

06.052

## 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 des rencontres annuelles du World Economic Forum 2007 à 2009 de Davos et sur d'autres mesures de sécurité**

du 31 mai 2006

---

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 des rencontres annuelles du World Economic Forum (WEF) 2007 à 2009 de Davos et sur d'autres mesures de sécurité, en vous proposant de l'approuver.

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

31 mai 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger  
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Condensé

*Par le présent message, nous proposons au Parlement d'approuver l'engagement de 5000 militaires au maximum en service d'appui pour aider le canton des Grisons à mettre en place des mesures de sécurité dans le cadre des rencontres annuelles du World Economic Forum (WEF) 2007 à 2009 de Davos.*

*Par lettre du 22 février 2006, le gouvernement du canton des Grisons a requis de la Confédération un appui pour garantir la sécurité lors des rencontres annuelles 2007 à 2009 du WEF.*

*Dans sa décision du 28 juin 2000, le Conseil fédéral a qualifié la rencontre annuelle du WEF, organisée sur la base du 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 sa portée pour les intérêts internationaux de la Suisse. Cette appréciation est toujours valable.*

*A l'occasion du WEF 05 et du WEF 06, l'approbation du Parlement pour un engagement de l'armée a, pour la première fois, été demandée pour deux ans. Par l'arrêté fédéral du 6 décembre 2004, ces engagements ont été approuvés. Suite au postulat du 25 mai 2004 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (04.3259) et aux expériences positives réalisées ces dernières années avec une procédure d'approbation portant sur plusieurs années, l'engagement de l'armée est proposé à l'Assemblée fédérale pour une durée de trois ans.*

*Comme jusqu'à présent, l'armée soutiendra le canton des Grisons dans le cadre d'un engagement subsidiaire de sûreté comprenant, pour l'essentiel, des prestations pour la protection des personnes et des objets, la sauvegarde de la souveraineté et la protection de l'espace aérien ainsi qu'un appui logistique, en particulier dans le domaine du Service sanitaire coordonné (SSC). Par rapport aux dépenses pour un service d'instruction ou un service de vol ordinaires, l'engagement de l'armée occasionnera des coûts annuels supplémentaires d'environ 2 millions de francs, dépenses qui pourront vraisemblablement être assumées dans le cadre des crédits accordés.*

*De plus, et comme cela a aussi été le cas jusqu'à présent, la Confédération participera chaque année, sur la base d'un modèle de financement à trois niveaux, à raison de 3 millions de francs aux coûts des mesures de sécurité lors des rencontres annuelles du WEF. Pour les années 2007 à 2009, un dépassement maximal de 1,5 million de francs au total a en outre été convenu entre la Confédération et le canton des Grisons.*

# Message

## 1 Contexte

Du 24 au 28 janvier 2007, du 23 au 27 janvier 2008 et du 28 janvier au 1er février 2009 auront lieu, à Davos, les rencontres annuelles de la fondation de droit privé *World Economic Forum* (WEF). Comme les années précédentes, on y attend un très grand nombre de participants du monde entier. La Suisse est tenue, par le droit international public, d'assurer leur protection.

Par lettre du 22 février 2006, le gouvernement du canton des Grisons a sollicité de la Confédération un appui pour pouvoir garantir les mesures de sécurité lors des rencontres annuelles du WEF 2007 à 2009.

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

Le WEF est une fondation de droit privé qui organise, depuis plus de 35 ans, sa rencontre annuelle à Davos en tant que manifestation de droit privé. Dans sa décision du 28 juin 2000, le Conseil fédéral a qualifié le WEF d'événement extraordinaire au sens de l'art. 4 de l'ordonnance LMSI sur les prestations financières (RS 120.6), en raison de sa portée pour les intérêts internationaux de la Suisse. Le Conseil fédéral maintient cette appréciation. C'est la raison pour laquelle, depuis de nombreuses années, le Conseil fédéral soutient la police du canton des Grisons, responsable de la sécurité de la manifestation, en lui fournissant, essentiellement sous forme d'un service d'appui, des moyens en personnel et en matériel de la Confédération.

A l'occasion du WEF 2004, pour la première fois, plus de 2000 militaires ont été mobilisés pour cet engagement qui, par conséquent, a dû être approuvé par l'Assemblée fédérale. A l'occasion des rencontres 2005 et 2006, l'approbation du Parlement pour l'engagement de l'armée a, pour la première fois, été demandé pour deux ans et approuvé par l'arrêté fédéral du 6 décembre 2004.

