

05.069

Message

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

du 31 août 2005

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
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 italienne relatif à la coopération 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.

31 août 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
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 envers les menaces aériennes non militaires.

Les futurs Jeux olympiques d'hiver auront lieu à Turin/Italie du 10 au 26 février 2006. Ce genre de manifestation attire l'attention du monde entier et offre à des groupes extrémistes la possibilité de réaliser leurs objectifs par des attaques terroristes. Dans ce climat, vu la proximité géographique du lieu de déroulement des Jeux de 2006 par rapport à la Suisse et l'importance et le caractère international de cette manifestation, une étroite collaboration entre la Suisse et l'Italie en matière de sécurité est indispensable.

L'accord soumis à votre approbation par le présent message règle la coopération entre la Suisse et l'Italie en matière de sécurité aérienne contre les menaces aériennes non militaires. Cette coopération n'est pas limitée à la durée des Jeux olympiques d'hiver mais doit se poursuivre. L'accord correspond dans son contenu à un accord passé récemment entre la Suisse et la France et constitue la poursuite logique de la politique du Conseil fédéral en matière de sécurité contre les attaques terroristes aériennes.

La coopération, maintenant en discussion, entre l'Italie et la Suisse, 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'à l'utilisation 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.

Conformément à 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 selon le présent accord ne relève pas de l'art. 7 a de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) et par conséquent pas de la compétence propre 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 est dénonçable 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'exige pas l'adoption de lois fédérales. Il n'est donc pas sujet 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 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 (l'OTAN dispose d'un programme d'échange de données, Air Situation Data Exchange [ASDE], et l'Europe développe 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 sûreté. Sans être prêts à accepter l'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 sûreté aérienne franco-suisse a été démontrée. Entre-temps, la coopération avec la France, limitée à l'origine au sommet du G8, a été élargie durablement grâce à un accord de durée illimitée. Cet accord a été adopté par le Conseil national le 7 mars 2005 et par le Conseil des Etats le 8 juin 2005, ce qui permet la ratification de l'accord par le Conseil fédéral.

La future coopération entre les deux pays y est définie dans un cadre propice à un échange d'informations sur la situation aérienne identifiée 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'à l'utilisation de leurres infrarouges. Le tir de semonce avec des munitions réelles et le tir de destruction sont exceptés.

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 à garantir, notamment, l'identification, 24 heures sur 24, de tout le trafic aérien au-dessus de notre territoire. De plus, cette collaboration supplémentaire avec l'Italie 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 particulières du fait des prochains Jeux olympiques d'hiver à Turin, l'accord avec l'Italie 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 l'Italie, et d'acquiescer 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 italo-suisse chargé d'organiser le projet a été mis sur pied en juin 2005. Il comprend des représentants des domaines juridique, opérationnel et technique.

La délégation suisse, sous la conduite des Forces aériennes et en étroite collaboration avec l'Etat-major du chef de l'Armée (Relations internationales 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). Vu l'urgence, puisque les Jeux olympiques d'hiver auront déjà lieu en février prochain, le texte du présent accord a été mis au point lors d'une séance tenue à Rome avec les représentants des Forces aériennes italiennes; des questions de détail ont été ensuite éclaircies par voie de correspondance.

Le résultat de ces travaux est consigné dans le présent accord global entre l'Italie 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 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 aux dangers pouvant provenir de l'espace aérien. Il en va de même pour les prochains Jeux d'hiver de Turin. La Suisse doit 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 doit pas être une brèche sécuritaire. Le présent accord crée les conditions nécessaires à une collaboration durable et plus étroite avec l'Italie dans l'exécution de missions de police aérienne qui, sur une grande partie de notre territoire, ne peuvent être accomplies par notre pays à lui seul, faute d'un délai de pré-alerte. 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'Italie se situe donc dans le droit fil de la convention déjà conclue avec la France dans ce domaine.

