



24.023

## 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 2025 à 2027**

du 14 février 2024

---

Monsieur le Président,  
Madame la Présidente,  
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 2025 à 2027<sup>1</sup> 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 2025 à 2027<sup>2</sup>, 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 2024

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Viola Amherd  
Le Chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

<sup>1</sup> FF 2024 530  
<sup>2</sup> FF 2024 531

## 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 2025 à 2027.***

### Contexte

Par lettre du 20 juin 2023, 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 2025 à 2027. Par lettre du 4 décembre 2023, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police 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, comme les années précédentes, un crédit d'engagement de 7,65 millions de francs.

### Contenu du projet

Les rencontres annuelles du WEF constituent des événements phares de l'actualité économique et sociale dans le monde. Elles donnent à la Suisse l'opportunité de nouer ou de développer des relations avec de nombreux représentants de haut rang issus du monde politique, économique, scientifique et culturel. Cet événement renforce également le rôle de la Suisse en tant qu'État hôte de conférences internationales et de siège d'organisations internationales. 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 intercantonal de police (engagement IKAPOL) couvrant toute la Suisse est nécessaire. En outre, pour la période 2025 à 2027, la situation sécuritaire sera marquée par un contexte politico-sécuritaire détérioré par des bouleversements tels que l'agression militaire russe en Ukraine, la reprise du conflit israélo-palestinien et divers types de menaces. 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 complémentaire sur la politique de sécurité, en termes de conséquences de l'agression militaire russe contre l'Ukraine sur la sûreté intérieure.*

*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 2025 à 2027, 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 2025 à 2027, dans le cadre d'un modèle de financement à trois niveaux. Comme elle l'a déjà fait il y a trois ans au profit de la participation de la Confédération (qui avait alors été réduite de 37,5 % à 25 %), la fondation du WEF a décidé d'augmenter à nouveau sa participation au financement de 12,5 %. Ainsi, en six ans, la participation du WEF est passée de 25 % à 50 %. Avec l'actuelle augmentation de la participation du WEF, le canton des Grisons et la commune de Davos voient leur participation conjointe passer de 37,5 % à 25 % par rapport à la période précédente. La participation de la Confédération reste inchangée.*

*Comme les années précédentes, la participation de la Confédération se monte à 2,25 millions de francs (niveau 1). 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 2025 à 2027 (niveau 2). Enfin, en cas d'événement extraordinaire, la Confédération participa 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 2025 à 2027 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 20 juin 2023, le gouvernement du canton des Grisons a demandé le soutien de la Confédération pour garantir la sécurité des rencontres annuelles du WEF de 2025 à 2027 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 4 décembre 2023 au Conseil fédéral, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a attesté la subsidiarité de ces engagements. Ce faisant, la CCDJP demande à la Confédération d'autoriser l'engagement de l'armée pour 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. La fondation du WEF a décidé d'augmenter à nouveau sa contribution aux mesures de sécurité. Elle prend désormais en charge la moitié des coûts générés par les mesures de sécurité permettant ainsi de réduire la charge financière assumée par le domaine public (ch. 5.4 et 6.1).

Il est prévu que les éditions 2025 à 2027 se dérouleront à Davos, du 20 au 24 janvier 2025, du 19 au 23 janvier 2026 et du 18 au 22 janvier 2027.

## 2 Avis du Conseil fédéral concernant le WEF

Les rencontres annuelles du WEF à Davos constituent des événements phares de l'actualité économique et sociale dans le monde. Cette plate-forme d'échange de vues sur les problèmes auxquels le monde est confronté et les solutions qui pourraient y être apportées est importante à plusieurs égards pour la Suisse. En réunissant pendant quelques jours 2500 participants parmi lesquels figurent des experts et des praticiens de renom des secteurs politique, économique, scientifique et culturel, les rencontres du WEF donnent aux autorités suisses l'opportunité de nouer ou de développer des relations avec de nombreuses personnalités de haut rang. Elles permettent aux représentants suisses de présenter la position de notre pays, de faire part de leurs préoccupations et de proposer aux décideurs étrangers des solutions aux défis auxquels la

planète est confrontée. 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. En outre, les conférences du WEF revêtent également une importance économique à l'échelle régionale, en particulier pour le canton des Grisons et la commune de Davos où de nombreux emplois dépendent des retombées économiques des congrès et autres manifestations.

