

04.075

Message

**concernant l'accord entre la Suisse et la France
relatif à la coopération en matière de sûreté aérienne
contre les menaces aériennes non militaires**

du 17 novembre 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de la République française relatif à la coopération en matière de sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires.

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

17 novembre 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Compte tenu de la menace mise en évidence par les attentats du 11 septembre 2001, il apparaît plus que jamais nécessaire de renforcer la coopération transfrontalière dans le domaine de la sécurité aérienne (N.d.T.: le terme de sécurité aérienne communément utilisé en aéronautique militaire suisse recouvre celui de sûreté aérienne figurant dans le texte de l'Accord) envers les menaces aériennes non militaires. Dans ce contexte, et voulant tirer profit des expériences du G8, une déclaration d'intention commune a été signée le 10 mars 2004, sur l'initiative de la France, par Madame Michèle Alliot-Marie, ministre de la Défense de la République française et par Monsieur le conseiller fédéral Samuel Schmid, chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Dans cette déclaration, les deux Etats s'engagent à ouvrir des négociations afin de créer un cadre juridique en vue de rendre possible une coopération permanente en matière de police aérienne transfrontalière.

L'Accord soumis à votre approbation par le présent message règle la coopération entre la Suisse et la France en matière de sécurité aérienne contre les menaces aériennes non militaires. Cette coopération vise à faciliter l'échange systématique de renseignements sur la situation aérienne générale et à améliorer les capacités d'intervention des deux parties vis-à-vis d'une menace concrète. Sous commandement du pays hôte, les opérations de police aérienne transfrontalières sont possibles jusqu'au tir de semonce au moyen de leurres infrarouges, excluant le tir de semonce impliquant l'emploi d'armes ainsi que le tir de destruction.

La coopération s'effectue dans le respect de la souveraineté des deux Etats et des accords bilatéraux en vigueur.

La collaboration n'entraîne aucune obligation financière pour la Confédération. Ni la France, ni la Suisse ne doivent payer d'indemnité pour les engagements de police aérienne. Il faut par contre financer l'installation de systèmes techniques d'échange d'informations, ce qui peut être fait dans le cadre du budget ordinaire du DDPS.

Selon l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.) les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Vu que la conclusion d'un traité international sur la collaboration militaire en matière d'engagement ne relève pas de la compétence du Conseil fédéral, ce traité doit être soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale selon l'art. 166, al. 2, Cst.

Le présent accord est conclu pour une durée indéterminée mais il est dénonçable en tout temps. Il ne prévoit aucune entrée dans une organisation internationale, ne contient aucune disposition importante modifiant la législation au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst. et peut être appliqué sans édicter de législation complémentaire. Il n'est donc pas soumis au référendum facultatif selon l'art. 141, al. 1, let. d, Cst.

Message

1 Partie générale

1.1 Contexte

Compte tenu de la menace mise en évidence par les attentats du 11 septembre 2001, il apparaît plus que jamais nécessaire de renforcer la coopération transfrontalière dans le domaine de la sécurité aérienne (N.d.T.: le terme de sécurité aérienne communément utilisé en aéronautique militaire suisse recouvre celui de sûreté aérienne figurant dans le texte de l'Accord) face aux menaces aériennes non militaires. Plusieurs de nos pays voisins se sont dotés de moyens et de stratégies visant à améliorer la sécurité face à ces nouvelles menaces. De plus, plusieurs projets sont en cours de développement ou existent déjà au niveau supranational, afin de combattre ce genre d'actions terroristes (l'OTAN mène un programme d'échange de données, Air Situation Data Exchange [ASDE] et l'Europe le projet European Regional Renegade Information Dissemination System [ERRIDS]).

La Suisse, de par sa position géostratégique, devient un partenaire central et incontournable. La menace aérienne terroriste ne connaissant pas de frontières, il est impératif, compte tenu du temps extrêmement restreint de mise en garde, d'envisager un partenariat avec nos voisins directs ainsi qu'avec les organisations supranationales actives dans le domaine de l'espace aérien et de sa sécurité. Sans ingérence d'un pays tiers dans notre souveraineté, nous avons la volonté de coopérer afin de lutter efficacement contre cette menace.

