



18.023

Message

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

du 14 février 2018

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

Par le présent message, nous vous soumettons, d'une part, le projet d'arrêté fédéral simple sur l'engagement de l'armée en service d'appui au profit du canton des Grisons dans le cadre des mesures de sécurité prises pour les rencontres annuelles du Forum économique mondial 2019 à 2021 de Davos, d'autre part, le projet d'arrêté fédéral simple sur la participation de la Confédération au financement d'autres mesures de sécurité prises pour les rencontres annuelles du Forum économique mondial 2019 à 2021 de Davos, en vous proposant de les adopter.

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

14 février 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

L'armée fournit au canton des Grisons un service d'appui afin de lui permettre d'assurer la sécurité des rencontres annuelles du Forum économique mondial de Davos. Le Conseil fédéral propose au Parlement d'approuver ce soutien pour les années 2019 à 2021. Il lui propose également d'adopter un crédit d'engagement pour la participation de la Confédération au financement des mesures de sécurité concernées.

Par lettre du 15 novembre 2017, le gouvernement du canton des Grisons a requis de la Confédération un appui pour garantir la sécurité des rencontres annuelles du Forum économique mondial (World Economic Forum, WEF) pendant les années 2019 à 2021. Cette demande a été appuyée par lettre du 5 décembre 2017 par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police. Par conséquent, le Conseil fédéral propose au Parlement d'approuver l'engagement annuel de maximum 5000 militaires en service d'appui pour aider le canton des Grisons à mettre en place les mesures de sécurité nécessaires.

Les rencontres du WEF à Davos constituent une plate-forme de premier ordre qui permet 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 l'image de la Suisse dans le monde, ainsi que son rôle de pays hôte de conférences internationales et de siège d'organisations internationales.

Depuis 2000, le Conseil fédéral qualifie la rencontre annuelle du WEF d'événement extraordinaire au sens l'art. 12b de l'ordonnance du 27 juin 2001 sur la sécurité relevant de la compétence fédérale (OSF), en raison de sa portée pour les intérêts internationaux de la Suisse. Le Conseil fédéral maintient cette qualification.

La situation qui a prévalu durant ces dernières années restera une réalité pendant la période 2019 à 2021. En conséquence, la police cantonale des Grisons ne sera toujours pas en mesure d'assurer seule les considérables mesures de sécurité requises sans un engagement subsidiaire de l'armée, même dans le cadre d'un engagement de police intercantonal. Or, dans son rapport sur la politique de sécurité, le Conseil fédéral prévoit que dans un contexte de prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent, l'armée peut appuyer la police en surveillant et en sécurisant de grandes manifestations.

Comme par le passé, l'armée apportera son appui 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 également la sécurité dans l'espace aérien (police aérienne).

Cette participation de la Confédération à la sécurité du WEF doit être renouvelée, car l'organisation de cet événement annuel en Suisse présente toujours le même

intérêt national. De plus, la menace terroriste reste élevée et les mouvements extrémistes de gauche présentent un potentiel de violence élevé en Suisse. Un dispositif de sécurité robuste demeure donc indispensable.

L'armée finance l'engagement en service d'appui dans le cadre du budget du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Les dépenses annuelles de 28 millions de francs présentées dans les précédents messages ont été dépassées durant les dernières années. L'augmentation moyenne des coûts opérationnels s'est montée à 4 millions de francs, portant les coûts annuels à un montant d'environ 32 millions de francs pour la période couverte par le présent message. Cette augmentation des coûts est liée à l'aggravation de la situation sécuritaire en Europe qui a entraîné une augmentation des prestations fournies par l'armée, notamment dans les domaines de la défense aérienne et du transport aérien. Elle est également liée à l'augmentation du prix de l'heure de vol des avions de combat et du nombre accru de vols destinés à transporter davantage de personnes jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international public.

Avant chaque rencontre annuelle du WEF de 2019 à 2021, le DDPS soumettra aux Commissions de la politique de sécurité du Conseil national et du Conseil des Etats un rapport sur la situation en matière de sécurité et, après chaque rencontre, un rapport sur l'engagement de l'armée.