Suite au postulat du 25 mai 2004 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (04.3259) et aux expériences positives réalisées ces dernières années avec une procédure d'approbation portant sur plusieurs années, l'engagement de l'armée est proposé à l'Assemblée fédérale pour une durée de trois ans.

### 1.2 Participation de la Confédération aux coûts de la sécurité

Par décision du 31 mai 2006, le Conseil fédéral a fixé la participation de la Confédération aux coûts de la sécurité des rencontres du WEF 2007 à 2009. Sur le plan structurel, cette participation se fonde sur le modèle de financement à trois niveaux qui a déjà été appliqué lors des réunions du WEF de 2004 à 2006. Au total, la participation de la Confédération aux niveaux 1 et 2 s'élèvera à 10,5 millions de francs

pour la période de trois ans de 2007 à 2009; elle sera donc de 0,5 million de francs inférieure à celle de la période 2004 à 2006.

*Niveau 1:* Le modèle de financement prévoit un plafond des coûts de 8 millions de francs pour chaque rencontre annuelle. La part assumée par les divers partenaires du WEF se répartira comme suit:

Partenaire	Part (en frs)
Canton des Grisons	2 millions
Commune de Davos	1 million
Confédération	3 millions
WEF	2 millions
<b>Plafond des coûts</b>	<b>8 millions</b>

Dans ce cadre, comme jusqu'à présent, la Confédération participera à raison de 80 % aux coûts du dispositif complémentaire en faveur des personnes protégées par le droit international public. La part de la Confédération se limitera, en l'occurrence, à 3/8 des coûts crédités par le canton des Grisons et s'élèvera à 3 millions de francs au plus pour les réunions annuelles de 2007 à 2009, soit à 9 millions de francs au total.

*Niveau 2:* Si le plafond des dépenses consacrées à la sécurité devait dépasser 8 millions de francs par réunion, le Conseil fédéral s'engage à mettre à disposition des moyens supplémentaires pour un montant de 1,5 million au plus par année, pour la période de 2007 à 2009.

Pour le canton des Grisons, le dépassement du plafond des dépenses du niveau 2 peut être dû à des facteurs exogènes – par exemple une modification du programme du WEF si des personnalités protégées par le droit international public devaient confirmer leur participation en dernière minute.

*Niveau 3:* Dans le cas d'événements extraordinaires (p. ex. des actes terroristes, des attentats visant des dirigeants politiques ou économiques, ou encore de graves menaces laissant entendre que de tels actes seront perpétrés), la Confédération participera à raison de 80 % aux coûts supplémentaires du dispositif complémentaire en faveur des personnes protégées par le droit international public dans le cadre des rencontres annuelles du WEF 2007 à 2009. Dans ce cas, la participation de la Confédération est calculée sur la base du ch. 3.1 de la proposition du Conseil fédéral du 20 août 2001 et elle est limitée à 3/8 des coûts crédités par le canton des Grisons.

L'indemnisation des coûts de la sécurité en faveur des rencontres annuelles du WEF est estimée comme suit (en millions de francs)<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Excepté les coûts supplémentaires dus à l'engagement de l'armée en service d'appui (cf. ch. 6.2)

	Budget 04	Comptes 04	Budget 05	Comptes 05	Budget 06	Budget 07	Budget 08	Budget 09
Indemnisation en faveur des personnes protégées par le droit international public/ contributions fédérales	4.433	3.533	3.6	3.4	3.6	3.5	3.5	3.5

## 2 Appréciation de la situation de la sécurité

En principe, il existe toujours un risque de manifestations violentes, de violences sur des personnes et d'actions de sabotage pendant la préparation et la tenue des prochaines rencontres du WEF. Des attentats terroristes, dans des pays proches de la Suisse, peuvent également porter atteinte à la sécurité intérieure de notre pays. Déjà au stade de la préparation du WEF, ces risques exigent une collaboration étroite entre les services de renseignements et les forces de sécurité, ainsi qu'une grande souplesse d'engagement pendant la tenue du forum à proprement parler.

