



21.020

Message

concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur du canton des Grisons dans le cadre des mesures de sécurité et l'arrêté fédéral sur la participation de la Confédération au financement des mesures de sécurité prises pour les rencontres annuelles du Forum économique mondial 2022 à 2024

du 24 février 2021

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral simple sur l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur du canton des Grisons dans le cadre des mesures de sécurité prises pour les rencontres annuelles du Forum économique mondial 2022 à 2024 et le projet d'un arrêté fédéral simple sur la participation de la Confédération au financement des mesures de sécurité prises pour les rencontres annuelles du Forum économique mondial 2022 à 2024, en vous proposant de les adopter.

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

24 février 2021

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Guy Parmelin
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La Confédération aide le canton des Grisons afin de lui permettre d'assurer la sécurité des rencontres annuelles du Forum économique mondial. Cette aide revêt la forme d'un engagement de l'armée en service d'appui et d'une participation au financement des mesures de sécurité prises lors de ces rencontres. Le Conseil fédéral propose au Parlement d'approuver ce soutien pour les années 2022 à 2024.

Contexte

Par lettre du 10 juin 2020, le gouvernement du canton des Grisons a demandé au Conseil fédéral un appui pour garantir la sécurité des rencontres annuelles du Forum économique mondial (World Economic Forum, WEF) pendant les années 2022 à 2024. Par lettre du 7 décembre 2020, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a attesté la subsidiarité de cet appui. Par conséquent, le Conseil fédéral propose au Parlement d'approuver l'engagement annuel de 5000 militaires au plus en service d'appui pour aider le canton des Grisons à mettre en place les mesures de sécurité nécessaires. Pour le financement des mesures de sécurité prises avec l'appui de l'armée, le Conseil fédéral propose au Parlement d'adopter un crédit d'engagement de 7,65 millions de francs.

Contenu du projet

Les rencontres annuelles du WEF restent une plate-forme de premier ordre permettant aux représentants suisses de présenter la position et les préoccupations de notre pays à nos partenaires étrangers des secteurs économique et politique. La tenue de cet événement renforce également le rôle de la Suisse en tant qu'État hôte de conférences internationales et de siège d'organisations internationales. Fort de ce constat, le Conseil fédéral qualifie depuis 2000 la rencontre annuelle du WEF d'événement extraordinaire au sens de l'art. 48 de l'ordonnance du 24 juin 2020 sur la protection des personnes et des bâtiments relevant de la compétence fédérale, au motif que les rencontres annuelles du WEF regroupent pendant quelques jours à Davos, entre 200 et 300 chefs d'État, chefs de gouvernement, ministres et autres hauts représentants jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international.

Bien que les rencontres du WEF aient lieu à Davos, elles ont des implications sécuritaires pour d'autres cantons. C'est pourquoi un engagement IKAPOL couvrant toute la Suisse est nécessaire. Or, la situation sécuritaire qui a prévalu durant les dernières années perdurera pendant la période 2022 à 2024. En conséquence, cet engagement policier d'ampleur nationale ne sera pas en mesure d'assumer seul les mesures de sécurité considérables qui sont requises, sans un engagement subsidiaire de l'armée.

Dans ce cadre, l'armée est amenée à répondre aux besoins supplémentaires en prestations de sécurité dans le canton des Grisons. En effet, un tel appui permet aux polices cantonales de participer à l'engagement IKAPOL, dans toute la Suisse, tout en poursuivant leurs tâches courantes sur le territoire de leur canton. Cette approche est conforme à la politique exposée par le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique de sécurité concernant la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent.

L'armée apportera ainsi son soutien au canton des Grisons en accomplissant un engagement subsidiaire de sûreté (service d'appui sans facturation). Elle protégera des personnes et des ouvrages et fournira un appui logistique, en particulier dans les domaines du transport aérien et du Service sanitaire coordonné.

Dans le cadre de ses tâches courantes, elle assurera le service de police aérienne renforcé d'une zone restreinte au-dessus de la manifestation.

L'engagement de l'armée en service d'appui dans le cadre des rencontres annuelles du WEF n'a pas de conséquences sur le budget de la Confédération, puisque les militaires convoqués accomplissent leur cours de répétition annuel dans le cadre de ce service d'appui. En d'autres termes, ce service d'appui engendre des coûts presque équivalents à ceux que les formations engagées engendreraient si elles accomplissaient leur service d'instruction annuel. Les coûts correspondent à un budget annuel d'environ 32 millions de francs. Le service d'appui est donc couvert par le budget ordinaire du Département fédéral de la Défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).

Le DDPS soumettra aux Commissions de la politique de sécurité du Conseil national et du Conseil des États, avant chaque rencontre annuelle du WEF de 2022 à 2024, un rapport sur la situation en matière de sécurité et, après chaque rencontre, un rapport sur l'engagement de l'armée.

Comme jusqu'à présent, la Confédération participera, avec la fondation du WEF et ses autres partenaires (canton des Grisons, commune de Davos), à la couverture des coûts des mesures de sécurité qui seront prises à l'occasion des rencontres annuelles du WEF de 2022 à 2024, dans le cadre d'un modèle de financement à trois niveaux. La fondation du WEF a décidé d'augmenter sa participation au financement. La participation de la Confédération passe par conséquent de 3/8 à 2/8: les frais seront désormais assumés pour l'essentiel par la fondation du WEF et non plus par la Confédération.

La participation de la Confédération diminue donc de 3,375 à 2,25 millions de francs (niveau 1). Comme les années précédentes, le financement supplémentaire fourni par la Confédération en cas de dépassement du plafond de 9 millions de francs pour des raisons particulières autres que sécuritaires est de 900 000 francs au plus pour les trois éditions 2022 à 2024 (niveau 2). Enfin, en cas d'événement extraordinaire, la Confédération participe à hauteur de 80 % aux coûts dépassant les niveaux 1 et 2 (niveau 3). L'Office fédéral de la police et le Service de renseignement de la Confédération sont compétents pour vérifier, en accord avec la police cantonale des Grisons, si les conditions du niveau 3 sont remplies. Le crédit d'engagement proposé comprendra les coûts supportés durant les années 2022 à 2024 par le Département fédéral de justice et police pour le niveau 1 (2,25 millions de francs par année) et le niveau 2 (300 000 francs par année).

