



17.057

Message

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

du 6 septembre 2017

Messieurs les Présidents,
Mesdames, 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 transfrontalière contre les menaces aériennes non militaires.

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

6 septembre 2017

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Contexte

L'espace aérien suisse est relativement exigü. Il est possible pour un aéronef de le traverser en moins de vingt minutes. Afin de remplir efficacement leur mission de police aérienne, les Forces aériennes doivent pouvoir déjà intervenir à partir des frontières nationales. A cet égard, une collaboration avec les Etats voisins s'avère indispensable. Une telle coopération transfrontalière est réalisée sur la base de traités que la Suisse a conclus avec l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche. Ces accords règlent les modalités de la collaboration quotidienne dans le cadre du service de police aérienne transfrontalier.

Alors que les accords actuels sur la police aérienne conclus avec l'Allemagne, la France et l'Italie permettent aux avions de reconnaissance engagés dans une mission de police aérienne d'utiliser l'espace aérien situé dans la région frontalière de l'Etat voisin, l'accord actuel avec l'Autriche permet uniquement d'échanger des données sur la situation aérienne et ne couvre pas les engagements transfrontaliers avec des avions en service de police aérienne. Cette restriction diminue passablement l'efficacité du service de police aérienne quotidien dans l'espace aérien transfrontalier de la Suisse et de l'Autriche. Lors de manifestations comme le World Economic Forum (WEF), lorsque l'espace aérien est restreint des deux côtés de la frontière, l'absence d'un règlement autorisant un service de police aérienne transfrontalier a des conséquences particulièrement négatives et crée une véritable lacune en matière de sécurité. Avec le nouvel accord, le Conseil fédéral entend combler cette lacune.

Contenu du projet

L'accord soumis à approbation par le présent message règle la collaboration entre la Suisse et l'Autriche en matière de sûreté aérienne transfrontalière contre des menaces aériennes non militaires. Le Conseil fédéral entend désormais régler également les mesures d'identification et d'interception en situation normale et dans les cas spéciaux de restriction et d'interdiction de vol temporaires dans les régions frontalières. Les mesures d'identification englobent la surveillance et la poursuite d'un aéronef inconnu ou dérouté, l'identification visuelle, l'escorte, l'établissement de signaux visuels ainsi que l'interrogation radio de l'équipage. Les mesures d'interception comprennent la sommation, par radio ou par signe, de se dérouter ou d'atterrir sur un aéroport désigné, ainsi que la mise en évidence de sa propre présence et la semonce au moyen de tirs de leurres thermiques (flares). Le nouvel accord autorise les Forces aériennes suisses et les Forces aériennes autrichiennes à identifier des avions civils suspects également au-dessus du territoire national frontalier de l'autre partenaire contractuel et à intervenir en cas de besoin.

La coopération s'effectue toujours dans le respect de la souveraineté des deux Etats. L'usage des armes comme mesure de police aérienne de dernier recours ne peut être autorisé à une Partie qu'avec ses propres avions et au-dessus de son propre terri-

toire national. Un accord complété en ce sens crée de bonnes conditions pour un service de police aérienne efficace dans l'espace aérien frontalier des deux Etats.

Les deux Etats peuvent aussi restreindre ou interdire en tout temps l'utilisation de l'espace aérien dans les zones frontalières. Pendant le WEF par exemple, l'utilisation de l'espace aérien est restreinte des deux côtés de la frontière entre la Suisse et l'Autriche. Cette mesure est indispensable, car Davos se trouve à seulement deux minutes de vol de la frontière. En vertu de la législation actuelle, les Forces aériennes suisses et les Forces aériennes autrichiennes sont liées à leur propre espace aérien également dans de telles situations, excluant de fait toute véritable collaboration en matière de police aérienne. Le nouvel accord prévoit une telle collaboration.

Le nouveau modèle de collaboration a été testé pendant le WEF 2017 sous la forme d'un essai pilote. Durant le WEF, les autorités compétentes des deux Etats sont en effet convenues d'une nouvelle délégation de l'espace aérien, qu'ils ont mise en pratique. L'essai pilote était limité à l'utilisation des espaces aériens respectifs pour escorter un objet volant suspect dès son entrée dans le propre espace aérien. Aucun autre élément de la collaboration n'était autorisé. Sur la base de leurs expériences, les deux Parties sont arrivées à la conclusion que ce renforcement de la collaboration améliore considérablement la sécurité et qu'il constituerait également un atout dans les opérations aériennes quotidiennes.

