

07.070

Message

concernant l'Accord entre la Suisse et l'Autriche relatif à la collaboration en matière de sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires

du 12 septembre 2007

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

Par le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'Accord entre la Suisse et l'Autriche relatif à la collaboration en matière de sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires.

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

12 septembre 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
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 sûreté aérienne face aux menaces aériennes non militaires.

Le futur Championnat d'Europe de football 2008 (EURO 08) aura lieu du 7 au 29 juin 2008 en Autriche et en Suisse. Ce genre de manifestation attirant l'attention du monde entier, il offre la possibilité à des groupes extrémistes de réaliser leurs objectifs par le biais d'attaques terroristes. Partant de ce constat, la Suisse a résolu d'intensifier sa collaboration dans le domaine de la sécurité avec l'ensemble de ses voisins.

L'Accord soumis à approbation par le présent message règle la coopération entre la Suisse et l'Autriche en matière de sûreté aérienne contre les menaces constituées par des aéronefs civils. Cette coopération ne doit toutefois pas prendre fin au terme de l'EURO 08, mais se poursuivre bien au-delà. La Partie suisse éprouve un vif besoin d'intensifier l'échange d'informations en ce qui concerne le Forum économique mondial (World Economic Forum WEF) qui se tient chaque année à Davos.

Comme on le sait, la Suisse a déjà conclu des accords à ce sujet avec ses voisins: la France, l'Italie et l'Allemagne. S'agissant du présent accord, la coopération se limite dans un premier temps, à la demande de l'Autriche, à un vaste échange d'informations sur l'ensemble des données de sécurité relatives aux menaces aériennes non militaires. Il ne sera pas possible d'effectuer, par la collaboration avec l'Autriche décrite ci-dessous, des engagements transfrontaliers de police aérienne avec des avions des Forces aériennes comme c'est prévu avec la France et l'Italie et, dans une moindre mesure, également avec l'Allemagne. L'accord en discussion constitue en revanche la poursuite logique de la politique du Conseil fédéral visant à préserver la sécurité du pays contre les attaques terroristes aériennes. L'échange précoce et systématique de renseignements sur la situation aérienne générale améliore les capacités d'intervention des deux Parties vis-à-vis d'une menace concrète.

La coopération s'effectue dans le respect de la souveraineté des deux Etats.

Conformément à l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.), les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Etant donné que la conclusion d'un traité international sur la collaboration militaire en matière d'engagement selon le présent accord ne relève pas de l'art. 7a de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010) ni, par conséquent, de la compétence propre du Conseil fédéral, et qu'il n'existe aucune délégation légale en faveur du Conseil fédéral, cet accord doit être soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 166, al. 2, Cst.

Le présent accord est conclu pour une durée indéterminée mais il peut être dénoncé en tout temps. Il ne prévoit aucune adhésion à une organisation internationale et ne contient aucune disposition importante fixant des règles de droit au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst. Sa mise en œuvre n'exigeant du reste pas l'adoption de lois fédérales supplémentaires, il n'est pas sujet au référendum facultatif selon l'art. 141, al. 1, let. d, Cst.

Message

1 Présentation de l'accord

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 sûreté aérienne 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 (alors que l'OTAN dispose d'un programme d'échange de données baptisé «Air Situation Data Exchange [ASDE]»), l'Europe développe un projet intitulé «European Regional Renegade Information Dissemination System [ERRIDS]»).

De par sa position géostratégique, la Suisse constitue un partenaire central et incontournable. La menace aérienne terroriste ne connaissant pas de frontières, il est impératif, compte tenu du délai de préalerte extrêmement réduit, d'envisager un partenariat avec nos voisins directs et avec les organisations supranationales actives dans le secteur de l'espace aérien et de sa sûreté. Sans être prêts à accepter l'ingérence d'un pays tiers dans notre souveraineté, nous voulons coopérer afin de lutter efficacement contre cette menace.

La Suisse possède une bonne expérience de la coopération dans ce domaine. La grande efficacité du dispositif de sûreté aérienne franco-suisse a par exemple été démontrée à l'occasion du Sommet du G8 à Evian du 1^{er} au 3 juin 2003. D'abord limitée à la durée du sommet, la collaboration avec la France s'est entre-temps transformée en un accord de coopération permanente de durée illimitée. Ce traité international a été adopté par le Conseil national le 7 mars 2005 et par le Conseil des Etats le 8 juin 2005, avant d'être ratifié par le Conseil fédéral. Dans l'intervalle, des accords similaires ont également pu être passés avec l'Italie et l'Allemagne.

La future coopération entre les deux pays y est définie dans un cadre propice à un échange d'informations relatives notamment à la situation aérienne identifiée.

Ce genre de coopération s'inscrit dans la continuité de la politique de surveillance aérienne permanente (décision du Conseil fédéral du 20 août 2003), qui vise notamment à garantir l'identification, 24 heures sur 24, de tout le trafic aérien au-dessus de notre territoire. Cette collaboration désirée avec l'Autriche répond aussi aux préoccupations de la Commission de politique de sécurité du Conseil des Etats (CPS-E), laquelle «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 ainsi que la multiplication des exercices permettant de tester les processus et les structures» (communiqué de presse de la CSP-E du 18 février 2004).

