

10.035

**Message
relatif à l'arrêté fédéral relatif à l'engagement
de l'armée en service d'appui lors du Sommet
de la Francophonie 2010, à Montreux**

du 5 mars 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'approuver, le projet d'un arrêté fédéral relatif à l'engagement de l'armée en service d'appui au profit des autorités civiles dans le cadre des mesures de sécurité prises pour le Sommet de la Francophonie 2010, à Montreux.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

5 mars 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Aperçu

Les Chambres fédérales sont invitées à approuver l'engagement de 6500 militaires au plus en service d'appui au profit des autorités civiles dans le cadre des mesures de sûreté prises pour le XIII^e Sommet de la Francophonie, à Montreux, du 20 au 24 octobre 2010.

En 1995, le Parlement a voté à une nette majorité l'adhésion de la Suisse à l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Quatrième plus grand contributeur derrière la France, le Canada et la communauté francophone de Belgique, la Suisse en est par conséquent un membre influent.

Dans le courant de l'été 2009, les autorités du Canada, pays qui préside actuellement l'OIF, ont pris contact avec les autorités suisses: l'organisation avait en effet suspendu Madagascar, qui devait organiser en octobre 2010 le XIII^e Sommet de la Francophonie, et chargé le Canada de rechercher un pays susceptible de remplacer Madagascar au pied levé et de présenter une candidature à très brève échéance.

Le 11 septembre 2009, le Conseil fédéral a donné son accord de principe quant à l'organisation en Suisse du sommet de la Francophonie et à la reprise de la présidence bisannuelle de l'OIF, et il a confié la planification des travaux au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Le 30 septembre 2009, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse serait candidate pour accueillir le XIII^e Sommet de la Francophonie. En outre, il a autorisé le DFAE, en cas de décision positive concernant notre pays, à demander aux Chambres fédérales, dans le cadre du supplément 1 au budget 2010, un crédit supplémentaire de 35 millions de francs.

Le même jour, le gouvernement du canton de Vaud faisait savoir au Conseil fédéral qu'il était prêt à organiser, à Montreux, ledit sommet. Il s'agit là d'un événement majeur, tant par l'importance de la participation que par la forte présence des médias. Le gouvernement vaudois demandait aussi à la Confédération de prendre à sa charge les coûts liés à la sécurité de cet événement.

Le choix de la Suisse comme pays-hôte du Sommet de la Francophonie 2010 est intervenu le 15 décembre 2009, à Paris, lors de la réunion de la conférence des ministres des pays francophones.

La Délégation des finances (DélFin) a demandé le 25 janvier 2010 au Conseil fédéral de présenter au Parlement un arrêté fédéral simple permettant au Parlement d'approuver la planification et l'organisation du Sommet de la Francophonie 2010. Par ailleurs, les commissions des finances des deux Conseils ont demandé que soient ramenées de 35 à 30 millions de francs les charges globales assumées par la Confédération.

Par le présent message, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales d'approuver l'engagement de 6500 militaires au plus dans un service d'appui au profit des autorités civiles, notamment celles des cantons de Vaud et de Genève, du 15 au 25 octobre 2010, à l'occasion du XIII^e Sommet de la Francophonie qui se

tiendra du 20 au 24 octobre 2010, à Montreux. Conformément à l'art. 70, al. 2, de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS 510.10), l'Assemblée fédérale doit approuver l'engagement en service d'appui lorsque la mise sur pied comprend plus de 2000 militaires ou que l'engagement dure plus de trois semaines. La première de ces deux conditions oblige à requérir l'assentiment du Parlement.

Dans le cadre d'un engagement subsidiaire de sûreté et d'appui, l'armée soutient les autorités civiles en leur fournissant des prestations principalement dans les domaines de la protection des objets et des personnes, de la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien et de sa sécurité, et de l'appui logistique. Par rapport à un service d'instruction et de vol, cet engagement de l'armée entraîne des coûts supplémentaires, à hauteur maximale de 4 millions de francs, pouvant être couverts dans le cadre des crédits accordés.