La Suisse possède une bonne expérience de coopération dans ce domaine; en effet, lors de l'organisation du sommet du G8 à Evian du 1^{er} au 3 juin 2003, l'efficacité du dispositif de sécurité aérienne franco-suisse a été démontrée. Un tel partenariat n'a été possible que grâce à la signature d'un accord intergouvernemental et d'un arrangement technique entre nos deux pays. Pour tirer profit des expériences du G8, une déclaration d'intention a été signée le 10 mars 2004 par Madame Michèle Alliot-Marie, ministre de la Défense de la République française et par Monsieur le conseiller fédéral Samuel Schmid, chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), engageant les deux pays à ouvrir des négociations afin de créer un cadre juridique en vue d'une coopération permanente en matière de police aérienne transfrontalière. Un groupe de travail bi-national a été formé, et les délégations se sont rencontrées à plusieurs reprises afin de préparer l'accord global qui est présenté ici.

La future coopération entre les deux pays y est définie dans un cadre propice à un échange d'informations sur la situation aérienne reconnue et permettant à un avion en opération de police aérienne confronté à une menace non militaire de survoler la frontière et de poursuivre, sous commandement du pays hôte, les opérations jusqu'au tir de semonce au moyen de leurres infrarouges. Le tir de destruction reste exclu.

Ce genre de coopération s'inscrit dans la continuité de la politique de surveillance aérienne permanente «Permanente Luftraum Überwachung» (décision du CF du 20 août 2003) qui va garantir, entre autre, une identification 24 heures sur 24 de tous le trafic aérien au-dessus de notre territoire. De plus, cette collaboration supplémentaire avec la France répond aux préoccupations de la Commission de politique de

sécurité du Conseil des Etats (CPS-E), qui «a pris acte d'un ensemble de mesures envisageables prévoyant entre autres la conclusion d'accords permanents avec les pays voisins concernés, l'amélioration du réseau de renseignements et la multiplication des exercices permettant de tester les processus et les structures» (communiqué de presse de la CSP-E du 18 février 2004).

Face aux menaces, l'accord avec la France constitue une étape importante et appropriée de la collaboration transfrontalière en matière de police aérienne. Il ne constitue pas un précédent pour des réglementations multilatérales ultérieures. Il permet cependant à la Suisse d'accroître d'une façon décisive la sécurité de l'espace aérien face aux menaces non militaires, en collaboration avec la France, et d'acquérir de précieuses expériences de coopération avec des pays voisins et pour la conclusion éventuelle d'autres accords semblables.

1.2 Organisation du projet

Un groupe de travail franco-suisse chargé d'organiser le projet a été mis sur pied au mois de février 2004. Il comprend des représentations juridiques, opérationnelles et techniques. La délégation suisse, sous la conduite des Forces aériennes, en étroite collaboration avec les Relations Internationales de la défense, a coordonné ses travaux avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le Département fédéral de justice et police (DFJP) et le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Le résultat de ces travaux est consigné dans le présent accord global entre la France et la Suisse.

1.3 Position du Conseil fédéral

Les attentats du 11 septembre 2001 ont dramatiquement mis en évidence les dangers potentiels que représentent des aéronefs non militaires aux mains de terroristes. Le Conseil fédéral est certes toujours d'avis que la Suisse n'est pour le moment pas une cible prioritaire de telles attaques. Les expériences retenues du Sommet du G-8 ont toutefois bien montré que la protection de conférences tenues à un haut niveau, en particulier à Genève, exige une réponse appropriée à tous les dangers pouvant venir de la troisième dimension. La Suisse se doit de participer activement aux mesures de renforcement de la protection de l'espace aérien européen contre des menaces terroristes. Dans un domaine aussi sensible, notre pays ne peut rester une brèche ouverte dans l'écran sécuritaire. Le présent accord crée les conditions nécessaires à une collaboration durable et plus étroite avec la France dans l'exécution de missions de police aérienne qui ne peuvent être maîtrisées unilatéralement sur un vaste secteur de notre territoire, faute d'un délai de préalerte. L'annonce fréquente et à court terme de la tenue d'importantes conférences ne permet pas de conclure, au cas par cas, des accords interétatiques relatifs à la collaboration dans le domaine de la police aérienne. Le Conseil fédéral approuve donc la position de la France qui cherche à établir une telle collaboration, importante pour notre propre sécurité, sur une base durable. L'accord se limite à la coopération lors de la défense contre des dangers non militaires. En cas de crise ou de conflit, il peut en tout temps être suspendu unilatéralement avec effet immédiat. Cet accord n'est nullement un précédent à une

collaboration militaire, dans le cadre d'un conflit armé, qui serait incompatible avec la neutralité de la Suisse.

