

2019

Mardi 19 novembre 1946.

Politique aéronautique.
Accord avec le Portugal.

Département politique. Proposition du 8 novembre 1946.

Département des postes et des chemins de fer. Rapport joint du 15 novembre 1946.

La conférence internationale de l'aviation civile qui a siégé à Chicago en novembre et décembre 1944, a unifié les règles de la circulation aérienne. Dans le domaine du transport commercial, elle a établi un "modèle uniforme" d'accord sur les lignes aériennes internationales, d'après lequel la Suisse a conclu des accords bilatéraux avec les Etats-Unis d'Amérique, le 3 août 1945, et l'Espagne, le 17 juillet 1946. Ces deux accords ne mettent pas de restrictions au trafic des entreprises aériennes suisses et étrangères sur les lignes prévues.

Dans le "modèle uniforme" de Chicago, la question des droits de transport avait été laissée ouverte, étant entendu qu'elle serait réglée de cas en cas. Il appartenait ainsi aux Etats négociant un accord réglementant l'exploitation de lignes aériennes de déterminer l'étendue des droits qu'ils s'accorderaient réciproquement. A Chicago, en effet, deux conceptions s'étaient vainement affrontées: la conception américaine de la libre concurrence et la conception britannique de la concurrence contrôlée. Un compromis est finalement intervenu à la conférence des Bermudes, en février 1946, où les Etats-Unis et la Grande-Bretagne sont convenus de ce qui suit:

- a) Les entreprises de transports aériens des parties contractantes doivent pouvoir participer dans des conditions égales à l'exploitation des lignes qui relient leurs territoires nationaux;
- b) le nombre et l'importance des courses-horaire ne doivent pas être accrus indûment;
- c) le trafic international ne doit pas faire l'objet d'évaluation arbitraire, ni de répartition numérique préalable;
- d) le trafic avec les pays tiers desservis par les lignes reliant le territoire des parties contractantes doit être adapté aux besoins.

Par note du 23 septembre 1946 adressée au département politique, la légation des Etats-Unis d'Amérique à Berne expose que, de l'avis des gouvernements américain et britannique, l'accord des Bermudes constitue, à l'expérience, la meilleure base possible d'entente bilatérale, en attendant la conclusion d'un accord collectif. Pour leur part, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne se déclarent prêts à mettre leurs accords en harmonie avec les principes des Bermudes.

- 2 -

Sur ces entrefaites ont eu lieu, à Lisbonne, les pourparlers ayant trait au trafic aérien entre la Suisse et le Portugal qui ont fait l'objet d'une décision du Conseil fédéral du 21 mai 1946. Un projet d'accord à ce sujet avait été établi par les autorités portugaises. Les autorisations de survol et d'atterrissage nécessaires à la Swissair pour l'exploitation de la ligne régulière Genève-Barcelone-Madrid-Lisbonne ayant été accordées ces derniers mois sous réserve de conclusion d'un accord diplomatique en due forme, la délégation suisse a accepté de discuter le projet qui lui était soumis, ainsi que l'y autorisaient ses instructions. Ce projet, mis au point, a été parafé pour la Suisse par le professeur Amstutz, délégué pour l'aéronautique civile.

Or le projet d'accord provisoire relatif aux transports aériens entre la Suisse et le Portugal est conforme au "modèle uniforme" de Chicago. Son annexe s'apparente à l'accord des Bermudes, dont elle reproduit les clauses caractéristiques. Elle dispose, pour le surplus, que les tarifs seront fixés à des taux raisonnables, ceux-ci devant recevoir l'approbation des autorités compétentes des deux pays. La délégation suisse a fait supprimer, en revanche, une disposition prévoyant des consultations périodiques des parties contractantes aux fins de répartir le trafic entre leurs entreprises de transports aériens.

Avec le département des postes et des chemins de fer, le département politique est d'avis que les règles posées dans l'accord des Bermudes ne sont pas de nature à constituer dans la pratique une entrave pour la navigation aérienne internationale et qu'on ne saurait, au contraire, surestimer l'importance pour cette dernière de l'entente réalisée entre les principales puissances anglo-saxonnes. Les Etats-Unis, qui s'étaient faits les champions de ce qu'on est convenu d'appeler la liberté totale de l'air, ayant traité sur cette base avec la Grande-Bretagne, on comprendrait mal que la Suisse fît bande à part. Il est d'ailleurs à prévoir, à la suite de la démarche diplomatique dont il a été question, que le système dit des Bermudes fera règle pour les futurs accords aéronautiques bilatéraux.

Il semble donc y avoir avantage à signer le projet d'accord provisoire relatif aux transports aériens entre la Suisse et le Portugal. Le Portugal réserve par principe le trafic Lisbonne-Madrid à ses entreprises et à celles de l'Espagne - ce qui peut être accepté, d'abord parce que nous ne faisons ainsi que suivre, à une exception près, l'exemple des Etats qui ont conclu avant nous des accords aéronautiques avec le Portugal, puis parce que de notre côté l'idée est d'en venir avec le temps à une liaison aérienne sans escale avec ce pays. L'accord projeté étant provisoire et dénonçable en tout temps par avis donné un an d'avance, l'approbation parlementaire n'est pas nécessaire, en vertu de la pratique constante.

D'entente avec le département des postes et des chemins de fer, le département politique, en conséquence, propose et le Conseil