Comme c'était déjà le cas jusqu'à présent, la Confédération participera, avec le WEF et ses autres partenaires (canton des Grisons, commune de Davos), à la couverture des coûts des autres mesures de sécurité qui seront prises à l'occasion des rencontres annuelles du WEF 2019 à 2021, dans le cadre d'un modèle de financement à trois niveaux. Le Conseil fédéral a toutefois constaté que le plafond annuel des dépenses, fixé jusqu'à présent à 8 millions de francs, n'a plus été suffisant pour financer les coûts de sécurité des rencontres 2016 et 2017, qui ont toutes deux dû faire l'objet de crédits supplémentaires accordés par le Parlement.

Du point de vue de la Confédération, il est improbable que les frais de sécurité diminuent à nouveau dans un avenir proche. Par conséquent, le plafond des dépenses liées aux frais de sécurité passe de 8 à 9 millions de francs par rencontre annuelle, avec une participation de la Confédération de 3,375 millions de francs (niveau 1). De plus, 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 a été adapté: les ressources supplémentaires prévues sont désormais de 900 000 francs pour les trois rencontres annuelles organisées durant la période 2019 à 2021 (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 (fedpol) et le Service de renseignement de la Confédération (SRC) sont compétents pour juger, d'entente avec la police cantonale des Grisons, si les conditions du niveau 3 sont remplies.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Du 21 au 25 janvier 2019, du 20 au 24 janvier 2020 et du 25 au 29 janvier 2021 auront lieu, à Davos, les rencontres annuelles de la fondation de droit privé World Economic Forum (Forum économique mondial, WEF). Comme les années précédentes, un très grand nombre de participants du monde entier y sont attendus. La Suisse est tenue par le droit international public d'assurer leur protection, s'agissant en particulier de chefs d'Etat, de chefs de gouvernement et d'autres personnes jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international.

Par lettre du 15 novembre 2017, le gouvernement du canton des Grisons a requis de la Confédération un appui pour garantir la sécurité des rencontres annuelles du WEF de 2019 à 2021. Cette demande a été appuyée par lettre du 5 décembre 2017 par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP).

1.2 Position du Conseil fédéral à propos du WEF

Les rencontres annuelles du WEF à Davos 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 comme pays 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. 12b de l'ordonnance du 27 juin 2001 sur la sécurité relevant de la compétence fédérale (OSF)¹.

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 dans le cadre d'un engagement de police intercantonal. 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 qu'il expose 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 manifestations².

¹ RS 120.72

² Voir à ce propos le ch. 3.3.2 du rapport du Conseil fédéral du 24 août 2016 intitulé «La politique de sécurité de la Suisse»; FF 2016 7549.

Afin de soutenir la police cantonale de Grisons, le Conseil fédéral souhaite lui fournir des moyens en personnel et en matériel de la Confédération, sous la forme d'un service d'appui de l'armée.

Au regard de la situation sécuritaire des dernières années, le dispositif de protection pour les rencontres annuelles du WEF de 2019 à 2021 doit être maintenu au même niveau que précédemment afin que la Suisse puisse remplir les obligations qui lui incombent en matière de protection en vertu du droit international public.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil fédéral propose à nouveau d'autoriser l'engagement de l'armée en service d'appui au profit du canton des Grisons pour trois ans (2019 à 2021), comme il l'a déjà fait précédemment.

2 Appréciation de la situation en matière de sécurité

Il ressort de l'analyse de la situation sécuritaire pour les prochaines éditions du WEF que deux types de menace devront être pris en considération dans l'établissement du dispositif de sécurité. Il s'agit d'une part des milieux extrémistes de gauche qui s'opposent à la mondialisation, d'autre part le terrorisme pour motifs djihadistes. Les premiers peuvent agir sur l'ensemble du territoire de la Suisse alors que la menace terroriste concernera essentiellement les sites où se dérouleront les rencontres annuelles du WEF et leurs alentours.

