

s.B.75.61.
s.o.733.21. - RW/mm
s.o.733.33.
s.o.733.52.

Berne, le 16 février 1973

Rapport de la délégation suisse au
Comité juridique de l'OACI
Montréal, 9-30 janvier 1973

Le Comité juridique de l'OACI a siégé à Montréal du 9 au 30 janvier 1973 pour examiner la question d'une éventuelle convention sur les mesures concertées, c'est-à-dire sur les sanctions qu'entraîneraient pour les Etats certains comportements en relation avec des détournements d'avions ou d'autres attentats contre l'aviation civile internationale. Le Comité a siégé sous la présidence de M. Guillaume (France). Cinquante-cinq Etats étaient représentés à l'ouverture des débats; leur nombre était monté à 65 en fin de session.

Le problème essentiel qui s'est posé au Comité était de se déterminer sur la possibilité pour un groupe d'Etats de prévoir par un traité entre eux des sanctions applicables à des Etats non parties à l'arrangement. Une telle solution a été proposée comme base de discussion dans un projet de convention préparé par les Etats-Unis d'Amérique et le Canada.

Conformément à ses instructions, la délégation suisse s'est prononcée au cours du débat général contre cette



- 2 -

solution en invoquant l'impossibilité juridique de statuer sur le comportement et les obligations d'un Etat en l'absence de celui-ci ou d'inviter cet Etat à se justifier devant un organe d'Etats tiers, créé par un traité auquel il n'est pas partie. Sur le plan politique, nous avons plaidé en faveur d'un appel à la collaboration internationale de préférence à la menace de sanctions. Sans susciter de réactions négatives de la part des Etats-Unis et des Etats qui les soutenaient, cette intervention fut bien accueillie par de nombreuses délégations du tiers-monde, sensibles au fait que la Suisse, pourtant durement touchée par le terrorisme aérien, n'avait pas adopté de position extrême mais s'était prononcée en faveur de solutions raisonnables et modérées.

Par un vote de procédure, le Comité décida de ne pas aborder l'examen des textes qui lui étaient soumis avant d'avoir discuté et tranché par des votes les plus importantes questions de principe que posait le sujet. L'apparition continuelle de nouvelles questions auxquelles il n'avait pas été songé tout d'abord eut d'ailleurs en fin de compte pour effet de prolonger la discussion de principe jusqu'au début de la troisième semaine de la session.

Parmi ces votes de principe, le plus important concernait la question suivante : "Si le Comité juridique décidait d'élaborer un nouvel instrument, celui-ci devrait-il contenir des dispositions visant à prendre des actions à l'égard des Etats non parties à cet instrument ?" Le Comité donna à cette question une réponse négative par 35 voix con-

- 3 -

tre 12 et 9 abstentions. Les 12 voix minoritaires étaient celles des Etats suivants : Argentine, Canada, République Fédérale d'Allemagne, Israël, Italie, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Philippines, Rwanda, Royaume-Uni, Etats-Unis.

Ce vote fut le tournant décisif des travaux du Comité. Il révéla la grande faiblesse du soutien des Etats-Unis et élimina la possibilité d'un système de sanctions frappant les Etats tiers.

Par d'autres votes de principe, le Comité écarta également la possibilité d'une enquête sur le comportement d'un Etat non partie à l'instrument envisagé mais accepta la possibilité de recommandations à cet Etat. Il accepta la possibilité qu'un nouvel instrument dans la forme d'un amendement à la Convention de Chicago pût prévoir des sanctions contre les Etats parties à cet instrument par la décision d'un organe autre que ceux des Nations Unies. Il accepta également que ces sanctions pussent être différentes de celles actuellement prévues par la Convention de Chicago.

Si les instructions de la délégation suisse lui enjoignaient de s'opposer à un système de sanctions applicables à des Etats tiers, elles la chargeaient en revanche de se déclarer en faveur d'une convention prévoyant des sanctions applicables à l'intérieur du cercle des Etats qui se seraient soumis à ce système, pour autant qu'un mécanisme équitable de constatation des faits et des responsabilités y soit prévu et que le projet rencontre l'adhésion d'un cercle suffisamment large d'Etats.