Message

1 Contexte

Par lettre du 10 juin 2020, le gouvernement du canton des Grisons a demandé le soutien de la Confédération pour garantir la sécurité des rencontres annuelles du WEF de 2022 à 2024 à Davos. Ce soutien revêt la forme d'un engagement de l'armée en service d'appui et d'une participation au financement des mesures de sécurité prises lors de ces rencontres.

Bien que le canton des Grisons qui accueille la conférence du WEF bénéficie de l'appui d'un engagement intercantonal de police (IKAPOL), le service d'appui de l'armée demeure nécessaire compte tenu du dispositif de sécurité requis par la présence, lors de ces événements, de plus de 200 chefs d'État, chefs de gouvernement et autres personnes jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international. La Suisse est donc tenue d'assurer leur protection.

Par lettre du 7 décembre 2020 au Conseil fédéral, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a attesté la subsidiarité de ces engagements. Conformément à la demande de la CCDJP, il s'agit pour l'armée d'appuyer le dispositif de sécurité des rencontres du WEF.

En plus de l'engagement opérationnel, les obligations internationales de la Suisse impliquent également que la Confédération participe au financement des mesures de sécurité prises lors des rencontres annuelles du WEF. Déjà au cours des dernières années, ces dépenses ont été réparties entre la fondation du WEF, la Confédération et le canton et la commune hôtes. Soucieuse de répondre aux questions et aux attentes du Parlement et du public, la fondation du WEF a décidé d'augmenter sa participation qui passe de 2/8 à 3/8 des coûts annuels, devenant ainsi la contributrice principale.

Les rencontres annuelles du WEF n'ont également pas été épargnées par l'épidémie de COVID-19 qui a empêché l'organisation de rassemblements de grande ampleur à travers le monde. Cette situation concerne notamment l'édition 2021 du WEF qui devait se dérouler à Davos du 25 au 29 janvier 2021¹. Afin de préserver la santé et la sûreté de tous les participants, le 7 décembre 2020, la fondation du WEF a décidé de reporter cette édition et de l'organiser du 17 au 20 août 2021 à Singapour.

Ainsi, bien qu'il soit prévu que les éditions 2022 à 2024 se déroulent à Davos, du 17 au 21 janvier 2022, du 16 au 20 janvier 2023 et du 15 au 19 janvier 2024, il n'est pas exclu que des adaptations soient nécessaires en amont de ces événements.

2 Avis du Conseil fédéral concernant le WEF

Les rencontres annuelles du WEF sont importantes pour la Suisse. Elles constituent une plate-forme de premier ordre permettant aux représentants suisses de présenter la position et les préoccupations de notre pays à nos partenaires étrangers des secteurs

¹ FF 2018 967

économique et politique. La tenue de cet événement renforce également le rôle de la Suisse en tant qu'État hôte de conférences internationales et de siège d'organisations internationales.

Depuis plusieurs années, le Conseil fédéral qualifie les rencontres du WEF d'événement extraordinaire au sens l'art. 48 de l'ordonnance du 24 juin 2020 sur la protection des personnes et des bâtiments relevant de la compétence fédérale (OPF)², au motif que les rencontres annuelles du WEF regroupent pendant quelques jours à Davos, entre 200 et 300 chefs d'État, chefs de gouvernements, ministres, hauts représentants d'organisations internationales et membres de familles royales jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international. Les moyens et les ressources déployés par la Confédération sont mis en œuvre pour assurer la sécurité de ces personnes et non pas pour protéger les rencontres de la fondation de droit privé du WEF.

Bien que ces manifestations se déroulent à Davos, leur impact dépasse largement les frontières du canton des Grisons. Ce constat est illustré par le fait que, lors de ces événements, les corps de police d'autres cantons participent, dans d'autres régions de la Suisse, à l'engagement IKAPOL. Or, la police cantonale des Grisons, qui est responsable de la sécurité de la manifestation, n'est pas en mesure d'assumer seule de telles obligations, même appuyée par l'engagement IKAPOL. Par conséquent, le Conseil fédéral est de l'avis que l'engagement de l'armée en service d'appui au profit du canton des Grisons reste nécessaire. Cette position est conforme à la politique exposée par le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique de sécurité, dans le contexte de la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent: en cas d'événements planifiables et durant les phases de surcharge temporaires, l'armée doit être engagée pour appuyer la police en surveillant et en sécurisant des infrastructures critiques et de grandes manifestations³.

Compte tenu du grand nombre de participants jouissant d'une protection spéciale lors des rencontres du WEF, le Conseil fédéral est de l'avis que le canton des Grisons doit également bénéficier d'une indemnisation équitable pour les mesures de sécurité qu'il doit prendre dans le cadre des événements extraordinaires que constituent les rencontres annuelles du WEF, comme le prévoient les art. 28, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)⁴ et 48 OPF. En effet, même si les cantons sont tenus de prendre sur leur territoire les mesures nécessaires à l'exécution des obligations de protection qui incombent à la Suisse en vertu du droit international public (art. 24 LMSI), la protection des personnes jouissant d'une telle protection demeure une tâche de la Confédération (art. 2, al. 2, let. b, LMSI).

La fondation du WEF a toujours participé au financement des mesures de sécurité. Pour les prochaines éditions des rencontres annuelles du WEF, elle a d'ailleurs décidé d'augmenter sa participation financière aux frais de sécurité et en deviendra la principale contributrice. Le Conseil fédéral se félicite de cette décision qui permet ainsi de réduire la charge financière assumée par la Confédération (ch. 5.3).

² RS 120.72

³ Voir à ce propos le ch. 3.3.2 du rapport du Conseil fédéral du 24 août 2016 «La politique de sécurité de la Suisse»; FF 2016 7549.

⁴ RS 120

Au regard du niveau de menace, inchangé au cours des dernières années, le dispositif de protection pour les rencontres annuelles du WEF de 2022 à 2024 doit être maintenu au même niveau qu'auparavant afin que la Suisse puisse remplir les obligations qui lui incombent en matière de protection en vertu du droit international.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil fédéral propose d'approuver l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur du canton des Grisons et de poursuivre la participation de la Confédération au financement des autres mesures de sécurité prises par ce canton pour trois ans, de 2022 à 2024.

