

N° 265

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 15 avril 1993.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 avril 1993.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification du Traité sur le régime "Ciel ouvert" (ensemble douze annexes), signé à Helsinki le 24 mars 1992,*

Par M. Michel d'AILLIÈRES,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, Président; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, secrétaires; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Jean Simonin, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 216 (1992-1993).

---

Traité et conventions.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I - LA GENÈSE DU TRAITÉ SUR LE RÉGIME "CIEL OUVERT" ...</b>	4
<b>A - Une négociation longue et heurtée</b> .....	4
a) Des prémisses difficiles .....	4
b) La relance de la négociation : mai 1985 .....	5
c) La levée progressive des obstacles de fond .....	5
<b>B - Un accord qui s'inscrit dans le processus de confiance et de désarmement initié par la C.S.C.E.</b> .....	7
<b>II - LE DISPOSITIF DU TRAITÉ SUR LE RÉGIME "CIEL OUVERT"</b>	8
<b>A - Le principe du Traité</b> .....	8
a) La mise en commun des capacités de survol : la constitution de groupes d'États .....	9
b) Les spécifications techniques liées aux survols d'observation .	10
. les avions .....	10
. les capteurs .....	12
. les personnels .....	13
<b>B - La procédure d'exécution de la mission d'observation</b> .....	14
a) Les aérodromes "ciel ouvert" .....	14
b) La procédure de vol .....	14
c) Le recueil et l'exploitation des informations .....	15
<b>III - LES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITÉ</b> .....	16
<b>A - La commission consultative</b> .....	16
<b>B - L'entrée en vigueur</b> .....	17
<b>C - Une mise en oeuvre progressive</b> .....	18
<b>IV - CONCLUSIONS</b> .....	19
<b>V - EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	20
<b>ANNEXE</b> .....	22

Mesdames, Messieurs,

Le Traité soumis à notre examen, signé à Helsinki le 24 mars 1992 par 25 pays, les pays de l'Alliance atlantique d'une part, les pays anciennement membres du Pacte de Varsovie aujourd'hui dissout d'autre part, et auxquels pourront s'adjoindre d'autres Etats issus de l'ex-URSS et membres de la C.S.C.E., instaure un régime de libre survol d'observation des activités militaires sur une zone couvrant la totalité des territoires des Etats signataires.

Il constitue un instrument important et symbolique de transparence traduisant les nouveaux comportements d'Etats autrefois antagonistes. Il permettra de vérifier l'application des accords de désarmement et des mesures de confiance agréés désormais dans le cadre élargi de la C.S.C.E.

Après avoir rappelé la genèse de ce traité, votre rapporteur en analysera les principales dispositions qui entreront en vigueur 60 jours après sa ratification par 20 Etats.

## **I - LA GENÈSE DU TRAITÉ SUR LE RÉGIME "CIEL OUVERT"**

### **A - Une négociation longue et heurtée**

#### **a) Des prémisses difficiles**

Le principe d'un survol libre et consenti effectué par un Etat sur le territoire d'un autre Etat est ancien. Dès le 21 juillet 1955, lors de la conférence des quatre Grands à Genève, le Président Eisenhower en formulait pour la première fois l'idée aux Soviétiques : des photographies aériennes permettraient à chacun des deux Etats de réunir des informations précises sur les activités et les sites militaires de l'autre.

Trois ans de discussions aboutirent au rejet définitif le 29 avril 1958 par les Soviétiques du projet américain.

En l'absence de tout accord, de telles observations furent menées en marge du droit international et conduisirent par exemple, le 1er mai 1960, à l'interception d'un pilote américain aux commandes de l'avion espion U2, alors qu'il se trouvait à 1 200 milles à l'intérieur du territoire soviétique.

Enfin, chacun des deux grands pouvait miser sur les avancées technologiques qui ne manqueraient pas de se produire en matière d'observation satellitaire des activités militaires et ce sans qu'aucun traité formel et par essence contraignant eût à intervenir.