Les violences survenues en marge du sommet du G20 en juillet 2017 à Hambourg ont encore une fois démontré que les grands événements internationaux réunissant des décideurs économiques influents peuvent être visés par l'extrémisme de gauche. Ces événements ont été analysés avec attention par les autorités fédérales compétentes, qui en ont tenu compte dans leur appréciation de la situation en matière de sécurité pour les rencontres du WEF couvertes par le présent message.

Les analyses effectuées par les services de renseignement démontrent qu'en Suisse, les milieux extrémistes de gauche présentent un potentiel élevé d'usage de la violence, comme en ont témoigné les nombreuses attaques incendiaires survenues depuis mars 2017 sur plusieurs chantiers à travers le pays. Le risque d'attaques contre le WEF reste cependant réduit. En effet, au fil des années, les formes de protestation contre le WEF ont changé. Les manifestations de masse à Davos même et dans d'autres lieux ont ainsi fait place à des manifestations et des actions de moindre ampleur – autorisées ou non – dans divers endroits en Suisse, et les manifestations des opposants au WEF comptent désormais moins de participants et sont devenues moins fréquentes. Cette réalité 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 isolée de Davos.

Les grandes métropoles telles que Hambourg présentent quant à elles davantage de possibilités d'accès au site concerné pour des opposants violents venus de toute l'Europe. À Davos, la situation est différente: le nombre restreint de possibilités d'accès au site des rencontres du WEF permet la mise en place d'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 fédérale du 16 décembre 2005 sur les

étrangers³ contre les opposants violents au WEF connus des services de sécurité, permet de réduire considérablement les risques de manifestations de grande ampleur ou d'attaques violentes.

La situation est toutefois plus préoccupante en ce qui concerne l'état de la menace terroriste, qui émane principalement du terrorisme djihadiste. Les attentats terroristes perpétrés en Europe depuis 2015 et les activités terroristes persistantes de groupes et d'organisations djihadistes montrent que la menace terroriste reste élevée, voire même très élevée, pour de nombreux pays européens. Il faut par conséquent s'attendre à d'autres actes de ce type. Ceux-ci peuvent aller de simples attentats, commis par des auteurs isolés ou de petits groupes, à des actes plus complexes et de plus grande envergure. En Suisse, si la menace terroriste liée à Al-Qaïda reste présente, elle est liée principalement aux agissements effectifs ou planifiés de l'«Etat islamique». Même si cette organisation ne devrait plus à l'avenir contrôler de territoires, la menace terroriste qu'elle représente reste considérable, notamment en raison du retour en Europe de combattants aguerris.

Compte tenu d'une menace terroriste qui reste élevée et du potentiel de violence élevé des milieux extrémistes de gauche en Suisse, un dispositif de sécurité robuste restera nécessaire dans les années à venir 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, ainsi que les mesures de protection des ouvrages et des personnes protégées par le droit international public, restent indispensables. Aussi, au vu des données sur la situation actuelle, elles ne peuvent être atténuées.

3 Engagement intercantonal des forces de police

Par lettre du 17 novembre 2017, le gouvernement du canton des Grisons a demandé au président de la CCDJP d'approuver la demande d'appui du canton des Grisons datée du 15 novembre 2017 et de vérifier si les conditions d'un engagement subsidiaire de sûreté au profit de ce canton pour les années 2019 à 2021 étaient réunies. Après que le groupe de travail Engagements intercantonaux de police lors d'événements exceptionnels (GIP) a examiné la demande, le président de la CCDJP et du GIP a informé le Conseil fédéral le 5 décembre 2017 du bien-fondé de la demande du canton des Grisons. Selon lui, ces dernières années, les risques qui requièrent la mise en place d'un dispositif de sécurité de la police et de l'armée lors du WEF ont eu tendance à augmenter. De ce fait, les forces de sécurité auront pour missions de prévenir les actes de sabotage 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.

³ RS 142.20, des mesures d'interdiction similaires sont prises contre les membres d'organisations extrémistes djihadistes.

Les autres cantons continueront au cours des années à venir de fournir des policiers dans le cadre d'un engagement de police intercantonal (IKAPOL) en vue de soutenir le canton des Grisons. Malgré cela, le GIP considère que l'appui subsidiaire de l'armée pour protéger les infrastructures et pour fournir des prestations de transport aérien des personnes jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international public reste indispensable. Les conditions d'un engagement subsidiaire de sûreté sont donc réunies.