3 **Appréciation de la situation en termes de sécurité**

Il ressort de l'analyse de la situation sécuritaire prévisible pour les prochaines éditions du WEF que cinq types de menace devront être pris en considération dans l'établissement du dispositif de sécurité: l'extrémisme de gauche qui s'oppose à la mondialisation, le terrorisme djihadiste ou ethnonationaliste, les actes d'espionnage et les cyberattaques contre les organes de sécurité, ainsi que les menaces contre les magistrats et les représentants des institutions engagés dans la gestion de l'épidémie de COVID-19. L'extrémisme de gauche concerne l'ensemble du territoire suisse. Les menaces terroristes et l'espionnage concernent essentiellement les sites où se dérouleront les rencontres annuelles du WEF et leurs alentours. L'espionnage peut toutefois s'exercer dans le cyberspace.

Les analyses effectuées par les services de renseignement démontrent qu'en Suisse, les milieux extrémistes de gauche présentent un potentiel de violence, de manière générale et particulièrement dans le contexte du WEF, comme en ont notamment témoigné les incendies criminels perpétrés en janvier et en avril 2018 contre le consulat de Turquie à Zurich, ainsi qu'en mai 2019 contre le Secrétariat d'État à l'économie à Berne. Ce dernier a également fait l'objet d'un attentat, qui a échoué, dans le contexte du WEF 2018. Le risque d'attaques contre le WEF reste cependant réduit et les éditions 2019 et 2020 du WEF se sont déroulées sans incident, pour l'essentiel. Au fil des ans, les formes de protestation contre le WEF ont changé. Les manifestations de masse à Davos même et dans d'autres lieux ont fait place à des manifestations et à des actions de moindre ampleur – autorisées ou non – dans divers endroits en Suisse, moins fréquentes et rassemblant moins d'opposants. Cette évolution s'explique d'une part par le dispositif de sécurité important dont bénéficient les rencontres du WEF et d'autre part par la situation géographique particulières de Davos.

À Davos, les possibilités d'accès au site des rencontres du WEF sont limitées. Il est donc possible de mettre en place un contrôle d'accès systématique, dont l'effet dissuasif, couplé aux mesures de police prises aux frontières en vertu de l'art. 67, al. 4, de la loi du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration⁵ contre les opposants violents au WEF connus des services de sécurité, permet de réduire considérablement

⁵ RS 142.20; des mesures d'interdiction similaires sont prises contre les membres d'organisations extrémistes djihadistes.

les possibilités de manifestations de grande ampleur ou d'attaques violentes. Des interdictions d'entrée sont également mises en œuvre contre les membres connus d'organisations terroristes.

Les menaces à l'encontre des magistrats et des représentants des institutions engagés dans la gestion de l'épidémie de COVID-19 ont fortement augmenté ces derniers mois en Suisse. Bien qu'aucune action violente n'ait été recensée jusqu'à présent, la menace provenant des milieux s'opposant aux mesures anti-COVID-19 doit être prise en compte. La gravité de ces menaces dépendra durant les prochains mois du développement de l'épidémie, ainsi que de la durée et de la sévérité des mesures qui seront éventuellement décidées par le Conseil fédéral.

La situation est toutefois plus imprévisible en ce qui concerne l'état de la menace terroriste, qui émane principalement du terrorisme djihadiste. Les attentats perpétrés en Europe depuis 2015 et les activités persistantes de groupes et d'organisations djihadistes montrent que cette menace reste élevée, voire très élevée, dans de nombreux pays européens. Il faut par conséquent s'attendre à d'autres actes terroristes. Ceux-ci peuvent prendre la forme d'attentats commis par des auteurs isolés ou de petits groupes, ou d'actes plus complexes et de plus grande envergure. En Suisse, si la menace terroriste liée à Al-Qaïda reste présente, elle dépend principalement des agissements effectifs ou planifiés de l'«État islamique». Bien que cette organisation ne devrait plus à l'avenir contrôler de territoires, la menace qu'elle représente restera considérable, notamment en raison du retour en Europe de combattants aguerris. La menace provenant de certains groupes ethnonationalistes ne doit pas être sous-estimée. Le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) est en mesure de réagir à court terme à tous les événements en lien avec la question kurde, par des manifestations et des actions diverses. Jusqu'à présent, les manifestations de protestation et les événements culturels du PKK en Suisse se sont déroulés, en grande partie, sans incident en raison des efforts déployés par les cadres plus âgés pour maîtriser les jeunes activistes. Des groupuscules d'extrême-gauche ont déjà causé des dégâts matériels à l'occasion d'actions de protestation. Quelques sympathisants du PKK et jusqu'à présent des groupes inconnus de jeunes pourraient causer ce type de dégâts, même si ce n'est pas directement au nom du PKK. Malgré les discours modérés, il faut donc s'attendre à des actes de violence.

En ce qui concerne la menace d'espionnage, il faut tenir compte du fait que des personnalités de haut rang du monde économique, politique et culturel participent au WEF. Elles constituent des cibles intéressantes pour des services de renseignement étrangers du fait de leur fonction et de leur accès à des informations. Des actes d'espionnage contre des participants sont probables à l'extérieur comme à l'intérieur des bâtiments. On peut supposer que certains représentants de délégations officielles travaillent pour des services de renseignement étrangers. Ces personnes sont susceptibles de participer à des actions contre d'autres participants. Les hôtels des participants au WEF pourraient être la cible de cyberattaques menées par des services de renseignement étrangers ou d'autres acteurs. Les cyberattaques peuvent également viser les organes de sécurité, notamment en affectant la disponibilité de leurs systèmes critiques et de leurs plates-formes Internet.

Compte tenu de la menace terroriste qui reste élevée, du potentiel de violence des milieux extrémistes de gauche et du risque d'espionnage en Suisse, un dispositif de

sécurité robuste restera nécessaire à l'avenir pour assurer la sécurité des rencontres annuelles du WEF.

En d'autres termes, les mesures destinées à prévenir les actes de sabotage et les attentats terroristes et les mesures de protection des ouvrages et des personnes protégées par le droit international restent indispensables. Au vu de la situation actuelle, elles ne peuvent donc être allégées.