Une telle dialectique, bilatérale et fondée sur la course à la technologie d'observation conduisait, si elle avait dû se poursuivre, à la marginalisation des Etats européens intéressés au premier chef

par les activités militaires diverses susceptibles de se dérouler dans la partie orientale du continent.

Le déblocage de la situation se produisit en mai 1989 lorsque le Président Bush, dans un environnement stratégique qui commençait à se mouvoir, décida de donner une impulsion politique nouvelle au projet en se proposant d'élargir le débat à un cadre multilatéral.

#### **b) La relance de la négociation**

Il faudra un peu plus de 2 ans et 3 sessions de négociations pour que le Traité soumis à notre examen, soit solennellement signé par 25 nations le 24 mars 1992 à Helsinki.

- Conférence "Ciel ouvert" d'Ottawa du 12 au 24 février 1990, impliquant d'une part les 16 membres de l'Alliance et les 6 pays du Pacte de Varsovie.

- Conférence "Ciel ouvert" de Budapest en avril et mai 1990.

- Conférence "Ciel ouvert" de Vienne en septembre puis en novembre 1991, enfin en janvier 1992.

#### **c) La levée progressive des obstacles de fond**

Chacune de ces sessions fut l'occasion -en particulier à partir de la réunion de Vienne en septembre 1991- d'un progrès sur les points essentiels du traité.

La base de la négociation reposait sur la proposition officielle formulée le 15 décembre 1989 par les ministres de l'Alliance atlantique et portant notamment sur :

. l'hypothèse de quotas de survols attribués en fonction de la superficie des pays observés,

- . la liberté d'accès aux territoires à observer sous les seules limites de sécurité des vols,
- . la liberté dans le choix des capteurs et de leurs performances,
- . les avions utilisés feraient l'objet d'une inspection préalable portant sur la capacité des capteurs et transporteraient des représentants des pays observés.

L'URSS s'est, pendant une longue période, opposée à ses partenaires de la négociation, y compris à certains des membres du Pacte de Varsovie, sur des points essentiels, en particulier :

- . sur le nombre des vols : là où l'URSS n'en acceptait que 30 par an, l'Alliance en suggérait plus de cent,
- . sur le champ d'application géographique du Traité, l'URSS souhaitait inclure dans la superficie observable l'espace et les océans -proposition réfutée par les Etats-Unis- ; de même l'URSS était désireuse d'exclure certaines zones industrielles sensibles -usines nucléaires par exemple-,
- . sur les aéronefs utilisés : l'Alliance n'a ainsi pas accepté la proposition soviétique de constitution d'une flotte militaire commune à tous les signataires pour effectuer les vols d'observation, l'URSS refusant que ceux-ci soient effectués sur son territoire par des appareils pilotés par des non soviétiques,
- enfin, les senseurs, c'est-à-dire les matériels d'observation et d'enregistrement dont l'URSS souhaitait limiter les capacités au strict minimum quand les partenaires de l'Alliance s'estimaient en mesure de disposer de matériels sophistiqués.

Ce n'est qu'en novembre 1991, lors de la reprise d'une nouvelle session à Vienne que l'URSS fit les concessions indispensables à la conclusion d'un accord : acceptation du survol de l'intégralité de son territoire ainsi que d'un panel élargi d'équipements d'observation, enfin d'un quota de vols d'observation supérieurs à ses propositions initiales.

**B - Un accord qui s'inscrit dans le processus de confiance et de désarmement initié par la C.S.C.E.**

La plupart des accords de désarmement ont longtemps revêtu un caractère bilatéral entre Etats : Etats-Unis/URSS pour les limitations des armements nucléaires, ou entre groupes d'Etats : ce fut le cas récemment pour la négociation du Traité sur les Forces conventionnelles en Europe signé entre les membres de l'Alliance d'une part et ceux du défunt Pacte de Varsovie, devenu groupe des six, d'autre part.

Il était logique qu'en conséquence des bouleversements politiques et stratégiques survenus sur le continent européen, cette approche bloc à bloc disparaisse au profit d'un forum multilatéral chargé depuis plus de 15 ans d'établir notamment des mesures de confiance et de jeter les bases d'un désarmement global : la C.S.C.E.