Les mesures de sécurité prévues pour les rencontres du WEF de 2019 à 2021 doivent couvrir toute la Suisse et sa frontière en tenant compte des expériences des années précédentes. Ainsi, les corps de police des cantons et des grandes villes seront confrontés à de nombreuses tâches supplémentaires: d'une part, ils devront protéger la conférence dans la localité de Davos et sur ses principaux axes d'accès, et d'autre part, ils devront 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 en dehors du canton des Grisons sera extrêmement limitée, voir inexistante.

Dans ces conditions, lors du WEF, les cantons et les grandes villes devront assurer sur leur territoire les engagements de sûreté et le service d'ordre avec les effectifs restants de leurs corps de police respectifs ou avec l'aide concordataire des corps de police voisins.

Le groupe de travail Opérations de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse se chargera, pour les années 2019 à 2021 également, de la répartition des forces de police entre les concordats et les cantons (ou les villes) et soumettra sa proposition pour décision au GIP.

Les indemnités financières seront réglées par le canton des Grisons et versées directement aux cantons concernés. La Confédération participera à ces coûts sur la base du dispositif présenté dans le présent message.

4 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 pour les rencontres qui auront lieu pendant les années 2019 à 2021. Sa tâche sera de soutenir les activités de conduite des organes de sécurité par des appréciations globales de la situation et par le recours à la présentation électronique de la situation. De plus, en amont des prochaines rencontres annuelles du WEF, le SRC et l'Office fédéral de la police (fedpol) examinent 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.

5 Appui au canton des Grisons

5.1 Mission de l'armée

L'armée assistera les autorités civiles du canton des Grisons dans le cadre des rencontres du WEF qui se dérouleront à Davos de 2019 à 2021 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 biens⁴. En outre, l'armée appuiera les autorités civiles dans les domaines de la logistique, du transport aérien de personnes protégées par le droit international public et du Service sanitaire coordonné, de l'aide au commandement et de la défense A, B et C. Les moyens seront engagés selon le principe de la proportionnalité. L'armée n'assurera pas de service d'ordre.

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 fédérale du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)⁵, l'armée sauvegarde la souveraineté sur l'espace aérien suisse. Dans le cadre de l'engagement en service d'appui, elle renforcera le service de police aérienne par l'établissement d'une zone restreinte.

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

Par ailleurs, l'armée doit, à tout moment et en toute situation, être en mesure de réagir à une crise ou à un événement extraordinaire, y compris en dehors de la zone d'engagement du WEF. Or, comme l'engagement en service d'appui lors du WEF est planifié et qu'il s'effectue dans le cadre des tâches courantes de l'armée, il ne sera pas nécessaire de mobiliser spécifiquement pour cet événement. À cela s'ajoute que le nouveau système de disponibilité échelonnée mis en place dans le cadre du Développement de l'armée (DEVA) permet en cas d'événement imprévu de mobiliser et d'engager rapidement des troupes supplémentaires. Ainsi, l'armée restera en mesure d'effectuer en parallèle du WEF d'autres engagements sur le territoire suisse.

⁴ RS 513.73

⁵ RS 510.10, selon modifications du 18 mars 2016 avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

5.2 **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 au profit du canton des Grisons durera au plus du 18 au 28 janvier 2019, du 17 au 27 janvier 2020 et du 22 janvier au 1^{er} février 2021.

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.

Durant la période couvrant les éditions du WEF organisées entre 2016 et 2018, 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 annuel d'environ 4000 militaires en service d'appui est envisageable pour chacune des années de la période couverte par le présent message. Sur cet effectif, un tiers environ participera à la protection des ouvrages et des personnes à Davos et dans la région, tandis que les deux tiers restants feront partie du dispositif de police aérienne et de transport aérien. L'effectif maximal de 5000 militaires prend en compte les prestations d'exploitation dans le secteur arrière, les relèves et les réserves.