Message

1 Contexte

1.1 La Francophonie

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) est née d'un projet de coopération culturelle et technique par la fondation, en 1970 à Niamey (Niger), de l'Agence de coopération culturelle et technique. Celle-ci est devenue, en 1991, l'Agence intergouvernementale de la francophonie et, en 2005, l'OIF. Au fil des années, les thèmes de nature politique y ont pris un poids croissant. L'organisation se considère aujourd'hui tant comme un acteur sur la scène internationale que comme un espace de coopération des pays francophones.

Les quatre missions principales de l'OIF sont les suivantes:

- promouvoir la langue française et la diversité culturelle et linguistique;
- promouvoir la paix, la démocratie et les droits de l'homme;
- appuyer l'éducation, la formation, l'enseignement supérieur et la recherche;
- développer la coopération au service du développement durable et de la solidarité.

L'OIF regroupe 56 Etats et gouvernements ainsi que 14 observateurs répartis sur les cinq continents, tous rassemblés autour du partage d'une langue commune. Son secrétaire général est actuellement M. Abdou Diouf, ancien président du Sénégal. Le français compte quelque 175 à 200 millions de locuteurs dans le monde, ce qui le place au neuvième rang des langues les plus fréquemment parlées.

Tous les deux ans, un Sommet de la Francophonie réunissant les chefs d'Etat ou de gouvernement des pays francophones, définit l'orientation politique et les grandes lignes de la coopération. Le dernier Sommet s'est tenu à Québec (Canada) du 17 au 19 octobre 2008, année du 400e anniversaire de la ville de Québec.

1.2 L'engagement de la Suisse dans la Francophonie

Depuis 1989, la Suisse est membre à part entière de la Rencontre au sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des pays francophones. En 1995, le Parlement a approuvé, à une forte majorité, l'adhésion de la Suisse à l'OIF. Quatrième plus grand contributeur derrière la France, le Canada et la communauté francophone de Belgique, la Suisse est un partenaire influent. Conformément à ses objectifs de politique extérieure, la Suisse s'engage aussi au sein de la Francophonie en faveur de l'amélioration de la sécurité humaine, du respect du droit international public et des droits de l'homme, ainsi que de la promotion de la diversité culturelle et linguistique.

La Suisse participe à toutes les instances de la Francophonie (Sommet, Conférence ministérielle, Conseil permanent, Conférences ministérielles spécialisées et permanentes), ainsi qu'aux travaux de tous les opérateurs de la Francophonie, à savoir:

«l'Agence universitaire de la Francophonie» (AUF): toutes les universités de Suisse romande, l'EPF de Lausanne, la Haute école spécialisée de Suisse romande, ainsi que d'autres instituts en sont membres; le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche lui verse une contribution financière depuis 1998;

«l'Association internationale des Maires francophones» (AIMF): les villes de Genève et Lausanne y sont représentées;

«TV5 Monde»: la Suisse a participé, en 1984, à la création de la chaîne de télévision internationale francophone qui diffuse aujourd'hui des émissions en continu dans plus de 200 pays et grâce à laquelle des informations venant de Suisse sont transmises quotidiennement dans ces pays;

«Université Senghor d'Alexandrie» (université internationale de langue française au service du développement africain): elle bénéficie de contributions financières du DFAE.

La Suisse est, en outre, représentée au sein de l'Assemblée parlementaire internationale de la Francophonie (en Suisse, il existe depuis 1989 une section nationale et plusieurs sections cantonales), ainsi qu'à la Conférence des ministres de la jeunesse et des sports des pays francophones et à la Conférence des ministres de l'éducation des pays francophones.

Enfin, la Suisse participe activement, depuis plusieurs années, aux célébrations de la Fête de la Francophonie. La semaine de la langue française et de la francophonie en Suisse se tient chaque année autour du 20 mars, proclamé Journée internationale de la Francophonie. Les manifestations en Suisse sont organisées par plusieurs institutions et des organisations non gouvernementales réunies au sein d'un comité présidé par la «Délégation à la langue française» de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin. A l'étranger, ce ne sont pas moins de 100 ambassades et représentations suisses qui, soutenues par le Centre de compétences pour la politique étrangère culturelle (CCC), participent chaque année aux festivités du 20 mars, en collaboration avec les représentations diplomatiques d'autres Etats membres de la Francophonie.