Le Conseil fédéral salue donc la volonté de l'Italie de mettre au point cette collaboration importante pour notre propre sécurité, et de l'asseoir sur une base durable qui ne se limite pas aux prochains Jeux d'hiver de Turin. L'accord ne porte que sur 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. Il ne crée donc aucun précédent en vue d'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 sûreté 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

Des pourparlers informels ont déjà eu lieu depuis longtemps entre des représentants des deux forces aériennes concernant une coopération dans le domaine de la police aérienne transfrontalière. Le présent texte, basé sur l'accord déjà existant entre la Suisse et la France, a été établi à Rome le 21 juin 2005. De légères retouches ultérieures ont pu être apportées par voie de correspondance.

2 Partie spéciale

2.1 Contenu de l'accord

L'accord règle la coopération entre la Suisse et l'Italie en matière de sûreté 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 faut constater en premier lieu que les procédures de police aérienne des deux pays sont identiques. La «menace aérienne non militaire» signifie qu'un aéronef civil est victime d'une prise de contrôle hostile ou qu'un aéronef civil est utilisé à des fins hostiles. Quant aux «mesures actives de sûreté aérienne», elles comprennent la surveillance, l'interrogation, l'identification, l'escorte, la dissuasion et l'intervention consistant en la contrainte d'itinéraire de vol et d'atterrissage. On fixe ainsi les

procédures à suivre par un avion de combat lors d'une interception en Italie ou en Suisse.

Le catalogue des mesures d'intimidations possibles n'a pas encore pu être établi d'une façon exhaustive; on se réfère pour cette raison à une convention d'exécution (voir ch. 2.1.1.4) destinée à préciser ce domaine. Mais seules sont applicables des mesures en accord avec la réglementation de l'Organisation de l'aviation civile internationale OACI. On envisage en premier lieu le recours aux leurres infrarouges (flares), une munition pyrotechnique qui dégage une vive lueur et une forte chaleur lorsqu'elle est utilisée et qui est très visible, de jour comme de nuit, par l'avion intercepté. Cette munition n'est, en outre, pas dommageable pour l'environnement, et nos avions l'utilisent régulièrement lors de vols d'entraînement. Le tir de semonce impliquant l'emploi d'armes ainsi que le tir de destruction demeurent cependant de la compétence exclusive de l'Etat qui exerce 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 sûreté 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 sûreté 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 une menace aérienne non militaire et d'y répondre 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 l'Italie. 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 exerce 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. L'al. 2 mentionne les conventions d'exécution fixant la réalisation concrète des diverses mesures et constitue la base pour leur conclusion. Un tel document est indispensable pour la conduite opérationnelle et contient le descriptif des procédures. L'accord global définit le cadre, la convention d'exécution fixe les détails. Le Conseil fédéral est compétent pour la conclusion des conventions d'exécution (art. 7a, al. 2, let. b, LOGA).

2.1.1.4

Mise en œuvre (art. 5)

La mise en œuvre de la collaboration en présence d'une menace non militaire effective émanant d'un aéronef 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 sûreté 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 d'employer que ses moyens nationaux. Les aéronefs de l'Etat d'origine n'ont 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 sûreté commune de l'espace aérien.

2.1.1.5

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

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

La sécurité des aéronefs, du matériel, 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 sûreté (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 ses propres 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 (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 règlent intégralement le statut du personnel militaire engagé.

2.1.1.9 Enquête en cas d'accident aérien et soutien sanitaire (art. 11 et 12)

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, le 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'entraîne pas de conséquences financières pour la Confédération. Aucune contribution ne doit être faite à l'Italie 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 la 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.

Le budget actuel des Forces aériennes 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 l'adoption du programme de la législature, et l'Italie 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.

Conformément à l'art. 54, al. 1, Cst., les affaires étrangères relèvent de la compétence 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 facultatif lorsqu'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, 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 être dénoncé à tout moment (art. 15, al. 3) et ne prévoit pas l'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'Italie dans le domaine de la sûreté 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 dispositions fixant 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, al. 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.

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

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2005
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	05.069
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.09.2005
Date	
Data	
Seite	5105-5114
Page	
Pagina	
Ref. No	10 138 908

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.