

211/10506 - Interpellation Chevallaz. Katastrophe von Würenlingen. -  
Catastrophe de Würenlingen.

×\* (10506) Chevallaz - Katastrophe von Würenlingen ×\* (10506) Chevallaz - Catastrophe de Würenlingen  
 (2. März 1970) (2 mars 1970)

Der Bundesrat wird eingeladen, dem Nationalrat Auskunft zu geben über die Ergebnisse der Untersuchung, die nach der Explosion eines Swissair-Flugzeuges bei Würenlingen, am 21. Februar 1970, eingeleitet worden ist, wie auch über die Massnahmen, die er nach den wiederholten, die Luftsicherheit bedrohenden Terrorakten ergriffen hat oder zu ergreifen gedenkt.

Die Interpellation wird unterstützt von den Herren: Baechtold-Lausanne, Binder, Carruzzo, Conzett, Degen, Freymond, Lehner, Meyer-Luzern, Renschler, Schaller, Vontobel, Weber Max, Wenger. (13)

Le Conseil fédéral est invité à renseigner le Conseil national sur les résultats de l'enquête ouverte après l'explosion d'un avion de Swissair à Würenlingen, le 21 février 1970, et sur les mesures qu'il a prises ou entend prendre à la suite des actes répétés de terrorisme menaçant la sécurité aérienne

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Baechtold-Lausanne, Binder, Carruzzo, Conzett, Degen, Freymond, Lehner, Meyer-Lucerne, Renschler, Schaller, Vontobel, Weber Max, Wenger. (13)

C h e v a l l a z : Selon le mandat que m'a confié la commission des affaires étrangères, j'ai l'honneur de développer l'interpellation suivante à propos de la catastrophe de Würenlingen, de ses conséquences et des mesures que le Conseil fédéral a prises et envisage de prendre à son sujet. S'il en était besoin, l'accident tragique du Coronado de la Swissair, après la tentative de coup de main de Kloten, démontre que la paix est indivisible, qu'il n'existe pas, dans les implications et les imbrications du monde actuel, de pays providentiellement préservés. Cela démontre aussi que la Suisse peut brutalement, sans s'y attendre, subir les contre-coups et les retombées d'un conflit qui nous est lointain et fort étranger. Cela établit en fait, et quoi qu'en pensent certains qui sont attachés à un isolationnisme helvétique historique, notre solidarité internationale. Cela confirme la nécessité où nous sommes de participer effectivement aux institutions et aux conventions internationales qui, par approximations et par tâtonnements successifs, s'appliquent à organiser la paix

Car il paraît très vraisemblable, bien que l'enquête ne soit pas terminée, que l'on se trouve, dans l'affaire de Würenlingen, en face d'un attentat analogue et parallèle au sabotage d'un avion autrichien à Francfort, sabotage qui, lui, fut dûment établi par l'enquête de la police de la République fédérale allemande. L'acte pré-



sumé, probable, de terrorisme frappant 47 personnes étrangères au conflit du Proche-Orient a suscité chez nous et ailleurs une indignation et une colère compréhensibles. Sans diminuer en rien la sévérité de la condamnation que méritent de tels forfaits, il importe toutefois, la première émotion passée, d'analyser avec sang-froid, en restant maîtres de nous-mêmes, les circonstances du drame, les mesures à prendre, les conséquences à en tirer pour le renforcement de la sécurité aérienne sur le plan international.

Le Conseil fédéral ayant délibéré immédiatement après l'accident, a pris avec diligence un certain nombre de mesures dont l'opinion a été informée et que la Commission des affaires étrangères a eu l'occasion d'apprécier et d'approuver dans une séance tenue le 2 mars et consacrée au drame de Würenlingen.

Ces mesures étaient d'abord des précautions de police, indispensables et adéquates, à la sévérité desquelles nous devons donner notre pleine adhésion. Dans quelle mesure ensuite la catastrophe devait-elle affecter nos rapports avec les Etats arabes? Des voix ça et là se sont élevées, demandant des mesures énergiques de rupture ou de rétorsion. Il nous paraît plutôt, quant à nous, sans même invoquer notre position de neutralité traditionnelle, que le simple souci de l'objectivité joint à la préoccupation de l'efficacité, nous interdisaient de prendre, sous le coup de l'émotion, des décisions spectaculaires pour le moins prématurées, peut-être même probablement erronées, apportant à un conflit déjà aigu un inutile supplément de colère.

L'enquête n'est pas terminée. La responsabilité dans l'attentat de telle ou telle organisation terroriste, à supposer qu'elle puisse être clairement établie, n'implique pas obligatoirement celle de l'Etat ou des Etats qui, à l'occasion, encouragent l'action ou la tolèrent, le plus souvent la subissent ou l'hébergent parfois, sans pouvoir la contrôler ni même la connaître. A plus forte raison eût-il été déraisonnable d'incriminer en bloc la responsabilité de l'ensemble des Etats arabes engagés à des intensités

très diverses dans la lutte contre Israël. Dès lors, en l'état de l'enquête, il était difficile au Conseil fédéral de s'engager plus loin qu'en une démarche auprès de ces Etats, les renseignant sur les mesures de police prises par le Conseil fédéral et les invitant à condamner en bonne et due forme, sans équivoque et sans réserve, les actes terroristes, à mettre tout en oeuvre pour en interdire la préparation. Encore est-il que ces démarches ne semblent pas avoir été accueillies par tous avec la même sérénité et la bonne volonté qu'on eût été en droit d'attendre.