Ainsi, est-il intéressant de noter que lors de l'une des dernières sessions de négociations ouvertes à Vienne, les pays dits neutres et non-alignés membres de la C.S.C.E., mais non des 2 alliances traditionnelles, ont pu participer pleinement aux négociations. C'est enfin dans le cadre d'une réunion des ministres des affaires étrangères, réunis en Conseil extraordinaire de la C.S.C.E. que les représentants de 25 pays signèrent le présent traité sur le régime "Ciel ouvert".

Le lien entre le présent traité et le processus C.S.C.E. n'est pas seulement le signe d'une nouvelle approche politique des questions de désarmement, à plus d'un titre il en constitue le prolongement fonctionnel. La possibilité d'informations données par les vols d'observation permettra, en complément des équipements satellites encore limités, l'application de l'un des moyens de vérification de l'accord précédemment conclu sur la réduction des forces conventionnelles en Europe ; elle permettra également de s'assurer de la réelle mise en oeuvre des mesures de confiance et de sécurité agréées dans le cadre de la C.S.C.E., en matière d'activités militaires inhabituelles notamment.

Le traité a enfin l'ambition de s'inscrire dans le cadre des mesures propres à prévenir ou gérer les crises dont la C.S.C.E. s'est dotée à l'occasion du Sommet d'Helsinki.

## **II - LE DISPOSITIF DU TRAITÉ SUR LE RÉGIME "CIEL OUVERT"**

### **A - Le principe du traité**

Les Etats signataires se proposent par le présent texte de "mettre en place des procédures agréées pour prévoir l'observation aérienne de tous les territoires des Etats Parties, avec l'intention d'observer un Etat Partie précis ou des groupes d'Etats Parties, sur une base équitable et dans un souci d'efficacité, tout en maintenant la sécurité des vols" (préambule).

Ainsi, "chaque Etat Partie a le droit d'effectuer un nombre de vols d'observation au-dessus du territoire de tout autre Etat Partie égal au nombre de vols d'observations que cet autre Etat Partie a le droit d'effectuer au-dessus du territoire du premier Etat" (article III section 1).

Sur cette base, un Etat dispose donc d'un quota actif individuel de vols d'observations -ceux qu'il peut mener sur le territoire d'un autre-. Cet Etat est en contrepartie tenu d'accepter au-dessus de son territoire un nombre total donné de vols d'observation : c'est son quota passif total.

Le quota actif total d'un Etat -la somme de ses quotas actifs individuels- ne peut dépasser son quota passif total. Le Traité (annexe A section 2) comporte une première répartition des quotas actifs entre Etats signataires (1). Cette répartition fera l'objet, après l'entrée en vigueur du Traité, d'un réexamen annuel, dans le cadre de la commission consultative pour le régime "ciel ouvert", instituée par le Traité.

(1.) Voir le tableau en annexe



On notera que le Traité prévoit qu'un pays ne saurait conduire, au-dessus du territoire d'un seul autre Etat, plus de 50 % de son propre quota actif total, empêchant ainsi qu'un seul pays, la Russie par exemple, soit le plus observé des pays signataires.

**a) La mise en commun des capacités de survol : la constitution de groupes d'Etats**

Pour de nombreux Etats, la coopération technique à deux ou plusieurs Etats pour la conduite de vol sera source d'économies d'échelle substantielles en même temps que le symbole d'une complémentarité politique. Ainsi le Traité prévoit-il la possibilité pour des Etats Parties de se constituer en groupes d'Etats pour la conduite des vols d'observation.

Les quotas actifs et/ou passifs font alors l'objet d'une redistribution interne au groupe ainsi créé. Deux formules sont proposées :

1) Mise en commun des quotas actifs pour l'année en cours tout en conservant, pour chaque Etat, ses quotas passifs individuels. C'est l'option qui a été retenue par les Etats de l'U.E.O. au cours d'une conférence plénière de l'organisation tenue le 18 mars 1992 à Vienne.

2) Mise en commun des quotas actifs et passifs : formule retenue à ce jour par la Russie et la Belarus.

Le choix d'une option ne préjuge pas de la possibilité de passer ultérieurement de l'une à l'autre.