1.3 Le Sommet de la Francophonie 2010 en Suisse

Le XII^e Sommet de la Francophonie s'est déroulé du 17 au 19 octobre 2008 à Québec, au Canada. Lors de ce sommet, l'OIF a confié la responsabilité de l'organisation du XIII^e sommet (2010) à Madagascar. Cependant, après le coup d'Etat survenu en avril 2009 dans ce pays, l'OIF a suspendu l'affiliation de Madagascar à la Francophonie. Au cours de l'été 2009, les autorités du Canada, pays qui préside actuellement l'OIF, ont pris contact avec les autorités suisses parce que l'OIF les avait chargées de rechercher un pays susceptible de remplacer Madagascar au pied levé et capable de présenter une candidature à très brève échéance.

Le 11 septembre 2009 et à la demande du DFAE, le Conseil fédéral a donné son accord de principe quant à l'organisation de cet événement et chargé le DFAE de la planification. Il est de l'intérêt de la Suisse d'organiser chez elle le XIII^e Sommet de la Francophonie. D'une part, grâce à la présence de chefs d'Etat et de membres de gouvernement ainsi qu'à celle de nombreux journalistes, une organisation et une réalisation couronnées de succès rencontreront un écho positif dans plus de 60 pays. D'autre part, il est probable que l'organisation d'une conférence internationale de

cette envergure aura aussi une incidence positive sur la vie économique de l'arc lémanique. Relevons enfin que la Suisse est le seul pays membre industrialisé à n'avoir pas encore organisé de Sommet de la Francophonie.

Le 30 septembre 2009, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse serait candidate pour accueillir le XIII^e Sommet de la Francophonie. Sur la base des résultats d'une étude de faisabilité, la rencontre 2010 des chefs d'Etat et de gouvernement des pays francophones devrait avoir lieu à Montreux. Le même jour, le Conseil d'Etat du canton de Vaud s'est déclaré prêt à organiser ladite manifestation. Le choix de la Suisse comme pays-hôte du Sommet de la Francophonie 2010 est intervenu lors de la réunion de la conférence des ministres des pays francophones qui s'est déroulée les 15 et 16 décembre 2009 à Paris. Le XIII^e Sommet tombe l'année où l'OIF célèbre son 40^e anniversaire.

Le 25 janvier 2010, la Délégation des finances (DélFin) a rejeté le déblocage d'un crédit provisoire ordinaire car le caractère d'urgence – nécessaire en vertu de l'art. 34 de la loi sur les finances pour obtenir l'assentiment de la DélFin – n'était pas établi à ses yeux. La DélFin a invité le Conseil fédéral à suivre la voie ordinaire, en passant par le Parlement. Aussi le Conseil fédéral a-t-il préparé en quelques jours un message à l'intention des Chambres fédérales, dans lequel il leur présentait un arrêté fédéral simple leur permettant d'approuver la planification et l'organisation du XIII^e Sommet de la Francophonie.

La Commission des finances du Conseil national approuve cet arrêté fédéral simple. Elle a, néanmoins, proposé de limiter le plafond du crédit à 30 millions de francs et de prévoir dans le budget 2010 du DFAE une compensation du coût total du sommet à hauteur de 10 millions de francs. Le 25 février 2010, la Commission des finances du Conseil des Etats a décidé elle aussi de limiter à 30 millions de francs le plafond des dépenses à la charge de la Confédération; elle a cependant rejeté à une nette majorité la proposition de son homologue du Conseil national visant à une compensation partielle du coût du sommet.