1.4 Nécessité de conclure un accord

La coopération projetée dans le domaine de la sécurité aérienne entre les deux Etats implique un exercice commun et limité de la souveraineté. Elle doit donc s'appuyer sur une base juridique formelle. La conclusion d'un traité bilatéral est donc indispensable.

1.5 Déroulement des négociations

Suite à la déclaration d'intention (ch. 1.1), les pourparlers ont débuté et le groupe de travail s'est réuni à un rythme mensuel, alternativement en France et en Suisse, avec pour but de finaliser l'accord global qui est présenté aujourd'hui.

2 Partie spéciale

2.1 Contenu de l'accord

L'accord règle la coopération entre la Suisse et la France en matière de sécurité aérienne face aux menaces aériennes non militaires. Cette coopération vise à faciliter l'échange systématique de renseignements sur la situation aérienne générale et à améliorer les capacités d'intervention des deux parties vis-à-vis d'une menace aérienne non militaire.

L'accord respecte la souveraineté des deux Etats et les accords bilatéraux en vigueur.

2.1.1 Commentaire

2.1.1.1 Définitions (art. 1)

Il est important de constater que les procédures de police aérienne des deux pays sont identiques. Pour la Suisse, le terme général d'identification correspond aux termes utilisés en France de reconnaissance et de surveillance; quant au terme général d'intervention, il correspond aux mesures suivantes en France: interrogation, escorte, contrainte d'itinéraire, interdiction de survol, arraisonnement et tir de semonce au moyen de leurres infrarouges. Les ch. 4.1 et 4.2 de l'art. 1 définissent les étapes de mesures actives de sûreté aérienne, en d'autres termes, la procédure suivie par un avion de chasse lors d'une opération d'interception en France, respectivement en Suisse. Il est important de noter ici que ces mesures sont limitées au tir de semonce au moyen de leurres infrarouges, en accord avec la réglementation de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (le leurre infrarouge est une munition pyrotechnique qui dégage une forte chaleur lorsqu'elle est utilisée et qui est très visible de jour, comme de nuit, par l'avion intercepté. Elle n'est, en outre, pas domageable pour l'environnement et nos avions l'utilisent constamment lors de vol

d'entraînements). Le tir de semonce impliquant l'emploi d'armes ainsi que le tir de destruction demeurent cependant de la seule compétence de l'Etat qui détient les droits de souveraineté.

2.1.1.2 Objet, souveraineté (art. 2 et 3)

Objet (art. 2)

L'accord fixe le cadre de la coopération entre les Parties dans le domaine de la sécurité aérienne face aux menaces aériennes non militaires, en facilitant l'échange systématique de renseignements sur la situation aérienne générale et en améliorant les capacités d'intervention face à une menace aérienne non militaire. Les Parties s'efforcent de surveiller les approches aériennes de leur zone d'intérêt mutuel et d'appliquer les mesures de sécurité aérienne définies à l'art. 1, de déceler et d'évaluer la menace, de fournir aux organes compétents de l'autre Partie les éléments de la situation aérienne leur permettant de prendre les décisions qui leur incombent, de prévenir et de répondre à une menace aérienne non militaire en appliquant les mesures définies à l'art. 1.

Souveraineté (art. 3)

La coopération respecte la souveraineté et les compétences de la Suisse et de la France. Pour assurer une coopération effective et efficace, les autorités de chacun des deux Etats ont toutefois une compétence limitée d'agir au-dessus du territoire national de l'autre Etat. Dans chaque cas, l'usage des armes demeure de la seule compétence de l'Etat qui détient les droits de souveraineté.

2.1.1.3 Coopération (art. 4)

L'art. 4 définit le cadre de la coopération et comporte un descriptif des mesures nécessaires au bon déroulement des opérations. Il faut prévoir par exemple la possibilité de ravitailler un avion en vol si cela est nécessaire, de même qu'il faut organiser la logistique en cas d'atterrissage d'un avion en pays tiers. Le par. 2 mentionne l'arrangement technique et constitue la base pour sa conclusion. Un tel document est indispensable pour la conduite opérationnelle et contient le descriptif des procédures. L'accord global définit le cadre, l'arrangement technique fixe les détails.