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)<sup>3</sup>, au motif qu'elles 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 complémentaire sur la politique de sécurité, en termes de conséquences de l'agression militaire russe contre l'Ukraine sur la sûreté intérieure: les conférences internationales accueillant des personnes protégées du point de vue du droit international public exigent elles aussi des mesures de sécurité, notamment par des engagements subsidiaires fournis par l'armée<sup>4</sup>.

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)<sup>5</sup> 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. 23d LMSI), la protection des personnes jouissant d'une telle protection demeure une tâche de la Confédération (art. 2, al. 2, let. b, LMSI).

<sup>3</sup> RS 120.72

<sup>4</sup> Voir à ce propos le ch. 4.1 du rapport du Conseil fédéral du 7 septembre 2022 «Rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021, sur les conséquences de la guerre en Ukraine»; FF 2022 2357.

<sup>5</sup> RS 120

Au regard de la détérioration du contexte politico-sécuritaire en Europe et au Proche-Orient et du niveau de menace qui en découle, un important dispositif de protection doit être mis en place pour les rencontres annuelles du WEF de 2025 à 2027. Ce dispositif doit permettre à la Suisse de 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 2025 à 2027.

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

L'analyse de la situation sécuritaire prévisible pour les prochaines éditions du WEF démontre que, dans le contexte politico-sécuritaire détérioré notamment par l'agression militaire russe contre l'Ukraine et la reprise du conflit israélo-palestinien, les types de menaces suivants devront être pris en considération dans la mise en œuvre du dispositif de sécurité: les milieux extrémistes violents qui appellent à manifester contre le WEF, le terrorisme djihadiste ou ethno-nationaliste, les actes d'espionnage et les cyberattaques contre les organes de sécurité et les infrastructures critiques. La menace émanant des milieux extrémistes violents concerne l'ensemble du territoire suisse. Les menaces terroristes et l'espionnage concernent principalement les sites où se déroulent les rencontres annuelles du WEF et leurs alentours. L'espionnage peut également s'exercer dans le cyberspace.

Selon le Service de renseignement de la Confédération (SRC), en Suisse, les milieux extrémistes de gauche ont un potentiel de violence, de manière générale et particulièrement dans le contexte du WEF. Les expériences faites durant les dernières années démontrent que ces milieux organisent des manifestations, commettent des dégâts matériels ciblés, provoquent des incendies, ont recours à des engins explosifs et incendiaires non conventionnels et font usage de la violence physique. Ils entretiennent d'étroites relations avec des groupes et des personnes de même obédience à l'étranger. L'extrémisme monothématique, qui comprend notamment les activités des milieux extrémistes Corona, constitue aussi une menace potentielle pour les rencontres du WEF. Après la levée définitive des mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19, il est apparu que la cause défendue par les extrémistes Corona s'est éloignée des mesures de lutte contre la pandémie pour rejeter toute mesure perçue comme incarnant la «dictature» d'une certaine «élite» à laquelle appartiendraient les participants du WEF. Les expériences faites jusqu'à la clôture de rédaction du présent message démontrent que les éditions 2022 et 2023 du WEF se sont déroulées sans incident majeur pour l'essentiel et ont connu de rares manifestations d'ampleur modeste.

De manière générale, la menace terroriste demeure élevée en Suisse. Cette situation persiste dans le contexte du nouvel embrasement survenu au Proche-Orient dans la foulée des attaques conduites par le Hamas contre Israël le 7 octobre 2023. En France et en Belgique notamment, les mesures antiterroristes ont été renforcées suite à des attentats perpétrés quelques jours plus tard par des personnes apparemment isolées. Les attentats survenus au cours des dernières années et des derniers mois démontrent