Dans ce contexte, le Gouvernement autrichien et le Conseil fédéral sont convaincus que l'engagement de police aérienne transfrontalier doit dorénavant aussi être réglé par un accord. Après les travaux préparatoires effectués en 2016 par les organes juridiques et opérationnels compétents, le présent accord a pu être établi au cours du premier semestre et paraphé à Berne le 14 juin 2017. Les deux ministres de la défense doivent apposer leur signature le 28 septembre 2017.

En vertu de l'art. 54, al. 1 de la Constitution (Cst., RS 101), les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Conformément à l'art. 166, al. 2, Cst., les traités internationaux doivent être soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Le présent accord est conclu pour une durée indéterminée, mais il peut être dénoncé en tout temps dans un délai de six mois. 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 prévu par l'art. 141, al. 1, let d, Cst.

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

Les Forces aériennes sont responsables de la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien, ce qui comprend le service de police aérienne dans toutes les situations. On entend par là la surveillance permanente de l'espace aérien, l'identification complète des mouvements d'aéronefs détectés, et, le cas échéant, l'intervention. Avec plus d'un million de mouvements aériens par année, l'espace aérien de la Suisse est l'un des plus fréquentés et des plus complexes au monde. Pour cette raison, des incidents le plus souvent sans gravité, comme la perte des liaisons de communication, des problèmes de navigation ou des violations de l'espace aérien, surviennent pratiquement tous les jours dans le trafic aérien. Ces incidents doivent être élucidés par les Forces aériennes dans le cadre du service de police aérienne.

L'espace aérien suisse est relativement exigü. Il est possible pour un aéronef de le traverser en moins de vingt minutes. Pour être en mesure d'effectuer une identification et, le cas échéant, une interception en temps opportun, les Forces aériennes doivent pouvoir agir déjà à partir de la frontière nationale, ce qui requiert souvent une collaboration transfrontalière. Une telle coopération transfrontalière a lieu avec l'Allemagne¹, la France² et l'Italie³ sur la base de conventions de collaboration. Ces accords règlent la collaboration établie sur une base quotidienne dans le cadre du service de police aérienne transfrontalier.

L'accord actuel avec l'Autriche⁴ va moins loin que les accords susmentionnés. En particulier, l'engagement transfrontalier d'aéronefs en service de police aérienne n'est pas autorisé alors qu'il s'avère parfois nécessaire, car des avions suspects peuvent survoler très rapidement les frontières nationales, et le temps à disposition ne permet pas de charger directement les forces aériennes de l'Etat voisin de l'identification ou de l'interception d'un avion au-delà de la frontière nationale (vitesse des avions, capacité de réaction, trajectoire d'approche des intercepteurs, etc.). D'autre part, les avions d'interception doivent parfois utiliser l'espace aérien de l'Etat voisin pour se positionner, déjà à partir de leur propre frontière nationale, derrière un avion suspect. C'est pourquoi les avions d'interception d'un Etat doivent également pouvoir escorter un avion suspect sur le territoire de l'Etat voisin jusqu'à

¹ Accord du 24 avril 2007 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération en matière de sûreté aérienne contre les menaces constituées par des aéronefs civils (RS **0.513.213.61**).

² Accord du 26 novembre 2004 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 (RS **0.513.234.91**).

³ Accord du 31 janvier 2006 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 (RS **0.513.245.41**).

⁴ Accord du 15 avril 2008 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement fédéral de la République d'Autriche sur la collaboration en matière de sûreté aérienne contre des menaces aériennes non militaires (RS **0.513.216.31**).

sa prise en charge par des avions d'interception de ce dernier. Ces survols transfrontaliers sont réglés sur une base de réciprocité dans des accords conclus avec la France et l'Italie; les procédures de délégation et les responsabilités des centrales d'engagement sont réglées dans des accords ultérieurs.