La Commission des affaires étrangères a approuvé l'intervention du Conseil fédéral par le truchement du chef de l'Office fédéral de l'air auprès du Conseil de l'Organisation internationale de l'Aviation civile pour demander la convocation d'une conférence internationale de la sécurité aérienne dans le sens qu'avait déjà défini l'an dernier notre collègue M. Hofer. Nous demandons donc au Conseil fédéral de bien vouloir renseigner ce Conseil sur l'état de l'enquête, sur les conséquences qu'il entend en tirer sur le plan des précautions prises pour éviter le retour de telles catastrophes. Le Conseil fédéral voudra bien nous informer de l'état de nos relations avec les Etats engagés dans le conflit du Proche-Orient et sur les résultats de ses démarches quant à la réunion d'une conférence internationale de la sécurité aérienne. Mais le gouvernement voudra bien dire aussi quelle contribution notre pays, et particulièrement notre diplomatie, pourraient apporter à la solution de ce conflit interminable et passionné - inquiétude permanente pour les Etats mis en cause dans leur existence, pour les populations directement touchées, facteur ou prétexte de divisions entre les puissances, menace certaine pour la paix du monde.

Car le terrorisme, que nous réprouvons, que nous devons tout faire pour mettre hors d'état d'agir, n'est après tout que la conséquence et la manifestation secondaire, si douloureuse qu'elle soit pour nous-mêmes et pour les victimes, d'un conflit d'intolérance et de fanatisme. Des catastrophes telles que celles de Würenlingen reste-

ront du domaine du possible et même du probable tant que la paix dans l'équité et le droit des peuples à l'existence libre n'auront pas été assurés au Proche-Orient.

G r a b e r, conseiller fédéral: Le conseiller national Chevallaz vient de développer l'interpellation dont l'avait chargé la Commission des affaires étrangères dans un esprit et dans des termes particulièrement appropriés et je l'en remercie. Je commence par rappeler les faits.

Le 21 février 1970, à 13.14 heures, l'avion "Coronado" du Swissair 330 Zurich - Tel Aviv décollait de l'aéroport de Kloten. Outre l'équipage, composé de 9 personnes, 38 passagers avaient pris place dans l'avion. La plupart des passagers provenaient d'Israël, des Etats-Unis d'Amérique et d'Allemagne.

Parmi le fret chargé, il n'avait été déclaré aucun matériel de nature à s'enflammer spontanément; toutefois, un envoi de nitrates et un chargement de durcisseur pour matières synthétiques se trouvaient à bord.

A 13.21 heures, l'équipage annonça qu'il éprouvait certaines difficultés avec le système de pressurisation de la cabine, ce qui l'obligeait à revenir à Zurich. L'avion se trouvait à ce moment-là

au niveau de vol 140, soit à une altitude de 14'000 pieds, exactement au-dessus de la localité de Schwyz. Le contrôle de la circulation aérienne accorda immédiatement l'autorisation demandée. Après avoir effectué un large virage à droite, l'appareil suivit un certain temps le cap de 060°, puis prit le cap prescrit de 335°.

A 13 h. 22'50", exactement au-dessus de Beckenried, l'équipage annonça qu'une explosion avait du se produire dans la soute à bagages arrière, mais que l'avion continuait de voler normalement. Le capitaine demanda l'autorisation de changer de niveau de vol et requit

l'intervention <sup>du service</sup> du feu pour l'atterrissage. L'autorisation lui fut aussitôt accordée de descendre à 10'000 pieds. A 13 h. 25'40", les

pilotes demandèrent que la police soit présente lors de l'atterris-  
 sage pour enquêter sur ce qui s'était produit. Cette communication a  
 été transmise à 4 km au sud-sud-est d'Einsiedeln, alors que le Corona-  
 do avait déjà mis le cap sur Zurich. A 13.26 heures, à peu près au-  
 dessus de Hütten (6 km à l'est de Menzingen), les pilotes annoncèrent  
 que le feu s'était déclaré à bord et demandèrent l'autorisation d'at-  
 terrir immédiatement, ce qui leur fut accordé. A 13 h. 27<sup>30</sup>" au-dessus  
 de Horgen, l'équipage constata que les instruments de navigation ne  
 fonctionnaient plus normalement et demanda une approche contrôlée  
 par radar. A 13 h. 31'40", le contrôle radar se rendit compte que  
 l'avion, au-dessus de Dällikon, s'écartait brusquement du cap prescrit  
 de 335° et qu'il volait vers l'ouest. Alors que l'appareil se trouvait  
 au-dessus de Baden, le contrôle radar indiqua à l'équipage sa nouvelle  
 position et lui donna un autre cap. L'équipage suivit effectivement  
 les instructions du contrôle quant à l'altitude (descente à 3'500  
 pieds), mais pas en ce qui concernait la direction à suivre. A 13 h. 33,  
 à 4 km au nord-est du village de Würenlingen, l'équipage annonça à  
 nouveau "Emergency": il y avait de la fumée à bord et les pilotes ne  
 distinguaient plus rien. Le contrôle radar donna alors immédiatement  
 un nouveau cap, mais l'équipage communiqua à 13 h. 33'20" que l'avion  
 était en train de tomber. Puis les pilotes prononcèrent deux fois ces  
 paroles: "Good bye everybody". Dernières paroles d'un équipage auquel  
 il faut rendre hommage pour la manière absolument exemplaire dont il  
 accomplit son devoir jusqu'au bout. L'avion vola encore de Baden en  
 direction vers Zurzach, puis survola Klingnau, Hettenschwil, Mandach  
 et l'Institut fédéral de Würenlingen. Il s'écrasa à 300 m. environ à  
 l'est de l'institut, au lieu-dit Unterwald. L'aile gauche ayant tou-  
 ché les arbres, l'avion se retourna et explosa instantanément. L'ex-  
 plosion se produisit à 13 h. 34'10" exactement. La quantité de carbu-  
 rant qui se trouvait encore à bord était de 30'400 kg.