que la menace du terrorisme djihadiste repose toujours plus sur des individus qui agissent de manière autonome et qui ne sont pas directement liés à des organisations djihadistes ou qui ne présentent qu'un lien marginal avec l'idéologie islamiste. Bien que ces personnes soient souvent inspirées par le djihadisme, ce sont aussi des problèmes psychiques ou des crises personnelles qui les amènent à user de la violence. Pour le WEF, la principale menace terroriste émane de tels individus qui commettent des actes de violence spontanés selon des modes opératoires simples. Une attaque pourrait être dirigée contre des cibles faiblement protégées (p. ex. rassemblement de personnes et infrastructure de transport) hors de l'enceinte du WEF et commise avec peu de moyens logistiques et organisationnels. Les prochaines conférences du WEF pourraient également être concernées par la menace du terrorisme ethno-nationaliste. En fonction de l'actualité internationale, certaines délégations participant au WEF pourraient faire l'objet d'actions de protestation.

La menace d'espionnage s'est particulièrement renforcée en Suisse dans la foulée de l'agression militaire russe contre l'Ukraine. Elle concerne tout particulièrement les représentants de haut rang du monde économique, politique et culturel qui participent au WEF et constituent des cibles lucratives pour des services de renseignement étrangers du fait de leur fonction et de leur accès à certaines informations. Ces cibles peuvent également être visées avec des moyens cyber.

Dans le cyberspace, des attaques peuvent être menées contre les sites internet ou les systèmes informatiques critiques avant et pendant les manifestations du WEF. De telles attaques pourraient viser le WEF ou les institutions qui y sont associées en rendant leurs sites internet ou leurs réseaux indisponibles en les inondant de trafic malveillant (*Distributed Denial of Service Attacks*, DDoS). De telles actions pourraient également être dirigées contre les exploitants d'infrastructures critiques afin d'entraîner le bon déroulement de la conférence, voire contre les organes de sécurité en visant leurs canaux de communication ou leurs sites internet.

Au vu des tensions toujours vives dans l'environnement politico-sécuritaire de la Suisse, de la menace terroriste qui demeure élevée, du potentiel de violence des milieux extrémistes, du risque d'espionnage élevé en Suisse et de la menace des cyberattaques, les analyses du SRC démontrent qu'un dispositif de sécurité robuste demeurera nécessaire pour la conduite des prochaines conférences annuelles du WEF à Davos.

En particulier, les mesures destinées à prévenir les dégâts matériels ciblés, les attentats terroristes et les cyberattaques, ainsi que les mesures de protection des infrastructures critiques et des personnes protégées par le droit international public restent indispensables. La situation actuelle ne permet donc pas d'y renoncer.

#### **4 Engagement intercantonal de police (IKAPOL)**

Par lettre du 9 novembre 2023, le gouvernement du canton des Grisons a demandé au président de la CCDJP d'approuver sa demande d'appui de l'armée datée du 20 juin 2023 et de vérifier si les conditions d'un engagement subsidiaire de sûreté pour les années 2025 à 2027 étaient réunies. Après examen de cette demande, le 4 décembre 2023, le groupe de travail Coopération policière intercantonale lors d'événements

ments extraordinaires (CPI) de la CCDJP a confirmé la subsidiarité du soutien demandé par les Grisons. Selon l'analyse de la situation du groupe de travail CPI, les risques qui requièrent la mise en place d'un dispositif de sécurité par les forces de police et l'armée persistent. Les principales missions des forces de sécurité consisteront à prévenir les actes de sabotage et les attaques terroristes, à protéger les personnes, en particulier celles jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international public, et à 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 2025 à 2027 doivent couvrir toute la Suisse et ses frontières, compte tenu de l'appréciation de la situation sécuritaire. 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 2025 à 2027 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. 5.4).

## **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 SRC, sera mis en place pour les rencontres qui auront lieu pendant les années 2025 à 2027. 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, l'Office fédéral de la police (fedpol) et l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)

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.

## 5.2 Cybersécurité

Compte tenu du niveau de menace que représentent d'éventuelles actions menées dans le cyberspace contre les représentants de haut rang participant au WEF, les infrastructures critiques et les systèmes du dispositif de sécurité, le SRC appuiera le canton des Grisons pour la mise en œuvre de mesures de sécurité dans le cyberespace. Pour ce faire, le SRC bénéficiera du soutien de spécialistes de l'armée.