La mise en commun des droits à survols d'observation et des obligations à être observé n'épuise pas les perspectives de

coopérations entre Etat, susceptibles d'être mises en application dans le cas de "ciel ouvert".

La constitution en commun d'une "flotte" spécifique, l'équipement de détecteurs et le partage des frais de survols, constitueront autant de ressorts pour une coopération multilatérale future, en particulier pour l'U.E.O.

#### **b) Les spécifications techniques liées aux survols d'observation**

Les deux outils qui constituent la base du vol d'observation sont l'aéronef lui-même et les capteurs qu'il transporte et qui permettent l'enregistrement des données observées.

Ces deux éléments ont été au coeur des négociations et ont contribué, pendant un temps, à leur blocage. Aussi, le Traité précise-t-il dans le détail les caractéristiques des avions utilisés et des équipements électroniques qu'ils transportent.

#### **Les avions**

L'avion d'observation doit être un "aéronef à voilure fixe, non armé, désigné pour effectuer des vols d'observation, enregistré par les autorités compétentes et équipé de capteurs agréés (...)".

L'Etat qui exercera le survol d'observation est libre de fournir lui-même l'avion d'observation qu'il utilisera, sauf à ce que la Partie observée use de son droit à fournir elle-même l'appareil -disposition demandée expressément par l'URSS lors des négociations-.

Sous réserve du respect du délai de notification, chaque Etat peut déclarer plusieurs types d'appareils. Seul un exemplaire de ces appareils peut faire l'objet de la certification opérée, en vol ou au

sol. L'annexe D du Traité précise le détail des procédures de certification, afin de s'assurer de la conformité de l'avion aux spécifications du Traité.

La France a décidé de recourir au C 130 de l'armée de l'air qui serait équipée d'une nacelle de capteurs élaborée en coopération avec les pays du Benelux. Ce choix permettant à l'avenir d'élargir la coopération avec d'autres pays de l'UEO détenant un C 130 dans leur flotte nationale. Parallèlement, notre pays continuera de coopérer avec l'Allemagne pour l'équipement et l'utilisation de son TU 154 M, à plus long rayon d'action que le C 130.

S'agissant des autres pays de l'UEO, outre l'Allemagne qui utilisera son TU 154 M, le Royaume-Uni a choisi un appareil Andover mais qui ne sera disponible que jusqu'en avril 1995, et l'Italie étudie pour ces missions l'utilisation de son appareil G 222 équipé de caméra optique.

L'UEO, dans le cadre du "groupe d'Etats parties" qu'elle a constitué pour l'application du traité "Ciel ouvert", a étudié la possibilité de mise en place d'une flotte commune UEO comprenant les trois appareils décrits plus haut : les C 130, TU 154 allemand et l'avion britannique Andover. Les études sont actuellement en cours concernant l'organisation du futur pool UEO, les différents coûts de chacun des systèmes, enfin la constitution et l'utilisation de la nacelle de capteurs. Cette coopération UEO est susceptible de s'ouvrir à d'autres partenaires tels que la Russie, dans le cadre de l'utilisation du TU 154 M en particulier.

Trois autres domaines de coopération pourraient être explorés au sein de l'UEO :

- l'acquisition en commun d'un radar à ouverture synthétique, l'une des quatre catégories de capteurs prévus par le traité,
- l'utilisation des services de la cellule de planification de l'UEO pour permettre une répartition optimale - dans l'espace et dans le temps - des survols envisagés,

- enfin la possibilité pour les Etats de recourir aux moyens d'interprétation-image du centre satellitaire UEO de Torrefon pour exploiter les données recueillies.

### **Les capteurs**

L'article IV § 1 détaille les 4 catégories de capteurs autorisés, il s'agira :

- de caméras optiques panoramiques et à prise de vue image par image (pellicule photographique noir et blanc) ;
- de caméras vidéo à affichage en temps réel (bande magnétique) ;
- d'analyseurs infrarouges à balayage linéaire (bande magnétique ou pellicule photographiques noir et blanc) ;
- radars d'ouverture synthétique à visée latérale ou radars à synthèse d'ouverture (bande magnétique).