Un exemple récent est l'incident survenu le 5 juillet 2016. Averties d'une alerte à la bombe sur un appareil de la compagnie aérienne israélienne El Al en route entre New York et Tel-Aviv, les Forces aériennes suisses ont immédiatement déployé deux F/A-18. Les avions ont intercepté l'appareil au-dessus de Schaffhouse, mais ont dû faire demi-tour avant la frontière. Ce n'est qu'au sud-ouest de Salzbourg que l'avion menacé a pu être pris en charge par les Forces aériennes autrichiennes. Cette menace non militaire non élucidée a donc été hors contrôle pendant plusieurs minutes dans l'espace aérien autrichien. Avec le présent accord, le Conseil fédéral entend combler ce type de lacune de sécurité dans le cadre du service de police aérienne quotidien. Ce faisant, le principe de réciprocité est appliqué selon les usages internationaux.

Outre la collaboration régulière dans le cadre du service de police aérienne transfrontalier, qui peut s'avérer nécessaire en tout temps, il existe des situations dans lesquelles un ou les deux Etats restreignent ou interdisent l'utilisation de leur espace aérien frontalier. C'est le cas par exemple pendant la rencontre annuelle du World Economic Forum (WEF) à Davos, où non seulement la Suisse restreint l'utilisation de son espace aérien, mais l'Autriche aussi décrète des restrictions de vol pour renforcer l'efficacité de cette mesure de sécurité. Il est ainsi possible d'imposer une zone de restriction du trafic aérien dans un rayon de 50 kilomètres autour de Davos, qui s'étend au-dessus des territoires suisse et autrichien. Pour ce genre de situation, il faut des règles contractuelles qui manquent encore dans l'accord actuel sur la police aérienne conclu avec l'Autriche, mais qui sont fixées dans le nouvel accord.

Cette forme de collaboration a fait l'objet d'un essai pilote pendant le WEF 2017. A cette occasion, une nouvelle délégation de l'espace aérien a été fixée d'un commun accord entre les autorités compétentes des deux Etats et testée dans la pratique. L'essai pilote était limité à l'utilisation des espaces aériens respectifs pour des survols armés dans le but d'escorter un objet volant suspect dès son entrée dans le propre espace aérien. Aucun autre élément de la collaboration n'était autorisé. Même si cet essai-pilote était limité à l'utilisation de l'espace aérien du partenaire contractuel pour des survols armés, les deux parties ont conclu, sur la base de leurs expériences, que ce renforcement de la collaboration est nécessaire et qu'il s'impose également au quotidien, lorsqu'aucune zone de restriction du trafic aérien n'est imposée.

1.2 Position du Conseil fédéral

Compte tenu de la grandeur de l'espace aérien suisse, il est rare que des menaces aériennes non militaires soient maîtrisées sans le recours à une collaboration internationale. La collaboration transfrontalière s'avère donc indispensable dans le cadre de cette mission fondamentale des Forces aériennes. De tels accords existent déjà avec l'Allemagne, la France et l'Italie. L'accord actuel avec l'Autriche permet unique-

ment d'échanger des données sur la situation aérienne, ce qui restreint les deux Etats dans l'accomplissement de leur mission et crée des lacunes de sécurité.

Le Conseil fédéral estime opportun de conclure un nouvel accord avec l'Autriche, lequel – à l'instar des accords conclus avec la France et l'Italie – autorise également l'identification et l'interception dans le cadre d'un engagement transfrontalier.

L'accord actuel avec l'Autriche est complété par les mesures d'identification et d'interception en situation normale et dans le cas spécial d'une zone de trafic aérien restreint. Ces adaptations sont aussi nécessaires dans la perspective de la rencontre annuelle du WEF, durant laquelle les Forces aériennes protègent l'espace aérien aux abords immédiats de la frontière autrichienne.

En conséquence, le Gouvernement autrichien et le Conseil fédéral estiment que les engagements de police aérienne transfrontaliers doivent être autorisés.

1.3 Nécessité de conclure un accord

La collaboration projetée entre les deux pays concerne les compétences souveraines des deux Etats et contient par conséquent des dispositions fixant des règles de droit. La collaboration exige donc une base légale sous la forme d'un accord.

1.4 Déroulement des négociations

Après les travaux préliminaires effectués courant 2016 auxquels ont participé les autorités compétentes juridiques et opérationnelles des deux Etats, le présent texte a été approuvé le 14 juin 2017 à Berne.

La Délégation suisse était composée de représentants de l'Etat-major de l'armée (Relations internationales Défense), des Forces aériennes, du Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et de la Direction du droit international public du Département des affaires étrangères (DFAE). Le DDPS a coordonné les travaux en étroite collaboration avec 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).