## 5.3 Engagement de l'armée

### 5.3.1 Tâches de l'armée

L'armée assistera les autorités du canton des Grisons dans le cadre des rencontres du WEF 2025 à 2027 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 biens<sup>6</sup>. 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)<sup>7</sup>, 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.

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

<sup>6</sup> RS 513.73

<sup>7</sup> RS 510.10

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, voire d'autres formations déjà en service. Celles-ci sont en mesure d'entrer en service 24 heures après leur mise en alerte, comme ce fut le cas en mars 2020, novembre 2020 et décembre 2021, lors des trois services d'appui dans le cadre des mesures destinées à lutter contre la pandémie de COVID-19<sup>8</sup>. Pendant la durée des rencontres du WEF, l'armée restera en mesure d'effectuer d'autres engagements sur le territoire suisse.

### **5.3.2 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 14 au 30 janvier 2025, du 13 au 29 janvier 2026 et du 12 au 28 janvier 2027. Les travaux de montage et de démontage du dispositif s'effectueront, au besoin, dès le mois de décembre de l'année précédant la manifestation 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 2022, 2023 et 2024, 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 relève et les réserves.

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

<sup>8</sup> FF 2020 3343, 8491; 2022 430

### 5.3.3 Mesures visant à protéger l'espace aérien

#### 5.3.3.1 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)<sup>9</sup>, restreindra l'utilisation de l'espace aérien au-dessus de la région de Davos pour le trafic aérien civil, au maximum comme suit (plages horaires selon l'heure locale):

- du vendredi 17 janvier 2025, 8 h 00, au dimanche 26 janvier 2025, 17 h 00;
- du vendredi 16 janvier 2026, 8 h 00, au dimanche 25 janvier 2026, 17 h 00;
- du vendredi 15 janvier 2027, 8 h 00, au dimanche 24 janvier 2027, 17 h 00.

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 maximal de 35 miles nautiques (64,8 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)<sup>10</sup>, 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 à l'art. 13, OSS.

Par rapport aux éditions précédentes du WEF, la dimension horizontale maximale de la zone aérienne restreinte est étendue de 25 à 35 miles nautiques. Depuis bientôt deux ans, les États européens adoptent de telles restrictions aériennes au-dessus des localités qui accueillent de grandes conférences internationales. Elles découlent de la détérioration de l'environnement politico-sécuritaire survenue sur le continent suite à l'agression militaire russe contre l'Ukraine, du niveau élevé de la menace terroriste et de l'augmentation du nombre d'aéronefs dans les espaces aériens, en l'occurrence les drones.

Concrètement, la possibilité d'établir une zone restreinte plus vaste confère aux Forces aériennes la capacité de mieux anticiper les menaces aériennes, d'intervenir plus tôt et d'éloigner davantage de Davos les aéronefs potentiellement dangereux. Cette extension n'implique pas nécessairement que le trafic aérien sera restreint dans de telles proportions. Elle vise surtout à donner davantage de flexibilité aux Forces aériennes en leur permettant d'adapter à plus court terme le dispositif de sécurité aérienne en fonction de l'évolution de la menace. Ainsi, si le résultat de l'évaluation de

<sup>9</sup> RS 748.0

<sup>10</sup> RS 748.111.1

la menace effectuée pour chaque édition du WEF ne requiert pas une telle étendue, la restriction de l'espace aérien pourra être maintenue dans les proportions des années précédentes, à savoir dans une dimension horizontale de 25 milles nautiques. La restriction de 35 milles nautiques ne s'appliquerait de ce fait qu'en cas de détérioration de la situation sécuritaire.

Pour effectuer de tels renforcements ou allègements des mesures pour l'aviation civile, les Forces aériennes consultent l'Autorité de l'aviation militaire, l'Office fédéral de l'aviation civile, la Direction du droit international public, l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays et l'OFDF, conformément à l'art. 12, al 2, 2<sup>e</sup> phrase, OSS.