2 La sécurité

Le Sommet de la Francophonie a eu lieu pour la première fois en 1986, à Paris. Le Sommet s'est ensuite tenu au Sénégal, à l'Ile Maurice, au Vietnam, au Liban, en Roumanie, au Canada, au Bénin, au Burkina Faso, le dernier, en 2008, étant à nouveau organisé au Canada. Les thématiques abordées à l'occasion des sommets qui ont eu lieu à ce jour ne semblent pas avoir eu de répercussions sur la sécurité. Ce sont plutôt les événements internationaux qui se sont déroulés à la veille des sommets de la Francophonie et les relations bilatérales entre pays participants qui ont joué à cet égard un rôle décisif (par ex. des guerres dans les pays membres africains ou des incidents comme celui de 2006, lorsque la Roumanie, pays hôte cette année-là, n'a pas invité le président libanais). De tels événements pourraient aussi provoquer des incidents diplomatiques lors du Sommet organisé en Suisse.

Pour l'instant, le XIII^e Sommet de la Francophonie n'a pas suscité de réaction dans les milieux extrémistes ou terroristes. Mais comme de nombreuses personnalités politiques prendront part au Sommet, cet événement pourrait être considéré comme une cible intéressante par les organisations terroristes. Il est également possible que la participation de certains pays membres puisse donner lieu à des protestations.

Cependant, aucun renseignement ne permet à ce jour de conclure à une augmentation de la menace.

Une appréciation concrète de la situation et une analyse de la menace ne pourront se faire que la veille de l'événement, une fois connus les chefs d'Etat des pays membres de la Francophonie qui y participeront. La stratégie des autorités vaudoises en matière de sécurité prévoit un dispositif couvrant la région Montreux-Vevey-Lausanne et les axes routiers reliant cette région à l'aéroport de Genève-Cointrin. La police cantonale devrait ainsi être renforcée, notamment par d'autres forces de police de Suisse romande (Concordat réglant la coopération en matière de police en Suisse romande) et conformément à la convention sur les engagements de police intercantonaux (IKAPOL), ainsi que par l'armée.

Les autorités civiles se sont donné pour objectif premier, et à ce titre prioritaire, de garantir que le sommet se déroulera de manière sûre et sans incidents. Les mesures de sécurité devront être efficaces, même si elles devront aussi être discrètes et proportionnées.

2.1 L'intégration du renseignement

Le Service de renseignement de la Confédération (SRC) procédera régulièrement, de concert avec ses partenaires suisses et étrangers, à l'évaluation des risques liés au Sommet de la Francophonie et analysera la situation en matière de menace. Peu avant la manifestation et durant cette dernière, un service de renseignements intégrés, placé sous la direction du Centre fédéral de la situation (CFS), sera mis sur pied.

2.2 La coordination nationale et internationale

Un état-major d'engagement sera mis en service à Montreux pour toute la durée du Sommet de la Francophonie 2010. Cet état-major, qui s'appuiera sur les structures nationales et cantonales existantes, se composera de spécialistes et de cadres de l'administration fédérale, des cantons de Vaud et de Genève, ainsi que des villes de Lausanne et de Montreux.

Il sera chargé:

- de coordonner les forces de sécurité disponibles;
- de coordonner l'engagement des forces militaires;
- d'informer les services accrédités sur les questions de sécurité;
- d'informer le public sur des événements particuliers;
- d'harmoniser les activités dans le secteur frontalier avec les partenaires français;
- de documenter l'événement.

2.3 Les compétences respectives

Le canton de Vaud assume la responsabilité de la mise en oeuvre des mesures de sécurité. La Confédération, conformément à sa compétence propre, se charge des tâches liées à la sûreté intérieure (protection de la frontière, protection de l'Etat, obligations de protection découlant du droit international public, compétences spécifiques de poursuite pénale). L'Office fédéral de la police (Fedpol) est – en collaboration avec les corps de police cantonaux et communaux – chargé de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent ainsi que des mesures de protection des personnes jouissant d'une protection internationale. Le SRC, qui dépend du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), dirige le Centre fédéral de situation et le réseau national de renseignement.

3 L'engagement de l'armée

3.1 Le principe de subsidiarité

Le droit international public et le droit des traités prescrivent à la Confédération de garantir la sécurité des personnes et des bâtiments protégés en vertu du droit international public. La Constitution fédérale (Cst.; RS 101), dans son art. 57, al. 1, dispose que la Confédération et les cantons sont compétents pour pourvoir à la sécurité du pays et de sa population.