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

5.3 **Mesures visant à protéger l'espace aérien**

5.3.1 **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 fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)⁶, restreindra comme suit l'utilisation de l'espace aérien au-dessus de la région de Davos pour le trafic aérien civil (plages horaires selon l'heure locale):

- le vendredi 18 janvier 2019, de 8 heures à 17 heures, ainsi que du lundi 21 janvier 2019, 8 heures, au samedi 26 janvier 2019, 17 heures;
- le vendredi 17 janvier 2020, de 8 heures à 17 heures, ainsi que du lundi 20 janvier 2020, 8 heures, au samedi 25 janvier 2020, 17 heures;
- le vendredi 22 janvier 2021, de 8 heures à 17 heures, ainsi que du lundi 25 janvier 2021, 8 heures, au samedi 30 janvier 2021, 17 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.

⁶ RS 748.0

Dimension horizontale

- Centre de Davos 46°48'02" N 009°49'54" E, rayon de 25 milles 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)⁷, 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. Dans de tels cas, la décision des Forces aériennes est définitive.

Pour autant que le niveau de la menace le permette, les Forces aériennes peuvent, d'entente 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 dans le secteur de l'aviation civile⁸, 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 signé le 28 septembre 2017 avec l'Autriche⁹ permettra d'augmenter le niveau de sécurité dans l'espace aérien au-dessus de Davos lors des rencontres du WEF. Concrètement, les forces aériennes des deux pays pourront désormais identifier des avions civils suspects également au-dessus du territoire national frontalier de l'autre partie et intervenir en cas de besoin. Toutefois, les parties ne seront autorisées à faire usage des armes comme mesure de police aérienne de dernier recours qu'avec leurs propres avions et au-dessus de leur territoire national respectif.

La conclusion de cet accord se base sur les expériences positives faites lors d'essais pilotes conduits durant les éditions 2017 et 2018 du WEF. Ces essais ont en effet permis de tester, dans la pratique et dans l'esprit de cet accord, sa mise en œuvre dans la zone restreinte liée au WEF. Cet accord devrait être entré en vigueur pour les éditions du WEF couvertes par le présent message, sous réserve de sa ratification par les Chambres fédérales.

⁷ RS 748.111.1

⁸ RS 0.748.095.14

⁹ 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; FF 2017 5737.

5.3.2 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, LAAM¹⁰, qui précise que c'est le chef du DDPS qui ordonne l'usage des armes. Il peut déléguer cette compétence décisionnelle au commandant des Forces aériennes.

6 Conséquences financières

La Confédération soutient les mesures de sécurité prises dans le cadre des rencontres annuelles du WEF de 2019 à 2021 au moyen de contributions financières et de prestations de l'armée. Eu égard à leur caractère particulier et important, les mandats de surveillance et de protection des personnes qui incombent à la police cantonale des Grisons et au concordat de police seront indemnisés selon un modèle de financement à trois niveaux. L'engagement de l'armée sera financé dans le cadre du budget du DDPS. Le canton des Grisons sera dispensé du paiement des émoluments liés à la location de matériel et de véhicules à la police cantonale grisonne. Enfin, les dépenses d'exploitation supplémentaires du DDPS seront facturés.

	Financement par la Confédération		Financement par des tiers
	Département	Montant en millions de francs	GR, Davos, WEF Montant en millions de francs
Prestations de la police cantonale grisonne et du concordat de police pour la protection des ouvrages et des personnes ainsi que l'appui logistique; les frais de sécurité additionnels qui pourraient éventuellement découler d'une augmentation de la menace sont répartis de manière échelonnée entre la Confédération et le canton des Grisons.	DEFR (SECO)	3,375	5,625
Engagement de l'armée en service d'appui pour assurer la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien, la protection des ouvrages ainsi que des prestations en matière d'aide au commandement et de logistique.	DDPS	32,0	–

¹⁰ RS 510.10, selon modifications du 18 mars 2016 avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

	Financement par la Confédération		Financement par des tiers
	Département	Montant en millions de francs	GR, Davos, WEF Montant en millions de francs
Location de matériel et de véhicules à la police cantonale grisonne conformément à l'ordonnance du 8 novembre 2006 sur les émoluments perçus par le DDPS ¹¹ et aux directives du DDPS du 30 novembre 2006 concernant les activités commerciales au DDPS ¹² .	DDPS	4,0	–
Dépenses 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

6.1 Participation de la Confédération aux dépenses de sécurité

En vertu de l'art. 12b OSF, 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. Par décision du 20 août 2003, le Conseil fédéral a établi pour la première fois, et pour plusieurs années, 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.

