

13.065

**Message
concernant l'arrêté fédéral relatif à la sécurité
du Conseil ministériel de l'OSCE à Bâle en 2014**

du 28 août 2013

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral relatif à la sécurité du Conseil ministériel de l'OSCE qui se tiendra à Bâle en 2014, en vous priant de l'adopter.

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

28 août 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Les Chambres fédérales sont invitées à approuver l'arrêté fédéral concernant les mesures de sécurité qui seront mises en œuvre dans le cadre du Conseil ministériel de l'OSCE à Bâle en 2014.

Depuis 1975, la Suisse s'engage au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la plus grande organisation régionale de sécurité au monde. Forte de 57 Etats participants, l'OSCE œuvre en faveur de la paix, de la démocratie et de la stabilité.

En décembre 2011, la Suisse et la Serbie ont présenté une candidature commune pour la présidence de l'OSCE en 2014 (Suisse) et en 2015 (Serbie). Une décision de principe sur la double candidature a été prise par les ministres des affaires étrangères le 2 décembre 2011, décision qui a été entérinée le 10 février 2012.

Cette seconde présidence de l'OSCE, la Suisse ayant déjà présidé l'OSCE en 1996, offre plusieurs opportunités. D'une part, cette présidence s'inscrit dans l'une des priorités stratégiques de politique étrangère de la Suisse, à savoir l'engagement en faveur de la stabilité en Europe et dans les régions limitrophes (troisième axe de la stratégie de politique étrangère 2012–2015). D'autre part, la présidence de l'OSCE offre à la Suisse la possibilité de démontrer ses capacités à participer à l'amélioration de la sécurité et de la coopération en Europe, capacités qui sont reconnues au niveau international. Enfin, ces présidences consécutives permettront d'approfondir les relations et la coopération entre la Suisse et la Serbie. L'étroite coopération qui en découlera offrira de nouvelles possibilités à la Suisse de contribuer à un développement positif en Europe du Sud-Est.

L'organisation d'un Conseil ministériel fait partie intégrante des tâches de la présidence en exercice de l'OSCE. Le Conseil ministériel de l'OSCE est un événement d'une dimension considérable. Il rassemble sur deux jours les ministres des 57 Etats participants de l'Organisation ainsi que des Etats partenaires, représentant ainsi la presque totalité de l'hémisphère Nord – dont quatre des cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies. En plus des ministres des affaires étrangères invités, quelque 1200 délégués et près de 200 journalistes internationaux sont aussi attendus. Outre les aspects politiques, cet événement sera également une remarquable opportunité de promouvoir l'image de la Suisse auprès de ses partenaires de l'OSCE et de donner une plus grande visibilité à la diplomatie suisse auprès des médias étrangers et de l'opinion publique suisse.

Le Conseil fédéral a décidé en date du 21 septembre 2012 que le Conseil ministériel de 2014 aurait lieu à Bâle et qu'un budget de 10,77 millions de francs, hors frais de sécurité, serait alloué. La demande de crédit correspondante sera présentée au Parlement dans le budget ordinaire de 2014.

L'organisation d'un tel événement demande des mesures de sécurité importantes. Par le présent message, le Conseil fédéral propose à l'Assemblée fédérale d'approuver les mesures de sécurité qui seront mises en œuvre dans le cadre du Conseil ministériel de l'OSCE à Bâle en 2014.

Les estimations du canton de Bâle-Ville indiquent que les moyens nécessaires à l'engagement des forces civiles de sécurité engendreront des frais d'un montant de 5,4 millions de francs. Les autorités du canton de Bâle-Ville participeront à hauteur de 2 millions de francs aux frais engendrés par ces mesures de sécurité. Par rapport à un service d'instruction et de vol ordinaires, cet engagement de l'armée entraîne des coûts supplémentaires à hauteur maximale de 2 millions de francs. Les conséquences financières pour la Confédération seront donc de 5,4 millions de francs. Le crédit correspondant fait l'objet d'une annonce tardive soumise au Parlement en complément au message concernant le budget 2014.

Conformément à l'art. 70, al. 2, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM; RS 510.10), l'Assemblée fédérale doit approuver l'engagement de l'armée 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 étant remplie, l'assentiment du Parlement est en l'occurrence requis.

Dans le cadre d'un engagement subsidiaire de sûreté et d'appui, l'armée assiste 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.

