

00.068

**Message
concernant l'accord avec la République d'Autriche
sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou
d'accident grave**

du 23 août 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral concernant l'accord du 22 mars 2000 entre la Confédération suisse et la République d'Autriche sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, en vous proposant de l'approuver.

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

23 août 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'accord fixe les conditions auxquelles la Suisse et l'Autriche se prêtent mutuellement assistance en cas de catastrophe naturelle ou d'accident grave survenu sur le territoire de l'une des Parties contractantes, à titre volontaire et gratuit. Il définit en particulier les facilités accordées aux équipes de secours et à leur équipement s'agissant du franchissement de la frontière. Pour ce qui est de la Suisse, les opérations sont menées par des unités civiles ou militaires spécialisées dépendant de la Confédération ou des cantons limitrophes de l'Autriche (soit Saint-Gall ou les Grisons).

Cet accord est le quatrième et dernier du genre: une fois qu'il aura été ratifié, la Suisse sera unie à ses principaux voisins par un accord d'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Point de la situation**

En 1984, 1987 et 1995, la Suisse a conclu avec l'Allemagne (RS 0.131.313.6), la France (RS 0.131.334.9) et l'Italie (FF 1995 IV 1029) respectivement trois accords fixant les conditions d'une assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave. Ces accords prévoient que ladite assistance est fournie volontairement et gratuitement, et que sa nature comme son étendue sont fixées cas par cas d'un commun accord. Par ailleurs, ils prévoient un certain nombre de facilités pour le franchissement de la frontière par les équipes de secours et leur équipement, et règlent notamment les questions relatives aux dépenses et à la responsabilité (cf. les messages concernant les accords précités; FF 1987 II 773 et 1995 IV 1021).

Si le Traité douanier passé avec le Liechtenstein, en prévoyant l'ouverture de la frontière commune, a rendu superflue la conclusion avec ce dernier d'un accord spécifique d'assistance mutuelle en cas de catastrophe, il restait à la Suisse à conclure un tel accord avec un dernier pays voisin: l'Autriche. Cette lacune ne l'a d'ailleurs pas empêché de prêter main forte à cette dernière par le passé, par exemple en 1999, lorsque l'armée suisse a envoyé des hélicoptères pour assister les unités autrichiennes au moment de l'avalanche de Galtür.

1.2 **Déroulement des négociations**

Si les experts des deux pays avaient pris contact dès 1989 pour se mettre d'accord la même année encore sur un projet de texte, les négociations restèrent au point mort pendant plusieurs années en raison de divergences touchant la conclusion d'un accord sur l'information nucléaire. Rappelons en effet qu'il avait été projeté à l'époque de construire une centrale nucléaire à Rütli, dans le canton de Saint-Gall, ce qui suscita une vive opposition de la part du Land de Vorarlberg. Si le lien entre les deux dossiers n'a jamais été établi formellement, et bien que les discussions aient repris au mois de janvier 1996, il n'en demeure pas moins que la mise au point d'un projet définitif d'accord d'assistance mutuelle en cas de catastrophe n'est intervenue qu'une fois liquidé le dossier relatif à l'information nucléaire, au mois de juillet 1998. Si l'accord concerné, signé le 19 mars 1999, lui aussi le quatrième et dernier du genre, n'a pas été soumis au Parlement pour approbation, c'est qu'il précisait simplement des obligations internationales contractées préalablement (Convention du 26 septembre 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire; RS 0.732.321.1).

Entre-temps, l'Autriche était devenue membre de l'Union européenne, ce qui l'obligeait à soumettre à réexamen le projet d'accord déjà mis sur pied. D'autre part, la Suisse elle-même souhaitait que le texte fasse encore l'objet de certaines modifications inspirées par l'expérience de l'armée suisse en matière d'interventions de secours, notamment l'exercice LEMAN mené en coopération avec la France. Finalement, le texte définitif de l'accord a été établi le 14 janvier 2000, pour être approuvé par le Conseil fédéral le 20 mars 2000, et signé le 22 mars 2000.