1.5 Renonciation à une consultation

L'accord ne prévoit aucune adhésion à des organisations de sécurité collective ni à des communautés supranationales et ne contient aucune disposition fixant des règles de droit; sa mise en œuvre ne nécessite pas l'adoption de lois fédérales. Le projet n'a en particulier aucune grosse implication financière. Ni les cantons ni d'autres organes d'exécution ne sont touchés de manière substantielle. Il ne s'agit ni d'un accord au sens de l'art. 3, al. 1, let. c, ni d'un projet au sens de l'art. 3, al. 1, let. d ou e de la

Loi fédérale du 18 mars 2015 sur la consultation⁵. Il est donc possible de renoncer à une consultation.

2 Commentaires de l'accord

2.1 Aperçu

L'accord règle la collaboration entre la Suisse et l'Autriche en matière de sûreté aérienne transfrontalière contre des menaces aériennes non militaires. Cette collaboration a pour but de faciliter l'échange systématique de renseignements, notamment l'échange d'informations sur la situation aérienne générale en cas de menace aérienne non militaire concrète, ce qui présente des avantages pour la planification et la réalisation des interventions de police aérienne. L'accord règle également les opérations transfrontalières de police aérienne impliquant des mesures d'identification et d'interception par l'une des Parties dans l'espace aérien de l'autre Partie tout en préservant la souveraineté des deux Etats. L'usage des armes par l'une des Parties dans l'espace aérien de l'autre Partie en est explicitement exclu.

2.2 Commentaires des différents articles

2.2.1 Art. 1 (But et champ d'application)

Le présent accord fixe, d'une part, les conditions et les modalités de la collaboration bilatérale dans le domaine de la sûreté aérienne transfrontalière contre les menaces aériennes non militaires. D'autre part, il définit le statut juridique du personnel envoyé par l'une des Parties sur le territoire de l'autre Partie.

Le présent accord ne couvre pas la planification, la préparation et l'exécution d'opérations de défense aérienne contre des menaces aériennes militaires.

2.2.2 Art. 2 (Définitions)

Cet article définit les termes utilisés dans l'accord.

Le *personnel de la Partie d'envoi*, à savoir les personnels militaire et civil des forces armées et des ministères de la défense (p.ex. armasuisse), doit impérativement être couvert par l'accord.

Par *menace aérienne non militaire* on entend toute situation dans laquelle il existe un soupçon qu'un aéronef avec ou sans pilote est utilisé illégalement et constitue une menace potentielle pour l'une des Parties en cas de violation de sa souveraineté aérienne. Cette formulation délibérément ouverte garantit la prise en compte de l'évolution technique de l'aviation et définit les menaces non militaires de façon à

⁵ RS 172.061

inclure tant que possible les menaces encore inconnues aujourd'hui si les conditions susmentionnées sont remplies.

Par *autorité d'engagement* on entend l'autorité nationale de chaque Partie chargée d'exécuter les mesures de sûreté aérienne. En Suisse, il s'agit de la Centrale des opérations des Forces aériennes.

2.2.3 Art. 3 (Souveraineté)

La collaboration prévue dans l'accord se fait dans le respect de la souveraineté des Parties et n'empiète en rien sur les compétences de droit international de chaque Partie de protéger son propre espace aérien. Pour garantir une collaboration effective et efficace, les autorités des deux pays disposent cependant d'une capacité d'action restreinte sur le territoire de l'autre Etat, la prise en charge de missions de police aérienne dans l'espace aérien de l'autre Etat étant toutefois exclue en dehors du contexte transfrontalier ou frontalier.

2.2.4 Art. 4 (Mise en œuvre de l'accord et conventions d'application)

La mise en œuvre du présent accord nécessite la conclusion d'arrangements techniques entre les deux Parties dans le cadre de conventions d'application relatives à l'accord sur le service de police aérienne. Sont habilités à conclure des conventions d'application en vue de la mise en œuvre du présent accord: pour la Suisse, le DDPS, et pour l'Autriche, le Ministère fédéral de la Défense et des Sports. En vertu de cet article, le DDPS est habilité à conclure les conventions d'application nécessaires, d'entente avec le DFAE (Direction du droit international public). Conformément à l'art. 48a, al. 1, de la loi 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁶, le Conseil fédéral peut déléguer la compétence de conclure des traités de portée mineure à un département, en l'occurrence au DDPS.