Message

1 Contexte

1.1 L'OSCE

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) est la plus grande organisation régionale de sécurité au monde. Depuis sa création en 1975, elle a toujours représenté une plateforme importante pour le dialogue politique. Pendant la guerre froide, alors qu'elle était encore une conférence, soit la «Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe», elle était un des rares forums de rencontre entre l'Est et l'Ouest. Aujourd'hui, forte de 57 Etats participants couvrant un territoire qui va de Vancouver à Vladivostok et qui compte plus de un milliard d'habitants, elle s'engage en faveur de la paix, de la démocratie et de la stabilité. Ouverte à tous, elle vise par ses activités à prévenir ou à résoudre les conflits ainsi qu'à participer à la normalisation des relations entre les parties après un conflit.

Les activités de l'OSCE relèvent des trois dimensions définies par les Etats participants: la dimension politico-militaire (maîtrise des armements, prévention et règlement des conflits, réforme militaire, réforme de la police), la dimension économique-environnementale (bonne gouvernance; gestion des déchets dangereux) et la dimension humaine (droits de l'homme, Etat de droit et démocratisation). Cette approche globale de la sécurité est particulièrement pertinente pour aborder les questions «trans-dimensionnelles» telles que la cybercriminalité, la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée ou la traite d'êtres humains.

En tant qu'Etat neutre, pour défendre sa sécurité, la Suisse a tout intérêt à ce que la paix soit maintenue en Europe. C'est pourquoi elle s'engage à renforcer la sécurité militaire en soutenant une plus grande ouverture, transparence et coopération et à mettre en œuvre de façon efficace les engagements pris par les États depuis 1975 dans le cadre de l'organisation.

1.2 La présidence suisse de l'OSCE

En décembre 2011, la Suisse et la Serbie ont présenté une candidature commune pour des présidences consécutives de l'OSCE en 2014 (Suisse) et en 2015 (Serbie). Les deux pays ont souhaité une étroite collaboration et ils ont défini des priorités communes ainsi qu'un programme sur deux ans. Une décision de principe sur la double candidature a été prise par les ministres des affaires étrangères le 2 décembre 2011, décision qui a été entérinée le 10 février 2012.

Cette seconde présidence de l'OSCE, la Suisse ayant déjà présidé l'Organisation en 1996, offre plusieurs opportunités à notre pays. D'une part, cette présidence s'inscrit dans l'une des priorités stratégiques de politique étrangère, à savoir l'engagement en faveur de la stabilité en Europe et dans les régions limitrophes (troisième axe de la stratégie de politique étrangère 2012–2015). Durant la présidence de l'OSCE, la Suisse pourra activement mener sa politique étrangère et de sécurité. Pour ce faire, trois buts ont été définis sous la devise «construire une communauté de sécurité au service des individus». Le premier est la promotion de la sécurité et de la stabilité. Par le dialogue et le renforcement de la confiance, la Suisse souhaite participer à la

résolution de conflits ainsi qu'à la normalisation durable des relations après un conflit entre les parties, plus particulièrement dans les Balkans occidentaux et le Caucase du Sud. Le deuxième but est l'amélioration des conditions de vie des individus dans les Etats participants. L'accent sera notamment mis sur la protection des droits de l'homme. Le troisième vise le renforcement de la capacité d'action de l'OSCE. Dans ce cadre, la Suisse soutiendra le processus de réforme qui a pour objectif de permettre à l'OSCE de réagir aux crises plus vite et de manière plus efficace.

D'autre part, cette présidence offre aussi à la Suisse la possibilité de démontrer une fois encore à ses partenaires ses capacités à participer à l'amélioration de la sécurité et de la coopération en Europe, capacités qui sont déjà reconnues au niveau international. En assumant cette présidence, la Suisse souhaite également souligner l'importance qu'elle accorde à la coopération transatlantique et eurasiennne.

Enfin, les présidences consécutives permettront une planification à plus long terme et une constance qui seront au bénéfice de l'Organisation. Cette approche devrait de plus renforcer l'OSCE en tant que forum de dialogue. Grâce à ces présidences consécutives, il sera également possible d'approfondir les relations et la coopération entre la Suisse et la Serbie. L'étroite coopération qui en découlera offrira de nouvelles possibilités à la Suisse de contribuer à un développement positif en Europe du Sud-Est.

1.3 Le Conseil ministériel de l'OSCE

L'organisation d'un Conseil ministériel fait partie intégrante des tâches qui incombent à chaque pays qui assume la présidence en exercice de l'OSCE. Après le Sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement, il est le plus haut organe décisionnel de l'OSCE. Les grandes orientations y sont décidées par les ministres des affaires étrangères des Etats participants. Cet événement marque la fin de l'année de présidence et a normalement lieu début décembre dans le pays qui assume la présidence. Les dates du Conseil ministériel de 2014 seront confirmées lors du Conseil ministériel de 2013 à Kiev.

Le Conseil ministériel de l'OSCE est un événement d'une dimension considérable. Il rassemble sur deux jours les délégations des 57 Etats participants de l'Organisation ainsi que les Etats partenaires qui sont conduites au niveau ministériel pour chaque pays. Il s'agit donc d'une réunion qui regroupe les ministres des affaires étrangères de 57 pays, représentant la presque totalité de l'hémisphère Nord – dont quatre des cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies. En plus des ministres des affaires étrangères invités, quelque 1'200 délégués des Etats participants, des Etats partenaires ainsi que des organisations internationales et des organisations non gouvernementales seront présents. Près de 200 journalistes internationaux sont aussi attendus. Outre les aspects politiques, cet événement sera également une remarquable opportunité de promouvoir l'image de la Suisse auprès de ses partenaires de l'OSCE et de donner une plus grande visibilité à la diplomatie suisse auprès des médias étrangers et de l'opinion publique suisse.

La durée de cet événement dans son ensemble, qui comprend également des réunions préparatoires, est de cinq jours. En plus de la séance plénière, une réception doit également être organisée pour les ministres des affaires étrangères.

Sur la base d'une étude de faisabilité, le Conseil fédéral a décidé en date du 21 septembre 2012 que le Conseil ministériel de 2014 aurait lieu à Bâle et qu'un budget de 10,77 millions de francs, hors frais de sécurité, serait alloué. La demande de crédit correspondante sera présentée au Parlement dans le budget ordinaire de 2014. Par lettre du 19 juin 2013, les autorités du canton de Bâle-Ville ont demandé à la Confédération un appui pour garantir la sécurité lors du Conseil ministériel en décembre 2014.

2 La sécurité

En Suisse, l'objectif et la mission de l'OSCE ne sont en général pas remis en question par la population. La probabilité de protestations, de manifestations ou d'autres actions contre une rencontre de l'OSCE paraît à l'heure actuelle peu probable.

Toutefois, la présence de hauts représentants gouvernementaux de pays influents sur la scène politique mondiale ou d'Etats qui connaissent des troubles, des bouleversements ou des situations de guerre, pourrait susciter des réactions. Des protestations pacifiques et militantes, des perturbations de même que des actes isolés sont envisageables.

Une appréciation plus précise de la situation et une analyse de la menace ne pourront se faire que peu avant l'événement, une fois connus les représentants des Etats participant de l'OSCE qui prendront part au Conseil ministériel. La stratégie des autorités bâloises en matière de sécurité prévoit un dispositif couvrant la région de Bâle et les axes routiers reliant cette région à l'aéroport de Bâle-Mulhouse. La police cantonale devrait ainsi être renforcée, notamment par d'autres forces de police (Concordat réglant la coopération en matière de police pour le Nord-Ouest de la Suisse) et conformément à la convention sur les engagements de police inter-cantonaux (IKAPOL) ainsi que par l'armée.

Les autorités civiles se sont données pour objectif premier, et à ce titre prioritaire, de garantir que le Conseil se déroulera de manière sûre et sans incident. Les mesures de sécurité devront être efficaces tout en étant 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 Conseil ministériel et analysera la situation en matière de menaces. Peu avant la manifestation et durant cette dernière, un service de renseignement intégré, placé sous la direction du Centre fédéral de situation, sera mis sur pied.

2.2 La coordination nationale et internationale

Un état-major d'engagement sera mis en service à Bâle pour toute la durée du Conseil ministériel de l'OSCE. Cet état-major, qui s'appuiera sur les structures nationales et cantonales existantes, se composera de spécialistes et de cadres de l'administration fédérale ainsi que du canton de Bâle-Ville.

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 allemand et français;
- de documenter l’événement.

2.3 Les compétences respectives

Le canton de Bâle-Ville assume la responsabilité de la mise en œuvre 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 de l’extrémisme violent ainsi que des analyses et 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.

2.4 L’engagement de la police

La mise en œuvre des mesures de sécurité qui seront prises dans le cadre du Conseil ministériel sont de la responsabilité du canton de Bâle-Ville. Dans le cadre d’un engagement subsidiaire, l’armée suisse assiste 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.

2.5 L’engagement de l’armée

2.5.1 Le principe de subsidiarité

L’armée peut apporter son soutien aux autorités civiles lorsqu’elles doivent faire face à des situations d’exception (art. 58, al. 2, 2^e phrase, Constitution [Cst.¹]; art. 1, al. 3, de la loi du 3 février 1995 sur l’armée, LAAM²). Selon l’art. 67, al. 1, let. b et e, LAAM, 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

¹ RS 101

² RS 510.10

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).

Les expériences tirées du Forum économique mondial (World Economic Forum, WEF) de Davos et du Sommet de la Francophonie en 2010 à Montreux 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 du Conseil ministériel exige un engagement subsidiaire de l'armée, car les Forces aériennes sont les seules à disposer des moyens nécessaires.

En coordination avec le groupe de travail Coopération policière intercantonale (GT CPI) lors d'événements extraordinaires de la Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), le canton de Bâle-Ville 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 Conseil ministériel de l'OSCE. Sont ainsi remplies 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 cet événement.

Un engagement subsidiaire de l'armée en service d'appui pour des tâches policières ne peut être effectué que si les moyens jugés nécessaires par le GT CPI ne peuvent être mis à disposition par un engagement IKAPOL. L'engagement de l'armée en service d'appui présuppose un engagement IKAPOL pour les tâches qui ne sont pas exclusivement du ressort de l'armée. Dans le cadre des mesures de sécurité qui seront prises pour le Conseil ministériel de l'OSCE, un engagement IKAPOL est prévu, mais il ne sera pas suffisant pour assurer la sécurité.

2.5.2 La décision du Conseil fédéral du 28 août 2013

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 Bâle-Ville. La décision du Conseil fédéral du 28 août 2013 a la teneur suivante (extrait):

1. Le message et le projet d'arrêté fédéral relatifs à la sécurité lors du Conseil ministériel de l'OSCE à Bâle en 2014, sont approuvés.
2. L'engagement d'un effectif maximal de 5000 militaires en service d'appui au profit des autorités civiles dans le cadre des mesures de sécurité prises pour le Conseil ministériel de l'OSCE à Bâle en 2014, est approuvé pour la période comprise entre le 30 novembre 2014 et le 7 décembre 2014, sous réserve de changement de date du Conseil ministériel, mais pour une durée de huit jours au maximum.
3. L'usage de l'espace aérien pour le trafic aérien civil dans la région de Bâle sera restreint, selon les besoins alors nécessaires, 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 (LA³).

³ 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.

2.5.3 La mission de l'armée

L'armée effectue un service d'appui au profit des autorités civiles à l'occasion du Conseil ministériel de l'OSCE 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 (OPP⁴), 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 (OSS⁵). 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).

2.5.3.1 La responsabilité de l'engagement

Les autorités civiles du canton de Bâle-Ville 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.

2.5.3.2 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 30 novembre au 7 décembre 2014 – sous réserve de changement de date du Conseil ministériel, mais pour une durée de 8 jours au maximum. Pour assurer ce service, les formations de milice ou professionnelles pouvant être engagées sont limitées à un effectif de 5000 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, de la reconnaissance aérienne et des moyens permettant d'assurer le service de police aérienne. Le

⁴ RS 513.73

⁵ RS 748.111.1

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 5000 militaires s'explique par le fait que la planification militaire a dû commencer avant la présentation de la demande d'aide circonstanciée pour qu'il soit possible d'adapter en temps opportun diverses planifications de service. La limite supérieure de 5000 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 tout en garantissant que la proportionnalité soit garantie. 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 Bâle-Ville.

2.5.4 Les mesures de protection de l'espace aérien

Dans le cadre des travaux de préparation du Conseil ministériel de l'OSCE, 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 Conseil ministériel de l'OSCE. 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.

En complément aux accords existants, des accords spécifiques devront probablement être négociés avec l'Allemagne et la France pour permettre aux Forces aériennes d'accomplir leurs missions. Des discussions avec ces pays sont en cours.

2.5.4.1 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.

2.5.4.2 La restriction du trafic aérien civil

Pour assurer la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien suisse et la sûreté de ce dernier, l'usage par l'aviation civile de l'espace aérien suisse dans la région de Bâle sera restreint en vertu de l'art. 7 LA. Les dispositions de l'ordonnance du 23 mars 2005 sur la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien (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). Il sera tenu compte de la situation géographique particulière de l'aéroport de Bâle-Mulhouse sis sur territoire français, de sa gestion, du statut juridique binational et du fait que la fourniture des services de navigation aérienne incombe à la France. Cela pourrait impliquer également des mesures spéciales dans l'espace aérien français, qu'il conviendra de fixer avec les autorités compétentes. Une coordination étroite avec le gestionnaire de l'aéroport de Bâle-Mulhouse doit être garantie

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.

2.5.4.3 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 est directement subordonnée à ce dernier.

2.6 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 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 capteur (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 iconographiques. 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.

2.7 Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

En fonction de l'appréciation de la situation et de l'analyse de la menace par la police cantonale de Bâle-Ville et en accord avec le chef de l'Etat-major de conduite de l'armée, une procédure de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures pourrait être déclenchée, conformément à l'article 23 du Code Frontières

Schengen (JO L 105 du 13 avril 2006, p. 1), réglée en droit suisse par l'art. 7, al. 3, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers⁶ et par l'art. 22 de l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas⁷. Une telle décision est, dans les cas prévisibles, de la compétence du Conseil fédéral qui décide sur proposition du Département fédéral de justice et police (DFJP) et elle devrait intervenir au plus tard trois mois avant le Conseil ministériel. Dans les cas urgents, la compétence échoit au chef du DFJP.

3 Conséquences financières et sur l'état du personnel

Le Conseil fédéral a décidé en date du 21 septembre 2012 que le Conseil ministériel de 2014 aurait lieu à Bâle et qu'un budget de 10,77 millions de francs, hors frais de sécurité, serait alloué. Ce budget englobe la préparation et la réalisation du Conseil ministériel et sera soumis au Parlement dans le cadre de la procédure ordinaire du budget de 2014. A l'exception des frais liés aux contrôles de sécurité aux entrées du centre de conférences, les coûts de sécurité ne sont pas inclus dans le budget du Conseil ministériel car ils étaient impossibles à estimer à ce stade de la préparation. Le crédit correspondant fait l'objet d'une annonce tardive soumise au Parlement en complément au message concernant le budget 2014.

3.1 Conséquences financières

Concernant l'engagement de moyens civils de sécurité, la police cantonale de Bâle-Ville estime les coûts à 5,4 millions de francs. Le gouvernement du canton de Bâle-Ville participera à hauteur de 2 millions de francs aux frais de sécurité. Dans ce but, en date du 4 juin 2013, il a demandé au Grand conseil de provisionner au budget 2014 ce montant pour les frais de sécurité.⁸

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. En revanche, une augmentation des charges est à prévoir en ce qui concerne les carburants (principalement pour les transports aériens) et le matériel.

Les dépenses du DDPS pour les prestations subsidiaires accomplies dans le cadre du service d'appui peuvent être chiffrées, sur la base de la facturation de précédents engagements de l'armée, à environ 20 millions de francs. Le DDPS part du principe que les dépenses du DDPS pour les prestations subsidiaires accomplies dans le cadre du service d'appui (20 millions) pourront être assumées dans le cadre des crédits approuvés (crédits annuels troupes/milice). Les prestations de sécurité exécutées en faveur du canton de Bâle-Ville de même que les coûts qu'elles engendrent seront comptabilisés de manière détaillée.

⁶ RS 142.20

⁷ RS 142.204

⁸ Proposition au Grand conseil concernant le Conseil ministériel de l'OSCE en 2014 et décision du gouvernement du 4 juin 2013 (en allemand): www.regierungsrat.bs.ch > Dokumente > Regierungsratsbeschlüsse 2013 > 04.06.2013 > P130390 Ratschlag OSZE-Ministerratskonferenz 2014

Les prestations du DDPS avec incidence immédiate en faveur des autorités civiles et de l'organisation du déroulement de la manifestation et qui sont en lien direct avec l'engagement subsidiaire de sûreté de l'armée (maintien de la sûreté au nom de la Confédération) seront reportées au budget ordinaire 2014 en tant que contribution matérielle du DDPS. Par conséquent, ces prestations ne seront pas facturées par le DDPS.

L'indemnisation des prestations de l'armée qui ne sont pas en lien direct avec l'engagement subsidiaire de sûreté est réglée par l'arrangement administratif du 31 mai 2007 entre la Confédération, la CCDJP et l'Institut Suisse de Police (ISP) sur l'appui mutuel dans l'exécution des tâches de police.

Selon l'estimation du Corps des gardes-frontière (Cgfr), le personnel de la région gardes-frontière I (BS, BL, AG, BE, SO) nécessitera le renfort de 50 membres supplémentaires du Cgfr pendant cinq jours afin d'intensifier le contrôle des mouvements transfrontaliers. Cela permettra d'assurer une présence 24 heures sur 24 à tous les postes frontière de la région, de renforcer les contrôles dans les trains internationaux et d'éviter tout retard dû aux procédures douanières pour les vols VIP d'un pays non membre de l'espace Schengen. Les coûts ont été calculés sur la base du forfait journalier du concordat de police intercantonal; ils sont estimés à 180 000 francs au maximum.

Les prestations qui seront fournies dans le cadre du Conseil ministériel de l'OSCE par l'OFAC (contrôle du trafic aérien) n'auront pas d'incidence financière et elles seront reportées au budget ordinaire de 2014.

Les conséquences financières pour la Confédération seront donc de l'ordre de 5,4 millions de francs et elles se résument de la manière suivante:

	Coûts (en millions de francs)	A la charge de la Confédération		A la charge du canton de Bâle-Ville
		Compensa- tion	Annonce tardive	
Prestations de la police cantonale de Bâle-Ville et des polices du concordat réglant la coopération en matière de police pour le Nord-Ouest de la Suisse (estimations de la police cantonale de Bâle-Ville) et conformément à l'IKAPOL:				
Protection des objets:	1,8 million			
Protection des personnes:	2,3 millions			
Logistique / soutien:	1,1 million			
Dépenses de fonctionnement supplémentaires sans lien direct avec l'engagement subsidiaire de sûreté de l'armée (mises à disposition et reprises de matériel et de véhicules de l'armée; entretien, matériel de consommation, coûts de reconstitution, etc.). Ces dépenses feront l'objet d'une demande de paiement à la charge du canton de Bâle-Ville, selon les directives du 30 novembre 2006 concernant les activités commerciales au DDPS ⁹ :	0,2 million			
	5,4		3,4	2

⁹ Les directives concernant les activités commerciales au DDPS peuvent être consultées à l'adresse suivante: www.lba.admin.ch > Services > Location de matériel de l'armée > Législation

	Coûts (en millions de francs)	A la charge de la Confédération		A la charge du canton de Bâle-Ville
		Compensa- tion	Annonce tardive	
Engagement en service d'appui de la troupe (sans incidences financières, reporté au budget ordinaire 2014, pas de facturation)	20	20		
Coûts supplémentaires des prestations de sécurité de l'armée avec incidences financières pour le DFAE. Au vu des expériences réalisées lors du Sommet de la Francophonie en 2010 à Montreux (cadre similaire), le DDPS évalue le montant maximal des charges supplémentaires à 2 millions de francs qui se subdivisent de la façon suivante: Forces aériennes (transports aériens, service de police aérienne, ainsi que charges supplémen- taires pour Skyguide et entretien): 1,0 million Charges supplémentaires personnel Sécurité militaire (à compter comme un engagement IKAPOL): 0,5 million Matériel spécial supplémentaire pour remplir la mission: 0,5 million	2		2	
Mise à disposition de matériel de l'armée, véhicules, engins du génie civil, éléments de sécurité comme contribution matérielle de sécurité (sans incidences financières, reporté au budget ordinaire 2014, pas de facturation)	Environ 2,5	Environ 2,5		
Total	29,9	22,5	5,4	2

3.2 Conséquences sur l'état du personnel

Dans le domaine de l'armée, les tâches liées à la planification et à la réalisation du Conseil ministériel de l'OSCE 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.

3.3 Conséquences économiques

Du point de vue économique, le dispositif de sécurité lors du Conseil ministériel de l'OSCE n'a pas de conséquences significatives.

4 Programme de la législation

Le projet est annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législation 2011 à 2015¹⁰, dans la rubrique «autres objets» et dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législation 2011 à 2015¹¹. L'engagement de l'armée dans le cadre des mesures de sécurité prises à l'occasion du Conseil ministériel de 2014 à Bâle correspond au but de la législation qui veut que les instruments de la politique de sécurité de la Suisse doivent être parfaitement interopérables.

5 Aspects juridiques

5.1 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 (art. 67, al. 2, LAAM).

Comme il a été indiqué au ch. 2, les forces de police du canton de Bâle-Ville ne suffiront pas à garantir la sécurité du Conseil ministériel de l'OSCE. 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.

5.2 Compétence et forme juridique

Comme il a été indiqué précédemment, le nombre exact de militaires nécessaires ne peut pas être fixé de manière précise. 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 fédérale¹²).

¹⁰ FF 2012 349

¹¹ FF 2012 6667

¹² RS 171.10