Comme c'est d'ordinaire le cas pour ce genre d'accord, les négociations ont été conduites sous la houlette de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Celle-ci a collaboré dès l'ouverture des pourparlers, non seulement avec les services fédéraux directement compétents (soit le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, le Secrétariat général du DDPS et l'Etat-major général, la Centrale nationale d'alarme, l'Office fédéral de la protection civile, la Direction générale des douanes), mais également avec les autorités compétentes des cantons de Saint-Gall et des Grisons, qui, ayant constaté que leurs propositions avaient pour la plupart d'entre elles été prises en compte, ont approuvé le texte définitif.

2 Partie spéciale

2.1 Concernant l'accord en général

L'accord s'inspire largement de ceux qui ont été conclus précédemment avec l'Allemagne, la France et l'Italie sur le même objet. Pour la première fois, cependant, il est précisé que des unités militaires (sans munitions) sont elles aussi habilitées à intervenir comme équipes de secours.

Si tout événement survenant sur toute partie du territoire suisse ou autrichien est susceptible de déclencher la coopération prévue par l'accord, celui-ci n'en demeure pas moins un outil classique de la coopération transfrontalière: ainsi, en cas d'événement survenant dans la région frontalière, les autorités compétentes pour émettre ou recevoir les demandes d'aide sont non seulement les autorités fédérales (soit en l'occurrence le DFAE et le Ministre fédéral de l'Intérieur), mais également les gouvernements des cantons de Saint-Gall et des Grisons et les gouvernements des Länder de Vorarlberg et du Tyrol.

Le Canton des Grisons avait souhaité par ailleurs que soit conclu avec les Länder de Vorarlberg et du Tyrol un accord régional portant sur des vols de sauvetage par hélicoptère: ces opérations de sauvetage hélicoptérées dépassant cependant le cadre strict des catastrophes ou des accidents graves qui font l'objet du présent accord, il a été décidé de ne pas les intégrer dans ce dernier. Il est toutefois prévu de passer ultérieurement avec l'Autriche un accord spécifique sur ces vols de sauvetage, mais au niveau fédéral, les Länder précités n'ayant pas compétence pour conclure des traités internationaux.

2.2 Commentaire des dispositions

L'art. 1 définit l'objet de l'accord, à savoir les conditions dans lesquelles les Parties contractantes peuvent se prêter assistance en cas de catastrophe ou d'accident grave, s'agissant notamment de l'engagement d'équipes et de matériel, en précisant que l'aide est fournie sur une base volontaire et sur demande de l'autre Etat. Il n'affecte pas l'aide fournie dans le cadre traditionnel de l'aide transfrontalière de voisinage, qui, coopération transfrontière optimale oblige, reste possible dans des conditions plus simples encore que celles qui sont prévues par l'accord.

L'art. 2 définit les principaux termes et expressions utilisés dans l'accord.

L'*art. 3* indique quelles sont les autorités compétentes pour demander l'assistance et pour recevoir les demandes d'assistance, ces autorités pouvant également déléguer cette compétence à des autorités subordonnées. Les autorités concernées peuvent communiquer directement entre elles. Enfin, les Parties se communiquent les adresses et moyens de télécommunication de leurs autorités respectives, ainsi que toute modification de leurs compétences.

L'*art. 4* précise que les autorités compétentes fixent d'un commun accord, et cas par cas, la nature et l'étendue de l'assistance, sans entrer dans le détail des modalités d'exécution.

L'*art. 5* indique les principales missions (lutte contre les incendies, lutte contre les risques nucléaires ou chimiques, aide médicale, sauvetage et recherche, réparation provisoire) dévolues aux équipes de secours, en précisant que celles-ci doivent avoir reçu une formation appropriée et disposer de l'équipement adéquat. Ces équipes peuvent par ailleurs être envoyées par la voie terrestre, navigable ou aérienne.

L'*art. 6* règle les modalités du franchissement de la frontière par les équipes de secours, ainsi que de leur séjour, en réduisant au minimum les formalités nécessaires. D'autre part, les équipes de secours sont autorisées à porter l'uniforme sur le territoire de l'autre Partie, s'il fait partie de leur équipement usuel. Enfin, il est précisé que les facilités pour le franchissement de la frontière s'appliquent également aux personnes évacuées.

