

04.060

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 lors du World Economic Forum 2005 (WEF 05) et du World Economic Forum 2006 (WEF 06) de Davos

du 15 septembre 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message concernant l'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 lors du *World Economic Forum* 2005 (WEF 05) et du *World Economic Forum* 2006 (WEF 06), de Davos, en vous proposant de l'approuver.

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

15 septembre 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Du 26 au 30 janvier 2005, se déroulera, à Davos, le World Economic Forum 2005 (WEF 05). On y attendra environ 2000 participants venant du monde entier. Par une lettre du 1^{er} juillet 2004, le gouvernement des Grisons a requis de la Confédération un appui en matériel et en personnel pour garantir la sécurité du déroulement du WEF 05 de Davos, tant au sol que dans les airs.

Dans son arrêté du 18 juin 2000, le Conseil fédéral a qualifié le WEF d'événement exceptionnel en raison de son importance pour la Suisse sur la scène internationale. Pour le Conseil fédéral, cette appréciation est toujours valable. Le postulat du 25 mai 2004 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats demande qu'une adaptation, voire une simplification, de la procédure d'acceptation soit examinée en ce qui concerne les services d'appui de l'armée: les engagements qui ne donnent lieu à aucun contredits politiques doivent être soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation dans le cadre d'un message. Le Conseil fédéral n'ayant pas changé d'avis sur le sujet, il demande donc à l'Assemblée fédérale d'approuver, par le présent message, les engagements de l'armée en service d'appui pour la protection du WEF 05 et du WEF 06, dans le même cadre et les mêmes proportions que le service effectué pour le WEF 04.

Le WEF 05 et le WEF 06 représentent un risque de mise en danger de la sécurité intérieure, essentiellement par des manifestations violentes accompagnées de pillages, de violences à l'égard de personnes, d'actes de sabotage (également des actions décentralisées) ou de terrorisme. Le risque d'un attentat terroriste ou d'une attaque ciblée sur terre ou depuis les airs peut toutefois être considéré comme faible. Une appréciation définitive de la situation sur le plan de la sécurité n'a cependant pas été possible au moment de la rédaction du présent message (mi-août 2004).

Les forces de police du canton des Grisons ne suffiront pas – même renforcées par d'autres corps de police (engagement IKAPOL) – à garantir la sécurité du WEF 05 et du WEF 06. C'est pourquoi, les conditions légales nécessaires à l'engagement de l'armée en service d'appui au profit du canton des Grisons sont remplies.

Un effectif maximum de 6500 militaires de métier et de milice sera engagé afin d'appuyer les autorités civiles. Etant donné que plus de 2000 militaires seront engagés, l'Assemblée fédérale doit se prononcer sur cet engagement. L'engagement en service d'appui en faveur du canton des Grisons durera du 17 au 31 janvier 2005 au plus - pour le WEF 06, la date exacte ne peut encore être fixée. Cet engagement répondra au principe de subsidiarité et la responsabilité de l'engagement incombera par conséquent aux autorités civiles. Le commandant de cet engagement de sûreté subsidiaire est le chef de l'armée.

L'armée est chargée d'appuyer le canton des Grisons, lors du WEF 05 et du WEF 06, dans le cadre d'un service d'appui et d'assurer la protection de l'espace aérien au profit des autorités civiles au niveau cantonal et fédéral. Par ailleurs, l'armée devra, en tout temps, être en mesure de réagir face à d'éventuelles crises ou événe-

ments extraordinaires en Suisse – même en dehors du secteur d'engagement du WEF ou des régions frontalières. Durant le WEF 05 et le WEF 06, l'utilisation de l'espace aérien dans la région de Davos sera limitée. L'ordre d'engagement militaire pour des tâches de police aérienne sur le territoire dépendant de la souveraineté de la Suisse incombera au chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports en tant que membre du gouvernement.