La diminution des manifestations de protestation contre les rencontres du WEF, en 2005 et 2006, est due, en partie du moins, aux divergences entre les opposants mais elle pourrait aussi faire partie d'une stratégie à moyen et à long termes. Il existe des indices qui donnent à penser que l'objectif à moyen et à long termes consiste à organiser à nouveau des manifestations de protestation directement à Davos. L'importance des mesures de sécurité policière dépendra donc de la capacité des opposants au WEF à mobiliser à nouveau plus de forces et à faire de Davos le centre de leurs actions de protestation.

Dans la situation actuelle, le risque d'un attentat terroriste ou d'une attaque ciblée contre des participants au congrès de Davos peut être considéré comme relativement faible. L'expérience des années passées montre cependant que le risque d'actes de sabotage pendant la rencontre ou peu de temps avant est toujours présent. Des mesures pour prévenir de tels actes ou des attentats, ainsi que des mesures de protection des personnes protégées par le droit international public et des objets, restent indispensables et, conformément aux données actuelles, elles ne peuvent pas être réduites.

## 3 Constitutionnalité

Conformément à la Constitution, 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, en vertu de l'art. 57 de la Constitution (Cst.; RS 101), de déterminer dans chaque cas le niveau de protection demandé par le droit international public et de soutenir les cantons selon ses possibilités si ces derniers ne disposent pas des capacités suffisantes pour assurer la protection nécessaire.

## **4 Engagement intercantonal de police**

Par lettre du 22 février 2006, le gouvernement des Grisons a demandé à la Confédération un engagement intercantonal de police (IKAPOL) en faveur du canton des Grisons pour les mesures de sécurité lors des rencontres annuelles du WEF 2007 à 2009. L'indemnisation financière sera réglée en conséquence par le canton des Grisons directement avec les cantons impliqués. La Confédération y participera conformément à la réglementation prévue au chap. 1.2.

Pour ce qui est de la planification et de la préparation du dispositif de sécurité pour les rencontres annuelles du WEF 2007 à 2009, le Conseil d'Etat du canton des Grisons part du principe que l'effectif sera identique à celui de l'année précédente. 1500 policiers extra-cantonaux au maximum (y compris les policiers en service de piquet) doivent pouvoir être mobilisés en soutien à ces rencontres. Selon l'estimation du canton des Grisons, il devrait être possible de ne plus engager directement des forces de police d'autres cantons dans le canton des Grisons, mais de les garder comme éléments de réserve dans leur canton d'origine ou dans le concordat. Certaines parties du contingent IKAPOL seraient ainsi en service de piquet et pourraient être engagées dans divers lieux en Suisse.

Le groupe «Opérations» de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) se chargera de la répartition des forces de police sur les concordats et les cantons (ou les villes) et soumettra sa proposition pour décision au groupe de travail «Coopération policière intercantonale lors d'événements extraordinaires (CPI)» de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP).

## **5 Renseignements intégrés**

Comme pour les rencontres du WEF des années précédentes, un service de renseignements intégrés sera mise en place sous la responsabilité du DFJP. Sa tâche sera de soutenir les activités de conduite des organes de sécurité par des appréciations globales de la situation. De plus, dans la perspective des rencontres WEF des années à venir, l'Office fédéral de la police examine l'opportunité de prendre des mesures de police des frontières contre des opposants connus du WEF en provenance de l'étranger et disposés à utiliser la violence.

## **6 Engagement de l'armée en service d'appui au profit du canton des Grisons**

### **6.1 Subsidiarité**

Conformément à 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 civiles 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 suffisent pas – même avec le renfort d'autres forces de police – pour garantir la sécurité de telles manifestations. Les cantons ne peuvent pas mettre à disposition des effectifs dont le nombre dépasserait les 1500 policiers prévus dans le cadre des engagements, étant donné qu'en dehors du canton des Grisons, des forces de police seront également nécessaires pour venir à bout de tâches de sécurité en relation avec les rencontres annuelles du WEF 2007 à 2009.

Le service de piquet de la police ne peut pas être remplacé par un service de piquet de l'armée, car l'engagement des éléments de piquet se ferait exclusivement comme service d'ordre dans le canton des Grisons et dans les autres cantons. Or, conformément à l'art. 83 LAAM, l'armée ne peut pas accomplir de service d'ordre en service d'appui.