2.2.5 Art. 5 (Mesures de collaboration)

L'al. 1 de cet article règle les mesures déjà prévues dans l'accord actuel, à savoir l'échange de données sur la situation aérienne et l'échange d'informations sur les capacités d'intervention des Parties contre des menaces aériennes non militaires.

Les alinéas 2 et 3 de cet article règlent les mesures et les procédures d'identification d'un aéronef suspect ainsi que celles d'une éventuelle interception. Les procédures de police aérienne des deux Etats sont pratiquement identiques et se basent sur les règles de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). L'identification comprend la surveillance et la poursuite, l'identification visuelle, l'escorte, l'établissement de signaux visuels ainsi que l'interrogation.

⁶ SR 172.010

L'interception comprend la sommation, par radio ou par signes, de se dérouter ou d'atterrir sur un aérodrome désigné, la mise en évidence de sa propre présence et le tir de leurres thermiques (*flares*) en renforcement des sommations. Les leurres thermiques sont des engins pyrotechniques qui dégagent une forte chaleur et une forte luminosité et qui sont clairement visibles, de jour comme de nuit, depuis l'avion intercepté. Utilisés en temps normal pour dévier les missiles à infrarouge, ils servent ici à signaler la propre présence. Les leurres thermiques se consomment intégralement et sont régulièrement utilisés pendant les vols d'entraînement. En Suisse, ils sont utilisés dans le cadre du service de police aérienne pour signaler sa présence et avertir. A la munition traçante prévue par l'OACI, les Forces aériennes suisses préfèrent les leurres thermiques, car ils ne sont pas considérés comme une arme et ils ne sont pas dangereux pour l'avion intercepté. Cela figure dans les publications officielles de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) destinées aux équipages.

L'al. 4 autorise l'engagement de tous les moyens techniques concourant à la sûreté aérienne dans le cadre de la collaboration, garantissant ainsi la prise en compte des futurs développements techniques dans le cadre de la collaboration prévue dans le présent accord.

L'al. 5 règle clairement l'usage des armes. Tout engagement d'armes de la Partie d'envoi est interdit sur le territoire de la Partie hôte.

2.2.6 Art. 6 (Engagement transfrontalier)

Les al. 1 à 3 règlent les procédures à suivre en cas de collaboration transfrontalière bilatérale en matière de sûreté aérienne contre une menace non militaire. Le cas échéant, l'autorité d'engagement de l'Etat d'envoi doit d'abord décider si ses avions doivent survoler la frontière pour accomplir leur mission. Dans l'affirmative, elle en informe immédiatement l'autorité d'engagement de l'Etat hôte. Dans ce cas, l'octroi d'une autorisation spéciale n'est plus nécessaire en raison de la brièveté du temps de réaction. En revanche, les deux autorités d'engagement coordonnent l'engagement des aéronefs qui pénètrent dans leur espace aérien.

L'al. 3 prévoit également que la Partie hôte peut, à n'importe quel moment, limiter l'engagement des avions de la Partie d'envoi dans le temps ou dans l'espace ou demander d'y mettre fin.

Al. 4: En règle générale, l'autorité d'engagement de la Partie hôte prend en charge aussi rapidement que possible la direction de l'engagement des aéronefs de la Partie d'envoi qui pénètrent dans son territoire et donne les ordres qui s'imposent. L'autorité d'engagement de la Partie hôte veille à ce que les mesures ordonnées soient conformes au présent accord.

Al. 5: Si la Partie hôte n'est techniquement pas en mesure de prendre en charge la direction de l'engagement des aéronefs de la Partie d'envoi qui pénètrent dans son territoire, ou si cela n'est pas judicieux en raison notamment du tracé de la frontière ou de la trajectoire de vol, la Partie d'envoi peut prendre toutes les mesures prévues à l'art. 5, al. 2 et 3, du présent accord.

2.2.7 Art. 7 (Engagement dans des zones de vol frontalières temporairement réglementées ou interdites)

Dans cet article, les Parties prévoient la création de zones de vol frontalières temporairement réglementées ou interdites. Ce faisant, elles conviennent que ces régions établies conformément à leur droit national respectif forment une zone limitrophe cohérente s'étendant des deux côtés de la frontière.