Ces équipements sont réputés commercialement disponibles pour tous les Etats Parties, dans des limites précises de performances : ainsi les performances des équipements des deux premières catégories -caméras optiques et caméras vidéo- ne doivent pas être inférieures à une résolution au sol de 30 cm ; la résolution-sol étant la "distance minimale au sol entre deux objets situés à proximité l'un de l'autre pouvant être distingués en tant qu'objets séparés". Cette résolution-sol ne doit pas dépasser 50 cm pour les analyseurs infrarouges et trois mètres pour les radars d'ouverture synthétique.

Si ces performances permettent aisément de distinguer un char d'un camion, même de détecter certains types d'armement, leur identification précise ne sera pas aisée.

Comme les avions d'observation, les capteurs embarqués doivent faire l'objet de certifications.

## **Les personnels**

Chaque Etat, lors du dépôt de son instrument de ratification communique une liste des personnels chargés de toutes les tâches liées à la conduite des vols d'observation y compris le contrôle du traitement de l'information fournie par les capteurs (article XIII, § 1).

Cette liste ne saurait dépasser l'effectif de 400 personnes.

L'Etat observé fournit alors les visas nécessaires à l'accomplissement de la mission.

Ces personnels bénéficient, au cours de leur mission, de la plupart des privilèges reconnus aux agents diplomatiques. Cette immunité s'étend aux moyens de transports dudit personnel, de la même façon qu'aux missions diplomatiques pour ce qui concerne les investigations, les réquisitions, les saisies et les mesures exécutoires (article XIII, section 2, § 1 et 5).

Pour la France, l'Unité française de Vérification, stationnée à Creil, fournira pour chaque vol d'observation un officier supérieur, chef de mission, ainsi que des interprètes. Les spécialistes techniques seront demandés ponctuellement aux armées.

### **B - La procédure d'exécution de la mission d'observation**

#### **a) La désignation, par chaque Etat, d'aérodromes "ciel ouvert"**

L'arrivée d'une équipe d'observation sur l'un des Etats Parties ne peut se faire que sur un site précis, désigné par chaque Etat Partie comme "point d'entrée et point de sortie". Pour la France, il s'agira de la base d'Orléans-Bricy. C'est également sur cet aéroport

que pourra se dérouler l'inspection préalable menée conjointement par chacune des Parties afin de vérifier que les capteurs n'ont pas été en mesure de fonctionner avant l'arrivée au point d'entrée ou au cours du vol de transit. Une seconde inspection a lieu avant le départ de l'avion du point de sortie. Par ailleurs, chaque Etat désigne comme aéroport "ciel ouvert" un ou plusieurs sites à partir du ou desquels peut commencer ou se terminer un vol d'observation. La France en a ainsi désigné trois : Orléans-Bricy, Toulouse-Blagnac et Nice-Côte d'Azur.

Enfin, le Traité prévoit, pour Chaque Etat, une "distance maximale de vol" correspondant à la distance maximum autorisée d'un vol d'observation sur le territoire de cet Etat, entre le début et la fin du vol, à partir de chacun des aéroports "ciel ouvert". Cette distance pour les aéroports "ciel ouvert" français sera ainsi de 1 400 km à partir d'Orléans-Bricy, de 800 km à partir de Nice-Côte d'Azur et de 700 km à partir de Toulouse-Blagnac.

#### **b) La procédure de vol**

Au moins 72 heures avant l'arrivée estimée de l'équipe d'observation au point d'entrée-sortie de l'Etat observé, l'Etat demandeur notifie à l'autre Etat son intention d'effectuer un vol d'observation. Ce dernier accuse, dans les 24 heures, réception de cette notification.

La période allant de l'heure d'arrivée au point d'entrée au moment où le vol d'observation est achevé ne doit pas excéder 96 heures. Lorsque l'avion est fourni par la Partie observatrice, l'Etat observé peut demander qu'ait lieu un vol de démonstration, dont la durée ne doit pas excéder 2 heures, destiné à prouver la conformité du fonctionnement des capteurs aux spécifications du Traité. Dans ce cas, la Partie observatrice peut prolonger la durée de 96 heures de 24 heures supplémentaires.