S'agissant des résultats provisoires de l'enquête, on peut dire  
 ceci: L'enquête est menée conformément aux dispositions de la loi fédé-  
 rale du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne et se fonde sur

- 1. l'ordonnance du Conseil fédéral du 1er avril 1960 sur les enquêtes  
 en cas d'accidents d'aéronefs. La procédure se compose de deux phases.  
 L'enquête préalable est conduite par le Bureau d'enquête sur les  
 accidents d'aéronefs du Département fédéral des transports et com-  
 munications et de l'énergie. Le 5 décembre 1969, celui-ci a consti-  
 tué une équipe de travail chargée de s'occuper des accidents sur-  
 venant à des avions de transport commercial, lorsque ces accidents  
 ont un caractère de catastrophe. Conformément aux recommandations  
 de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), cette  
 équipe de travail est formée de groupes d'experts dirigés par  
 des spécialistes indépendants, provenant pour la plupart du Dépar-  
 tement militaire fédéral; l'Office fédéral de l'air, Swissair et  
 l'Aéropers (association du personnel navigant de Swissair) ont  
 leurs représentants dans chaque groupe. Dans l'état-major de cette  
 équipe, le service scientifique de la police de la ville de Zurich  
 se tient à disposition de la direction de l'enquête pour les re-  
 cherches à effectuer. Il est dans la nature des choses que l'en-  
 quête préalable - qui s'achèvera par la remise d'un rapport à la  
 Commission fédérale d'enquête en cas d'accidents d'aéronefs -  
 s'étende sur plusieurs mois malgré la forte mise à contribution  
 de l'équipe qui la mène. L'enquête sur l'accident a pour objet de rechercher les cau-  
 ses de la chute de l'avion et doit envisager, à cette fin, toutes  
 les possibilités qui peuvent se présenter. Il sera particulière-  
 ment laborieux de rechercher quelles ont pu être les conséquences  
 de l'explosion sur les instruments techniques de l'avion. Après avoir examiné les débris, on peut dire aujourd'hui avec  
 certitude qu'un incendie a fait rage pendant le vol dans l'une des  
 soutes à bagages et dans la cabine. Des profils d'aluminium fon-  
 dus provenant d'un siège de la cabine des passagers, d'une pro-  
 tection de porte de soute, sont la preuve indiscutable d'un tel  
 incendie. Ces traces ne peuvent pas provenir de la seconde explo-  
 sion qui s'est produite au moment de l'impact. Les filets utili-  
 sés pour le fret qui sont recouverts partiellement de particules

brûlées et calcinées, indiquent également qu'un incendie a éclaté pendant le vol.

Les sacs postaux qui se trouvaient dans la soute arrière présentent pratiquement tous des traces d'échauffement; de plus deux d'entre eux sont brûlés et indiquent clairement qu'une explosion a eu lieu à proximité avec un effet d'éclatement.

En examinant les débris, on peut affirmer, déjà maintenant, qu'un violent incendie s'est déclaré à bord et qu'une explosion a eu lieu. Mais on ne peut pas encore dire avec certitude dans quel ordre (explosion-incendie) ils se sont produits.

L'envoi de nitrate et le paquet contenant un durcisseur pour matières synthétiques, dont il a déjà été question, sont examinés de très près, mais l'on ne saurait admettre que ces matières aient pu s'enflammer spontanément.

On a trouvé parmi les débris amenés dans les hangars de Swissair des pièces provenant d'un altimètre de poche de fabrication japonaise. On peut obtenir un tel instrument dans n'importe quel magasin spécialisé. Les pièces en question se sont trouvées à proximité d'un foyer d'explosion. Mais il n'est pas encore possible d'indiquer de manière concrète à quelle distance elles se trouvaient du point de l'explosion. Avant d'avoir été démontées, ces pièces ne présentaient aucune trace de modification. Il faut cependant relever que des modifications n'étaient pas absolument nécessaires pour utiliser l'altimètre comme mécanisme barométrique de mise à feu d'une bombe.

Sur le lieu de l'accident, on a découvert un corps fumigène brûlé, de fabrication américaine. Une enquête très poussée est menée pour déterminer la provenance de cet objet. La fumée intense qui s'est dégagée dans la cabine de pilotage avant la chute de l'avion constitue l'une des questions fondamentales que l'enquête technique s'efforce d'élucider actuellement.

Je passe maintenant à l'enquête de la police judiciaire.

Les recherches de la police judiciaire sont dirigées par M. Baumann, juge d'instruction, à Büllach. Dans un but de coordination, il a

transféré son bureau à l'aéroport de Kloten.

Les analogies entre l'attentat perpétré contre l'appareil

des Austrian Airlines à Francfort et la chute du Coronado de la

Swissair sont évidentes:

- les deux appareils transportaient du fret et du courrier

postal destinés à Israël;

- les explosions se sont produites après 10 minutes de vol,

dans la soute, à une altitude de 4'000 m environ,

- dans les deux cas apparaît un altimètre (dans l'affaire des

Austrian Airlines, l'achat a été prouvé; dans le cas du

Coronado de la Swissair, on dispose de l'objet endommagé

retrouvé sur les lieux de l'explosion).

La situation de départ est cependant plus complexe en ce qui

concerne l'appareil de la Swissair. Par suite de la chute de l'a-

ppareil et des destructions consécutives, il n'existe pas, pour

l'instant, d'indices matériels concluants pour l'enquête.

Les contrôles se poursuivent concernant le courrier postal et

le fret transportés par l'avion détruit. Les recherches conti-

nuent aussi auprès des nombreux importateurs et revendeurs de

l'altimètre "nmc" retrouvé. Parallèlement, de nombreux contrô-

les de personnes sont effectués, notamment à la suite de communi-

cations faites par le public.

Toutefois, jusqu'à présent, il n'est pas établi que les au-

teurs de l'attentat commis contre les Austrian Airlines à Franc-

fort ont aussi trempé dans l'affaire du Coronado de la Swissair.

J'en viens aux mesures prises par le Conseil fédéral.

Dans le courant du samedi après-midi, le Conseil fédéral a

été informé de la catastrophe aérienne. Le même jour encore, les

membres du Gouvernement se sont concertés et les premières instru-

tions ont été données aux Départements compétents.

Le dimanche matin, des hauts fonctionnaires de l'Administra-

tion fédérale se sont réunis pour discuter des mesures urgentes à

prendre. A 10 heures, le Conseil fédéral a tenu une conférence té-



- 311 -

léphonique et s'est entretenu à nouveau de l'événement et des différents problèmes qu'il suscitait. Les consultations au sein de l'administration se sont poursuivies le dimanche après-midi pour déterminer les dispositions à prendre.

Le lundi matin, le Conseil fédéral s'est réuni en séance extraordinaire. Sur la base des informations qu'il possédait alors, il a pris les décisions suivantes que le Président de la Confédération a rendues publiques au cours d'une conférence de presse:

- renforcement des mesures de sécurité sur les aéroports et de celles concernant la police des étrangers;
- action internationale pour la réunion d'une conférence de la sécurité aérienne;
- démarches diplomatiques auprès des gouvernements arabes.

En ce qui concerne les mesures de sécurité sur les aéroports, la situation est la suivante:

A la suite des attaques <sup>d'avions</sup> /EL AL par des agresseurs arabes, à Athènes le 26 décembre 1968 et à Zurich le 18 février 1969, qu'avaient précédées, dans le monde entier, de nombreux détournements d'avions par la contrainte, des mesures de sécurité renforcées ont été ordonnées d'urgence dans les principaux aéroports suisses. Ce sont en principe les organes de police des cantons qui sont compétents pour la prévention et la répression des délits.

Une importante tâche de coordination incombe néanmoins aux autorités fédérales, avant tout à l'Office de l'air et au Ministère public de la Confédération. Tout en prenant de nombreuses mesures isolées, ces services ont, en 1969, convoqué à des discussions les représentants des commandements de la police particulièrement intéressés, des aéroports et des entreprises de transport aérien, en même temps qu'ils débattaient en commun les mesures de sécurité qui s'imposaient. Dans deux "Directives concernant les mesures de surveillance sur les aéroports suisses", l'Office de l'air a donné les 4 juillet et 30 septembre 1969 les instructions que réclamait la menace pesant sur le trafic aérien.

A partir de ces "Directives", les chefs des aéroports doivent prendre les mesures individuelles que dictent les circonstances locales et l'importance de la menace, tout comme ils ont à établir les contacts nécessaires avec les organes des polices cantonales. L'accent a été mis principalement sur un contrôle sensiblement accru des passagers, sur une surveillance des avions de certaines compagnies étrangères et, d'une façon générale, dans le cadre des disponibilités en personnel, sur un contrôle de police accru du trafic arrivant et partant dans les aéroports. Il faut reconnaître que les organes de police des cantons où se trouvent des aéroports importants n'ont pas ménagé leur peine pour faire face, avec l'aide de personnel supplémentaire, à la menace latente pesant sur le trafic aérien. Comme on l'a appris des déclarations faites à Beyrouth par le ressortissant français Belon, dans son cas du moins le déroutement d'un avion partant de la Suisse a été évité grâce aux mesures que je viens d'évoquer.

Il convient de rappeler au surplus que, dans les deux Chambres le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion de prendre position sur les attentats criminels à la sécurité de l'aviation lorsqu'il a répondu aux petites questions Heil (16 décembre 1968) et Leu (25 septembre 1969) et lorsqu'il a notamment abordé le problème des déroutements d'avions.

Depuis lors, les attentats à la bombe du 21 février 1970 sur un avion des Austrian Airlines et vraisemblablement aussi sur un appareil Swissair ont créé une situation nouvelle, les agresseurs ayant eu recours à des moyens criminels nouveaux et particulièrement odieux. Les organes chargés de la sécurité sont ainsi placés devant des tâches entièrement nouvelles, tandis que le trafic aérien public se heurte à des difficultés inconnues et jusqu'à présent imprévisibles. L'administration des douanes, la poste, la police, les administrations des aéroports et les responsables de la sécurité au sein de Swissair ont pris sans plus tarder les me-

sures qui s'imposaient pour exclure à vues humaines le retour de semblables attentats à la bombe au moyen d'envois postaux ou de colis. Par ailleurs, les contrôles systématiques des passagers et des avions de certaines compagnies ont été encore renforcés. La rigoureuse inspection de police des paquets et des colis destinés à différents Etats occasionne tout naturellement un très gros surcroît de travail. Il en résulte aussi d'inévitables retards dans l'expédition de la poste et des colis, mais force est de s'en accommoder compte tenu des intérêts en jeu. Quiconque utilise nos lignes aériennes doit avoir la certitude que tout est mis en oeuvre pour éviter le retour d'atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle d'innocents.

D'autres mesures relèvent de la police des étrangers. Il nous a paru indispensable, pour protéger le pays et ses habitants, d'adopter dans le domaine de la police des étrangers des dispositions complémentaires allant au-delà de celles qui avaient été prises à la suite de l'attentat de Kloten; ces mesures préventives immédiates ont pour but notamment un contrôle plus strict des voyageurs entre la Suisse et les Etats arabes. Il s'agit en particulier de renforcer encore les conditions d'octroi des visas, de réintroduire l'obligation générale du visa également pour les Etats du Maghreb ainsi que d'adopter des mesures visant à une surveillance plus sévère en Suisse. Toutes ces prescriptions ont pour but d'établir si parmi les voyageurs ou parmi les ressortissants <sup>d'Etats</sup> arabes vivant en Suisse se trouvent des membres ou des sympathisants d'organisations palestiniennes qui ont revendiqué la responsabilité des attentats commis ces derniers temps dans différents pays européens ou qui pourraient commettre eux-mêmes de tels attentats.

En exécution des décisions du Conseil fédéral, le Département fédéral de justice et police a mis au point d'accord avec le Département politique les directives nécessaires pour un régime plus sévère d'octroi du visa. Des instructions correspondantes ont été communiquées le 25 février à nos représentants à l'étranger ainsi qu'aux postes de police frontaliers. Le même jour, le Département politique a chargé nos missions en Algérie, au Maroc et en Tunisie de notifier

aux Gouvernements de ces pays que le Gouvernement suisse, pour des raisons de sécurité publique, se voyait obligé de suspendre temporairement les accords sur la suppression partielle de l'obligation du visa conclu en 1963 avec ces trois Etats. La réintroduction de l'obligation générale du visa, à l'égard des Etats du Maghreb, est entrée en vigueur le 2 mars. Enfin, la police des étrangers, d'entente avec les autorités cantonales de police, a pris les mesures nécessaires pour renforcer le contrôle à l'intérieur du pays. Les trois Etats du Maghreb, comme il fallait s'y attendre, ont fait usage, pour des raisons de réciprocité, de leur droit conventionnel et on réintroduit l'obligation générale du visa pour les ressortissants suisses.

J'en viens maintenant au problème de la sécurité aérienne. Il est évident que le Conseil fédéral ne peut accepter que la sécurité aérienne soit mise délibérément en danger. Je voudrais souligner ici que l'intérêt de la Suisse à la sécurité du trafic rejoint celui de tous les Etats sans exception. L'interdépendance des communications aériennes est aujourd'hui telle que leur perturbation pour quelque cause que ce soit ne peut que porter préjudice à chacun.

Le Conseil fédéral est donc décidé à tout mettre en oeuvre pour assurer la sécurité du trafic. Les mesures qui devront être prises ou le sont déjà, pour prévenir des actes de violence auront inévitablement pour effet de restreindre certaines des facilités qui, soigneusement le signe du progrès, ont été consenties aux passagers. Nous sommes les premiers à le regretter. Bien entendu, il s'agira de ne pas compliquer la tâche des compagnies de navigation plus que cela n'est strictement nécessaire. Nous sommes certains que ces compagnies, de même que les usagers, comprendront que ces restrictions n'ont été dictées que pour mieux garantir leur vie et leurs biens.

Des mesures sur le plan national ne sauraient toutefois être suffisantes. Une collaboration internationale aussi étendue que possible est indispensable. C'est la raison pour laquelle le Con-

seil fédéral a d'emblée émis le vœu que les problèmes que posent les atteintes à la sécurité aérienne soient étudiés dans un contexte international. Le 26 février, il a fait adresser au Président du conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) une demande de convoquer une conférence qui pourrait être soit une réunion ad hoc, soit une assemblée extraordinaire de cette organisation. Il s'est déclaré en même temps prêt à accueillir cette réunion sur le sol suisse.

S'il nous a paru opportun que cette conférence se tienne dans le cadre de l'OACI, c'est parce que, de par ses tâches statutaires et son caractère mondial, cette institution spécialisée des Nations Unies est sans conteste la mieux à même de résoudre ce problème difficile. L'OACI s'est d'ailleurs déjà penchée, et se penche constamment, sur les questions touchant la sécurité du trafic. C'est ainsi qu'elle a convoqué en 1963 une conférence à Tokyo, qui a élaboré la "Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord d'aéronefs". Le Conseil fédéral a, dans son message du 9 janvier 1970, proposé aux Chambres fédérales d'approuver cette convention et de l'autoriser à la ratifier. Les dispositions de la Convention de Tokyo concernant la capture illicite d'aéronefs (ce qu'on appelle piraterie aérienne) seront précisées dans une convention additionnelle qu'un comité de l'OACI est en train d'élaborer.

Que les efforts déployés depuis tant d'années n'aient jusqu'à présent pas été couronnés de succès suffit à indiquer la difficulté et la complexité de la prévention et de la répression des infractions contre la sécurité aérienne. Pour résoudre ces problèmes, il est indispensable que la conférence proposée les aborde sous un angle exclusivement pratique (technique et juridique) et en dehors de tout contexte politique. Ainsi seulement sera-t-il possible à un grand nombre d'Etats d'y prendre part. Les solutions ne pourront être trouvées que dans une atmosphère dénuée de passions. En outre, la conférence doit être soigneusement préparée. M. Guldemann, Directeur de l'Office fédéral de l'air, qui s'est rendu le 28 février à Montréal

pour présider un comité de l'OACI, a pris contact avec le président du conseil et le secrétaire général de l'OACI et examine avec eux comment donner suite à l'initiative du Conseil fédéral.

Cette initiative en a d'ailleurs suscité d'autres. C'est ainsi que le gouvernement autrichien a de son côté demandé la convocation d'une assemblée extraordinaire de l'OACI. En outre, la Commission européenne de l'aviation civile (CEAC) a été convoquée d'urgence à Paris les 3 et 4 mars, à la demande de la République fédérale d'Allemagne, de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas. Les directeurs généraux de l'aviation civile de 19 Etats de l'Europe occidentale, ou leurs suppléants, y ont pris part. La Suisse était représentée par le vice-directeur de l'Office de l'air. Dans une résolution, la Commission a décidé à l'unanimité de prier le secrétaire général de l'OACI de convoquer dès que possible une assemblée extraordinaire qui devrait mettre au point des normes et procédures de sécurité applicables à tous les membres de l'OACI qui viseraient:

- 1) à prévenir les menées criminelles de toute nature susceptibles de compromettre la sécurité du trafic;
- 2) à autoriser des poursuites à l'encontre des personnes qui auraient commis ou cherché à commettre de tels crimes.

Sur le plan pratique, elle a, dans deux recommandations, préconisé des mesures susceptibles de mieux assurer la sécurité du trafic dans tous les pays membres de la commission. La première de ces recommandations a trait à l'échange d'informations entre les membres de la CEAC sur les mesures de sécurité prises, en vue de les coordonner et de les renforcer, l'autre à la création, dans chaque aéroport international, de comités de sécurité ad hoc.

Ainsi que vous le voyez, les autorités aéronautiques de l'Europe occidentale ont fait preuve immédiatement d'une grande solidarité qui est pour nous très précieuse. Il va de soi que le Conseil fédéral suit avec intérêt les efforts qui sont déployés par d'autres organisations de l'OACI. Je mentionne à ce propos l'Association

ternationale du transport aérien (IATA), qui groupe les compagnies de navigation aérienne, ainsi que la Fédération internationale des associations des pilotes de ligne (IFALPA) ou encore la Fédération internationale des ouvriers de transport (ITF). Les représentants de ces trois organisations ont d'ailleurs été entendus par la commission européenne à Paris le 3 mars. Cela dit, le Conseil fédéral ne croit pas qu'il soit opportun de suivre les suggestions qui ont été faites au sein de certaines de ces associations, et qui préconisent des mesures de boycott. Il n'entend pas s'engager sur cette voie, qui ne pourrait que provoquer une escalade néfaste et inutile de mesures de représailles.

J'en arrive enfin au chapitre des considérations politiques.

L'action diplomatique que nous avons entreprise auprès des gouvernements arabes avait pour but, d'une part, de les renseigner sur les mesures arrêtées par le Conseil fédéral, d'autre part, de leur demander de condamner les actes terroristes commis à l'étranger et surtout de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour en éviter la répétition. Nous avons constaté sans grande surprise que le caractère préventif de nos dispositions n'avait pas été compris partout. Les autorités de plusieurs Etats les ont vivement critiquées. Elles les ont considérées injustes et discriminatoires. Elles ont estimé qu'elles portaient préjudice à nos rapports avec le monde arabe.

Depuis un certain temps déjà, ces rapports étaient indirectement affectés par le conflit du Moyen-Orient. Les premiers nuages ont apparu au lendemain de la guerre des six jours à cause de la sympathie presque unanime que le peuple suisse avait manifesté en faveur d'Israël. La situation s'est encore détériorée depuis l'attentat de Kloten, surtout après la mise en liberté sous caution, puis l'acquiescement de l'agent israélien qui avait abattu un des agresseurs de l'avion El AL. Ce climat d'hostilité envers la Suisse, entretenu sans aucun doute par l'information unilatérale de l'opinion publique arabe, s'est reflété moins dans des déclarations publiques que dans de nombreuses requêtes, pétitions et lettres anonymes adressées à nos représentations au Proche-

Orient ainsi d'ailleurs qu'au Département politique à Berne. Le Département et nos missions diplomatiques se sont toujours efforcés d'expliquer les règles fondamentales de notre système juridique et le principe de la séparation des pouvoirs. Ces éclaircissements ont toutefois éveillé peu d'échos à cause des éléments passionnels qui influencent le jugement arabe, d'autant plus que les notions juridiques qui nous sont familières deviennent difficiles à comprendre dans des pays dont les systèmes sont totalement différents. Si je reprends dans ce contexte nos dispositions, après la tragédie de Würenlingen et la réaction qu'elles ont provoquées, je voudrais clairement faire la distinction entre, d'une part, ce que nous estimons devoir entreprendre pour réprimer et prévenir des actes terroristes sur territoire suisse et, d'autre part, nos relations générales avec les Etats arabes ainsi que le règlement du contentieux que nous avons avec certains d'entre eux. En ce qui concerne les actes terroristes, le Conseil fédéral réaffirme ici sa volonté de tout mettre en oeuvre pour les réprimer et en prévenir la répétition. Ils ont soulevé dans l'opinion publique suisse une juste indignation que partage le Conseil fédéral. Certes, nous sommes conscients de la gravité du problème palestinien et de la nécessité de le résoudre. Dès le début, notre pays a contribué largement à soulager le sort de ces réfugiés. Mais nous considérons que le problème lui-même a été trop longtemps négligé et qu'aucun pays n'a le droit de demeurer indifférent à son égard. L'ensemble des Etats directement ou indirectement concernés en portent collectivement la responsabilité. Quoiqu'il en soit, ce problème ne saurait être réglé par des moyens de violence aveugle qui suscitent une réprobation unanime. Le Conseil fédéral n'a rien négligé pour tenter d'éviter la répétition sur sol suisse d'attentats du genre de ceux d'Athènes, de Klotten, de Munich et de Francfort. Mais il sait que toute précaution peut être vaine si ceux qui songeraient à recourir à de tels moyens ont le sentiment d'y être encouragés et espèrent jouir de l'impunité.



C'est pourquoi, le Conseil fédéral a demandé aux gouvernements arabes de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour empêcher les actes terroristes commis à l'étranger.

A l'intention de ces gouvernements, nous avons insisté sur le caractère préventif de nos mesures. Elles ne sont en aucune façon dirigées contre le monde arabe avec lequel la Suisse souhaite avoir de bonnes relations. Un des principes de la politique de la Suisse est l'universalité de ses relations étrangères. Discriminer les Arabes, exercer à leur égard un ostracisme quelconque contreviendrait à cette maxime fondamentale qui découle de notre neutralité. Cela serait en outre contraire à nos sentiments et à nos intérêts.