Durant l'existence de ces zones de vol réglementées ou interdites, les deux Parties peuvent prendre de façon autonome toutes les mesures nécessaires dans cet espace aérien au sens de l'art. 5, al. 2 et 3, du présent accord, étant entendu que les autorités d'engagement coordonnent leur action.

La création de ces zones de vol réglementées ou interdites ainsi que leur utilisation constituent la base de droit international public bilatérale pour une sûreté aérienne adéquate, par exemple pour le WEF de Davos. La réglementation s'applique simultanément à d'autres événements de courte durée survenant dans les zones frontalières.

2.2.8 Art. 8 (Mesures d'appui)

Cet article décrit les mesures d'appui fournies par la Partie hôte à la Partie d'envoi dans le cadre des mesures transfrontalières de police aérienne.

En fait partie le traitement prioritaire, par les services de la sécurité aérienne, des avions d'interception engagés afin de ne pas perdre un temps précieux en cas d'intervention.

L'attribution de secteurs d'attente est également nécessaire pour permettre aux intercepteurs de se positionner en temps voulu à proximité de la frontière. La remise de l'engagement à l'autre Partie peut ainsi se faire sans perte de temps.

Les avions des deux Parties doivent aussi pouvoir atterrir et redécoller dans l'autre pays si nécessaire. C'est notamment le cas si la durée du vol d'escorte d'un avion ou de la sommation d'atterrir exclut, pour des raisons de sécurité, le retour de l'intercepteur sur son aérodrome de base. Il peut aussi arriver qu'en fonction de la mission, un avion d'interception doive atterrir dans l'autre pays sur un aérodrome plus proche que celui de son propre pays.

2.2.9 Art. 9 (Exercices communs)

Dans cet article, les Parties prévoient d'effectuer régulièrement des exercices communs dans le domaine de la sûreté aérienne transfrontalière bilatérale contre les menaces aériennes non militaires. Cela est nécessaire afin de garantir l'application correcte des processus et des procédures en cas d'incident.

2.2.10 Art. 10 (Sécurité aérienne)

La collaboration des deux pays est importante pour la gestion d'un éventuel accident impliquant des aéronefs dans le cadre d'un engagement commun de police aérienne. L'art. 10 règle les modalités de cette collaboration.

La direction de l'enquête incombe dans tous les cas au pays dans lequel l'accident a eu lieu.

La collaboration dans le cadre de l'enquête est toutefois indispensable. C'est la seule façon pour les autorités chargées de l'enquête d'accéder en temps voulu à des données en partie classifiées, et pour les deux pays de tirer le plus possible d'enseignements pertinents pour prévenir de futurs incidents.

2.2.11 Art. 11 (Statut juridique)

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 PP)⁷ 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)⁸ réglant le statut juridique du personnel de la Partie d'envoi pendant son séjour sur le territoire national de la Partie hôte et l'évaluation d'actions en dommages et intérêts sont applicables pendant l'engagement des forces armées en relation avec le présent accord.

2.2.12 Art. 12 (Soins médicaux)

L'accès réciproque aux soins médicaux est garanti. Le pays hôte assure les soins médicaux gratuits jusqu'à ce que le patient soit en état d'être transporté; tous les coûts ultérieurs sont pris en charge par la Partie d'envoi.

2.2.13 Art. 13 (Frais de mise en œuvre)

Chaque Partie prend à sa charge ses propres frais de mise en œuvre du présent accord.

2.2.14 Art. 14 (Suspension)

En cas de guerre, d'état de siège, de crise ou pour tout autre motif relevant de l'intérêt national, les deux Parties se réservent le droit de suspendre l'application de

⁷ RS 0.510.1

⁸ RS 0.510.11

l'accord unilatéralement et, le cas échéant, avec effet immédiat. Dans des circonstances telles que décrites à l'art. 14, 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 des motifs politiques. Si le motif de la suspension disparaît, l'accord peut être remis en vigueur avec effet immédiat.

2.2.15 Art. 15 (Règlement des différends)

La clarification des avis divergents relatifs à la mise en œuvre ou l'interprétation de l'accord est réglée par négociation ou consultation.

