

o.713.34 (5)
o.713.34 (6)-PF/bu
s.o. 733.21
s.B. 75.61

T e r r o r i s m e a é r i e n

En complément de la note préparée par la Direction juridique sur le terrorisme en général, nous avons noté ci-dessous les cas particuliers susceptibles d'être évoqués du côté israélien en ce qui concerne la position suisse, notamment à l'OACI, dans le domaine du terrorisme aérien.

1.

La Suisse a été, à trois reprises, durement touchée. Elle a de ce fait, dès le début, pris une part très active aux efforts déployés sur le plan juridique au sein de l'OACI pour enrayer ce fléau, à savoir la Conférence de La Haye (décembre 1970), où a été élaborée la convention sur le détournement d'aéronefs, et la Conférence de Montréal (septembre 1971), où a été mise sur pied une convention réprimant les actes de sabotage.

2.

Dans ces deux conférences, la Suisse a cependant adopté une attitude modérée et n'a pas soutenu les propositions, d'inspiration notamment américaine qui, si elles avaient été adoptées, auraient inévitablement obligé les Etats arabes à se distancer des conventions qui auraient alors perdu beaucoup de leur intérêt. Cette attitude réaliste n'a peut-être pas toujours été bien comprise par les délégations israéliennes.

3.

L'assemblée extraordinaire de l'OACI, convoquée à New York en février-mars 1973 pour élire trois membres supplémentaires du Conseil et adopter un nouveau barème des contributions, a été

./.

./.

saisie par l'Egypte d'un projet de résolution concernant la chute de l'avion de ligne libyen abattu par la chasse israélienne peu auparavant (texte à l'annexe). Cette résolution a été adoptée à l'appel nominal par 105 voix contre une (Israël) et deux abstentions, vraisemblablement par erreur (Colombie et Malawi). La Suisse eut donné la préférence à un texte qui, dans le préambule, plutôt que de condamner Israël avant de connaître le résultat de l'enquête demandée, se fut borné à déplorer les faits. Une proposition d'amendement américaine dans ce sens avait été déposée puis retirée. On notera que le Conseil de l'OACI, dont la Suisse n'est pas membre, a condamné Israël le 4 juin 1973 après avoir pris connaissance du rapport de la commission d'enquête nommée par le Secrétaire général.

4.

./.

La résolution 3034(XXVII) de l'Assemblée générale relative aux mesures visant à prévenir le terrorisme international, qui décida la création d'un comité spécial, invitait les Etats à soumettre au Secrétaire général leurs observations et propositions sur ce problème. La Suisse a donné suite à cette invitation. Ses observations (annexe 2) font clairement ressortir que les situations politiques qui peuvent être à l'origine du recours au terrorisme ne sauraient exculper juridiquement les auteurs de ces actes. Elles distinguent aussi entre le terrorisme qui est le fait d'individus et l'emploi de moyens terroristes par les Etats eux-mêmes, en relevant que les actes de la seconde catégorie constituent une violation directe et grave du droit international. Ces observations ont été publiées par le Secrétaire général et la mention de ce que l'on appelle le terrorisme d'Etat n'est pas passée inaperçue.

5.

Les Conventions de La Haye et de Montréal répriment le détournement et le sabotage d'aéronefs en faisant obligation aux

Etats contractants de poursuivre l'auteur ou de l'extrader. Elles laissent de côté le problème que pose le comportement des Etats qui protègent les auteurs de ces actes. D'où l'idée d'une troisième convention dite des sanctions. Pour sa part, la Suisse s'est ralliée à l'idée d'un système de sanctions qui jouerait seulement entre les Etats contractants, à la condition que les faits puissent être constatés d'une manière objective et que ce système rencontre l'approbation d'un nombre élevé d'Etats, de façon à être représentatif de la volonté internationale. Dans le cadre de cette solution, qui fait l'objet d'une proposition commune de la Suisse, de la France et de la Grande-Bretagne et qui est actuellement examinée à la Conférence de Rome, une clause a été prévue suivant laquelle tout Etat contractant s'engage à s'abstenir, hors de son territoire, de l'usage ou de la menace de la force à l'encontre d'un aéronef d'un autre Etat. Cette disposition, qui concerne donc le terrorisme d'Etat, est tout à fait conforme au droit international et ne fait que confirmer le droit existant. La Suisse ne peut refuser de condamner le terrorisme d'Etat après avoir pris nettement position contre le terrorisme individuel.

6.