Comme la nouvelle zone aérienne restreinte couvre l'intégralité du territoire du Liechtenstein et une partie des territoires de l'Autriche, de l'Italie et de l'Allemagne, ces États ont été informés par échanges de notes.

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 civile<sup>11</sup>, l'aménagement de l'espace aérien dans la région de la Principauté de Liechtenstein relève de la législation aéronautique suisse.

L'accord de police aérienne conclu le 28 septembre 2017 avec l'Autriche<sup>12</sup> est mis en œuvre depuis 2020 dans le cadre des conférences du WEF. Il facilite la gestion du dispositif de protection aérienne et augmente le niveau de sécurité dans l'espace aérien au-dessus de Davos. Grâce à cet accord, les forces aériennes des deux pays peuvent identifier des avions civils suspects également au-dessus du territoire national frontalier de l'autre partie et intervenir en cas de besoin. Les opérations transfrontalières sont coordonnées directement par les centrales d'engagement nationales des deux parties et le survol de la frontière commune n'est plus soumis à des autorisations administratives préalables. L'accord permet ainsi de faire usage de la globalité des espaces aériens nationaux respectifs. 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.

Les accords de police aérienne conclus le 31 janvier 2006 avec l'Italie<sup>13</sup> et le 24 avril 2007 avec l'Allemagne<sup>14</sup> prévoient des conditions similaires.

<sup>11</sup> RS **0.748.095.14**

<sup>12</sup> 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**.

<sup>13</sup> Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République italienne relatif à la coopération en matière de sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires; RS **0.513.245.41**.

<sup>14</sup> Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération en matière de sûreté aérienne contre les menaces constituées par des aéronefs civils; RS **0.513.213.61**.

### **5.3.3.2 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».

### **5.4 Participation au financement des mesures de sécurité par l'octroi d'un crédit d'engagement**

En vertu de l'art. 48 OPF, la Confédération accorde, 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.

Le plafond des dépenses de 9 millions de francs s'est avéré suffisant durant la période 2022 à 2024 et n'a pas nécessité l'octroi de crédits supplémentaires pour le financement des mesures de sécurité. Compte tenu du niveau de menace qui est resté élevé au cours des dernières années, le plafond sera donc maintenu au même montant pour les rencontres 2025 à 2027 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 modifiée pour les éditions 2025 à 2027 du WEF. À la demande du canton des Grisons et de la commune de Davos, la fondation du WEF a décidé d'augmenter sa participation au financement, qui passe dès lors de 37,5 % à 50 %. En vue des conférences 2022 à 2024, elle avait déjà augmenté sa participation de 25 % à 37,5 % pour devenir la principale contributrice et ce, entièrement en faveur de la Confédération. Avec la nouvelle clé de répartition, la fondation du WEF prend ainsi désormais à sa charge la moitié du financement des mesures de sécurité. L'économie de 12,5 % réalisée par le domaine public est cette fois répartie entre le canton des Grisons et la commune de Davos, qui voient leurs participations respectives se réduire de 300 000 et 825 000 francs par rapport à la période précédente. Ce changement ne modifie pas la participation de la Confédération, qui a bénéficié de l'économie de 12,5 % réalisée par le domaine public pour la période 2022 à 2024.

La participation financière de la Confédération aux dépenses de sécurité pour les rencontres annuelles 2025 à 2027 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	%
Canton des Grisons	1,95 million	21,67 %
Commune de Davos	300 000	3,33 %
Confédération	2,25 millions	25 %
WEF	4,5 millions	50 %
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 2025 à 2027.

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**

### **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 en dehors de ce service d'appui. 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 donc couvert par le budget ordinaire du DDPS.