La répartition fédérale des compétences veut que la sûreté intérieure incombe au premier chef aux cantons, qui doivent par ailleurs assister la Confédération sur les plans de l'administration et de l'exécution dans la mesure où c'est elle qui est compétente (art. 4 de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, LMSI; RS 120). Quant à la protection des personnes et des bâtiments dont la Confédération doit garantir la sécurité en vertu du droit international public, c'est l'affaire de l'Office fédéral de la police qui agit en collaboration avec les autorités cantonales (art. 22, al. 1, LMSI).

Selon l'art. 67, al. 1, let. b et e de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS 510.10), des troupes peuvent être mises, en service d'appui, à la disposition des autorités civiles qui le demandent, afin de protéger des personnes ou des biens particulièrement dignes de protection ou d'accomplir d'autres tâches d'importance nationale. L'aide ne sera apportée que si la tâche est d'intérêt public et que les autorités civiles ne sont plus en mesure de s'acquitter de leurs tâches par manque de personnel, de matériel ou de temps (art. 67, al. 2, LAAM).

Selon l'art. 67 LAAM, l'armée peut être engagée afin de protéger des conférences et des objets. Ainsi, les expériences tirées du Forum économique mondial (World Economic Forum, WEF) de Davos et du Sommet du G8 qui s'est tenu à Evian montrent que les forces de police dont dispose un canton ne suffisent pas, même en bénéficiant d'une aide intercantonale, à assurer suffisamment la sécurité d'une conférence internationale d'une telle ampleur. À elle seule, la surveillance de l'espace aérien au-dessus du lieu de la conférence exige un engagement subsidiaire de sûreté de l'armée, car les Forces aériennes sont les seules à disposer des moyens nécessaires.

En coordination avec le groupe de travail sur la collaboration policière intercantonale pour toute la Suisse lors d'événements extraordinaires (GIP), le canton de Vaud a transmis à la Confédération une demande détaillée précisant de quelles prestations il avait besoin dans le cadre d'un engagement subsidiaire de l'armée au sens de l'art. 67 LAAM pour pouvoir assurer la sécurité du XIII^e Sommet de la Francophonie. Sont ainsi remplis les conditions juridiques permettant l'engagement de formations de l'armée dans le cadre d'un service d'appui au profit des autorités civiles pour veiller à l'application des mesures de sécurité lors de ce sommet.

3.2 La décision du Conseil fédéral du 5 mars 2010

Conformément à l'art. 70, al. 1, let. a, LAAM, le Conseil fédéral est responsable de la mise sur pied de troupes et de leur attribution aux autorités civiles du canton de Vaud. La décision du Conseil fédéral du 5 mars 2010 a la teneur suivante (extrait):

1. Le message et le projet d'arrêté fédéral relatif à l'engagement de l'armée en service d'appui au profit des autorités civiles dans le cadre des mesures de sécurité prises pour le Sommet de la Francophonie 2010, à Montreux, sont approuvés.
2. L'engagement d'un effectif maximal de 6500 militaires en service d'appui au profit des autorités civiles dans le cadre des mesures de sécurité prises pour le Sommet de la Francophonie 2010, à Montreux, est approuvé pour la période comprise entre le 15 et le 25 octobre 2010.
3. L'usage de l'espace aérien pour le trafic aérien civil dans la région de Montreux sera restreint pour assurer la souveraineté sur l'espace aérien suisse et sa sécurité, conformément à l'art. 7 de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA; RS 748.0).
4. Le chef de l'Etat-major de conduite de l'armée est désigné comme commandant de l'engagement subsidiaire de sûreté.

Il est prévu d'engager plus de 2000 militaires en service d'appui. Par conséquent, l'engagement doit être approuvé par l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 70, al. 2, LAAM.