Conformément à l'art. 67 LAAM, des troupes peuvent fournir une aide afin de protéger les personnes et les biens particulièrement dignes de protection. Or, la protection d'objets et d'infrastructures civiles revêt une grande importance pour le déroulement des rencontres du WEF 2007 à 2009. En raison du manque d'effectifs dans les corps de polices cantonales, ces tâches ne peuvent pas être totalement assumées par les forces de police. Les conditions d'un engagement de l'armée en service d'appui au profit des autorités civiles sont donc remplies.

Dans le cadre de l'optimisation et de l'adaptation des dispositifs de sécurité, l'armée et la police cherchent en commun, et en permanence, des potentiels supplémentaires d'optimisation. Compte tenu de l'appréciation actuelle de la situation, et par rapport à l'année précédente, l'ensemble des moyens des formations engagées a été considérablement réduit pour les rencontres du WEF 2007 à 2009.

## **6.2 Arrêté fédéral du 31 mai 2006**

Conformément à l'art. 70, al. 1, let. a, LAAM, le Conseil fédéral est responsable de la mise sur pied de troupes et de leur attribution aux autorités civiles. La décision du Conseil fédéral du 31 mai 2006 a la teneur suivante (extrait):

1. Le message et le projet d'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 des rencontres annuelles du World Economic Forum 2007 à 2009 à Davos et sur d'autres mesures de sécurité sont approuvés.
2. L'engagement de 5000 militaires au maximum en service d'appui pour soutenir le canton des Grisons dans le cadre des mesures de sécurité lors du WEF 2007 à 2009 à Davos, du 15 au 29 janvier 2007, du 14 au 28 janvier 2008 et du 19 janvier au 2 février 2009, est approuvé.
3. Pour assurer la souveraineté et la sécurité de l'espace aérien suisse, le Conseil fédéral, conformément à l'art. 7 de la loi fédérale sur l'aviation (LA; RS 748.0) restreindra l'usage de l'espace aérien pour le trafic aérien civil dans la région de Davos comme indiqué ci-après (cf. chap. 6.4).

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

## **6.3 Mission de l'armée**

L'armée soutiendra le canton des Grisons à l'occasion des rencontres annuelles du WEF 2007 à 2009 dans le cadre d'un engagement subsidiaire en service d'appui. Conformément à l'ordonnance sur le recours à la troupe pour assurer la protection de personnes et de biens (OPPB, RS 513.73), elle fournit des prestations dans le domaine de la protection de personnes et d'ouvrages et, conformément à l'ordonnance sur la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien (OSS, RS 748.111.1), des prestations dans le domaine de la protection de l'espace aérien et des transports aériens de personnes protégées par le droit international public. De plus, l'armée soutient les domaines de la logistique, la protection B et C ainsi que le Service sanitaire coordonné (SSC). L'armée n'accomplit pas de service d'ordre.

La responsabilité de l'engagement incombe à l'autorité civile. Après entente avec le DDPS, elle donne par écrit à la troupe l'ordre de mission, qui règle en particulier les compétences, la subordination, les pouvoirs de police de l'armée et les communications de service avec l'autorité civile. Celle-ci informe la population des tâches et des activités de la troupe avant et pendant l'engagement de cette dernière.

Par ailleurs, l'armée doit à tout moment et en toute situation être en mesure de réagir à une crise ou à un événement extraordinaire, également en dehors de la zone d'engagement du WEF.

### **6.3.1 Durée et ampleur de l'engagement de l'armée**

L'engagement de l'armée en service d'appui en faveur du canton des Grisons durera au plus du 15 au 29 janvier 2007, du 14 au 28 janvier 2008 et du 19 janvier au 2 février 2009. Afin d'appuyer les autorités civiles dans le cadre des mesures de sécurité des rencontres annuelles du WEF, l'engagement comprendra des formations professionnelles et de milice jusqu'à un effectif maximal de 5000 militaires.

Dans le cadre de l'optimisation et de l'adaptation ordinaires des dispositifs de sécurité, l'armée et la police cherchent en permanence des potentiels d'économies pour le soutien de l'armée. A la demande du DDPS et en accord avec le canton des Grisons, le Conseil fédéral peut donc adapter l'effectif maximal des militaires engagés en service d'appui si une analyse approfondie de la situation en matière de sécurité le justifie.