Après son arrivée au point d'entrée, l'équipe d'observateurs remet à la Partie un "plan de mission" qui doit respecter les conditions suivantes :

- ne pas passer à moins de 10 km d'un Etat limitrophe non Partie au Traité,
- ne pas dépasser la distance de vol maximum applicable,
- satisfaire aux conditions générales de la sécurité aérienne,
- ne pas voler à une altitude qui affecte les limites de résolution-sol imposées à chaque capteur,
- le plan de mission doit être présenté au moins 24 heures avant le début du vol,
- l'itinéraire de vol ne doit pas se recouper plus d'une fois au même point ni prévoir de décrire des cercles au-dessus d'un seul et même point.

Ce plan de mission constituera la base de l'élaboration du plan de vol, lequel peut être éventuellement modifié pour des raisons météorologiques, techniques ou sanitaires.

### **c) Le recueil et l'exploitation des informations**

Après le vol d'observation, les supports d'enregistrement, pellicules, bandes magnétiques sont placés dans des conteneurs aussitôt scellés dès leurs retraits des capteurs.

Une fois développées, les informations sont, de droit, transmises à l'Etat observé. Les autres Etats peuvent également avoir accès aux informations recueillies sous réserve des frais de duplication correspondants.

En France, le traitement des informations recueillies au cours d'un vol d'observation ainsi que leur stockage seront confiés au Centre de Formation interarmées à l'interprétation des images, en liaison avec l'Etat-major des Armées et l'Union française de Vérification.

\*

\* \*

Sur le plan financier, les estimations effectuées à ce jour indiquent que la conduite de vols actifs et l'accueil de vols passifs pourraient entraîner pour la France une dépense de 4,5 millions de francs en 1994.

S'agissant des dépenses d'équipement des avions, en coopération avec l'Allemagne et le Benelux, elles devraient s'élever à 20 millions de francs en 1996 et à 20 millions de francs également en 1995.

### **III - DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITÉ**

#### **A - La commission consultative**

Comme il est de coutume dans les accords multilatéraux et singulièrement dans les traités de désarmement, un organe consultatif est institué. Cette commission consultative pour le régime "ciel ouvert" devra "promouvoir les objectifs du présent Traité et faciliter l'application des dispositions qu'il convient".

Ainsi, au sein de cette commission consultative où chaque Etat Partie délèguera un représentant, il s'agira, en statuant par consensus :

- d'examiner les questions ayant trait au respect du Traité,
- de résoudre les questions d'interprétation des dispositions qu'il contient,
- d'examiner les demandes d'adhésion,



- de proposer des amendements et convenir d'amélioration à la viabilité et à l'efficacité du Traité,
- de modifier la répartition des quotas annuels de vol ou mettre à jour les catégories de capteurs.

Ajoutons que c'est à la commission qu'il reviendra, à la demande des organes habilités de la C.S.C.E. pour la gestion des crises et la prévention des conflits, de faciliter l'organisation et la conduite de vols d'observation extraordinaires au-dessus du territoire d'un Etat-Partie avec le consentement de ce dernier.

La commission, qui devrait bénéficier de l'appui administratif du Centre de Prévention des Conflits de la C.S.C.E., siègera à Vienne. Elle pourra tenir 4 sessions ordinaires par an, chacune d'elle n'excédant pas 4 semaines.

Sur le plan financier, la France devra s'acquitter tous les 4 mois d'un pourcentage correspondant à 10,35 % du total du budget de fonctionnement de la commission consultative. En année pleine, la contribution de la France devrait s'élever approximativement à 1,5 million de francs.

## **B - L'entrée en vigueur**

Le Traité entrera en vigueur soixante jours après le dépôt de 20 instruments de ratification. Il a été ouvert à la signature de l'Arménie de l'Azerbaïdjan, de la Georgie, du Kazakhstan, du Tadjikistan et de la Turkménie. Enfin, pendant 6 mois à compter de son entrée en vigueur, tout autre Etat membre de la C.S.C.E. pourra demander à adhérer au Traité. Celui-ci entre en vigueur, pour le nouvel Etat, 60 jours après le dépôt par cet Etat, de ses instruments de ratification et d'adhésion. On notera que le Canada et la Hongrie, dont les délégations ont tenu une place active et constructive devant toutes les négociations, sont les deux dépositaires du Traité.

### **C - Une mise en oeuvre progressive**

La mise en oeuvre de certaines dispositions du Traité se fera, selon les cas, sous forme d'application provisoire, ou par étape.

- feront l'objet d'une application provisoire :

- . la notification du numéro d'autorisation diplomatique permanente des vols d'observation "ciel ouvert", des vols d'appareils de transport et des vols de transit,
- . la notification de la ou des langues de travail retenues pour les personnels observateurs,
- . la mise en place de la commission consultative et la possibilité pour elle d'exercer certaines de ses compétences,
- . la transmission par les Etats Parties de notifications et rapports,
- . la désignation des personnels observateurs,
- . la constitution, pour les seuls besoins du Traité, en tant qu'Etat unique, des pays membres du Benelux.

- seront mises en oeuvre trois années seulement après l'entrée en vigueur du traité :

- . la possibilité d'utiliser des analyseurs infrarouges à balayage linéaire,
- . l'obligation d'équiper l'avion d'observation de toutes les catégories de capteurs autorisés,
- . l'obligation d'annotation des données recueillies par les capteurs sur le modèle prescrit par le Traité,
- . l'obligation pour la Partie observée de "fournir un avion ayant quelque autonomie de vols spécifiée que ce soit",
- . la modification de la répartition des quotas actifs.

## IV - CONCLUSIONS

Le Traité sur le régime "ciel ouvert" symbolise le nouveau climat qui prévaut désormais dans le dialogue stratégique noué, il y a quelques années, entre les deux anciens blocs militaires. L'un de ces derniers a disparu et le dialogue, en même temps qu'il s'élargit aujourd'hui à d'autres nations d'Europe et d'Asie, s'enrichit d'avancées supplémentaires dans le domaine de la confiance, du désarmement et de la vérification réciproque.

Ainsi, le régime "ciel ouvert" permettra-t-il d'ajouter un mode d'observation moderne aux modalités de vérification ponctuelle et d'inspection sur sites déclarés prévus dans le Traité sur la réduction des forces conventionnelles en Europe. Plus encore, il consacre l'ouverture de la totalité des territoires américains et russes aux mesures de vérification, quand ce même Traité F.C.E. ne prévoyait qu'une prise en compte partielle des territoires nord-américains et ex-soviétiques.

Enfin, comme les traités sur la réduction des forces conventionnelles, qu'il s'agisse des équipements ou des effectifs, le régime "ciel ouvert" est susceptible de constituer un exemple à suivre dans le cadre de régions stratégiquement ou militairement sensibles.

Pour autant, votre rapporteur ne saurait éluder d'autres aspects du Traité. L'exercice des vols d'observation se fait dans un cadre de contrainte assez étroit concernant les délais et préavis, les capacités de capteurs ou les distances maximales. L'application des règles de quotas limite les occasions d'exercer ces survols d'observation : ainsi la France ne pourra-t-elle en un an que procéder à trois vols d'observation sur les territoires de Russie Belarus, d'une distance maximale de 6 500 km pour une superficie bien supérieure à la sienne.

Enfin, le Traité repose sur le principe du libre consentement par l'Etat observé pour les éventuels "vols extraordinaires" susceptibles d'être exercés dans le cadre d'une gestion de crise ou de prévention d'un conflit. Or, dans ce cadre-là, en

dehors de vérifications inopinées, il n'est guère de véritable information.

Ceci ne rend que plus importante encore la nécessité pour l'Europe de se doter d'un réseau satellitaire d'observation militaire. L'UEO a engagé en la matière une première réflexion qui tarde cependant à se traduire dans les faits. A cet égard, votre rapporteur serait intéressé de connaître les projets du nouveau gouvernement sur ce dossier qui constituera de plus en plus un élément décisif de notre défense, en même temps que le symbole de l'émergence d'une identité concrète de défense européenne.