L'accord avec l'Autriche constitue une réponse adaptée à la menace et une étape importante vers la réglementation de la collaboration transfrontalière, non seulement dans la perspective de l'EURO 08 mais tout particulièrement dans celle du Forum économique mondial qui se tient chaque année à Davos. Tout en ne préjugant pas

des possibles réglementations multilatérales ultérieures, il permet à la Suisse, en collaboration avec l'Autriche, d'accroître d'une façon décisive la sécurité de l'espace aérien face aux menaces non militaires ainsi que d'acquérir de précieuses expériences de coopération avec des pays voisins.

1.2 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. Ces derniers s'efforcent inlassablement par tous les moyens, comme des événements récents l'ont montré, de commettre également en Europe des attentats contre la population civile et les infrastructures. Le Conseil fédéral est encore d'avis que la Suisse n'est pas pour le moment une cible prioritaire de telles attaques. Les expériences faites à l'occasion du Sommet du G 8 ont toutefois bien montré que la protection de conférences tenues à un haut niveau exige une réponse appropriée aux dangers pouvant provenir de l'espace aérien. Les manifestations organisées dans la zone frontalière, comme le seront, par exemple, les matches de football qui auront lieu à Bâle, Zurich, Berne et Genève dans le cadre du Championnat d'Europe 2008, sont tout particulièrement concernées. Dans de tels cas, il n'est en effet possible de garantir une protection efficace contre les menaces venant du ciel qu'en mettant en place une collaboration transfrontalière avec les pays voisins. En approuvant sans détour les accords ad hoc conclus avec la France, l'Italie et l'Allemagne, le Parlement a jusqu'à présent toujours soutenu la politique du Conseil fédéral en la matière. N'ayant pas le droit d'être une brèche sécuritaire dans un domaine aussi sensible, la Suisse se doit de participer activement aux mesures de renforcement de la protection de l'espace aérien européen contre les menaces terroristes. Or, comme il s'agit là d'une tâche à caractère permanent, elle ne doit pas s'arrêter à la durée de ladite manifestation.

Le présent accord crée les conditions nécessaires à une collaboration durable et plus étroite avec l'Autriche dans le domaine de l'échange d'informations. Le vaste et précoce échange d'informations conditionne largement la possibilité pour la Suisse, en raison de l'exiguïté de son territoire, de prendre à temps des mesures contre d'éventuelles attaques terroristes concrètes. L'annonce, souvent à court terme, de la tenue d'importantes conférences ne permet pas de conclure, au cas par cas, des accords interétatiques de collaboration dans le domaine de la police aérienne. Le présent accord avec l'Autriche se situe ainsi dans le droit fil des conventions déjà conclues avec la France, l'Italie et l'Allemagne dans ce domaine.

Le Conseil fédéral salue donc la volonté de l'Autriche de finaliser cette collaboration, importante pour notre sécurité, et de l'asseoir sur une base durable qui ne se limite pas seulement au prochain EURO 08. Il est évident que l'échange d'informations rendu possible est extrêmement utile pour le Forum économique mondial qui se tient chaque année à Davos. L'accord ne porte que sur la coopération lors d'opérations de défense contre des dangers non militaires. En cas de crise ou de conflit, il peut à tout moment être suspendu unilatéralement avec effet immédiat. Il ne crée aucun précédent en vue d'une coopération militaire s'inscrivant dans le cadre d'un conflit armé, laquelle serait incompatible avec la neutralité de la Suisse.

1.3 Nécessité de conclure un accord

La collaboration projetée entre les deux Etats constitue une coopération dans l'engagement dans le domaine militaire. Le projet doit dès lors s'appuyer sur une base juridique formelle. La conclusion d'un traité bilatéral est donc indispensable.

1.4 Déroulement des négociations

Après des travaux préparatoires informels au cours de l'année 2005, avec la participation de représentants spécialisés dans les domaines juridique, opérationnel et technique et en se basant sur les accords déjà mentionnés avec la France, l'Italie et l'Allemagne, le présent texte a pu être finalisé lors d'une session de négociation tenue à Vienne le 21 juin 2007. Conformément au désir de l'Autriche, on a renoncé à la possibilité d'opérations transfrontalières; cet accord correspond pour l'essentiel de sa structure à celui passé avec l'Allemagne et peut être adapté ultérieurement. Les éventuelles adaptations devraient évidemment être soumises à une nouvelle approbation du Parlement.

Sous la direction des Forces aériennes, la délégation suisse a coordonné ses travaux avec ceux du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), du Département fédéral de justice et police (DFJP) ainsi que du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), en étroite collaboration avec l'Etat-major du chef de l'Armée (Relations internationales de la défense).