Le plafond des dépenses de 8 millions de francs accordé jusqu'à présent n'a plus été suffisant durant les dernières années. Ainsi, en 2016 (733 000 francs) comme en 2017 (1,05 million de francs), le Parlement a dû accorder des crédits supplémentaires. Compte tenu d'une menace inchangée, notamment en ce qui concerne le terrorisme djihadiste, la Confédération juge improbable que les frais de sécurité diminuent à nouveau dans un avenir proche. À cela s'ajoute que, depuis son introduction en 2003, le plafond des dépenses n'a jamais été adapté ni au renchérissement ni à l'évolution des salaires. Afin de répondre à cette nouvelle réalité, le plafond des dépenses passe de 8 à 9 millions de francs par rencontre annuelle.

La clé de répartition des dépenses entre la Confédération, le canton des Grisons, la commune de Davos et la fondation du WEF restera inchangé pour les trois prochaines années (2019 à 2021).

Structurellement, l'indemnisation par la Confédération pour les rencontres annuelles 2019 à 2021 continuera d'obéir à un modèle de financement à trois niveaux.

¹¹ RS 172.045.103

¹² www.vtg.admin.ch > Service > Vermietung Armeematerial

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 millions	2/8
Commune de Davos	1,125 million	1/8
Confédération	3,375 millions	3/8
WEF	2,25 millions	2/8
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 public;
- 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 du au 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 maximum de 900 000 francs pour les trois rencontres annuelles organisées durant la période 2019 à 2021.

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 entendre 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.

D'entente avec la Police cantonale des Grisons, fedpol et le SRC sont compétents pour juger si les conditions du niveau 3 sont remplies.

Le plafond des dépenses, la clé de financement et les modalités de paiement doivent être consignés dans un accord couvrant trois années et conclu entre les partenaires concernés. C'est pourquoi un crédit d'engagement est demandé pour les dépenses de sécurité. Celui-ci comprendra les coûts supportés par la Confédération pour le niveau 1 (3,375 millions de francs par année) et le niveau 2 (300 000 francs par année).

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 soumettrait en temps voulu au Parlement les crédits supplémentaires ou additionnels nécessaires.

6.2 Conséquences financières pour le DDPS

L'engagement de l'armée en service d'appui est financé dans le cadre du budget ordinaire du DDPS. Dans l'ensemble, l'engagement de l'armée au profit du WEF devrait occasionner les mêmes coûts que ceux que les formations engagées engendreraient si elles accomplissaient un cours de répétition normal. L'augmentation du nombre d'attaques terroristes survenues en Europe et notamment en France depuis 2015, a toutefois entraîné un accroissement des prestations de sécurité fournies par l'armée, notamment dans les domaines de la défense aérienne et du transport aérien. L'augmentation des coûts est également liée à l'augmentation à la fois du prix de l'heure de vol des avions de combat et de l'accroissement du nombre des vols destinés à transporter davantage de personnes jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international public. Ces facteurs expliquent que les dépenses annuelles de 28 millions de francs présentées dans le précédent message couvrant les éditions 2016 à 2018 du WEF ont été dépassées durant les dernières années. L'augmentation moyenne des frais opérationnels s'est ainsi élevée à 4 millions de francs, portant les dépenses annuelles à 32 millions de francs environ pour la période couverte par le présent message. Cette somme reste dans les limites du budget ordinaire du DDPS.

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. Ils seront remis au canton des Grisons pour les rencontres annuelles du WEF de 2019 à 2021, conformément à l'ordonnance sur les émoluments perçus par le DDPS et comme cela a du reste été fait au cours des années passées.