3.3 La mission de l'armée

L'armée effectue un service d'appui au profit des autorités civiles, notamment celles des cantons de Vaud et de Genève, à l'occasion du XIII^e Sommet de la Francophonie dans le cadre d'un engagement subsidiaire de sûreté et d'appui. Elle fournit ses prestations, d'une part, dans le domaine de la protection des objets et des personnes ainsi que dans le domaine du transport aérien de personnes protégées en vertu du droit international public, conformément à l'art. 2, al. 1, let. a et c, de 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); d'autre part, dans le domaine de la protection de l'espace aérien, conformément à l'ordonnance du 23 mars 2005 sur la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien (OSS; RS 748.111.1). Enfin, l'armée appuie les autorités civiles dans les domaines de la logistique, de la défense B et C, et du Service sanitaire coordonné (SSC).

Par ailleurs, l'armée doit toujours être en mesure de pouvoir réagir à une crise ou à un événement extraordinaire sans lien avec le Sommet de la Francophonie 2010.

3.3.1 La responsabilité de l'engagement

Les autorités civiles du canton de Vaud assument la responsabilité de l'engagement. Elles communiquent par écrit leur mission aux troupes qui lui ont été attribuées, après concertation avec le DDPS, en précisant en particulier les compétences, les rapports de subordination, les pouvoirs de police de l'armée, ainsi que les modalités régissant les communications de service avec les autorités civiles. Les autorités civiles informent également la population des missions et des activités de la troupe avant et pendant l'engagement.

3.3.2 Durée et ampleur de l'engagement de l'armée

L'engagement de l'armée en service d'appui au profit des autorités civiles durera au plus du 15 au 25 octobre 2010. Pour assurer ce service, les formations de milice ou professionnelles pouvant être engagées sont limitées à un effectif de 6500 militaires.

Les formations concernées seront composées de troupes issues du génie, de l'infanterie, de l'aide au commandement, de la sécurité militaire, du service sanitaire, des états-majors de commandement, et compteront également des conducteurs de chiens, ainsi que des spécialistes des moyens de transport aérien et des moyens permettant d'assurer le service de police aérienne. Le chef de l'Etat-major de conduite de l'armée est désigné comme commandant de l'engagement subsidiaire de sûreté.

L'effectif maximal, à première vue élevé, de 6500 militaires s'explique par le fait que la planification militaire a dû commencer avant la présentation de la demande d'aide circonstanciée pour pouvoir adapter en temps opportun diverses planifications de service. La limite supérieure de 6500 militaires tient donc compte non seulement de la demande d'assistance probable, mais aussi de la demande maximale que pourront adresser les autorités civiles à la Confédération.

L'armée et la police, se fondant sur des appréciations récentes et exhaustives de la situation, s'attachent à optimiser le dispositif de sécurité. Dans cette même optique, le Conseil fédéral pourra réduire l'effectif maximal des militaires engagés en service d'appui, à la demande du DDPS et après concertation avec les responsables du canton de Vaud.

3.4 Les mesures de protection de l'espace aérien

Dans le cadre des travaux de préparation du Sommet de la Francophonie 2010, l'engagement au sol est dissocié de l'engagement aérien. Les Forces aériennes et l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) élaborent, en étroite collaboration, un régime de restriction et de contrôle de l'espace aérien pour toute la durée du Sommet de la Francophonie. Les explications ci-après exposent les mesures envisagées, dans la mesure du moins où il est déjà certain à ce jour qu'elles seront retenues.

3.4.1 Le contrôle du trafic aérien

Le risque d'une attaque terroriste lancée depuis les airs ou plus simplement de perturbations dues à l'utilisation d'aéronefs rend indispensable un contrôle de l'espace aérien. Ce contrôle peut, en certaines circonstances, prendre des formes particulières. Afin de pouvoir élaborer des mesures appropriées, les Forces aériennes procèdent, en étroite collaboration avec l'OFAC et Fedpol, à une analyse de la menace à la fois approfondie et actualisée en permanence. L'imprévisibilité actuelle des développements possibles exige une planification incluant un contrôle renforcé de l'espace aérien en vue d'une préparation optimale à divers scénarios.

3.4.2 La restriction du trafic aérien civil

Pour assurer la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien suisse et la sécurité de ce dernier, l'usage par l'aviation civile de l'espace aérien suisse dans la région de Montreux sera restreinte en vertu de l'art. 7 LA. Les dispositions de l'OSS s'appliqueront dans l'espace concerné. Les vols effectués dans cette zone avec des aéronefs civils seront soumis à une autorisation spéciale accordée par les Forces aériennes (art. 12 et 13, OSS).

Les Forces aériennes peuvent, en accord avec l'OFAC et Skyguide et en fonction de la menace, édicter des procédures spéciales pour des vols en provenance ou à destination d'aérodromes situés dans la zone concernée. Dans la mesure où la situation le permet, les Forces aériennes, en accord avec l'OFAC, peuvent également ordonner, de manière générale ou pour une durée déterminée, des mesures moins strictes.

3.4.3 La compétence pour assurer l'exécution des mesures de police aérienne

Selon le droit en vigueur, la compétence pour ordonner l'usage des armes afin de faire respecter les mesures de police aérienne dans l'espace aérien suisse est régie par l'art. 14 OSS. Ainsi, si la situation l'exige, le chef du DDPS peut ordonner l'usage des armes. Il peut du reste déléguer cette compétence au commandant des Forces aériennes ou à une personne qui lui est directement subordonnée.

3.5 L'engagement de systèmes d'exploration

Selon l'évolution de la situation, l'état-major civil d'engagement peut estimer qu'il est nécessaire de recourir à des drones de reconnaissance ou à des hélicoptères Super Puma qui sont équipés de caméras à infrarouge (Forward-Looking-Infrared-System FLIR). Il s'agit, en l'occurrence, de systèmes fermés composés de trois éléments, à savoir un senseur (caméra), une ligne de transmission et un écran, et ne transmettant pas d'informations sous forme d'images. Les informations recueillies servent uniquement à la conduite de l'engagement des forces de sécurité et, le cas échéant, des services de sauvetage.

A cet effet, les personnes travaillant à l'écran (en principe des militaires et des policiers) communiquent une information interprétée, mais pas de documents icono-

graphiques. Les destinataires de ces informations sont exclusivement les autorités de sécurité (Fedpol, polices cantonales et, le cas échéant, communales). Là encore, la responsabilité de l'engagement incombe aux autorités civiles, conformément au principe de subsidiarité.

4 Conséquences financières et sur l'état du personnel

4.1 Conséquences financières

L'engagement prévu de l'armée en service d'appui ne générera que des coûts supplémentaires peu importants par rapport à un service d'instruction ou un service de vol ordinaires pour le gros des troupes engagées. Par contre, une augmentation des charges est à prévoir en ce qui concerne les carburants (principalement pour les transports aériens) et le matériel.

Au vu des expériences réalisées lors du Forum économique mondial de Davos, le DDPS évalue le montant maximal des charges supplémentaires à 4 millions de francs, qui se subdivisent de la façon suivante:

Forces aériennes (carburants supplémentaires pour les transports aériens, le service de police aérienne, ainsi que charges supplémentaires pour Skyguide et l'entretien)	2,2 mio. fr.
Charges supplémentaires personnel Sécurité militaire	0,8 mio. fr.
Matériel spécial supplémentaire pour remplir la mission	1,0 mio. fr.
Total	4,0 mio. fr.

Le 30 septembre 2009, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse serait candidate pour accueillir le XIII^e Sommet de la Francophonie. En outre, il a autorisé le DFAE, en cas de décision positive, à demander au Parlement, dans le cadre du supplément I au budget 2010, un crédit supplémentaire de 35 millions de francs au moyen d'un crédit provisoire ordinaire et sans compensation. Dans ces 35 millions de francs, 13,5 millions sont prévus pour les tâches relatives à la sûreté, dont 9 millions pour les tâches de police du canton de Vaud et 4 millions pour un engagement subsidiaire de sûreté et d'appui de l'armée. La surveillance du centre des congrès ne relève pas de la compétence de la police. Cela signifie qu'il s'agira de recourir aux services d'entreprises de surveillance. Les coûts d'un tel recours sont estimés à 500 000 francs. Le 20 janvier 2010, le Conseil fédéral a approuvé la requête du DFAE consistant à demander au Parlement un crédit supplémentaire de 35 millions de francs.