2.1.1.4 Mise en œuvre (art. 5)

La mise en œuvre de la collaboration en présence d'une menace non militaire effective repose sur une réglementation stricte du commandement, indispensable au succès de telles actions. L'Etat d'origine accorde à ses forces d'intervention l'autorisation d'être engagées au-dessus du territoire national de l'autre Partie à l'accord. Dès cet instant, toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité dans l'espace aérien sont conduites par la centrale d'engagement de l'Etat de séjour. Cette manière de procéder nécessite une coordination sur le plan tactique par les centrales d'engagement des deux Parties à l'accord, ainsi que la remise du contrôle tactique à la centrale d'engagement de l'Etat de séjour pour la durée de l'action. L'usage des

armes demeure de la seule responsabilité de l'Etat de séjour qui n'a le droit de l'employer qu'avec ses moyens nationaux. Les aéronefs de l'Etat d'origine ne détiennent donc pas la compétence de faire usage de leurs armes au-dessus d'un territoire étranger. L'accord prévoit toutefois que les aéronefs de l'Etat d'origine sont autorisés à emporter des armes et des munitions au-dessus du territoire national de l'Etat de séjour. Cette disposition est en effet nécessaire, car selon les circonstances, les mêmes aéronefs peuvent être amenés à survoler à nouveau leur propre territoire, au cours de la même mission, et ainsi à faire usage de leurs armes selon les dispositions de leur législation nationale. Les parties s'engagent à mener régulièrement des exercices transfrontaliers dans le but d'assurer la sécurité commune de l'espace aérien.

2.1.1.5 Sécurité et protection de l'environnement (art. 6 et 7)

Sûreté et sécurité des personnes et des biens (art. 6)

La sûreté des aéronefs, des matériels, des armes et des munitions présents dans l'espace national de la Partie de séjour dans le cadre d'une mission prévue par l'accord est assurée par la Partie d'origine. La sécurité (p. ex. la surveillance) relève de la Partie de séjour. Les deux Parties coopèrent dans les missions de sécurité.

Consignes de sécurité et de protection de l'environnement (art. 7)

Les Parties respectent les consignes de sécurité et de protection de l'environnement, ainsi que les consignes de sécurité concernant leurs aéronefs, matériels, armes et munitions.

2.1.1.6 Echange des informations (art. 8)

L'échange de renseignements entre les deux Etats est défini dans les prescriptions nationales en vigueur. L'échange des informations de la situation aérienne générale est défini dans un arrangement technique séparé.

Les parties échangent en outre des informations opérationnelles de nature à améliorer leur niveau d'information.

2.1.1.7 Dépenses (art. 9)

Chaque Partie prend en charge les coûts résultant de l'application de l'accord.

2.1.1.8 Statut des forces (art. 10)

Pendant l'engagement des forces armées des Parties en relation avec le présent accord, les dispositions de la Convention du 19 juin 1995 entre les Etats parties au Traité de l'Atlantique Nord et les autres Etats participant au Partenariat pour la paix sur le statut de leurs Forces (Statut des forces du PPP; RS 0.510.1) ainsi que du Protocole additionnel du 19 juin 1995 à la Convention entre les Etats parties au

Traité de l'Atlantique Nord et les autres Etats participant au Partenariat pour la paix sur le statut de leurs forces (Protocole additionnel au Statut des forces du PPP; RS 0.510.11) sont applicables. Elles règlent intégralement le statut du personnel militaire engagé.

2.1.1.9 Enquête en cas d'accident aérien et soutien sanitaire

Enquête en cas d'accident ou d'incident aérien (art. 11)

En cas d'enquête sur un accident aérien survenant dans l'espace national d'une des Parties et dans lequel est impliqué un aéronef de l'autre Partie, cette dernière est autorisée à siéger au sein de la commission d'enquête mise en place.

Soutien sanitaire (art. 12)

La réciprocité de l'accès à une assistance médicale est garantie. L'Etat de séjour assure la prise en charge médicale sans frais jusqu'à ce qu'un transport devienne possible. Tout autre coût supplémentaire doit être pris en charge par l'Etat d'origine.

2.1.1.10 Clause de suspension (art. 13)

En cas de guerre, d'état de siège, de crise ou pour tout motif d'intérêt national, les deux Parties se réservent le droit de suspendre l'application de l'accord unilatéralement et, cas échéant, avec effet immédiat. Dans des circonstances telles que décrites à l'art. 13, il incombe ainsi aux autorités politiques de la Confédération de décider si l'accord doit être suspendu, que ce soit pour des raisons juridiques touchant la neutralité ou pour des raisons politiques.