2 Commentaire de l'accord

2.1 Aperçu

La coopération entre la Suisse et l'Autriche consacrée par le présent accord vise à faciliter l'échange systématique de renseignements notamment sur la situation aérienne générale en cas de menace non militaire concrète, ce qui est de nature à présenter des avantages considérables pour la planification et l'accomplissement des interventions dans son propre espace aérien. L'accord respecte la souveraineté des deux Etats.

A la différence des accords conclus avec la France, l'Italie et l'Allemagne, la collaboration avec l'Autriche se borne à un vaste échange d'informations, notamment sur la situation aérienne. Les opérations transfrontalières de police aérienne lors desquelles des avions militaires d'une Partie interviennent dans l'espace aérien de l'autre Partie, ne sont pas prévues. Cela exclut évidemment toutes les possibilités de recours aux armes dans l'espace aérien de l'autre Partie.

2.2.6 Protection de l'environnement (art. 6)

Les parties respectent les prescriptions existantes en matière de sécurité et de protection de l'environnement du pays hôte en cas de franchissement de la frontière dans le cadre du présent accord, ce qui devrait principalement être le cas lors d'exercices.

2.2.7 Coûts (art. 7)

Chaque partie supporte les coûts inhérents à la réalisation du présent accord.

2.2.8 Statut juridique des forces armées (art. 8)

S'agissant du statut juridique des membres des forces armées agissant dans le cadre du présent accord et dans le cas de demandes de dommages-intérêts, 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 (SOFA 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 SOFA du PPP; RS 0.510.11) sont applicables. Elles régissent intégralement le statut du personnel militaire engagé.

2.2.9 Enquête sur les accidents et incidents aériens (art. 9)

En cas d'accidents ou d'incidents survenant dans le cadre de la présente collaboration, qui font l'objet d'une enquête du pays hôte, les experts du pays d'origine sont également consultés.

2.2.10 Assurances et soins médicaux (art. 10)

L'art. 10 garantit que les participants à un éventuel engagement dans le pays d'origine disposent d'une couverture d'assurance suffisante. Le pays hôte garantit en outre les soins médicaux; les frais qui en découlent sont à la charge du pays d'origine.

2.2.11 Clause de suspension (art. 11)

En cas de guerre, d'état de siège, de crise ou pour tout motif relevant de l'intérêt national, les deux Parties se réservent le droit de suspendre l'application de l'accord unilatéralement et, le cas échéant, avec effet immédiat. Dans des circonstances telles que décrites à l'art. 11, 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 à la neutralité ou politiques.

2.2.12 Règlement des différends (art. 12)

Les divergences d'opinion entre les Parties sont aplanies exclusivement par la voie de la négociation.

2.2.13 Dispositions finales (art. 13)

Les Parties se notifient l'accomplissement des procédures de ratification nécessaires. L'accord entre en vigueur le jour de réception de la deuxième 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 des finances et du personnel

L'accord n'entraîne pas de conséquences financières pour la Confédération. Les prestations fournies sur la base du présent accord, ne sont pas facturées à l'autre partie.

La transmission des données requises entre la Suisse et l'Autriche ainsi que la maintenance des systèmes correspondants génèrent des coûts annuels estimés à 100 000 francs, lesquels sont couverts par le budget ordinaire du DDPS. Il n'existe en revanche aucun besoin supplémentaire en personnel.

Le budget actuel des Forces aériennes permet d'effectuer les exercices.

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 à 2007, car l'analyse des expériences du G8 était en cours au moment de l'adoption du programme de la législature, et l'Autriche ne s'était pas encore décidée en faveur d'une réglementation bilatérale.

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

5 Constitutionnalité

Conformément à l'art. 54, al. 1, Cst., les affaires étrangères sont du ressort de la Confédération. Cette dernière a donc la compétence de conclure des traités avec les Etats étrangers. En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale est compétente en matière d'approbation des traités.

Aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum lorsqu'ils sont d'une durée indéterminée et ne peuvent pas être dénoncés, qu'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qu'ils 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 donc être dénoncé à tout moment (art. 13, al. 3) et ne prévoit pas d'adhésion à une organisation internationale.

Reste à savoir si l'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, en vertu de 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 l'Autriche dans le domaine de la sûreté aérienne. Il vise à faciliter l'échange systématique de renseignements, notamment sur la situation aérienne générale, afin d'améliorer l'efficacité de l'intervention des moyens des forces aériennes des deux Etats parties en cas de menace aérienne non militaire. Il contient donc des dispositions qui fixent des règles de droit. Celles-ci ne sont toutefois 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). Vu que les dispositions sur la protection des données (art. 4, al. 3) ne dérogent pas au droit national de la protection des données et ne dispensent pas les Parties de respecter les prescriptions de leur droit interne, elles ne constituent pas des dispositions importantes qui fixent des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, Cst.

La mise en œuvre de l'accord n'exige aucune modification législative en Suisse. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté fédéral portant 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., comme c'était déjà le cas pour les accords passés avec l'Italie, la France et l'Allemagne.