4 Engagement intercantonal de police (IKAPOL)

Par lettre du 14 octobre 2020, le gouvernement du canton des Grisons a demandé au président de la CCDJP d'approuver sa demande d'appui de l'armée datée du 10 juin 2020 et de vérifier si les conditions d'un engagement subsidiaire de sûreté pour les années 2022 à 2024 étaient réunies. Après examen de cette demande, le 7 décembre 2020, le groupe de travail Coopération policière intercantonale lors d'événements extraordinaires (CPI) de la CCDJP a confirmé la subsidiarité du soutien demandé par les Grisons. Selon le groupe de travail CPI, l'expérience des dernières années a démontré que les risques qui requièrent la mise en place d'un dispositif de sécurité de la police et de l'armée lors du WEF demeurent. De ce fait, les forces de sécurité auront pour missions de prévenir les actes de sabotage et d'espionnage et les attaques terroristes, d'assurer la sécurité des personnes jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international public et de protéger les bâtiments et autres infrastructures critiques. Elles mettront en place des dispositifs anti-manifestations sur le lieu des rencontres annuelles du WEF et dans d'autres villes de Suisse.

Comme les rencontres annuelles du WEF ont des implications sur l'ensemble du pays, les mesures de sécurité prévues pour les éditions de 2022 à 2024 doivent couvrir toute la Suisse et ses frontières, compte tenu des expériences des années précédentes. Ainsi, les cantons continueront au cours des années à venir de fournir des policiers dans le cadre d'un engagement IKAPOL en vue de soutenir le canton des Grisons. Il en découle de nombreuses tâches supplémentaires pour les corps de police des cantons et des grandes villes qui devront d'une part, protéger la conférence sur son emplacement et sur ses principaux axes d'accès, et d'autre part, gérer les implications du WEF pour l'ensemble du territoire suisse et assurer le contrôle aux frontières. En conséquence, la capacité des cantons à fournir durant cette période davantage d'effectifs dans le cadre d'un engagement IKAPOL pour protéger les villes et d'autres événements hors du canton des Grisons sera réduite.

Dans ces circonstances et afin de soulager les polices cantonales de l'engagement IKAPOL, le groupe de travail CPI considère que les conditions d'un engagement subsidiaire de l'armée au profit du canton des Grisons sont réunies.

Le groupe de travail Opérations de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse se chargera, pour les années 2022 à 2024 également, de la répartition des forces de police entre les concordats et les cantons (ou les villes) et soumettra sa proposition pour décision au groupe de travail CPI.

L'engagement IKAPOL génère des coûts supplémentaires pour les cantons participants. Le canton hôte de la manifestation dédommagera directement les cantons concernés. La Confédération participera aux coûts sur la base du dispositif présenté dans le présent message (ch. 5.3).

5 Soutien de la Confédération au canton des Grisons

5.1 Service de renseignement intégré

Comme pour les rencontres du WEF des années précédentes, un service de renseignement intégré, placé sous la responsabilité du Service de renseignement de la Confédération (SRC), sera mis en place durant les rencontres qui auront lieu lors des éditions 2022 à 2024. Le service de renseignement intégré regroupera le SRC et les moyens de renseignement des organes de sécurité, tels que les corps de police cantonaux et l'armée. Il s'agira pour le SRC de synthétiser les informations récoltées par les cellules de renseignement des organes de sécurité et de partager avec ceux-ci les analyses qui en découlent pour la situation sécuritaire. Les activités de conduite des organes de sécurité seront soutenues par des appréciations globales de la situation et par la mise à disposition de la présentation électronique de la situation. De plus, en amont des prochaines rencontres annuelles du WEF, le SRC, l'Office fédéral de la police (fedpol) et l'Administration fédérale des douanes examineront l'opportunité de prendre des mesures de police aux frontières contre des opposants violents au WEF venant de l'étranger et connus des services de sécurité (interdictions d'entrée).

5.2 Engagement de l'armée

5.2.1 Tâches de l'armée

L'armée assistera les autorités du canton des Grisons dans le cadre des rencontres du WEF 2022 à 2024 en fournissant des troupes en service d'appui pour des tâches subsidiaires de sûreté et d'appui. Elle protégera des ouvrages et des personnes conformément à l'ordonnance du 3 septembre 1997 sur le recours à la troupe pour assurer la protection de personnes et de biens⁶. En outre, elle assistera les autorités civiles dans les domaines de la logistique, du transport aérien de personnes à protéger en vertu du droit international public, du Service sanitaire coordonné, de l'aide au commandement et de la défense A, B et C. Les moyens seront affectés selon le principe de proportionnalité.

La protection de l'espace aérien est elle aussi importante pour le bon déroulement des rencontres du WEF. Au sens de l'art. 1, al. 1, let. c, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)⁷, l'armée sauvegarde la souveraineté sur l'espace aérien suisse. Afin d'assurer la sécurité des personnes jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international, elle renforcera le service de police aérienne par l'établissement d'une zone restreinte.

⁶ RS 513.73

⁷ RS 510.10

La responsabilité de l'engagement, exception faite des mesures visant à sauvegarder la souveraineté sur l'espace aérien, incombera à la police cantonale des Grisons. Celle-ci communiquera par écrit la mission aux troupes qui lui ont été attribuées, après en avoir discuté avec le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), en réglant en particulier les compétences, les rapports de subordination, les pouvoirs de police de l'armée, ainsi que les voies de service. Le canton appuyé informera la population des tâches et des activités de la troupe avant et pendant l'engagement de cette dernière.

Bien que les rencontres annuelles soient des événements de grande envergure, ils constituent pour l'armée des événements planifiables. Les besoins en prestations de sécurité qui en découlent peuvent par conséquent être couverts en regroupant les cours de répétitions de plusieurs corps de troupe durant la période de déroulement d'une édition du WEF. Dans la pratique, le service d'appui dans le cadre du WEF revient à conduire conjointement les cours de répétition ordinaires de ces corps de troupe. Cela ne remet toutefois pas en cause la capacité de l'armée à effectuer des tâches imprévues non liées aux rencontres du WEF. En effet, pour répondre à de tels besoins, l'armée a la possibilité de mobiliser les formations de milice à disponibilité élevée. Celles-ci sont en mesure d'entrer en service 24 heures après leur mise en alerte, comme ce fut le cas en mars 2020, lors du service d'appui dans le cadre des mesures destinées à lutter contre la pandémie de COVID-19⁸. Pendant la durée des rencontres du WEF, l'armée restera en mesure d'effectuer d'autres engagements sur le territoire suisse.

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

Sous réserve d'un changement de date, l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur du canton des Grisons se déroulera du 11 au 27 janvier 2022, du 10 au 26 janvier 2023 et du 9 au 25 janvier 2024. Les travaux de montage et de démontage du dispositif s'effectueront dès le mois de décembre de l'année précédant l'événement et dans les jours qui suivent la fin de l'engagement.