2.1.1.11 Règlement des différends (art. 14)

Les litiges susceptibles de naître de l'exécution ou de l'interprétation du présent accord sont résolus par voie de consultation entre les Parties.

2.1.1.12 Dispositions finales (art. 15)

Les Parties se notifient l'accomplissement des procédures de ratification nécessaires. L'accord entre en vigueur le jour de réception de la seconde notification. L'accord peut être amendé à tout moment par écrit d'un commun accord entre les Parties. L'accord est valable pour une durée indéterminée, chacune des Parties pouvant le dénoncer à tout moment par notification écrite à l'autre Partie avec un préavis de six mois. Cette dénonciation ne remet pas en cause les droits et obligations découlant de l'accord.

3

Conséquences sur le plan financier et pour le personnel

L'accord n'est pas contraignant financièrement pour la Confédération. Aucune contribution ne doit être faite à la France en échange de ses prestations de police aérienne et vice-versa.

Un financement est cependant nécessaire pour la mise en place des systèmes techniques pour l'échange de renseignements. Le coût de base est estimé à 70 000 francs et le coût annuel à 110 000 francs, incluant les actions de maintenance. Le financement du coût de base et des dépenses périodiques est couvert par le budget ordinaire du DDPS.

Il n'est pas nécessaire de prévoir des ressources humaines supplémentaires.

En ce qui concerne l'entraînement de nos pilotes, le budget actuel inclut les missions d'entraînement de police aérienne. Une adaptation des procédures est suffisante et n'engendrera aucune augmentation des coûts.

4

Liens avec le programme de la législature

L'objet ne figure pas dans le rapport du Conseil fédéral du 25 février 2004 (FF 2004 1141) sur le programme de la législature 2003–2007, car l'analyse des expériences du G8 était en cours au moment de la planification de la législature et la France ne s'était pas encore décidée en faveur d'une réglementation bilatérale.

Le présent accord contribue à la mise en œuvre de la stratégie de politique de sécurité du Conseil fédéral exposée dans le rapport du 7 juin 1999 sur la sécurité par la coopération.

5

Corrélation avec le droit européen

Le présent accord n'a aucun point commun avec le droit européen.

6

Constitutionnalité

Selon l'art. 54, al. 1, Cst., les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération, le corollaire de cette compétence étant la conclusion de traités avec les Etats étrangers. L'Assemblée fédérale est compétente pour l'approbation des traités en vertu de l'art. 166, al. 2, Cst.

D'après l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum facultatif lorsqu'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Le présent accord peut être dénoncé à tout moment (art. 15, par. 3) et ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale.

Reste à savoir si cet accord contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si sa mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Par dispositions fixant des règles de droit, il faut entendre, selon l'art. 22, al. 4, de la loi sur le Parlement, les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Sont par ailleurs importantes les dispositions qui, en droit interne, doivent, à la lumière de l'art. 164, al. 1, Cst., être édictées dans une loi au sens formel. Le présent accord fixe le cadre juridique d'une coopération militaire entre la Suisse et la France dans le domaine de la sécurité aérienne. Il vise à faciliter l'échange systématique de renseignements, notamment sur la situation aérienne générale, et à améliorer les capacités d'intervention des forces aériennes des Etats parties face à une menace aérienne non militaire. Il contient donc des règles de droit. Celles-ci ne sont cependant pas suffisamment importantes car, si elles devaient être édictées sur le plan national, l'art. 164, al. 1, Cst., n'exigerait pas qu'elles le soient sous la forme d'une loi au sens formel. Par ailleurs, la coopération militaire entre les deux Etats dans le domaine de la police aérienne se fera «dans le respect de la souveraineté et des compétences respectives de chacune des Parties» (art. 3). En outre, l'emploi des armes et le tir de destruction «restent exclusivement du ressort et de la compétence de chacune des Parties et ne peuvent donc être envisagés qu'avec un moyen d'intervention national, au-dessus du territoire national, sous chaînes de contrôle et d'engagement nationales, après authentification nationale» (art. 5, par. 2). Enfin, en cas de recours à des mesures de police aérienne pour faire face à une menace aérienne non militaire, celles-ci seront prises sur la base du droit interne de l'Etat partie dans l'espace national duquel l'intervention a lieu. La mise en œuvre de l'accord n'exige, d'autre part, aucune modification législative en Suisse. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté fédéral d'approbation de l'accord n'est pas sujet au référendum en matière de traités internationaux en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst.