

Berne, le 12 juillet 1957

p.B.11.50.- RV/md

DistribuéeA u C o n s e i l f é d é r a lSurvol du territoire suisse par
des aéronefs d'Etat étrangers.

- I -

Au cours de ces derniers mois, lorsque la situation internationale était particulièrement tendue, le Département politique a été amené à examiner les faits suivants, intéressant la sauvegarde de notre souveraineté territoriale :

Dans la nuit du 17 au 18 septembre 1956, deux avions anglais atterrirent à l'aéroport de Genève-Cointrin. Les services douaniers suisses constatèrent qu'ils transportaient des militaires britanniques en uniforme. Aucune autorisation de survol ou d'atterrissage ayant été délivrée pour ces deux avions, le Département politique protesta contre cette atteinte à notre souveraineté territoriale auprès de l'Ambassade de Grande-Bretagne à Berne. Celle-ci déclara que les appareils en question avaient été loués par une entreprise civile aux autorités militaires britanniques et reconnut que les pilotes n'avaient pas reçu des instructions suffisantes sur les normes à observer pour des transports ayant un caractère militaire. L'Ambassade ayant présenté des excuses, cette affaire fut considérée comme liquidée.

Cet incident engagea cependant le Département politique à vérifier si la procédure suivie, d'accord avec les services fédéraux intéressés, en matière d'autorisation de survol de notre territoire par des aéronefs d'Etat étrangers,

- 2 -

était adaptée aux circonstances ou s'il ne fallait pas plutôt prévoir un nouveau régime.

L'Office fédéral de l'Air avait délivré au cours de l'année 1956 de nombreuses autorisations de survol en faveur d'avions militaires américains se rendant d'Allemagne en Italie ou vice-versa. Or, on sait que, après la proclamation de la neutralité autrichienne, l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord) s'était vue obligée de renforcer le front Nord-Est de l'Italie et avait décidé de créer dans cette région de nouvelles bases aériennes. Il est dès lors vraisemblable que les appareils militaires américains pour lesquels l'Office de l'Air avait délivré des autorisations de survol transportaient du personnel et du matériel destinés à ces bases aériennes. Cela d'autant plus que les demandes de survol présentées par les autorités américaines n'indiquaient, en général, comme but du vol que "transport de personnel et de frêt".

L'incident de Cointrin constitue, par ailleurs, un indice permettant de penser qu'une partie des forces britanniques destinées aux opérations d'Egypte a été transportée par des avions survolant notre territoire. Il n'est pas inutile de rappeler à ce propos qu'aux termes d'un rapport de notre attaché militaire à Rome, des avions britanniques transportant des militaires qui rejoignaient les forces britanniques dans le Moyen-Orient ont utilisé, immédiatement avant l'action franco-britannique contre l'Egypte et sans l'autorisation du gouvernement italien, l'aéroport de Brindisi qui est un terrain d'aviation à disposition de l'OTAN. Les autorités italiennes, informées tardivement par leurs propres services, protestèrent à Londres contre l'utilisation de ce terrain pour une opération qui n'entraînait pas dans le cadre de l'activité de l'OTAN.

Selon des renseignements de presse, les autorités américaines ont procédé au début de juin 1957 à des livraisons de matériel de guerre au Liban. Pendant cette même période,

- 3 -

des autorisations de survol de notre territoire ont été accordées à des avions militaires américains de transport du type C 119 se rendant en Italie en provenance d'Allemagne ou de France. Or, ce sont précisément des avions de ce type qui, toujours selon la presse, ont effectué les livraisons en cause au Liban. Il est par conséquent vraisemblable que les appareils américains chargés de transporter du matériel de guerre au Liban et ceux dont on a signalé le passage sur notre territoire soient les mêmes.

- II -

En présence de ces faits et en raison de la tension qui continue d'exister dans les relations internationales, il s'est avéré nécessaire de vouer une attention particulière à l'ensemble de cette question. Pour plus de clarté, nous indiquerons en premier lieu quelle est la pratique suivie par les autorités fédérales en matière d'octroi d'autorisations de survol de notre territoire par des aéronefs d'Etat étrangers.

Les Etats intéressés, désireux d'obtenir pour des avions militaires, ou d'autres aéronefs officiels, un permis de survol au-dessus de notre territoire ou une autorisation d'atterrissage en Suisse, doivent adresser une demande à l'Office fédéral de l'Air. Ces requêtes sont généralement présentées par l'entremise de leur mission diplomatique à Berne. Ainsi qu'il avait été convenu par les services fédéraux intéressés, lorsqu'il s'agit d'aéronefs volant isolément, les autorisations sont délivrées, en règle générale, aux représentations diplomatiques intéressées par l'Office fédéral de l'Air sans consultation préalable des autres administrations fédérales, à savoir le Département politique et le Département militaire. Ceux-ci sont toutefois tenus au courant des autorisations délivrées, copie de ces documents leur étant adressée par l'Office fédéral de l'Air. Des autorisations

- 4 -

pour des avions militaires volant en formation ne sont en général pas accordées, des exceptions à cette règle ne pouvant être consenties, dans des cas spéciaux, que sur décision du Conseil fédéral.

L'Office fédéral de l'Air se réfère, pour l'octroi des permis en question, à la loi fédérale sur la navigation aérienne du 21 décembre 1948. L'art. 3, al. 1-2, dispose que "le Conseil fédéral a la surveillance de la navigation aérienne sur tout le territoire de la Confédération. Il la fait exercer par son Département des postes et des chemins de fer. Pour exercer la surveillance immédiate il est créé une division spéciale au Département des postes et des chemins de fer, l'Office fédéral de l'Air". L'art. 2, lit. d), prévoit que "sont admis à circuler dans l'espace atmosphérique suisse, aussi longtemps qu'ils sont propres au vol : ... les aéronefs qui peuvent user de l'espace atmosphérique suisse en vertu d'une décision de l'Office fédéral de l'Air".

D'autre part, selon la pratique actuelle, l'Office fédéral de l'Air entreprend parfois des démarches auprès des missions diplomatiques étrangères pour demander des explications sur des survols non-autorisés d'avions militaires.

- III -

La pratique actuellement suivie en cette matière ne se révèle pas adaptée aux circonstances présentes, qui sont, comme nous l'avons déjà relevé, caractérisées par une certaine tension dans les relations internationales. Accorder à un aéronef d'Etat, et plus spécialement à un avion militaire, le droit de survoler le territoire d'un pays ou d'y atterrir, est incontestablement un acte ayant un caractère politique. Il est dès lors évident que la décision à prendre à ce sujet doit être examinée surtout sous l'angle politique. Cela est particulièrement vrai pour notre pays en raison de sa politique

- 5 -

d'Etat neutre, qui comporte l'obligation de prendre toutes mesures utiles afin de ne pas être impliqué dans une guerre.

Il y a lieu de relever à ce propos que les forces aériennes constituent l'élément principal de l'OTAN et que, de par la situation géographique de la Suisse, le survol de notre territoire est le chemin aérien le plus court unissant plusieurs des pays membres de cette organisation militaire. Il est donc naturel que ces derniers essaient d'utiliser ce parcours.

A un autre égard, la pratique suivie actuellement en cette matière n'est pas non plus conforme à notre politique de neutralité. En effet, l'art. 2 de la Convention de La Haye, du 18 octobre 1907, concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre prévoit expressément qu'"il est interdit aux belligérants de faire passer à travers le territoire d'une puissance neutre des troupes ou des convois, soit de munitions, soit d'approvisionnements". Il est admis que cette interdiction s'étend, par analogie, au survol d'un territoire neutre. Il est clair que si nous permettons en temps de paix le survol de notre territoire par des avions militaires étrangers, il nous sera d'autant plus difficile de l'interdire en temps de guerre, alors que si nous imposons une politique restrictive en temps de paix déjà, nous faisons prendre l'habitude aux aviations militaires étrangères de se détourner de notre espace aérien. Il n'est pas inutile de rappeler à ce sujet les fréquents survols de notre territoire pendant la dernière guerre et le fait que nos protestations restaient le plus souvent sans effet.

De plus, en donnant suite d'une manière trop libérale à des demandes de survol, nous risquons d'encourir les reproches d'agir d'une manière contraire à notre politique de neutralité. Certains pays pourraient, en effet, nous objecter que nous favorisons par là les communications aériennes entre

pays membres de l'OTAN et facilitons les mesures militaires qu'ils se proposent de prendre. Il existe actuellement des moyens de repérage de l'espace aérien à grande distance. Il s'agit en particulier de gros avions quadrimoteurs spécialement équipés de stations de radar permettant le contrôle de l'espace aérien dans un rayon d'environ 1000 km. Il n'est donc pas exclu que des Etats puissent nous présenter les preuves - moyennant des photos-radar - du survol de notre territoire par des avions militaires étrangers.

Contrairement aux principes observés jusqu'ici en matière d'octroi de permis de survol, il nous paraît absolument nécessaire d'instaurer une pratique qui tienne mieux compte de la sauvegarde de notre souveraineté aérienne et qui soit par là en harmonie avec notre politique de neutralité. Il ne faut pas oublier qu'en raison de la situation internationale actuelle nous devons être particulièrement vigilants en ce domaine. Selon la nouvelle pratique, aucun avion militaire ne devrait être admis, en règle générale, à survoler notre territoire et les autorisations accordées à cet effet devraient constituer la grande exception et n'être délivrées que dans des cas déterminés et pour des motifs justifiés, comme par exemple pour des transports de blessés ou d'autres cas humanitaires. Il convient de relever à ce propos qu'aucun convoi militaire étranger, ferroviaire ou routier, ne saurait être admis à transiter à travers la Suisse, sauf dans des circonstances tout à fait exceptionnelles. Il ne doit pas en être autrement dans le domaine aéronautique. C'est ainsi qu'il devra appartenir en premier lieu au Département politique, en tenant compte de la situation internationale, de se prononcer sur l'opportunité de délivrer des autorisations de ce genre, sur la base des directives approuvées par le Conseil fédéral.

Il n'est pas inutile de rappeler, d'autre part, que toute démarche à entreprendre auprès d'autorités étrangères au sujet de survol non-autorisé de notre territoire est exclusivement du ressort du Département politique.

- 7 -

- IV -

Nous indiquons ci-après comment se situe le problème sur le plan juridique.

Selon un principe généralement admis en droit international public, la souveraineté des Etats s'étend à l'espace aérien situé au-dessus de leur territoire. Sans l'assentiment des Etats intéressés, les avions étrangers ne peuvent donc pas survoler le territoire de ces pays ou y atterrir. Pour ce qui a trait aux avions civils, cet assentiment résulte de la convention multilatérale de Chicago du 7 décembre 1944, qui distingue cependant entre les avions affectés à des services réguliers et les avions civils ordinaires. Seuls ces derniers ont le droit de survoler le territoire des Etats contractants sans autorisation préalable. Quant aux avions affectés à des services réguliers, leurs vols font généralement l'objet de conventions bilatérales.

En ce qui concerne les avions militaires et autres aéronefs d'Etat, un permis spécial doit leur être accordé dans chaque cas par les autorités de l'Etat intéressé pour qu'ils puissent survoler le territoire étranger ou y atterrir.

Sur le plan du droit interne, nous estimons qu'il est erroné de trouver dans la loi fédérale relative à la navigation aérienne la base légale pour l'octroi des autorisations dont il s'agit. Aucune disposition de cette loi ne vise expressément le cas d'aéronefs d'Etat étrangers ou d'avions militaires. Le but de la loi en question est d'établir des normes sur la circulation aérienne en Suisse. Elle est, à cet égard, comparable à la loi fédérale sur la circulation routière. Or, ce n'est certainement pas en se fondant sur les dispositions de cette dernière loi qu'on pourrait délivrer à des véhicules militaires étrangers l'autorisation de traverser le territoire suisse. L'octroi de permis de ce genre revêt, comme nous l'avons noté, un caractère politique et peut avoir

- 8 -

des répercussions dans les relations extérieures de la Suisse. Il nous semble dès lors que les problèmes de ce genre devraient être examinés dans le cadre des chiffres 8 et 9 de l'art. 102 de la constitution fédérale qui ont trait aux attributions du Conseil fédéral en matière de politique étrangère, ainsi qu'en ce qui concerne le maintien de la neutralité et l'indépendance du pays. Nous sommes donc d'avis que la pratique à suivre en matière d'octroi d'autorisations de survol devrait se baser sur les directives que le Conseil fédéral donnerait pour régler cette question.

- V -

Nous exposons ci-après les normes qu'il y aurait lieu de suivre pour l'octroi des autorisations de survol et d'atterrissage en faveur d'aéronefs d'Etat étrangers :

1) Les gouvernements étrangers, désireux d'obtenir une autorisation de survol de notre territoire ou d'atterrissage dans un de nos aéroports, doivent adresser leurs requêtes au Département politique par l'entremise de leurs missions diplomatiques.

2) Les requêtes visées au chiffre 1) doivent contenir les indications suivantes :

- a) type de l'avion;
- b) immatriculation de l'avion ou numéro de mission;
- c) indicatif radio;
- d) aéroport de départ et de destination;
- e) itinéraire;
- f) date et heure prévues pour le survol ou l'atterrissage;
- g) indications relatives à l'équipage;
- h) indications relatives à la nature du chargement (cas échéant, nombre de passagers);
- i) indications détaillées sur le but du vol.

3) Le Département politique examine les requêtes, quant au fond, d'entente avec les services compétents du Département militaire.

4) En règle générale, les requêtes dont il s'agit ne seront accueillies favorablement que dans les cas ayant un caractère humanitaire (y compris les cas d'avions en détresse), ainsi que lorsqu'il s'agit d'atterrissage en Suisse revêtant un caractère représentatif (par exemple participation à des conférences internationales, avions affectés au service diplomatique proprement dit, etc.). Dans de tels cas le Département politique statue de son propre chef sur la demande et donne, le cas échéant, les instructions appropriées à l'Office fédéral de l'Air, afin que celui-ci éclaire les problèmes techniques qui relèvent incontestablement de sa compétence et établisse l'autorisation sollicitée. Cette dernière sera transmise à la mission diplomatique dont il s'agit par l'entremise du Département politique.

5) Dans les autres cas, notamment lorsqu'il ressort de la demande que les vols présentent un caractère militaire, le Département politique devra donner au Département militaire l'occasion d'exprimer son avis. Si la demande est refusée, le Département politique en informera la mission diplomatique étrangère qui a sollicité l'autorisation. Dans les cas où la demande peut être agréée, le Département politique donnera les instructions appropriées à l'Office fédéral de l'Air selon la procédure envisagée sous chiffre 4). En cas de divergence entre les Départements intéressés, la question est soumise au Conseil fédéral pour décision.

6) La Direction générale des douanes sera informée des autorisations de survol et d'atterrissage délivrées. Elle fera part au Département politique de toutes constatations relatives à l'atterrissage et au survol d'avions d'Etat étrangers, qu'il s'agisse de cas autorisés ou non-autorisés.

7) Par arrêté du Conseil fédéral du 30 juillet 1954, le port d'uniformes étrangers en Suisse est interdit (art. 1). Toutefois, les équipages des avions militaires étrangers autorisés à survoler le territoire national et à atterrir en Suisse

- 10 -

peuvent se rendre en uniforme, pendant que l'avion fait escale, dans la ville la plus proche pour y loger et s'y ravitailler (art. 3). Cependant il y aura lieu de veiller à ce que des avions civils étrangers ne soient pas utilisés pour des transports de militaires en uniforme. Une telle interprétation n'est en effet pas dans l'esprit de l'arrêté fédéral précité. La Direction générale des douanes est chargée de signaler immédiatement au Département politique les cas d'infraction à ces règles. Toutefois, celles-ci ne devraient pas être appliquées de manière trop stricte dans le cas de militaires qui voyagent isolément à bord d'avions de ligne commerciaux et qui parfois ne possèdent pas d'habits civils. D'ailleurs des cas de ce genre ont déjà été tolérés et, par conséquent, ils pourraient également l'être à l'avenir.