Par conséquent, si ce Traité à lui seul revêt un intérêt plus encore politique que militaire, c'est son insertion dans une combinaison de multiples moyens d'observation et de vérification qui est de nature à conférer à l'ensemble une véritable crédibilité.

Pour ces raisons et au bénéfice des observations présentées, votre rapporteur vous propose d'adopter le projet de loi autorisant la ratification du Traité sur le régime "Ciel ouvert".

## **V - EXAMEN EN COMMISSION**

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion du mercredi 21 avril 1993.

A l'issue de son exposé, le rapporteur a répondu aux questions de M. Xavier de Villepin, président, sur le rôle des satellites d'observation et l'état actuel de la ratification de ce traité ; et à celle de M. André Rouvière sur la notion de distance maximale de vol et sur la possibilité d'un Etat de refuser le survol.

M. Michel d'Aillières, rapporteur, a indiqué que le système "ciel ouvert" et les satellites d'observation devraient être complémentaires à terme. Il a précisé que, sur les 20 ratifications

nécessaires à son entrée en vigueur, 5 étaient intervenues à ce jour : celles du Canada, de la Hongrie, du Danemark, de la Norvège et de la Tchécoslovaquie -celle-ci, malgré la partition, comptant pour une seule ratification.

Après avoir précisé la condition de distance maximale de vol -6.500 km au-dessus de la Russie-Biélorussie par exemple et 1.400 km au-dessus de la France à partir d'Orléans Bricy-, M. Michel d'Aillières, rapporteur, a indiqué que le refus de survol devait être strictement motivé et ne pouvait guère se fonder que sur des motifs de sécurité aérienne.

Enfin, un débat s'est instauré entre le rapporteur et MM. André Jarrot, André Bettencourt, Jacques Habert et Michel Caldaguès concernant le caractère opérationnel relativement limité du mécanisme.

La commission, suivant l'avis de son rapporteur, a alors adopté le présent projet de loi.

\*

\* \*

## PROJET DE LOI

*(Texte proposé par le Gouvernement)*

### Article unique

Est autorisé la ratification du traité sur le régime "Ciel ouvert" (ensemble douze annexes), signé à Helsinki le 24 mars 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1.) Voir le texte annexé au document Sénat n° 216 (1992-1993)

**ANNEXE**

en colonne : quotas passifs  
en ligne : quotas actifs

## RÉPARTITION DES QUOTAS

Quotas passifs / année		USA	RUS. + BEL.	UKR.	CAN.	R-U	FRAN.	RFA	ITAL.	TURQ	NORV	BENE- LUX	DAN.	POL.	ROU.	ESP.	GRE.	ISL.	HON.	TCHE	BULG.	PORT.	TOTAL PASSIF	
Etat-Partie	1																							
ETATS-UNIS	42		4																					4
RUSSIE + BEL.	42	8			2	3	3	3	2	2	2	1	1	1										28
UKRAINE	12	1*			1*	1		1	1**	2**				1	1				1	1				9
CANADA	12		2																					2
R-U	12		3																					3
FRANCE	12		3																					3
ALLEMAGNE	12		3											1						1				5
ITALIE	12		2																		1			3
TURQUIE	12		2	2																	1			5
NORVEGE	7		2																					2
BENELUX	6		2																					2
DANEMARK	6		2																					2
POLOGNE	6			1	1						1	1	1											5
ROUMANIE	6			1			1										1		1					4
ESPAGNE	4																							0
GRECE	4		1												1						1			3
ISLANDE	4																							0
HONGRIE	4			1					1						1									3
EX-TCHECO.	4			2	1											1								4
BULGARIE	4									1					1		1							3
PORTUGAL	2																							0
<b>TOTAL</b>	<b>225/90</b>	<b>9*</b>	<b>26</b>	<b>5</b>	<b>5*</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4**</b>	<b>5**</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>90</b>	

\* Survol de l'Ukraine commun aux Etats-Unis & au Canada

\*\* Survol de l'Ukraine commun à l'Italie & à la Turquie