La participation de la Confédération au coût des mesures de sécurité relatives au WEF 05 et au WEF 06 est établie comme suit: la Confédération participera, comme cela a été le cas jusqu'à présent, à raison de 80 % aux coûts du dispositif complémentaire exigé pour la sécurité des personnes protégées par le droit international public. La part de la Confédération s'élèvera, par conséquent, à $\frac{3}{8}$ des coûts crédités par le canton des Grisons. Elle sera, pour la période de 2004 à 2006, de trois millions de francs au plus par année. Par son arrêté du 21 mai 2003, le Conseil fédéral a, par ailleurs, fixé le plafond des coûts à huit millions de francs. Lors du WEF 04, ce plafond n'a, pour diverses raisons, pas pu être respecté et le dépassement, chiffré à un million de francs, a dû être couvert par la Confédération. Cela a été possible par la conclusion, avec les partenaires du WEF, d'un modèle de financement supplémentaire afin de garantir le bon déroulement des WEF 04 à 06.

Les coûts de l'engagement prévu de l'armée en service d'appui ne seront, pour le gros des troupes engagées, que légèrement supérieurs par rapport au service d'instruction et au service de vol ordinaire. Le coût des prestations subsidiaires à fournir par le DDPS peut, sur la base du WEF 04, être estimé à 19,5 millions de francs environ. La dépense supplémentaire effective – c'est-à-dire la dépense supplémentaire par rapport à un cours d'instruction / de répétition dit « ordinaire » tel que les formations engagées en faveur du WEF 05 et du WEF 06 devraient l'accomplir en 2005/2006 – peut être estimée à près de 2,5 millions de francs. Le DDPS est d'avis que ses dépenses pourront vraisemblablement être assumées dans le cadre des crédits accordés.

Message

1 Partie générale

1.1 Contexte

Du 26 au 30 janvier 2005, aura lieu l'*Annual Meeting* du *World Economic Forum* 2005 (WEF 05) de Davos. Comme lors des années précédentes, on attend quelque 2000 participants et 500 représentants des médias venant du monde entier.

Par lettre du 1^{er} juillet 2004, le gouvernement du canton des Grisons a sollicité du Conseil fédéral un appui en matériel et en personnel de la Confédération afin de pouvoir garantir la sécurité du déroulement de cet événement.

1.2 Position adoptée jusqu'à présent par le Conseil fédéral à propos du WEF

Les WEF est une fondation de droit privé qui organise, depuis plus de trente ans, l'*Annual Meeting* de Davos en tant que manifestation privée. Par son arrêté du 28 juin 2000, le Conseil fédéral a qualifié la manifestation du WEF, organisée selon le droit privé, d'événement extraordinaire au sens de l'art. 4 de l'ordonnance LMSI sur les prestations financières (RS 120.6), en raison de son importance et de ses retombées favorables pour les intérêts internationaux de la Suisse. Le Conseil fédéral maintient cette appréciation. Depuis plusieurs années, la police cantonale des Grisons, responsable de la sécurité de la manifestation, reçoit par conséquent une aide en matériel et en personnel de la Confédération, principalement sous forme d'un engagement de l'armée en service d'appui. En 2004, pour la première fois dans l'histoire du WEF, l'effectif des troupes engagées a dépassé les 2000 militaires, ce qui a nécessité l'approbation de l'Assemblée fédérale sur cet engagement (FF 2003 6763, 2004 27).

1.3 Participation financière de la Confédération en faveur des WEF 04 à 06

Dans son arrêté du 21 mai 2003 relatif à la participation aux coûts financiers de la sécurité des rencontres annuelles du WEF de 2004 à 2006, le Conseil fédéral a confirmé un plafond de huit millions de francs. Les partenaires du WEF participent au plafond des coûts comme suit:

Partenaire	Part [fr.]
Canton des Grisons	2 millions
Commune de Davos	1 million
Confédération	3 millions
WEF	2 millions
Plafond des coûts	8 millions

Il est apparu que le plafond des coûts de huit millions de francs - objectif certes visé par tous les partenaires - n'a pas pu être respecté en 2004. Les raisons en sont des facteurs de coûts exogènes pour le canton des Grisons, comme par exemple différents modes de facturation des coûts des cantons en ce qui concerne les engagements intercantonaux (engagements IKAPOL) de leurs forces de police ou le concept des séances du WEF qui admet les engagements et les participations à court terme des personnes protégées par le droit international public.

Compte tenu de ce qui précède, un modèle de financement destiné à assurer le bon déroulement du WEF de Davos, de 2004 à 2006, a été élaboré par les partenaires du WEF sous la direction du DFE/seco. Le 20 août 2003, le Conseil fédéral a adopté un concept de financement à trois niveaux qui se présente comme suit:

Niveau 1: Comme jusqu'à présent, la Confédération participe à raison de 80% au dispositif complémentaire en faveur des personnes protégées par le droit international public. La part de la Confédération se limite, en l'occurrence, à $\frac{3}{8}$ des coûts crédités par le canton des Grisons et s'élève à trois millions de francs par année au plus pour la période allant de 2004 à 2006.

Niveau 2: Au cas où le plafond des dépenses des coûts de la sécurité devrait dépasser les huit millions de francs, le Conseil fédéral s'engage, en outre, à solliciter du Parlement des moyens supplémentaires pour un montant de deux millions de francs au plus pour les réunions annuelles de 2004 à 2006.

Niveau 3: Dans le cas d'événements extraordinaires (par exemple des actes terroristes, des attentats visant des politiciens ou des dirigeants économiques, ou encore des menaces suffisamment plausibles pour qu'elles soient prises au sérieux, etc.), la Confédération participe à raison de 80% aux frais supplémentaires du dispositif complémentaire en faveur de personnes protégées par le droit international public. Dans ce cas également, la part de la Confédération sera limitée à $\frac{3}{8}$ des coûts crédités par le canton des Grisons.

Pour 2004, les coûts crédités par le canton des Grisons pour la sécurité s'élèvent, dans leur ensemble, à 8,99 millions de francs. Sur ce montant, la Confédération prend à sa charge 3,99 millions de francs, conformément au concept de financement. Cette part se compose de la contribution de 3 millions de francs à la couverture des coûts (niveau 1), ainsi que de la couverture des coûts liée au dépassement du plafond des coûts de 0,99 million de francs (niveau 2). Pour 2005 et 2006, il reste ainsi des moyens supplémentaires pour d'éventuels dépassements du plafond des coûts au niveau 2, à hauteur de 1 million de francs au plus.

Le concept de financement a fait ses preuves en 2004. Il a permis de réduire sensiblement les coûts de la sécurité. Par rapport à l'année précédente, les dépenses liées à la sécurité – pour un dispositif de sécurité comparable – ont été réduites à 4,1 millions de francs, soit un tiers des dépenses de 2003.

De manière analogue aux manifestations de 2001, 2003 et 2004, il existe, pour le WEF 05 et le WEF 06, un risque fondamental d'atteinte à la sécurité intérieure par des manifestations violentes accompagnées de pillages, de violences sur les personnes, d'actes de sabotage ou de terrorisme.

2.1**Usage possible de la violence
par des opposants extrémistes**

Vu la forte signification symbolique du WEF et l'intérêt médiatique considérable qu'il suscite, il faut, pour le WEF 05 et le WEF 06 également, s'attendre à des stratégies d'entrave d'opposants extrémistes prêts à faire usage de la violence, comme par le passé, en planifiant et en perpétrant des actes de sabotage ou des dommages avant le forum contre des supports symboliques (d'Etats, d'entreprises, d'autorités), ainsi que des actions de blocage. Durant le WEF 04, comme lors des années précédentes, des débordements ont pu être évités grâce aux mesures de police à caractère préventif.

Il existe de plus la possibilité que des objectifs de second ordre, par exemple des objets ou des installations surveillés par l'armée, suscitent l'intérêt de manifestants violents (dommages à des véhicules, à des installations de transmission ou des Forces aériennes, blocages dans le secteur d'engagement, etc.). De telles actions pourraient avoir pour but de discréditer l'armée et le service d'appui qu'elle effectue en faveur du WEF.

Les actions de protestation contre le WEF 04 ont montré que la menace de l'usage possible de la violence par des opposants extrémistes subsiste. Parallèlement, une majorité croissante de personnes critiques envers la mondialisation, pacifiques et disposées au dialogue, se distancie de cette minorité violente. Cela permet d'isoler les groupes violents. Il en résulte une diminution du risque de voir des protestataires pacifiques impliqués dans des débordements lors de manifestations de masse. Par contre, cela accroît le danger des actions de sabotage (même décentralisées) et des manifestations ciblées de moindre ampleur, mais violentes, des groupes extrémistes, même avant le forum.

C'est pourquoi, il faut s'attendre, dans l'ensemble de la Suisse, à des actions menées avant et après le début du WEF 05 et du WEF 06, ainsi qu'à une grande manifestation – sur place ou dans un lieu de substitution – de personnes critiques envers la mondialisation et d'altermondialistes pendant le WEF 05 et le WEF 06.

2.2**Risque d'attentats terroristes**

Au vu de la situation toujours tendue en Irak et au Proche-Orient, il faut toujours tenir compte de l'éventualité d'un danger important, en particulier pour les installations et les ressortissants des Etats-Unis et de leurs alliés, tels que la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas et la Pologne, mais également pour Israël, de même que pour l'Allemagne et la France, en raison de l'importance de la minorité musulmane de leur population.

Pour le WEF 03, le sommet du G8 d'Evian en 2003 et le WEF 04, le trafic aérien a été limité au-dessus des lieux de ces conférences de manière préventive afin de prévenir le danger d'une attaque aérienne (avions, objets volants télécommandés, hélicoptère, parapentes, ailes delta, etc.) et – dans le cas de Davos – les éventuelles actions d'altermondialistes extrémistes.

Selon l'appréciation de la situation actuelle (état: mi-août 2004), le risque d'un attentat terroriste ou d'une attaque ciblée sur les participants au congrès de Davos peut être considéré comme faible. Il n'existe pas non plus d'indices de l'éventualité d'une attaque terroriste par la voie des airs.

2.3 Analyse de la menace

Une appréciation définitive de la situation sur le plan de la sécurité n'est cependant pas possible au moment de la rédaction du présent message. Une analyse de la menace sera menée en permanence, avant et pendant le WEF 05 et le WEF 06, dans le cadre d'une collaboration intercantonale et interdépartementale étroite entre les organes de renseignement et les forces de sécurité.

3 Mesures prévues en ce qui concerne l'engagement de l'armée

Il convient, en ce qui concerne l'engagement en service d'appui de l'armée, de procéder à une distinction de principe entre l'engagement au sol et l'engagement aérien. Pour toute la durée du WEF 05 et du WEF 06, l'utilisation de l'espace aérien suisse au-dessus de la région de Davos sera limitée.

L'armée est chargée:

- de soutenir les autorités civiles du canton des Grisons à l'occasion du WEF 05 et du WEF 06 dans le cadre d'un service d'appui lié à la protection des conférences internationales;
- de soutenir la police cantonale des Grisons lors de la préparation et de la réalisation du WEF 05 et du WEF 06;
- d'effectuer, sur mandat de la police cantonale des Grisons, des transports aériens et des vols de surveillance au profit des engagements terrestres de police;
- de garantir la protection de l'espace aérien en faveur des autorités civiles à l'échelon du canton et à celui de la Confédération, et d'appuyer les autorités civiles dans les transports aériens de participants protégés par le droit international public;
- de soutenir le canton des Grisons dans les domaines coordonnés;
- d'être toujours en mesure de pouvoir réagir à une crise ou à un événement extraordinaire se produisant en Suisse (c'est-à-dire aussi en dehors du secteur d'engagement du WEF) ou dans les régions frontalières et d'apporter un soutien subsidiaire sur demande des autorités civiles.

4 Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité

Selon la Constitution fédérale, la responsabilité d'assurer la sécurité intérieure - et donc de veiller à la sécurité des personnes protégées par le droit international public de passage en Suisse - incombe d'abord aux cantons. Par contre, la Confédération est tenue, dans le cadre de l'art. 57 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), d'assurer le niveau de protection demandé dans le cadre du droit international public, et de soutenir les cantons selon ses possibilités si ces derniers ne disposent pas des capacités suffisantes.

4.2 Subsidiarité

Selon l'art. 67 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS 510.10), des troupes en service d'appui peuvent être mises à la disposition des autorités qui le demandent afin de protéger des personnes ou des biens particulièrement dignes de protection et de remplir d'autres tâches d'importance nationale. La tâche doit être d'intérêt public et les autorités civiles ne doivent plus être en mesure de s'acquitter de leurs tâches par manque de personnel, de matériel ou de temps.

Il s'avère que les forces de police présentes dans le canton des Grisons ne sont pas suffisantes – même avec le renfort d'autres forces de police – pour garantir la sécurité de cette manifestation de plusieurs jours. Les cantons ne peuvent, dans l'ensemble, pas mettre à disposition des effectifs dépassant le nombre de 1335 policiers prévu dans le cadre des engagements IKAPOL, dans la mesure où d'autres forces de police sont nécessaires pour venir à bout de tâches de sécurité en relation avec le WEF en dehors du canton des Grisons, dans le sens d'actions décentralisées. La situation semble être identique à celle du WEF de l'année dernière.

Vu ce qui précède, les conditions légales pour un engagement de formations de l'armée en service d'appui en faveur de la police cantonale des Grisons sont remplies.

4.3 Pouvoirs de police et usage d'armes à feu

Les troupes engagées disposent des pouvoirs de police nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches, conformément à l'art. 92 LAAM. Les pouvoirs de police et l'usage d'armes à feu sont régis par l'ordonnance du 26 octobre 1994 concernant les pouvoirs de police de l'armée (OPoA; RS 510.32), après demande écrite des autorités civiles concernées.

Les règles d'engagement (*Rules of Engagement*) sont établies par le DDPS (domaine Défense), en collaboration avec les autorités civiles (police cantonale des Grisons) et en accord avec le DFJP (Office fédéral de la police).

4.4 Approbation de l'engagement de l'armée en service d'appui

4.4.1 Arrêté du Conseil fédéral du 15 septembre 2004

Selon l'art. 70, al. 1, let. a, LAAM, le Conseil fédéral est responsable de la mise sur pied de troupes et de leur mise à la disposition des autorités civiles. L'arrêté du Conseil fédéral du 15 septembre 2004 définit l'engagement de l'armée au sol et dans les airs en substance comme suit (extrait):

1. l'engagement de l'armée en service d'appui au profit du canton des Grisons dans le cadre des mesures de sécurité relatives au WEF 05 et au WEF 06 de Davos est approuvé;
2. l'effectif total des formations engagées dans le service d'appui se monte, dans tous les cas, à 6500 militaires au plus;
3. à l'occasion du WEF 05, le service d'appui durera au plus du 17 au 31 janvier 2005 (= 15 jours);
4. L'engagement de l'armée dans un service d'appui en faveur du WEF 06 est approuvé dans le même cadre et les mêmes proportions pour ce qui concerne les tâches, les forces engagées et la durée du service d'appui;
5. Pour assurer la souveraineté de la Suisse et la sécurité dans son espace aérien, le trafic aérien civil dans la zone définie ci-après est limité comme suit: le vendredi, 21 janvier 2005, de 08h00 à 18h00 (heure locale), et le lundi, 24 janvier 2005, de 08h00 à 18h00 (heure locale), ainsi que le jeudi, 25 janvier 2005, de 08h00 (heure locale) au lundi, 31 janvier 2005, à 22h00 (heure locale):

2^e dimension (horizontale)

Centre de Davos 46°48'44" N 009°50'59" E, rayon de 25 milles nautiques (env. 46,3 km), exclusivement dans la zone de souveraineté de la Suisse (sans le Liechtenstein).

3^e dimension (verticale)

Au nord-ouest d'une ligne de séparation Piz Buin – Julierpass – Septimerpass du sol à FL 195 (env. 5950 m au-dessus du niveau de la mer). Au sud-est d'une ligne de séparation Piz Buin – Julierpass – Septimerpass de 11 000 ft AMSL (env. 3630 m au-dessus du niveau de la mer) à FL 195.

Pour assurer la souveraineté de la Suisse et la sécurité dans son espace aérien, à l'occasion du WEF 06, le trafic aérien sera limité dans le même cadre et les mêmes proportions en ce qui concerne l'étendue géographique et la période concernée (y compris l'entraînement et le contrôle des procédures).

4.4.2 Nécessité d'un arrêté fédéral

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

5 Engagement de l'armée en service d'appui en faveur de la police cantonale des Grisons

5.1 Tâches des formations de l'armée engagées en service d'appui

Selon le catalogue des tâches définies pour la protection des conférences internationales, les formations de l'armée engagées en service d'appui assumeront les tâches suivantes:

- protection (garde, surveillance, sécurité, contrôle des personnes, engagement de réserve);
- préparation (travaux de construction, consolidation);
- tâches de soutien dans le domaine de la logistique, dans celui du service sanitaire coordonné et dans celui de la protection B et C;
- surveillance de l'espace aérien suisse et, en collaboration avec les forces aériennes autrichiennes, de l'espace aérien autrichien dans la zone frontalière;
- vols de surveillance, reconnaissance terrestre et service de police aérienne lorsque le trafic aérien est limité;
- transports aériens de participants protégés par le droit international public.

5.2 Durée et ampleur de l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur du WEF 05 et du WEF 06

L'engagement de l'armée en service d'appui en faveur du canton des Grisons durera au plus du 17 au 31 janvier 2005. Afin d'appuyer les autorités civiles dans le cadre du WEF 05, l'engagement comprendra des formations professionnelles et de milice jusqu'à raison d'un effectif maximal de 6500 militaires. Pour le WEF 06, l'engagement de l'armée en service d'appui doit se faire dans le même cadre et les mêmes proportions en ce qui concerne les tâches, les forces engagées et la durée du service.

5.3 Constitution d'une réserve pour garantir la liberté d'action à l'échelon de la Confédération

Afin de garantir la liberté d'action à l'échelon de la Confédération et de l'armée, une réserve, composée de formations de métier et de milice, est constituée. Cette réserve se tient prête, en cas d'événement extraordinaire en Suisse ou dans les régions frontalières, à apporter une aide subsidiaire aux autorités civiles qui en font la demande (cf. ch. 3). Seul un événement extraordinaire justifie la mise en service d'appui de la réserve ou d'une voire de plusieurs de ses composantes.

5.4 Responsabilité de l'engagement

L'engagement de l'armée en service d'appui répond au principe de subsidiarité. La responsabilité de l'engagement incombera, par conséquent, aux autorités civiles.

5.5 Commandant de l'engagement subsidiaire de sûreté

En tant que commandant de l'engagement subsidiaire de sûreté (CESS) pour le WEF 05 et le WEF 06, le chef de l'armée, le commandant de corps Christophe Keckeis, assume la direction des opérations dans lesquelles seront impliquées les deux composantes strictement militaires de l'armée.

6 Mesures de protection de l'espace aérien

6.1 Contrôle du trafic aérien

Les mesures de limitation du trafic aérien au-dessus de Davos répondent aux besoins relatifs à la protection de la conférence. En premier lieu, l'objectif visé est un contrôle du trafic aérien civil et militaire, tout en le restreignant le moins possible.

Les mesures à prendre, qui tiennent compte des besoins du trafic aérien civil, ont été définies par la direction des Forces aériennes, après entente avec l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) du DETEC, selon ce qui suit:

- surveillance de l'espace aérien concerné au moyen de senseurs placés au sol et dans les airs; dans ce but, il sera procédé à un échange de renseignements sur la situation aérienne et d'officiers de liaison avec l'Autriche;
- définition des procédures pour l'autorisation et le contrôle du trafic aérien dans l'espace aérien concerné;
- protection de l'espace aérien en priorité au-dessus de Davos et appui aux autorités civiles en matière de service de police aérienne.

6.2 Restriction de l'utilisation de l'espace aérien

Afin de garantir la sécurité de l'espace aérien et la souveraineté aérienne, le Conseil fédéral, sur la base de l'art. 7 de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA; RS 748.0), limitera l'utilisation de l'espace aérien dans la région du 25 au 31 janvier 2005. En outre, l'espace aérien sera restreint, le 21 et le 24 janvier 2005, un jour à chaque fois pour l'entraînement et la vérification des procédures. L'espace aérien concerné par les mesures de restriction se limitera strictement à l'espace de souveraineté aérienne de la Suisse. Lors du WEF 06, le trafic aérien sera limité dans le même cadre et les mêmes proportions en ce qui concerne l'étendue géographique et la période concernée (y compris l'entraînement et le contrôle des procédures).

L'engagement de l'armée en service d'appui prévu ne génère que des coûts supplémentaires relativement peu importants par rapport à un service d'instruction ou de vol ordinaire pour le gros des troupes engagées. Les coûts des prestations subsidiaires à fournir par le DDPS peuvent être chiffrés à 19,5 millions de francs environ sur la base des données du WEF 04. Les dépenses supplémentaires effectives – c'est-à-dire les dépenses supplémentaires par rapport à un cours d'instruction ou de répétition dit « ordinaire » que les formations engagées en faveur du WEF 05 devraient accomplir en 2005 – peuvent être établies à 2,5 millions de francs.

Le DDPS estime que ses dépenses pourront être assumées dans le cadre des crédits accordés. Les coûts et les prestations en faveur du canton des Grisons seront à nouveau déterminés. Toutes les prestations du DDPS en faveur des autorités civiles qui ne sont pas en rapport direct avec l'engagement de l'armée en service d'appui seront portées à la charge du canton des Grisons (cf. ch. 3), conformément aux art. 7 et 12 de l'ordonnance du 8 décembre 1997 réglant l'engagement des moyens militaires dans le cadre d'activités civiles et d'activités hors du service (OEMC; RS 510.212) et conformément à l'ordonnance du DDPS du 9 décembre 1998 concernant les taxes et les émoluments perçus en échange de prestations (Tarif des taxes et des émoluments du DDPS; RS 510.461).

Au cas où les prestations effectivement fournies par le DDPS devraient, en raison d'événements extraordinaires, être sensiblement plus élevées que ce qui est prévu actuellement, le DDPS se réserve le droit de demander, en temps opportun et par la voie ordinaire, la levée du blocage des crédits ou un crédit supplémentaire sans compensation.

8 Approbation de l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur du WEF 05 et du WEF 06

8.1 Contexte

Le WEF, un forum annuel organisé selon les règles fixées par le droit privé, constitue une plate-forme de premier choix pour défendre les intérêts de la Suisse (politique, économie, société civile) et donne au Conseil fédéral la possibilité de nouer de nombreux contacts de haute qualité. Raison pour laquelle le Conseil fédéral, dans son arrêté du 28 juin 2000, a qualifié le WEF d'événement extraordinaire et de grande importance pour les intérêts internationaux de la Suisse. Le 23 janvier 2002, il a confirmé le statut exceptionnel du WEF en décidant que la Confédération continuerait de participer, à raison de 80%, aux coûts du dispositif complémentaire en faveur des personnes protégées par le droit international public et a approuvé, le 20 août 2003, le concept de financement du DFE/seco.