La Conférence de Rome a, sur proposition de 30 Etats, adopté par 87 voix contre une (Israël) et 4 abstentions (Bolivie, Irlande, Singapour, Thaïlande) une résolution condamnant le détournement par Israël d'un avion de ligne libanais (annexe). La Suisse eut soutenu, s'il avait été présenté comme la délégation américaine avait envisagé de le faire, un amendement tendant à atténuer le troisième paragraphe du dispositif. Elle eut également soutenu une demande de vote par paragraphe de façon à pouvoir s'abstenir sur ce paragraphe 3. Aucune proposition n'a cependant été faite dans ce sens. Dès lors, la Suisse ne pouvait que voter globalement l'ensemble du texte. Dans une lettre adressée à M. Bonvin, comme apparemment à d'autres ministres des

./.

transports, le ministre israélien des transports avait exprimé le voeu que notre délégation s'opposerait à l'adoption de mesures contre Israël. Cette communication nous est parvenue après l'élaboration des instructions données à notre délégation à Rome.

Annexes mentionnées (3)

4 septembre 1973
PF/bu

Assemblée extraordinaire de l'OACI - 27 février 1973

L'assemblée,

- ayant examiné le point relatif à l'aéronef civil libyen abattu le 21 février 1973 par des chasseurs israéliens au-dessus du territoire égyptien occupé du Sinaï,
- condamnant l'action d'Israël qui a causé la perte de 106 vies innocentes,
- convaincue que cet accident affecte et compromet la sécurité de l'aviation civile internationale et soulignant par conséquent qu'il est urgent d'entreprendre immédiatement une enquête sur ladite action,
 - 1) charge le Conseil de donner pour instructions au Secrétaire général de procéder à une enquête pour établir les faits pertinents et de faire rapport au Conseil aussitôt que possible,
 - 2) invite toutes les parties intéressées à coopérer sans réserve avec la commission d'enquête.

Réponse à l'enquête des Nations Unies
sur le terrorisme

La Suisse condamne sans compromis le recours au terrorisme en toutes circonstances mais elle est consciente du fait que ce terrorisme est né dans certains cas de situations politiques graves qui sont restées sans solution. Il va de soi cependant que l'explication historique d'une situation donnée ne signifie pas l'exculpation juridique des auteurs de comportements délictueux.

Pour traiter efficacement du terrorisme, il faut étudier tout à la fois ses causes et les moyens de l'enrayer. Ces deux études se situent sur des plans différents : l'une est de nature historique, socio-économique et politique, l'autre relève du droit pénal international et de l'entraide judiciaire pénale. L'une et l'autre sont indispensables mais il serait dangereux de retarder l'adoption de mesures pratiques jusqu'à l'achèvement de l'étude des causes.

A la différence des actes de violence illicite commis par des Etats eux-mêmes, qui constituent une violation directe du droit international, les comportements terroristes d'individus relèvent de la législation et de la juridiction pénales internes sous réserve de la responsabilité de droit international pour déni de justice. Il en ira ainsi aussi longtemps que les Etats n'auront pas accepté de soumettre, par la conclusion de conventions, ce genre de délits à des normes et à une juridiction internationales. L'action des Etats doit donc chercher pour le moment à instaurer dans ce domaine une collaboration relevant d'une entraide judiciaire aussi étendue et efficace que possible. La Suisse, pour sa part, est disposée à s'engager dans cette voie.

Assemblée de l'OACI - 31 août 1973

L'assemblée ayant examiné le point relatif au détournement et à la capture par des avions militaires israéliens d'un avion civil libanais affrété par Iraqi Airways,

- considérant qu'Israël, par cet acte, a violé l'espace aérien libanais, mis en danger le trafic aérien de l'aéroport civil de Beyrouth et a commis un acte grave d'intervention illicite dans l'aviation civile internationale,
- prenant note que le Conseil de sécurité des Nations Unies, par sa résolution 337 (1973) adoptée le 15 août 1973, a condamné Israël pour avoir violé la souveraineté du Liban ainsi que pour le détournement et la capture d'un avion civil libanais, et a demandé à l'OACI de tenir compte de ladite résolution quant elle examinera les mesures adéquates pour assurer la protection de l'aviation civile internationale,
- prenant note que le Conseil de l'OACI, le 20 août 1973, a condamné Israël par cet acte,
- rappelant les diverses condamnations d'Israël pour les affaires de Beyrouth et du Sinaï :
 - 1) condamne énergiquement Israël pour avoir violé la souveraineté du Liban ainsi que pour le détournement et la capture d'un avion civil libanais, et la Convention de Chicago;
 - 2) lance un appel urgent à Israël de s'abstenir de commettre tout acte d'intervention illicite contre le transport aérien civil international et les aéroports et autres installations et services utilisés par celui-ci;
 - 3) avertit solennellement Israël que s'il continue de commettre de tels actes, l'assemblée prendra d'autres mesures pour protéger l'aviation civile internationale contre Israël.