## **6.4 Mesures de protection de l'espace aérien**

### **6.4.1 Contrôle du trafic aérien**

Pour assurer la sauvegarde de la souveraineté et la sécurité de l'espace aérien suisse, le Conseil fédéral restreindra, sur la base de l'art. 7 LA, l'utilisation de l'espace aérien pour le trafic aérien civil comme suit:

- vendredi, 19 janvier 2007, de 08h00 à 18h00 (heure locale), le lundi 22 janvier 2007, de 08h00 à 18h00 (heure locale), ainsi que du mardi 23 janvier 2007, de 08h00 (heure locale) au lundi, 29 janvier 2007, à 18h00 (heure locale);

- vendredi, 18 janvier 2008, de 08h00 à 18h00 (heure locale), le lundi 21 janvier 2008, de 08h00 à 18h00 (heure locale), ainsi que du mardi 22 janvier 2008, de 08h00 (heure locale) au lundi, 28 janvier 2008, à 18h00 (heure locale);
- vendredi, 23 janvier 2009, de 08h00 à 18h00 (heure locale), le lundi 26 janvier 2009, de 08h00 à 18h00 (heure locale), ainsi que du mardi 27 janvier 2007, de 08h00 (heure locale) au lundi, 2 février 2009, à 18h00 (heure locale).

2<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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.

L'espace aérien concerné par les mesures de restriction se limitera strictement à l'espace de souveraineté aérienne de la Suisse.

Conformément au droit en vigueur, l'espace aérien décrit est soumis aux règles sur la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien en cas de navigation aérienne restreinte (art. 12 OSS). Le trafic aérien civil ne peut utiliser la zone de restriction qu'à condition de remplir les conditions fixées par l'art. 13 OSS.

Pour autant que la situation de la menace le permette, et après accord entre l'armée et l'OFAC, des mesures moins contraignantes, de technique de sécurité aérienne uniquement, peuvent être prises pour assurer un trafic aérien sûr dans l'espace aérien de la région de Davos.

## **6.4.2 Compétence pour ordonner des mesures relevant de la police aérienne**

La compétence pour ordonner l'usage des armes afin de faire respecter les mesures de police aérienne dans l'espace de souveraineté aérienne de la Suisse se fonde sur l'art. 14 OSS, comme lors des conférences WEF 06 et 05, l'usage des armes, dans des cas particuliers, est ordonné par le chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, en tant que membre du gouvernement suisse. Si la situation l'exige, il peut déléguer cette compétence au commandant des Forces aériennes ou à une personne qui est directement subordonnée à ce dernier.

## **6.5 Conséquences financières**

L'engagement prévu de l'armée en service d'appui ne générera que des coûts supplémentaires peu importants par rapport à un service d'instruction ou un service de vol ordinaires pour le gros des troupes engagées.

Les coûts des prestations subsidiaires, sous forme d'un service d'appui que devra fournir le DDPS, peuvent être chiffrés à 19,5 millions de francs environ sur la base des données du WEF 05. Ces dépenses supplémentaires pour le WEF 07–09, par rapport à un service d'instruction ou un service de vol ordinaires que les formations engagées devraient de toute manière accomplir en 2007, 2008 et 2009, peuvent être estimées à 2 millions de francs par année.

Le DDPS part du principe que ses dépenses pourront être assumées dans le cadre des crédits accordés. Les coûts et les prestations en faveur du canton des Grisons seront relevés en détail.

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 dans le cadre des mesures de sécurité seront portées à la charge du canton des Grisons, 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).

## **7 Liens avec le programme de la législature**

Le message sur l'engagement de l'armée en service d'appui dans le cadre des mesures de sécurité à l'occasion des rencontres annuelles du WEF est annoncé dans le rapport du Conseil fédéral sur le Programme de la législature 2003 à 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 est conforme à l'objectif 9 du Conseil fédéral («Garantir la sécurité») selon lequel les instruments de la politique de sécurité de la Suisse doivent être coordonnés et utilisés avec souplesse. Le Conseil fédéral entend – à l'heure où se raréfient les ressources financières – faire davantage appel à l'armée pour des engagements subsidiaires aux côtés des autorités civiles afin de garantir la sûreté intérieure (FF 2004 1072, ch. 6.3).

## **8 Forme de l'acte à adopter**

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).