La réduction de 35 à 30 millions de francs des coûts globaux à assumer par la Confédération, demandée par les commissions des finances des deux Conseils, a aussi des incidences sur les charges relatives à la sécurité budgétées globalement à 13,5 millions de francs. Dans la phase de planification des détails, le canton de Vaud examinera soigneusement, en collaboration avec Fedpol et l'armée, où et dans quelle mesure les dépenses liées à la sûreté pourront être réduites. Il en résultera également une diminution des coûts supplémentaires éventuels du DDPS.

Les prestations du DDPS avec incidence immédiate sur les finances en faveur des autorités civiles et de l'organisation du déroulement de la manifestation, qui ne sont pas en lien direct avec l'engagement subsidiaire de sûreté de l'armée, relèvent du budget ordinaire du DDPS, mais sont facturées aux cantons de Vaud et de Genève ainsi qu'aux organisateurs, conformément aux directives du DDPS du 30 novembre 2006 concernant les activités commerciales.

L'approbation du service d'appui de l'armée n'entraîne pas de coûts supplémentaires au-delà des charges supplémentaires de 4 millions de francs prévues dans l'arrêté du Conseil fédéral du 30 septembre 2009.

4.2 Conséquences sur l'état du personnel

Dans le domaine de l'armée, les tâches liées à la planification et à la réalisation du Sommet de la Francophonie 2010 pourront être assumées avec les ressources en personnel existantes. Au niveau des troupes, toutes les mesures propres à garantir les effectifs des formations en général et des fonctions spéciales en particulier, seront prises.

4.3 Conséquences économiques

Du point de vue économique, le service d'appui de l'armée au profit du Sommet de la Francophonie 2010 n'a pas de conséquences significatives.

5 Programme de la législation

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législation 2007 à 2011 (FF 2008 639) ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législation 2007 à 2011 (FF 2008 7745). L'engagement de l'armée dans le cadre des mesures de sécurité prises à l'occasion du Sommet de la Francophonie 2010 correspond aux objectifs fixés par le Conseil fédéral dans le programme de la législation 2007 à 2011, selon lesquels les instruments de la politique de sécurité de la Suisse doivent concourir de manière souple à couvrir l'ensemble des besoins.

6 Aspects juridiques

6.1 Bases légales

La sécurité intérieure incombe, au premier chef, aux cantons. Conformément à l'art. 57 Cst., la Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives. Selon l'art. 58, al. 2, Cst., l'armée apporte notamment son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à des situations d'exception.

Selon l'art. 67, al. 1, let. b et e, LAAM, des troupes peuvent, dans le cadre d'un service d'appui, être mises à la disposition des autorités civiles qui le demandent

afin de protéger les personnes et les biens particulièrement dignes de protection ou afin d'accomplir d'autres tâches d'importance nationale. L'aide ne sera apportée que si la tâche est d'intérêt public et que les autorités civiles ne sont plus en mesure de s'acquitter de leurs tâches par manque de personnel, de matériel ou de temps.

Comme il a été indiqué précédemment (ch. 3.1), les forces de police du canton de Vaud ne suffiront pas à garantir la sécurité du XIII^e Sommet de la Francophonie qui se tiendra à Montreux en 2010. L'appui intercantonal prévu ne sera pas non plus suffisant. Les conditions juridiques sont ainsi réunies pour permettre l'engagement de formations militaires en service d'appui au profit du corps de police compétent.

6.2 Compétence et forme juridique

Comme il a été indiqué précédemment, le nombre exact de militaires nécessaires ne peut pas encore être fixé. Il est néanmoins prévu d'engager plus de 2000 militaires pour les manifestations. Aussi l'engagement doit-il être soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 70, al. 2, LAAM.

Le présent arrêté fédéral constitue un acte particulier de l'Assemblée fédérale qui est expressément prévu dans une loi fédérale (art. 173, al. 1, let. h, Cst., en relation avec l'art. 70, al. 2, LAAM). Comme il ne fixe pas de règles de droit et qu'il n'est pas sujet au référendum, il prend la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, Cst., et art. 29, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale; RS 171.10).