En exécution de ces instructions, la délégation suisse accepta l'invitation de la délégation du Royaume-Uni de se porter co-auteur d'un projet proposant d'amender la Convention de Chicago de manière à soumettre les comportements irréguliers d'Etats en relation avec le terrorisme aérien à une sanction actuellement déjà prévue dans la Convention pour d'autres cas, à savoir l'interdiction des services aériens de l'Etat fautif au-dessus du territoire des Etats contractants. Selon le système de la Convention de Chicago, les amendements ne lient que les Etats qui les ont acceptés. Par ce moyen, il est satisfait à la condition, essentielle à nos yeux, de ne pas adopter un système de mesures frappant les Etats tiers. En nous associant au projet britannique, nous apportons ainsi une contre-partie constructive et positive à notre attitude critique envers le projet des Etats-Unis de mesures à l'égard d'Etats tiers.

Néanmoins, la proposition britannique soulevait le problème du mécanisme de l'article 94b de la Convention de Chicago, en vertu duquel la résolution de l'Assemblée recommandant l'adoption d'un amendement peut prévoir que les Etats qui ne l'auront pas accepté dans un certain délai après son entrée en vigueur par la ratification des deux tiers cesseront d'être membres de l'OACI et parties à la Convention.

De l'avis de la délégation suisse, il serait indispensable, pour sauvegarder les chances de succès du projet anglo-suisse, d'exclure clairement le recours à ce procédé, ressenti comme une menace par un grand nombre d'Etats


du tiers-monde. Malheureusement, les instructions de la délégation britannique ne lui permettaient pas de s'avancer dans ce sens à Montréal et la question est restée ouverte.

La prolongation des débats de principe ayant rendu impossible l'examen des textes proposés avant la clôture de la session, il fut finalement décidé sur proposition de l'Autriche de renvoyer à une conférence diplomatique et à une assemblée générale de l'OACI l'examen des quatre projets restant soumis au Comité après l'élimination du projet des Etats-Unis, à savoir : la proposition anglo-suisse dont il a été question, une proposition des pays scandinaves prévoyant un système d'enquête limitée, avec communication des résultats d'enquête et recommandations du Conseil puis de l'Assemblée de l'OACI à l'Etat dont le comportement est en cause; la proposition française tendant à insérer le texte de la Convention de La Haye dans celui de la Convention de Chicago, de manière à en rendre l'acceptation obligatoire pour les Etats selon le mécanisme de l'article 94b mais sans instituer un système de sanctions en cas de violation des obligations qui y sont contenues; enfin une proposition soviétique de protocole facultatif, en réalité étrangère au mandat du Comité puisqu'elle revient sur une question réglée aux Conférences de La Haye et de Montréal en tentant de faire accepter l'extradition du délinquant à l'Etat du pavillon comme obligatoire entre les parties à l'arrangement prévu. La proposition de l'Autriche prévoit le renvoi des textes à une conférence diplomatique et à une assemblée de l'OACI à tenir simultanément, parce que les projets tendant à un amendement de la Convention de Chicago, soit la proposi-

- 6 -

tion de la France et celle du Royaume-Uni et de la Suisse relèvent d'une Assemblée de l'OACI, tandis que les propositions tendant à la conclusion de conventions distinctes, soit celles de l'URSS et des pays scandinaves, relèvent d'une conférence diplomatique. La conférence et l'assemblée simultanées auront probablement lieu à Montréal du 27 août au 14 septembre 1973.

L'attitude à adopter par la délégation suisse pour la suite des travaux apparaît dès à présent clairement. Elle s'opposerait à nouveau à un système de sanctions applicable à des Etats tiers si certaines délégations devaient tenter de reprendre ce sujet à la conférence diplomatique. Elle continuera naturellement de soutenir le projet d'inspiration britannique dont elle s'est portée co-auteur. Elle cherchera toutefois les moyens d'améliorer les chances d'acceptation de ce projet en étudiant la possibilité d'écarter l'éventualité d'une application de l'article 94b de la Convention de Chicago et de combiner cette proposition avec celle de la France. A cet égard, il pourra se révéler utile d'engager des contacts bilatéraux avec le Royaume-Uni.



(Ritter)