2.2.16 Art. 16 (Abrogation des conventions existantes)

L'Accord du 15 avril 2008 conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement fédéral de la République d'Autriche sur la collaboration en matière de sûreté aérienne contre des menaces aériennes non militaires⁹ ainsi que sa convention d'application des 2 et 4 juin 2008¹⁰ cessent de déployer leurs effets à la date d'entrée en vigueur du présent accord.

2.2.17 Art. 17 (Dispositions finales)

Le présent accord entre en vigueur le premier jour du troisième mois suivant l'échange des instruments de ratification. L'accord peut être amendé à tout moment d'un commun accord entre les Parties. L'accord est valable pour une durée indéterminée, chacune des Parties pouvant le dénoncer à tout moment avec un préavis de six mois. Cette dénonciation ne remet pas en cause les droits et obligations découlant de l'accord.

3 Conséquences financières et sur l'état 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 sur la situation aérienne entre la Suisse et l'Autriche ainsi que la maintenance des systèmes correspondants généreront des coûts annuels

⁹ RO 2008 3751

¹⁰ Convention technique: «Technische Vereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport handelnd für den Schweizerischen Bundesrat und dem Bundesminister für Landesverteidigung der Republik Österreich über den Austausch von Informationen und Daten über die Luftlage vom 2. und 4. Juni 2008».

estimés à 100 000 francs, lesquels seront couverts par le budget ordinaire du DDPS. Il n'existe en revanche aucun besoin supplémentaire en personnel.

Si des mesures d'appui au sens de l'art. 8 s'avèrent nécessaires, chaque nation assurera elle-même ses propres coûts logistiques (carburant, transport de matériel, etc.).

La participation croisée aux exercices visés dans le présent accord fait partie intégrante de l'entraînement ordinaire des Forces aériennes. Ces exercices seront couverts par le budget actuel des Forces aériennes.

4 Lien avec le programme de la législature

L'objet n'est pas annoncé dans le message du Conseil fédéral du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹¹, car les négociations entre les Parties contractantes n'ont débuté qu'après l'adoption dudit programme de la législature. Le présent accord contribue à la mise en œuvre de la stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de sécurité telle qu'exposée dans le rapport du 24 août 2016 intitulé «La politique de sécurité de la Suisse»¹².

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 facultatif 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 être dénoncé à tout moment (art. 19, al. 3) et ne prévoit pas d'adhésion à une organisation internationale. La mise en œuvre de l'accord n'exige, d'autre part, aucune modification législative en Suisse.

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 importantes qui fixent des règles de droit», l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹³ entend 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.

¹¹ FF 2016 981

¹² FF 2016 7549

¹³ RS 171.10

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 ainsi que des mesures communes d'identification ou d'intervention contre des objets volants suspects, mais aussi à améliorer l'efficacité de la collaboration lors d'interventions avec des moyens des Forces aériennes des deux Etats contractants en cas de menace aérienne non militaire.

Il contient donc des dispositions importantes fixant des règles de droit. Celles-ci ne sont toutefois pas considérées comme importantes au sens de l'art. 164, al. 1, Cst., car elles ne devraient pas revêtir la forme d'une loi formelle si elles étaient édictées au plan fédéral. Par ailleurs, la collaboration 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), et la Partie d'envoi n'est pas autorisée à utiliser des armes sur le territoire de la Partie hôte (art. 5, al. 5). Il faut en outre prendre en compte le fait que l'accord en vigueur avec l'Autriche ainsi que les accords semblables conclus dans ce domaine avec l'Allemagne, la France et l'Italie n'ont pas été soumis au référendum. Même si, comparé à ces derniers, le présent accord permet en plus à la Partie d'envoi de prendre en charge la direction et l'engagement de mesures d'identification et d'interception sur le territoire national de la Partie hôte, cela ne s'applique qu'au cas par cas dans les situations suivantes: lorsque la Partie hôte est dans l'impossibilité de prendre en charge la conduite et l'engagement de mesures d'identification et d'interception dans le cadre de la collaboration, ou lorsque cela s'avère inopportun (art. 6, al. 5), ainsi que lors d'un engagement dans des zones de vol frontalières temporairement réglementées ou interdites définies à l'avance (art. 7). Ici non plus, ces dispositions ne sont pas suffisamment importantes pour être édictées sur le plan national sous la forme d'une loi au sens formel selon l'art. 164, al. 1, Cst.

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.