L'engagement en service d'appui des autorités civiles dans le cadre des mesures de sécurité des rencontres annuelles du WEF comprendra un effectif maximal de 5000 militaires, formations professionnelles et de milice confondues. L'ampleur de ce service d'appui est donc inchangée par rapport aux années précédentes.

Durant la période couvrant les éditions du WEF organisées en 2019 et 2020, le concept d'engagement de l'armée et de la police a constamment été optimisé en fonction de la situation sécuritaire. Sur la base des moyens engagés lors des dernières éditions du WEF, l'engagement d'un effectif moyen d'un peu moins de 5000 militaires en service d'appui est envisageable pour chacune des années de la période couverte par le présent message. L'expérience a montré qu'en général, sur cet effectif, environ 1/3 participe à la protection des ouvrages et des personnes sur divers emplacements, tandis que les 2/3 restants font partie du dispositif de police aérienne et de transport aérien. L'effectif maximal proposé de 5000 militaires prend en compte les prestations d'exploitation dans le secteur arrière, les relèves et les réserves.

⁸ FF 2020 3343

Le commandant de l'engagement subsidiaire est le chef du Commandement des opérations.

5.2.3 Mesures visant à protéger l'espace aérien

5.2.3.1 Contrôle du trafic aérien

Pour assurer la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien suisse et la sécurité de ce dernier, le Conseil fédéral, se fondant sur l'art. 7 de la loi du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)⁹, restreindra l'utilisation de l'espace aérien au-dessus de la région de Davos pour le trafic aérien civil, comme suit (plages horaires selon l'heure locale):

- du vendredi 14 janvier 2022, 8 h 00 heures, au dimanche 23 janvier 2022, 17 h 00 heures;
- du vendredi 13 janvier 2023, 8 h 00 heures, au dimanche 22 janvier 2023, 17 h 00 heures;
- du vendredi 12 janvier 2024, 8 h 00 heures, au dimanche 21 janvier 2024, 17 h 00 heures.

En fonction du niveau de la menace, les Forces aériennes doivent pouvoir lever, temporairement et à court terme, les restrictions imposées à l'aviation civile.

Dimension horizontale

- Centre de Davos 46°48'53" N 009°50'58" E, rayon de 25 miles nautiques (46,3 km environ, incluant l'espace aérien de la Principauté de Liechtenstein).

Dimension verticale

- Du sol à FL 195 (env. 5950 m au-dessus du niveau de la mer).

Conformément au droit en vigueur et notamment à l'art. 12 de l'ordonnance du 23 mars 2005 sur la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien (OSS)¹⁰, l'espace aérien décrit est soumis aux règles sur la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien en cas de navigation aérienne restreinte. Le trafic aérien ne peut utiliser la zone de restriction qu'à condition de remplir les conditions fixées par l'art. 13 OSS. Les Forces aériennes, après examen de la situation et en tenant compte des aspects liés à la sûreté, peuvent alléger les mesures pour l'aviation civile. La décision des Forces aériennes est définitive.

Pour autant que le niveau de la menace le permette, les Forces aériennes peuvent, en accord avec l'Office fédéral de l'aviation civile, ordonner des mesures techniques de sécurité aérienne moins contraignantes pour assurer un trafic aérien sûr dans l'espace aérien de la région de Davos.

Conformément à l'échange de notes du 27 janvier 2003 entre la Suisse et le Liechtenstein concernant la collaboration entre les autorités suisses et liechtensteinoises

⁹ RS 748.0

¹⁰ RS 748.111.1

dans le secteur de l'aviation civile¹¹, l'aménagement de l'espace aérien dans la région de la Principauté de Liechtenstein relève de l'autorité fédérale compétente.

L'accord de police aérienne conclu le 28 septembre 2017 avec l'Autriche¹² est entré en vigueur le 1^{er} février 2019. Grâce à cet accord qui a été mis en œuvre pour la première fois lors du WEF 2020, la gestion du dispositif de protection aérienne a été facilitée et le niveau de sécurité dans l'espace aérien au-dessus de Davos a été augmenté. Concrètement, les forces aériennes des deux pays peuvent désormais identifier des avions civils suspects également au-dessus du territoire national frontalier de l'autre partie et intervenir en cas de besoin. Pour la première fois, les opérations transfrontalières ont pu être coordonnées directement par les centrales d'engagement nationales des deux parties et le survol de la frontière commune n'a plus été soumis à des autorisations administratives préalables. Par ailleurs, le nouvel accord permet de faire usage de la globalité des espaces aériens nationaux respectifs, alors qu'auparavant seule une zone de 25 miles nautiques (environ 46 km) autour de Davos était accessible au-dessus du territoire autrichien. Toutefois, les parties ne sont autorisées à faire usage des armes comme mesure de police aérienne de dernier recours qu'avec leurs propres avions et au-dessus de leur propre territoire.

5.2.3.2 Compétence d'ordonner des mesures relevant de la police aérienne

Conformément à l'OSS, la compétence d'ordonner des mesures relevant de la police aérienne, exception faite d'un ordre de tir, relève des Forces aériennes.

La compétence d'ordonner l'usage des armes afin de faire respecter les mesures de police aérienne dans l'espace de souveraineté de la Suisse est réglée à l'art. 92a, al. 5, LAAM, aux termes duquel «le chef du DDPS ordonne l'usage des armes. Il peut déléguer la compétence décisionnelle concernant l'usage des armes au commandant des Forces aériennes.»

5.3 Participation au financement des mesures de sécurité par l'octroi d'un crédit d'engagement

En vertu de l'art. 48 OPF, la Confédération peut accorder, sur requête cantonale et dans le cadre des crédits autorisés, des indemnités en cas d'événements extraordinaires, notamment pour des mandats particuliers et importants de surveillance et de protection des personnes. Le 28 juin 2000, le Conseil fédéral a établi pour la première fois la participation de la Confédération aux frais de sécurité des rencontres annuelles du WEF. La poursuite de la participation de la Confédération au financement est nécessaire, car l'intérêt national à l'organisation en Suisse des rencontres annuelles du WEF reste inchangé.

¹¹ RS 0.748.095.14

¹² Accord entre la Confédération suisse et la République d'Autriche sur la collaboration en matière de sûreté aérienne transfrontalière contre les menaces aériennes non militaires; RS 0.513.216.31.

Le plafond des dépenses de 9 millions de francs, qui avait dû être adapté en vue des éditions 2019 à 2021, s’est avéré suffisant et n’a plus nécessité l’octroi de crédits supplémentaires pour le financement des mesures de sécurité. Compte tenu du niveau de menace qui est resté inchangé au cours des dernières années, le plafond sera donc maintenu au même montant pour les rencontres 2022 à 2024 du WEF à Davos.

La clé de répartition des dépenses entre la Confédération, le canton des Grisons, la commune de Davos et la fondation du WEF est adaptée pour les futures éditions du WEF. En effet, soucieuse de répondre aux questions et aux attentes du Parlement et du public, la fondation du WEF a décidé d’augmenter sa participation au financement des mesures de sécurité. Sa part augmente ainsi de 2/8 à 3/8, faisant d’elle la principale contributrice. La participation de la Confédération est par conséquent ramenée de 3/8 à 2/8. Les participations du canton des Grisons (2/8) et de la commune de Davos (1/8) restent inchangées.

La participation financière de la Confédération aux dépenses de sécurité pour les rencontres annuelles 2022 à 2024 s’effectuera, comme les années précédentes, selon un modèle de financement à trois niveaux.

Niveau 1

Le plafond des dépenses de sécurité se monte à 9 millions de francs par année. Les partenaires participent aux dépenses comme suit:

Partenaire	Montant en francs	Part
Canton des Grisons	2,25 million	2/8
Commune de Davos	1,125 million	1/8
Confédération	2,25 millions	2/8
WEF	3,375 millions	3/8
Plafond des dépenses	9 millions	

Niveau 2

Si le plafond des dépenses de sécurité est dépassé pour des raisons particulières, le niveau de financement 2 est mis en œuvre.

Un tel dépassement peut par exemple se produire pour les raisons suivantes:

- participation annoncée à court terme d’un nombre exceptionnel de personnes à protéger en vertu du droit international;
- adaptation importante à court terme du concept de conférence du WEF;
- augmentation significative des coûts d’hébergement du personnel de sécurité extracantonal;
- élargissement de la zone de sécurité à Davos en raison du nombre de personnes à protéger;
- augmentation des coûts liée à des conditions météorologiques difficiles.

Dans un tel cas, la Confédération met à disposition pour la couverture des frais de sécurité qui dépassent le plafond de 9 millions de francs par rencontre annuelle, des ressources supplémentaires d'un montant total de 900 000 francs au plus pour les trois rencontres annuelles organisées durant la période 2022 à 2024.

Les dépenses qui dépassent le montant prévu à ce niveau sont ensuite réparties selon la clé de répartition du niveau 1, pour autant que les mesures prévues au niveau 3 ne soient pas mises en œuvre.

Niveau 3

En cas d'événements extraordinaires (p. ex. actes terroristes, attentats visant des dirigeants politiques ou économiques, ou encore graves menaces avec indices concrets laissant supposer que de tels actes pourraient être perpétrés), la Confédération participe à hauteur de 80 % aux dépenses dépassant les niveaux 1 et 2. Les 20 % restants sont répartis entre le canton des Grisons, la Commune de Davos et le WEF.

En accord avec la police cantonale des Grisons, fedpol et le SRC sont compétents pour vérifier si les conditions du niveau 3 sont remplies.

Le plafond des dépenses, la clé de financement et les modalités de paiement sont consignés dans un accord couvrant trois années et conclu entre les partenaires concernés. Comme cet accord s'étend sur plusieurs exercices budgétaires, un crédit d'engagement est nécessaire.

6 Conséquences financières

6.1 Conséquences financières pour la Confédération

L'engagement de l'armée en service d'appui dans le cadre des rencontres annuelles du WEF n'a pas de conséquences financières sur le budget de la Confédération. La mise sur pied des formations engagées dans le cadre des conférences du WEF fait partie intégrante du plan annuel des services de l'armée, leur déploiement n'engendre donc pas de coûts supplémentaires. Les militaires convoqués accomplissent leur cours de répétition annuel dans le cadre de ce service d'appui. En d'autres termes, ce service d'appui engendre des coûts presque équivalents à ceux que les formations engagées engendreraient si elles accomplissaient leur service d'instruction annuel. Ces coûts correspondent à un montant maximal d'environ 32 millions de francs. L'engagement de l'armée en service d'appui dans le cadre des rencontres annuelles du WEF est par conséquent couvert par le budget ordinaire du DDPS.

Les coûts des engagements de l'armée lors des éditions du WEF 2019 (29,65 millions de francs) et 2020 (29,74 millions de francs) sont restées légèrement en dessous du budget annuel de 32 millions présenté dans le précédent message couvrant les éditions 2019 à 2021 du WEF¹³. Par conséquent, ce budget peut être maintenu pour la période

¹³ Message du 14 février 2018 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 et l'arrêté fédéral sur la participation de la Confédération au financement des mesures de sécurité prises par le canton des Grisons lors des rencontres annuelles du Forum économique mondial 2019 à 2021 de Davos; FF **2018** 967.

couverte par le présent message, notamment parce que la situation sécuritaire est restée inchangée.

Le DDPS loue à la police cantonale grisonne du matériel et des véhicules qui n'ont pas de lien direct avec l'engagement de l'armée. Les émoluments correspondants, qui sont calculés conformément aux directives concernant les activités commerciales au DDPS, s'élèvent à quelque 4 millions de francs. Comme cela a été fait pour les années passées, pour les rencontres annuelles du WEF de 2022 à 2024, la Confédération renonce à percevoir ces émoluments conformément à l'art. 3, al. 2 de l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments¹⁴.

Enfin, les dépenses d'exploitation supplémentaires du DDPS, qui s'élèvent à quelque 100 000 francs (préparation et reprise de matériel et de véhicules, maintenance, matériel de consommation), seront facturées au canton des Grisons.

Comme l'accord de participation au financement signé par la Confédération s'étend sur plusieurs exercices budgétaires, un crédit d'engagement est nécessaire. Celui-ci comprendra les coûts supportés durant les années 2022 à 2024 par le Département fédéral de justice et police (DFJP) (ch. 5.3) pour le niveau 1 (2,25 millions de francs par année) et le niveau 2 (900 000 francs), soit un montant total de 7,65 millions de francs couverts par le budget ordinaire du DFJP.

Pour toute participation de niveau 3, de même que pour toute participation de niveau 2 qui dépasserait la somme annuelle prévue de 300 000 francs, le Conseil fédéral proposera en temps voulu au Parlement les crédits supplémentaires ou additionnels nécessaires.

La nouvelle clé de financement des mesures de sécurité permet de réduire la participation de la Confédération de 37,5 % à 25 %. Globalement, la répartition des dépenses entre la Confédération et ses partenaires se présente comme suit:

	Financement par la Confédération		Financement par des tiers
	Département	Montant en millions de francs	GR, Davos, WEF Montant en millions de francs
Coûts des prestations de la police cantonale grisonne pour la protection des ouvrages et des personnes ainsi que l'appui logistique; les frais de sécurité additionnels qui pourraient notamment découler d'une augmentation de la menace sont répartis de manière échelonnée entre les partenaires de financement.	DFJP	2,25	6,75
Valeur de l'engagement de l'armée couvert par le budget ordinaire du DDPS (sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien, protection des ouvrages et prestations en matière d'aide au commandement et de logistique).	DDPS	32,0	–

14 RS 172.041.1

	Financement par la Confédération		Financement par des tiers
	Département	Montant en millions de francs	GR, Davos, WEF Montant en millions de francs
Frais de location de matériel et de véhicules aux polices cantonales conformément à l'ordonnance général du 8 septembre 2004 sur les émoluments et au règlement de la Base logistique de l'armée relatif à la location du matériel de l'armée.	DDPS	4,0	–
Frais d'exploitation supplémentaires du DDPS pour la préparation et la reprise de matériel et de véhicules ainsi que pour la remise en état et le matériel de consommation.	–	–	0,1 à la charge du canton des Grisons

6.2 Conséquences financières pour les cantons

Conformément au principe de subsidiarité, la police cantonale des Grisons est responsable de l'engagement des moyens de l'armée mis à sa disposition par la Confédération. Grâce à ces moyens supplémentaires, le canton des Grisons et les autres cantons participant à l'engagement IKAPOL seront en mesure de garantir la sécurité des rencontres du WEF à Davos.

Comme les frais des engagements de l'armée en service d'appui sont inclus dans le budget de la Confédération, ces engagements n'ont pas de conséquences financières pour les cantons.

7 Relation avec le programme de législation

Les projets ne sont annoncés ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de législation 2019 à 2023¹⁵ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de législation 2019 à 2023¹⁶. Ils correspondent toutefois à l'objectif 15 du message sur le programme de la législation 2019 à 2023 («La Suisse connaît les menaces intérieures et extérieures qui pèsent sur sa sécurité et dispose des instruments nécessaires pour y parer efficacement»). Les présents arrêtés doivent d'une part permettre l'engagement subsidiaire de l'armée en faveur du canton des Grisons dans le cadre des mesures de sécurité prises pour les rencontres annuelles du WEF de 2022 à 2024 et octroyer à la Confédération un crédit d'engagement afin qu'elle puisse participer au financement des autres mesures de sécurité prises par le canton des Grisons pour l'organisation de ces trois éditions.

¹⁵ FF 2020 1709

¹⁶ FF 2020 8087

8 Procédure de consultation

Les projets n'ont pas fait l'objet d'une procédure de consultation au sens de l'art. 3, al. 1, let. d. et e, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)¹⁷. En vertu de l'art. 3a, al. 1, let. b, LCo, il est possible de renoncer à une procédure de consultation lorsqu'aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues, notamment parce que l'objet dont traite le projet a déjà été mis en consultation précédemment. Le Conseil fédéral soutient le canton des Grisons à sa demande. L'engagement de l'armée en service d'appui fait l'objet d'une coordination étroite entre la Confédération et le canton des Grisons. La participation financière de la Confédération aux mesures de sécurité prises par le canton des Grisons, se fonde sur l'accord conclu entre le canton des Grisons, la Confédération et les autres partenaires de financement.

9 Aspects juridiques

9.1 Constitutionnalité et légalité

9.1.1 Engagement de l'armée

Dans la mesure où la Constitution (Cst.)¹⁸ ne donne à la Confédération aucune compétence spécifique à cet égard, la responsabilité d'assurer la sûreté intérieure – et donc de veiller à la sécurité des personnes protégées par le droit international public de passage en Suisse – incombe en premier lieu aux cantons.

Aux termes de l'art. 58, al. 2, Cst., l'armée «contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population. Elle 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 d'exception. La loi peut prévoir d'autres tâches». L'art. 1, al. 2, LAAM précise en outre que lorsque les moyens des autorités civiles en Suisse ne suffisent plus, l'armée leur apporte son appui. Cet appui peut notamment être fourni dans le but de faire face à des situations de surcharge extrême ou accomplir des tâches que les autorités civiles ne peuvent plus accomplir faute de moyens ou de personnel appropriés (let. e).

Le présent message concerne un engagement subsidiaire en service d'appui aux autorités civiles sur le territoire national, conformément à l'art. 67 LAAM. Selon l'art. 67, al. 4, LAAM, le Conseil fédéral détermine quel armement est nécessaire pour assurer la protection des personnes et des troupes engagées et pour accomplir la mission.

En vertu de l'art. 70, al. 1, let. a, LAAM, le Conseil fédéral est compétent pour la mise sur pied des troupes et leur attribution aux autorités civiles. Comme l'effectif mis sur pied est supérieur à 2000 militaires, l'Assemblée fédérale doit approuver l'engagement lors de la session suivante, conformément à l'art. 70, al. 2, LAAM.

Enfin, la compétence de la Confédération de garantir la sécurité dans l'espace aérien se fonde sur l'art. 87 Cst. L'art. 7 LA prévoit que le Conseil fédéral peut restreindre

¹⁷ RS 172.061

¹⁸ RS 101

ou interdire d'une façon temporaire ou permanente l'usage de l'espace aérien suisse ou le survol de certaines zones. Conformément à l'art. 12 OSS, le commandement des Forces aériennes est compétent pour donner les autorisations en cas de navigation aérienne restreinte (al. 1). Il fixe dans l'autorisation les modalités d'utilisation de l'espace aérien et des aérodromes (al. 2). L'art. 13 OSS règle la procédure d'autorisation.

9.1.2 Participation au financement des mesures de sécurité

Conformément à l'art. 24 LMSI, les cantons prennent sur leur territoire, en accord avec la Confédération, les mesures nécessaires à l'exécution des obligations de protection qui incombent à la Suisse en vertu du droit international public. L'art. 2, al. 1 et 2, let. b, LMSI précise néanmoins qu'il incombe à la Confédération de prendre des mesures policières préventives, telles que celles visant à protéger les personnes jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international public. Dans cette perspective, l'art. 28, al. 2, LMSI prévoit que la Confédération accorde une indemnité équitable aux cantons qui doivent dans une large mesure accomplir des tâches de protection de personnes et de bâtiments en cas d'événement extraordinaire.

Conformément à l'art. 48 OPF, cette indemnité est accordée dans le cadre des crédits autorisés. L'art. 21, al. 1, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)¹⁹ prévoit que l'octroi d'une telle indemnité requiert l'adoption d'un crédit d'engagement soumis au vote de l'Assemblée fédérale (art. 167 Cst.), allant au-delà de l'exercice budgétaire en cours.

9.2 Subsidiarité

L'art. 67, al. 1, LAAM prévoit diverses situations dans lesquelles l'armée peut fournir un service d'appui aux autorités civiles. Au nombre de ces situations on peut citer: assurer la protection de personnes et la protection de biens particulièrement dignes de protection (let. b), faire face à des catastrophes, de surcharge extrême ou accomplir des tâches que les autorités civiles ne peuvent accomplir seules faute de moyens ou de personnel appropriés (let. d), accomplir d'autres tâches d'importance nationale ou internationale (let. e). Le service d'appui ne doit pas être considéré comme une aide normale. Les autorités civiles sont tenues, avant toute autre démarche, d'examiner s'il existe une alternative à l'engagement de l'armée qui soit économiquement supportable et à y recourir le cas échéant. C'est uniquement dans le cas où cela s'avère insuffisant que l'armée peut être appelée en renfort.

Selon l'art. 67, al. 2, LAAM, l'appui doit être apporté à la demande des autorités fédérales ou cantonales concernées si les conditions suivantes sont réunies: la tâche est d'intérêt public (let. a) et, sans cet appui, les autorités civiles ne pourraient l'accomplir qu'en y consacrant des moyens disproportionnés en personnel, en matériel ou en temps (let. b). Les prestations de l'armée sont demandées dans la mesure où les prestations nécessaires ne peuvent être assurées par les cantons, soit parce que la prestation

¹⁹ RS 611.0

de départ ou la capacité de durer en termes de personnel, de matériel, d'équipement ou de finances n'est pas garantie, soit parce que les cantons ne disposent pas du personnel nécessaire.

La protection de l'espace aérien est également importante pour le bon déroulement des rencontres du WEF. L'art. 67, al. 1, let. b et e, LAAM prévoit qu'il est possible d'engager des troupes pour effectuer des tâches que les autorités civiles ne peuvent accomplir seules faute de moyens ou de personnel appropriés. La sauvegarde de la souveraineté aérienne fait partie de ces tâches²⁰.

La demande adressée au Conseil fédéral par le canton des Grisons a été approuvée par le groupe de travail CPI de la CCDJP, car les corps de police des Grisons et de l'engagement IKAPOL ne sont pas en mesure de garantir seuls la sécurité des rencontres annuelles du WEF. Ainsi, la condition de subsidiarité est donnée pour un service d'appui en faveur du canton des Grisons.

9.3 Forme des actes à adopter

L'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée en service d'appui constitue un acte particulier, expressément prévu dans une loi fédérale, sur lequel l'Assemblée fédérale statue (art. 173, al. 1, let. h, Cst.). L'art. 70, al. 2, LAAM prévoit que l'approbation de l'Assemblée fédérale est nécessaire pour un engagement armé de plus de 2000 militaires ou durant plus de trois semaines.

L'arrêté fédéral concernant le financement des mesures de sécurité constitue un acte particulier relatif aux dépenses de la Confédération sur lesquelles l'Assemblée fédérale vote (art. 167 Cst.). L'art. 28, al. 2, LMSI prévoit que la Confédération accorde une indemnité équitable aux cantons lorsqu'ils doivent dans une large mesure accomplir des tâches relatives à la protection de personnes ou de bâtiments. L'art. 21, al. 1, LFC prévoit qu'un crédit d'engagement est requis lorsqu'il est prévu de contracter des engagements financiers allant au-delà de l'exercice budgétaire.

Sont sujets au référendum les arrêtés fédéraux dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoit (art. 141, al. 1, let. c, Cst.). En l'espèce, dans la mesure où ni la Constitution ni la loi ne prévoient de référendum, les actes en question revêtent la forme de l'arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, Cst.).

9.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs. Par conséquent, le frein aux dépenses ne s'applique pas aux projets en question (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

²⁰ Voir ch. 1.1.4 du message du 3 septembre 2014 relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée: dans le cadre de l'appui aux autorités civiles, le service de police aérienne peut être renforcé en cas d'événements prévisibles; FF 2014 6693.

9.5 Conformité à la loi sur les subventions

Dans le cadre des rencontres annuelles du WEF, la Confédération a le devoir d'assurer la sécurité des nombreux participants jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international (ch. 2). Le respect d'une obligation sur le plan du droit international constitue un intérêt fondamental de la Confédération. Compte tenu de la portée et de l'ampleur des rencontres annuelles du WEF, le canton des Grisons n'est pas en mesure, même assisté par un engagement intercantonal de police, d'assumer seul la mise en place et le financement d'un dispositif de sécurité adéquat (ch. 4 et 9.2).

L'art. 28, al. 2, LMSI prévoit que la Confédération accorde une indemnité équitable aux cantons qui doivent dans une large mesure accomplir des tâches de protection de personnes et de bâtiments en cas d'événement extraordinaire (ch. 9.1.2). Cette indemnité est accordée par la Confédération sous la forme d'une participation, au côté des autres partenaires, à hauteur de 2/8 d'un financement plafonné à 9 millions de francs (ch. 5.3). Comme les autres cantons participant à l'engagement IKAPOL supportent des coûts supplémentaires, ceux-ci bénéficient d'une indemnité versée par le canton des Grisons (ch. 4). Au terme de chaque exercice budgétaire, la participation de la Confédération à ce financement fait l'objet d'une facturation au DFJP. Dans le cas où les coûts effectifs restent en dessous de ce plafond, chaque partenaire bénéficie d'une économie proportionnelle à sa participation selon la clé de financement.