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

7

Relation avec le programme de la législature

Les projets n'ont été annoncés ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹³ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁴. Ils correspondent toutefois à l'objectif 15 du message sur le programme de la législature 2015 à 2019 intitulé «La Suisse connaît les menaces intérieures et extérieures qui pèsent sur sa sécurité et dispose des instruments nécessaires pour y parer efficacement», qui emploie les termes suivants: «Les instruments de la politique de sécurité doivent permettre de réagir en tout temps aux événements, y compris ceux qui ne sont pas prévisibles. Une telle capacité nécessite une coopération optimale entre tous les partenaires et une collaboration efficace entre tous les acteurs de la politique de sécurité»¹⁵. Les présents arrêtés doivent d'une part permettre l'engagement subsidiaire de l'armée au profit du canton des Grisons pour les rencontres annuelles du WEF de 2019 à 2021, d'autre part régler la répartition des dépenses de sécurité entre la Confédération, le canton des Grisons, la commune de Davos et le WEF.

8

Bases juridiques

8.1

Constitutionnalité

Dans la mesure où la Constitution fédérale (Cst.)¹⁶ 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.

Conformément à la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)¹⁷, 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.

D'autre part, en vertu de l'art. 58, al. 2, Cst., l'armée apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception».

Enfin, la compétence de la Confédération de garantir la sécurité dans l'espace aérien se fonde sur l'art. 87 Cst.

¹³ FF 2016 981

¹⁴ FF 2016 4999

¹⁵ FF 2016 1064

¹⁶ RS 101

¹⁷ RS 120

8.2 Subsidiarité

L'expérience a montré que les forces de police présentes dans le canton des Grisons ne suffisent pas – même avec le renfort d'autres forces de police cantonales – à garantir la sécurité de manifestations telles que les rencontres annuelles du WEF.

La protection d'ouvrages et d'infrastructures civiles continuera de revêtir une grande importance pour le déroulement des rencontres annuelles du WEF de 2019 à 2021. En vertu de l'art. 67 LAAM, l'armée peut notamment fournir un service d'appui aux autorités civiles pour assurer la protection de personnes et la protection de biens particulièrement dignes de protection ou accomplir d'autres tâches d'importance nationale. L'appui est apporté à la demande des autorités fédérales ou cantonales et à deux conditions: la tâche est d'intérêt public, et les autorités civiles sont incapables de s'en acquitter seules, par manque de personnel, de matériel ou de temps. Il est donc possible d'engager l'armée pour protéger des conférences internationales ou des ouvrages.

La protection de l'espace aérien est également importante pour le bon déroulement des rencontres du WEF. L'art. 67, al. 1, let. b, d et e, LAAM¹⁸ 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 tâches¹⁹.

En conséquence, les conditions pour un engagement de l'armée en service d'appui au profit des autorités civiles sont réunies.

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. Il est prévu d'engager à chaque fois un effectif supérieur à 2000 militaires en service d'appui: aussi reviendra-t-il à l'Assemblée fédérale d'approuver chacun des engagements, conformément à l'art. 70, al. 2, LAAM.

8.3 Forme des actes à adopter

L'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée en service d'appui constitue un acte particulier de l'Assemblée fédérale tel que visé à l'art. 173, al. 1, let. h, Cst. en rel. avec l'art. 70, al. 2, LAAM. Dans la mesure où il ne fixe pas de règles de droit et n'est pas sujet au référendum, il prend la forme d'un arrêté fédéral simple, conformément à l'art. 163, al. 2, Cst. et à l'art. 29, al. 1, de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)²⁰.

¹⁸ RS **510.10**, selon modifications du 18 mars 2016 avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

¹⁹ Voir à ce propos le chiffre 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.

²⁰ RS **171.10**

L'arrêté fédéral concernant le financement des autres mesures de sécurité constitue un acte particulier de l'Assemblée fédérale tel que visé à l'art. 167 Cst. en rel. avec l'art. 28, al. 2, LMSI et l'art. 21, al. 1, de la loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC)²¹. Dans la mesure où il ne fixe pas de règles de droit et n'est pas sujet au référendum, il prend la forme d'un arrêté fédéral simple, conformément à l'art. 163, al. 2, Cst. et à l'art. 25, al. 2, LParl.

²¹ RS 611.0