A nos sentiments, car des liens anciens nous attachent aux pays arabes; nous apprécions la valeur de <sup>l'apport de</sup> leur culture au patrimoine commun de l'humanité et nous savons tout ce qui peut encore être attendu d'elle. A nos intérêts, car nous sommes un petit pays orienté vers l'extérieur et qui a besoin pour vivre de son ouverture sur le monde; comment, dans ces conditions, pourrions-nous songer à nous mettre sur un pied d'hostilité à l'égard de plus de cent millions d'hommes répartis entre plus de douze Etats?

Les mesures que nous avons édictées doivent nous prémunir contre un danger latent dont la menace est réelle. En effet, selon la dépêche d'une agence de presse, Georges Habbache, chef du Front populaire de libération palestinienne, auquel appartiennent les auteurs de l'attentat de Kloten, aurait déclaré:

"Nous attaquons seulement les avions israéliens et ceux des impérialistes qui soutiennent le sionisme. Bien entendu, notre action dans cette direction continuera. C'est une guerre totale que nous menons."

A la question s'il pensait que la Suisse était un pays impérialiste, M. Habbache, après quelque hésitation, aurait déclaré: "On a vu de quel côté les Suisses ont été lors du procès de Winterthur."

Il y a lieu de relever ici que les organisations palestiniennes sont nombreuses et qu'il n'est pas possible d'en établir la liste

exacte. Beaucoup d'entre elles sont réunies dans l'Organisation de libération de la Palestine. Son chef, M. Arafat, a déclaré que cette organisation s'abstient systématiquement d'attaquer des civils dans quelque lieu qu'ils soient et qu'elle ne pratique pas d'attentats contre des avions civils. Mais à côté de cette organisation, il existe d'autres groupements - dont le Front populaire de libération qui ont manifesté nettement leur intention de poursuivre leur action terroriste en fomentant d'autres attentats.

La situation est ainsi très complexe et nous devons en tenir compte. Notre objectif est de mettre hors d'état de nuire les éléments dangereux. Mais il faut se garder de procéder à des généralisations simplificatrices qui nous éloigneraient de ce but et ne seraient pas justifiées.

Un Etat de droit et qui se veut tel doit échapper à tout prix au piège fatal de la passion dont l'autre nom est le racisme. Nous comprenons la profonde indignation de l'opinion publique et nous pouvons nous expliquer des réactions parfois insuffisamment contrôlées. A céder à la colère, on risque de perdre le sens de la mesure et de la dignité. Nous sommes attachés à une civilisation qui implique le refus intransigeant de toute concession au sentiment raciste et qui commande, en toutes circonstances, la lucidité et l'équité de jugement.

Arrêtons-nous encore sur deux reproches qui nous ont été faits par les gouvernements arabes.

Certains d'entre eux nous ont critiqués parce que nous n'avions pas rétabli le visa pour les ressortissants israéliens. Ils ont fait valoir que si un attentat criminel était à l'origine de la catastrophe de Würenlingen, il pouvait tout aussi bien avoir été commis par des agents provocateurs sionistes que par des Palestiniens. L'observance d'une stricte neutralité aurait dû nous faire un devoir d'agir de même façon envers les deux parties au conflit. Israël aussi, ont-ils déclaré, a recours à des actes de terreur qui frappent des civils innocents.

A cette critique, je répondrai que si un doute subsiste au sujet de Würenlingen, il n'y en a point en ce qui concerne Kloten ni Francfort. C'est un groupement palestinien qui a menacé de nous frapper encore. C'est contre un danger déterminé que nous avons à nous défendre. L'hypothèse que, le même jour où des terroristes arabes ont introduit une bombe dans un avion autrichien au départ de Francfort, des agents israéliens auraient pu faire exploser un avion de la Swissair, dont la majorité des passagers étaient juifs, est absolument invraisemblable; elle ne peut s'appuyer sur aucun indice.

Par ailleurs, certaines déclarations arabes tentent de justifier des attentats contre des avions à destination d'Israël parce que ceux-ci transporteraient du matériel de guerre et seraient de ce fait des objectifs militaires. Nous devons repousser de la façon la plus catégorique une telle argumentation qui est dénuée de tout fondement pour ce qui concerne les avions Swissair. Ceux-ci ne transportent jamais de matériel de guerre, ni à destination d'Israël, ni à destination des pays arabes. Un embargo total existe depuis de nombreuses années sur toutes les exportations et le transit de matériel de guerre à destination du Moyen-Orient. Cet embargo est strictement observé.

Pour ce qui est de notre contentieux avec quelques pays arabes, c'est principalement avec l'Algérie et le Maroc que nous avons encore des problèmes en suspens. Il s'agit en premier lieu de l'indemnisation des propriétaires suisses dont les biens ont été nationalisés ou saisis. Avec l'Algérie, il y a aussi le brouillage des émissions de Beromünster et la réparation des dommages subis par des ressortissants suisses indûment emprisonnés et qui ont été l'objet de graves sévices. En faisant tout à l'heure la distinction entre l'obligation dans laquelle nous nous trouvons de prévenir de nouveaux attentats et notre contentieux, je tenais à souligner que, pour nous, il serait inadmissible que le règlement de ce contentieux soit retardé du fait des mesures que nous avons été amenés à prendre. Actuellement, nos pourparlers aussi bien avec le Maroc qu'avec l'Algérie se trouvent à un point

mort. Notre intention est de les reprendre dès que possible, afin que nos compatriotes reçoivent finalement satisfaction dans des affaires qui n'ont rien à voir avec l'attentat de Kloten ou l'explosion de Würenlingen.