8.2

Approbation de l'engagement de l'armée en service d'appui dans le cadre des mesures de sécurité et dans de mêmes proportions jusqu'au WEF 06 inclus

Le point de vue du Conseil fédéral n'ayant pas changé en ce qui concerne l'importance du WEF en regard des intérêts de la Suisse, l'engagement de l'armée en service d'appui devrait être approuvé, pour 2005 et 2006, dans le même cadre et les mêmes proportions que pour le WEF 04. C'est pourquoi, le soutien fourni au WEF par le DDPS devrait se faire en corrélation avec le concept de financement du DFE/seco et le soutien financier, matériel et en personnel de la Confédération en faveur du WEF, devrait être coordonné dans le cadre d'une planification générale et uniformisée.

Il en résulte que le Conseil fédéral, dans l'optique du WEF 07, requerra de l'Assemblée fédérale, le cas échéant, de se prononcer sur les nouvelles questions, jugées nécessaires, suivantes:

- en rapport avec le plafond des coûts liés à la sécurité et l'indemnisation financière proportionnelle par le Conseil fédéral;
- en rapport avec la poursuite du soutien accordé par le DDPS en faveur des mesures de sécurité (engagement de l'armée en service d'appui).

Au cas où la situation en matière de politique de sécurité devrait entre-temps se détériorer, rendant nécessaire un renforcement de l'engagement de l'armée en service d'appui au-delà du cadre et des proportions fixées, le Conseil fédéral soumettrait les mesures à l'Assemblée fédérale pour approbation.

Dans le cas contraire, si les conditions juridiques ou celles définissant la menace se modifiaient, le Conseil fédéral redimensionnerait l'engagement de l'armée en service d'appui au profit du WEF. Dans le cadre du contrôle politique, le DDPS et le DFJP ont jusqu'au dernier trimestre 2005 au plus pour présenter aux commissions de la politique de sécurité des deux Chambres fédérales un rapport sur l'appréciation de la situation.

Le postulat du 25 mai 2004 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (04.3259) requiert l'adaptation du service d'appui de l'armée ou la simplification du processus d'approbation: les engagements qui ne sont pas contestés politiquement pourraient être soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation dans le cadre d'un message (commun). En ce qui concerne les engagements en faveur du WEF, il s'agit d'engagements récurrents qui ne sont politiquement pas controversés. Vu ce qui précède, le Conseil fédéral propose d'approuver, avec le présent message de l'Assemblée fédérale, les engagements de l'armée en service d'appui pour assurer la protection du WEF 05 et du WEF 06.

9

Concernant le programme de la législature

Le message sur l'engagement de l'armée en service d'appui au profit du canton des Grisons dans cadre des mesures de sécurité lors du WEF 05 et du WEF 06 est présenté dans le rapport du Conseil fédéral sur le programme de la législature 2003–2007 (FF 2004 1035, Annexe 1, 1089). L'engagement de l'armée en faveur du WEF de Davos dans le cadre de mesures de protection des conférences répond à l'objectif 9 (« Garantir la sécurité ») du Conseil fédéral selon lequel les instruments de la

politique de sécurité de la Suisse doivent, sur le plan général, fonctionner sagement et de concert. Le Conseil fédéral entend – tout en tenant compte de la raréfaction des ressources financières – engager plus intensément l’armée dans le soutien subsidiaire des autorités civiles afin de garantir la sécurité intérieure (FF 2004 1072, ch. 6.3).

10 Forme juridique

Le présent arrêté fédéral représente un acte particulier de l’Assemblée fédérale, expressément prévu par une loi fédérale (art. 173, al. 1, let. h, Cst.; 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 revêtira la forme d’un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, Cst., et art. 29, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur l’Assemblée fédérale: loi sur le Parlement; RS 171.10).