Les coûts des engagements de l'armée lors des éditions du WEF 2022 (21,4 millions de francs) et 2023 (23,46 millions de francs) sont restés en dessous du budget annuel de 32 millions de francs présenté dans le précédent message couvrant les éditions 2022 à 2024 du WEF<sup>15</sup>. Pour l'essentiel, le niveau réduit des coûts des éditions 2022 et 2023 s'explique par le fait que l'usage du transport aérien a diminué par rapport aux années précédentes. Comme l'édition 2022 s'était tenue de manière exceptionnelle au printemps, l'absence d'enneigement avait facilité les déplacements terrestres des forces militaires, qui ont dès lors nécessité moins de transports aériens pour l'accomplissement de leurs tâches de protection d'infrastructures critiques. Les conditions météorologiques défavorables du WEF 2023 ont également contribué à réduire les heures de vol accomplies pour le transport aérien. De plus, le nombre de personnes dont les mesures de protection nécessitent un usage accru d'hélicoptères de transport a été inférieur par rapport aux éditions du WEF qui ont précédé la pandémie de COVID-19. Le budget annuel de 32 millions de francs doit être maintenu au même niveau pour les prochaines éditions du WEF, car il est calculé afin de pouvoir couvrir les frais engendrés par une édition du WEF comptant un grand nombre de personnes dont les mesures de protection nécessitent un usage accru d'hélicoptères de transport et se déroulant dans des conditions météorologiques neigeuses. Une telle éventualité ne peut pas être complètement écartée.

<sup>15</sup> Message du 24 février 2021 concernant l'arrêt 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'arrêt 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; FF 2021 435.

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<sup>16</sup>, s'élèvent à quelque 4 millions de francs. Comme cela a été fait pour les années passées, pour les rencontres annuelles du WEF de 2025 à 2027, la Confédération renonce à percevoir ces émoluments conformément à l'art. 3, al. 2 de l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments<sup>17</sup>.

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 2025 à 2027 par le Département fédéral de justice et police (DFJP) (ch. 5.4) 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.

En dépit de la modification de la clé de financement des mesures de sécurité, la participation de la Confédération est maintenue à 25 % et demeure donc inchangée par rapport à la période 2022–2024.

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

<sup>16</sup> Les directives du 30 novembre 2006 concernant les activités commerciales au DDPS peuvent être consultées à l'adresse suivante: [www.vtg.admin.ch/](http://www.vtg.admin.ch/) > Service > Vermietung und Verkauf > Vermietung Armeematerial.

<sup>17</sup> 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
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	–
Frais de location de matériel et de véhicules aux polices cantonales conformément à l'ordonnance générale 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.

De manière analogue aux engagements IKAPOL, les cantons prennent en charge les frais d'hébergement et de subsistance des formations professionnelles de l'armée fournissant des prestations policières (Police militaire, Forces aériennes et Commandement des forces spéciales). Étant donné que tous les autres frais générés par les engagements de l'armée en service d'appui sont inclus dans le budget de la Confédération, ces engagements ont pour les cantons des conséquences financières réduites.

## 7 Relation avec le programme de législation

Les projets ne sont annoncés ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de législation 2023 à 2027<sup>18</sup> ni dans le projet d'arrêté fédéral sur le programme de législation 2023 à 2027<sup>19</sup>. Ils correspondent toutefois à l'objectif 18 du message sur le programme de la législation 2023 à 2027: «La Suisse accroît ses compétences en matière de conduite et de gestion des crises, renforce sa capacité de résistance et dispose des instruments et des moyens nécessaires pour parer aux dangers et aux menaces qui pèsent sur sa sécurité». Les arrêtés proposés visent à permettre l'engagement sub-

<sup>18</sup> FF 2024 525

<sup>19</sup> FF 2024 526

sidiaire de l'armée en faveur du canton des Grisons dans le cadre des mesures de sécurité prises pour les rencontres annuelles du WEF de 2025 à 2027 et à 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 la protection de ces trois manifestations.

## **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)<sup>20</sup>. 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.)<sup>21</sup> 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,

<sup>20</sup> RS 172.061

<sup>21</sup> RS 101

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, 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 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. 23d 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, al. 1, 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)<sup>22</sup> 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.) lorsqu'elle va 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, à des situations 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 éco-

<sup>22</sup> RS 611.0

nomiquement 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 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. d, 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 tâches<sup>23</sup>.

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.).

<sup>23</sup> 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.

## **9.4 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 ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst).

## **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 25 % d'un financement plafonné à 9 millions de francs (ch. 5.4). 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.