8) Les cas de survols non-autorisés de notre territoire par des avions militaires ou autres aéronefs d'Etat étrangers constatés par les organes du Département militaire ou de l'armée seront portés immédiatement à la connaissance du Département politique et de l'Office fédéral de l'Air.

9) Toute démarche à effectuer auprès des autorités étrangères en cas de survol non-autorisé est exclusivement du ressort du Département politique. Ce dernier informera le Département militaire et l'Office fédéral de l'Air des démarches effectuées et du résultat réservé à celles-ci.

- VI -

Le présent rapport ne serait pas complet si nous ne signalions pas ici les difficultés qui se posent actuellement pour l'identification de la nationalité des avions qui survolent notre territoire sans autorisation. Il n'existe pas en effet aujourd'hui une surveillance permanente couvrant tout le territoire de la Confédération. Une seule station de radar est installée à Dubendorf; elle ne fonctionne cependant

- 11 -

pas d'une manière continue, mais uniquement pendant une certaine période de l'école de recrues de radar. Les renseignements quant au survol d'avions étrangers sont, d'autre part, communiqués au Département militaire par les pilotes suisses en vol d'entraînement, par le personnel civil des aérodromes militaires, ou par des civils agissant à titre volontaire.

Particulièrement dans des périodes de tension internationale, il serait hautement désirable d'envisager la surveillance permanente et le contrôle de l'espace aérien suisse. Trois questions se posent à cet effet :

1) la création d'un réseau de radar dans les différentes parties de notre territoire, afin d'assurer le contrôle aérien à haute altitude;

2) la mise en place des services de repérage et de surveillance aérienne (SRSA), afin d'assurer le contrôle aérien à basse altitude;

3) la mise sur pied d'une escadre de surveillance aérienne (Überwachungsgeschwader).

Ces questions sont essentiellement du ressort du Département militaire. Celui-ci a déjà procédé à un examen préalable des problèmes posés et en consignera les résultats dans son rapport joint. Il est certain que des mesures efficaces en vue de constater les survols non-autorisés et d'identifier les appareils en cause seraient très coûteuses. On peut donc se demander si de telles mesures sont vraiment indispensables en temps de paix ou si l'on ne pourrait pas se borner à en réserver l'application éventuelle aux cas de tension internationale grave. Il serait utile que le Conseil fédéral prenne dès maintenant à ce sujet une décision de principe et indique au Département militaire si et dans quelle direction l'étude approfondie de cette question doit être poursuivie.

- 12 -

Pour une plus claire compréhension du problème, nous joignons au présent rapport trois tableaux : le premier indique les autorisations de survol délivrées au cours de l'année 1956; le deuxième, les cas de survols non-autorisés constatés pendant la même période et ceux qui auraient pu être constatés si le réseau de radar de notre territoire fonctionnait toute l'année (chiffre calculé par interpolation); le troisième tableau enfin indique les cas de survols non-autorisés constatés pendant les trois dernières années.

Vu ce qui précède, le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r :

1. le présent rapport est approuvé;
2. la pratique relative à l'octroi d'autorisations de survol ou d'atterrissage d'avions militaires et autres aéronefs d'Etat étrangers, ainsi que la pratique concernant les cas de survols non-autorisés, seront réglés selon les normes énumérées au chapitre V du présent rapport et compte tenu des considérations exposées aux précédents chapitres;
3. le Conseil fédéral est prié de décider si l'étude de mesures efficaces en vue de la surveillance et du contrôle de l'espace aérien suisse doit être poursuivie et, le cas échéant, si de telles mesures doivent avoir un caractère permanent ou être réservées aux cas de tension internationale grave.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

3 annexes.

Pour co-rapport : au Département militaire et au Département des postes et des chemins de fer.

Extrait du procès-verbal au Département politique, au Département des postes et des chemins de fer, au Département militaire et au Département des finances et des douanes (en 5 ex. chacun).