L'*art. 7* règle les modalités du franchissement de la frontière par les équipements, en réduisant là aussi au minimum les formalités nécessaires. Il prévoit ainsi qu'en cas d'urgence, ce franchissement peut s'effectuer en dehors des points de passage autorisés. Les véhicules militaires ou de police peuvent traverser la frontière avec leur équipement usuel, mais sans munitions, et opérer dans le secteur d'engagement. Enfin, et comme le prévoit généralement ce type d'accord, l'importation de stupéfiants et de substances psychotropes est elle aussi facilitée, selon les besoins médicaux et leur urgence.

L'*art. 8* prévoit la possibilité d'utiliser des aéronefs dans le cadre des opérations de secours, en réduisant au minimum les formalités habituelles de décollage, d'atterrissage et de survol du territoire de l'autre Partie.

L'*art. 9* prévoit que la coordination et la direction générale des opérations de secours et de sauvetage incombent dans tous les cas aux autorités de l'Etat requérant. D'autre part, les ordres destinés aux équipes de secours de l'Etat d'envoi sont adressés aux seuls chefs des dites équipes, qui les répercutent. Enfin, les autorités de l'Etat requérant accordent protection et assistance aux équipes de secours de l'Etat d'envoi.

L'*art. 10* règle la question des dépenses liées aux interventions de secours, en précisant que ces frais sont à la charge de l'Etat d'envoi, y compris ceux qui résultent de l'utilisation, de la détérioration ou de la perte du matériel, sauf ceux qui sont liés aux interventions de tierces personnes physiques ou morales auprès desquelles l'Etat d'envoi s'est entremis sur requête, qui sont à la charge de l'Etat requérant.

En cas de recouvrement des frais par l'Etat requérant, l'Etat d'envoi est toutefois indemnisé en priorité.

Enfin, les équipes de secours de l'Etat d'envoi sont ravitaillées et hébergées aux frais de l'Etat requérant dans la mesure où elles ont consommé ce qu'elles ont

apporté. Il leur est également fourni si nécessaire une assistance logistique, y compris une aide médicale.

L'art. 11 règle la question des dommages-intérêts et des indemnisations, en indiquant que les Parties renoncent à toute prétention en dédommagement s'agissant des dommages liés à l'intervention, sauf lorsque le dommage a été causé intentionnellement ou s'il résulte d'une négligence grave.

En ce qui concerne les dommages qui pourraient être causés à un tiers par un membre d'une équipe de secours de l'Etat d'envoi, l'Etat requérant en répond de la même façon que si ces dommages avaient été causés par un membre de l'une des propres équipes de secours. D'autre part, l'Etat requérant ne peut intenter aucune action récursoire à l'encontre de l'Etat d'envoi ou d'un membre de ses équipes de secours, sauf dommage causé intentionnellement ou par négligence grave. Enfin, les autorités des Etats contractants coopèrent étroitement afin de faciliter le règlement des prétentions en dommages-intérêts ou en indemnisation.

L'art. 12 indique que les actes délictueux qui pourraient être commis par un membre d'une équipe de secours de l'Etat d'envoi sur le territoire de l'Etat requérant relèvent de la juridiction de ce dernier. A la demande de la Suisse, et afin notamment de permettre que les militaires membres d'équipes de secours suisses puissent être jugés en Suisse selon le droit suisse, il a été précisé que l'Etat requérant examine avec bienveillance les requêtes de transmission de la poursuite pénale que pourrait formuler l'Etat d'envoi, et que si l'Etat requérant accède à une telle requête, il autorise le retour de la personne concernée dans l'Etat d'envoi; les dispositions liant les deux Parties en matière d'extradition demeurent réservées.

L'art. 13 prévoit que les membres des équipes de secours ou les personnes évacuées qui, lors d'une catastrophe ou d'un accident grave, ont franchi la frontière pour passer d'un Etat contractant dans l'autre, y sont assistées en application de son droit national. L'Etat d'où ces personnes sont parties rembourse les frais liés à leur assistance et à leur rapatriement, sauf lorsqu'il s'agit de ressortissants de l'autre Etat contractant. D'autre part, chacun des deux Etats réadmet les personnes qui, membres d'une équipe de secours ou évacués, seraient parvenues de son territoire sur celui de l'autre Etat contractant.