Et maintenant, j'en arrive à mes conclusions.

La catastrophe de Würenlingen nous a tous bouleversés. Aux familles des victimes, je tiens à renouveler la profonde sympathie

du Conseil fédéral.

Le fait que l'explosion qui a détruit l'avion de la Swissair ait suivi une série d'attentats a immédiatement fait penser que ce drame était dû à un acte criminel. Bien que de nombreux éléments le laissent supposer, nous ne possédons pas de preuves absolues à ce sujet. Mais avant Würenlingen, il y a eu Kloten. Ailleurs, d'autres attentats ont été perpétrés contre des avions civils. Et de plus, des menaces ont récemment encore été proférées envers la Suisse. Nous sommes ainsi confrontés avec un danger qui peut se répéter,

Notre premier souci doit être de conjurer de nouveaux drames.

C'est à quoi tendent les mesures décidées par le Conseil fédéral aussi bien sur le plan intérieur que sur le plan international. Toutes les mesures possibles de précaution ont été et continueront à être prises. Je puis en donner l'assurance au Conseil national. S'il s'avère que la catastrophe de Würenlingen a été causée par un attentat et si ses auteurs parviennent à être identifiés, le Conseil fédéral fera tout ce qui est en son pouvoir pour que leur crime ne demeure pas impuni. Mais je ne pense pas que nous devrions alors rendre responsable de cet acte d'autres que ceux qui les ont commis, préparés ou ordonnés.

Le terrorisme compromet aujourd'hui de façon croissante la sécurité aérienne pourtant indispensable au développement des relations et des échanges entre les peuples. A notre demande, ce problème qui touche l'ensemble des pays va être examiné au cours d'une assemblée extraordinaire de l'Organisation de l'aviation ci-

vile internationale, agence spécialisée des Nations Unies, dont la Suisse est membre. A cette conférence, nous participerons activement afin que les moyens soient trouvés pour mettre un terme à un nouveau fléau de notre temps.

Nous espérons enfin que la réprobation unanime suscitée par des actes terroristes aveugles - d'où qu'ils viennent - dirigés contre des objectifs civils fera prendre conscience à leurs auteurs de l'horreur de leurs forfaits qui ne peuvent conduire qu'à une escalade néfaste de la violence.

M. le conseiller national Chevallaz a encore demandé si le Conseil fédéral et plus particulièrement notre diplomatie seraient en mesure d'apporter une contribution à la solution d'un conflit qui, étant donné sa durée, les passions qu'il déchaîne et le fossé qu'il creuse toujours davantage entre les nations du monde, menace incontestablement la paix. Il me reste, avant de terminer, à répondre à cette question.

L'affaire est actuellement aux mains des Nations Unies. C'est le Conseil de sécurité de l'ONU qui, le 22 novembre 1967, a voté une résolution établissant les grandes lignes d'un règlement. Conformément à cette résolution, M. Thant, secrétaire général des Nations Unies, a désigné M. Jarring, diplomate suédois, pour se rendre sur place et favoriser un accord entre les belligérants sur l'application de cette résolution. N'arrivant à aucun résultat satisfaisant, M. Jarring interrompit sa mission en octobre 1969 et, sur l'initiative de la France, les représentants permanents auprès de l'ONU des gouvernements de Londres, Paris, Moscou et Washington, se mirent à la recherche d'une formule d'interprétation de la résolution précitée susceptible de convenir aux belligérants. Leurs concertations, de même que celles des Etats-Unis et de l'URSS sur le même sujet, se poursuivent. Une action de bons offices est ainsi en cours dans le cadre des Nations Unies. Le moment ne semble donc pas venu pour la Suisse de se mettre à la disposition des belligérants. D'ailleurs, en plus de la concertation, les moyens de communication entre Israël et ses adversaires directs ne manquent pas, au sein des Nations Unies et au dehors.

Les parties ne semblent donc pas avoir besoin d'autres intermédiaires que ceux qui sont actuellement à l'oeuvre. En outre, en matière de bons offices, il ne s'agit pas tant de les offrir que d'être sollicités! Deux facteurs principaux entrent en ligne de compte: d'abord le désir réciproque des antagonistes de trouver un intermédiaire et ensuite la confiance dont celui-ci jouit auprès de tous les intéressés. En l'occurrence, et comme nous venons de le voir, il ne paraît pas, à notre grand regret, que toutes les parties soient également convaincues de notre impartialité et de notre désir d'offrir des bons offices dégagés de tout parti pris. Mais les circonstances peuvent changer. Nous demeurons disponibles. Si l'occasion s'offrait à nous de faire avancer la cause de la paix, d'y contribuer au moyen d'une initiative que nous prendrions seuls ou avec d'autres, nous serions particulièrement heureux de rendre service à la communauté internationale.

E g g e n b e r g e r, Präsident: Der Herr Interpellant wird gebeten, sich darüber auszusprechen, ob er von der Antwort des Bundesrates befriedigt ist oder nicht.

C h e v a l l a z: Je prends acte des déclarations faites par M. le conseiller fédéral Graber au nom du gouvernement. Je donne mon approbation aux mesures qui ont été prises, aux intentions qui sont marquées, à la volonté de collaborer et de prendre des mesures énergiques contre le terrorisme en matière aérienne, et en toutes matières d'ailleurs, ainsi qu'à la volonté de collaborer au rétablissement de la paix dans le Proche-Orient.

Je me déclare satisfait.

Der Interpellant erklärt sich von der Antwort des Bundesrates zufrieden. Das Geschäft ist damit erledigt.

L'auteur de l'interpellation se déclare satisfait de la réponse du Conseil fédéral. L'objet est ainsi liquidé.