L'art. 14 règle les mesures à prendre en matière de télécommunications, en précisant que les autorités compétentes sont, pour la Suisse, l'Office fédéral de la communication, et pour l'Autriche, le Ministre de l'Intérieur.

L'art. 15 prévoit que les autorités coopèrent également dans d'autres domaines, s'agissant ainsi de l'exécution d'opérations de secours, de la lutte contre les catastrophes et les accidents graves et de leur prévention, et de l'échange d'informations sur les risques et dommages susceptibles d'affecter le territoire de l'autre Partie.

Les dispositions de l'accord s'appliquent par analogie aux exercices communs. D'autre part, les autorités coopèrent étroitement pour permettre le passage rapide vers un pays tiers d'équipes de secours, d'équipements et d'autres moyens de secours: dans un tel cas, cependant, les dispositions de l'accord ne s'appliquent pas, puisque le pays de transit n'a pas alors le statut de pays requérant.

L'art. 16 fixe les modalités du règlement des différends, en prévoyant que les différends qui ne pourraient être réglés par les autorités compétentes elles-mêmes sont traités par la voie diplomatique. Si le règlement n'intervient pas dans un délai

de six mois, il peut être soumis à la requête de l'une des Parties à une commission arbitrale, qui tranche.

L'*art. 17* prévoit que l'accord peut être dénoncé à tout moment, et qu'il expire six mois après réception de la dénonciation.

L'*art. 18* précise, même si cela va sans dire, que l'accord n'affecte pas les autres accords unissant les deux Parties.

L'*art. 19* prévoit que l'accord doit faire l'objet d'une ratification, et qu'il entre en vigueur le premier jour du troisième mois après l'échange des instruments de ratification.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

L'accord n'entraînera guère de conséquences, ni sur le plan financier, ni sur le plan des ressources humaines. En tout état de cause, chacun des deux Etats demeure libre d'accéder ou non à une demande d'aide et d'envoyer des secours à l'autre, les frais liés aux opérations concernées étant cependant toujours à la charge de l'Etat d'envoi.

Pour ce qui est des dépenses liées aux interventions à l'étranger du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, elles sont couvertes par le crédit de programme concernant la poursuite de l'aide humanitaire internationale de la Confédération; quant aux dépenses liées aux interventions de l'armée et des cantons, elles sont couvertes par leurs budgets respectifs.

4 Programme de la législation

Le message est mentionné à l'annexe A2, point 1.1, du rapport sur le Programme de la législation 1999–2003 (FF 2000 2168), sous la rubrique «Autres objets».

5 Conformité avec le droit international

La Convention de la CEE/ONU du 17 mars 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels (FF 1998 4804) est entrée en vigueur le 19 avril 2000. Dix-neuf Etats, parmi lesquels la République d'Autriche et la Suisse, l'ont ratifiée jusqu'ici. La convention oblige les Parties à prendre toutes les mesures nécessaires à la protection des êtres humains et de l'environnement contre les accidents industriels pouvant avoir des effets transfrontières et à promouvoir la coopération internationale. La convention contient également une prescription relative à l'assistance mutuelle, laquelle implique une coopération entre les Parties afin de faciliter l'aide mutuelle lors d'accidents industriels. Par le présent accord, la République d'Autriche et la Suisse ont, entre autre, réglé cette coopération.

La Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention de Madrid, RS 0.131.1) prévoit également des formes de coopération dans le domaine de l'assistance en cas de catastrophe et de la protection civile.

La compétence de conclure l'accord découle de l'art. 54, al. 1, de la Constitution, qui confère à la Confédération une compétence générale en matière de relations avec l'étranger. D'autre part, l'accord est soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale, en vertu de l'art. 166, al. 2, de la Constitution. Enfin, l'accord peut être dénoncé à tout moment, il ne prévoit pas d'adhésion à une organisation internationale, et il n'entraîne pas d'unification multilatérale du droit: en conséquence, il n'entre pas dans la catégorie des traités internationaux sujets au référendum facultatif aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, de la Constitution.