

10 août 1973

Mesures concertées pour la protection de l'aviation civile --
assemblée et conférence de l'OACI, à Rome, du 28 août au 21 septembre
1973.

Département des transports et communications et de l'énergie.

Proposition du 18 juillet 1973
(annexe).

Département politique. Co-rapport du 27 juillet 1973 (adhésion).

Département de justice et police. Co-rapport du 7 août 1973
(adhésion).

Département des finances et des douanes. Co-rapport du 2 août
1973 (adhésion).

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

d é c i d e :

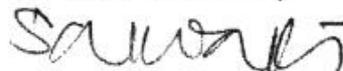
1. La Suisse sera représentée à l'assemblée de l'OACI et à la conférence diplomatique qui se tiendront du 28 août au 21 septembre 1973 à Rome.
2. La délégation suisse est composée comme suit:
 - M. Jean-Pierre Ritter, chef de Section à la Direction du droit international public du Département politique, chef de délégation,
 - M. Benz Buchmüller, adjoint scientifique à l'Office fédéral de l'air,
 - M. Jean-Rodolphe Willi, juriste à l'Office fédéral de l'air,
 - M. R. André von Graffenried, stagiaire diplomatique, Département politique.
3. Les considérations de la présente proposition servent d'instructions à la délégation.
4. Le chef de délégation est habilité à signer sous réserve de ratification tout projet de convention ou à approuver tout projet d'amendement à la Convention de Chicago dans les limites de ses instructions.
5. La délégation est chargée de faire rapport aux départements intéressés.
6. Les indemnités de la délégation sont fixées comme suit:
90 francs par jour. Les frais de voyage Zurich - Rome et retour ne sont pas à la charge de la Confédération.
7. La Chancellerie fédérale est chargée de dresser les pleins pouvoirs.

- 2 -

Extrait du procès-verbal:

- VED 9 pour **exécution** avec les pouvoirs
- EPD 7 " connaissance
- JPD 7 " "
- FZD 9 " "
- EFK 2 " "
- Fin.Del. 2 "

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,



Berne, le 18 juillet 1973

Distribuée

Au Conseil fédéral

Mesures concertées pour la protection
de l'aviation civile - assemblée et conférence
de l'OACI, à Rome, du 28 août au 21 septembre 1973

Le Conseil de l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a convoqué une assemblée de l'organisation et une conférence diplomatique qui se tiendront simultanément à Rome du 28 août au 21 septembre 1973. L'objet de ces négociations est de créer un instrument international pour des mesures concertées contre les Etats qui ne rempliraient pas, dans le domaine de la lutte contre le terrorisme aérien, les obligations consacrées par la Convention de La Haye, du 16 décembre 1970, pour la répression de la capture illicite d'aéronefs et de la Convention de Montréal, du 23 septembre 1971, pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile. La première de ces deux Conventions a été ratifiée par la Suisse (RO 1971, 1508; AS 1971, 1513); la deuxième pourra l'être lorsque les réformes nécessaires auront été apportées à notre code pénal.

Les premiers travaux préparatoires pour un "accord sur les sanctions" ont été entamés au Comité de l'OACI sur une initiative des Etats-Unis d'Amérique, en automne 1970, juste après les événements de Zerqa. L'idée d'un tel accord s'est toutefois heurtée aussitôt à une forte résistance. En juin 1971, sur une proposition de la République Arabe Unie, l'Assemblée plénière de l'OACI a rayé cette question de la liste des affaires urgentes à traiter par le Comité juridique. Cependant, en juin 1972, le Conseil de l'OACI décida la reprise immédiate de ces travaux. Un sous-comité du Comité juridique qui siégea à Washington en août 1972 ne parvint pas à tomber d'accord sur un projet de convention et la question fut renvoyée au Comité juridique lui-même, qui siégea à Montréal en janvier 1973.

L'attitude de notre pays à l'égard d'un système de sanctions fut dès le début très réservée. En août 1972, dans une réponse écrite à une consultation de l'OACI, nous avons remarqué qu'il ne serait pas conforme au droit international que certains Etats statuent des sanctions à l'égard de pays tiers, mais qu'un système de sanctions limité aux parties contractantes serait sans efficacité pratique.

Pour tenir compte du voeu d'un assez grand nombre d'Etats de tenter quelque chose dans ce domaine, nous avons ensuite assoupli nos vues et notre délégation à la session du Comité juridique de l'OACI, qui s'est tenue à Montréal en janvier 1973, a reçu pour instructions d'exprimer ses objections contre un mécanisme de sanctions applicable aux Etats tiers, mais 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 et en auraient accepté les obligations, pour autant, en outre,

- 2 -

que des moyens équitables de constatation des faits et des responsabilités soient prévus et que le projet rencontre l'adhésion d'un nombre suffisamment élevé d'Etats.

A sa session de janvier 1973, le Comité juridique écarta par des votes de principe nettement tranchés l'idée des Etats Unis d'un système de sanctions applicable aux Etats tiers. Faute de pouvoir tomber d'accord sur une solution, le Comité retint quatre projets pour les transmettre à une assemblée générale extraordinaire de l'OACI et à une conférence diplomatique qui se tiendront simultanément du 28 août au 21 septembre 1973.

1. Une proposition de la France tend à intégrer dans la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 (RO 1971, p. 1300) les dispositions matérielles essentielles de la Convention de La Haye (mais non de celle de Montréal à l'égard de laquelle la France est assez réservée). Par le moyen de l'article 94 (b) de la Convention de Chicago prévoyant qu'un Etat qui n'a pas ratifié un amendement cesse à certaines conditions d'être membre de l'OACI et partie à la Convention, le projet de la France aboutirait à mettre les Etats qui n'ont pas encore ratifié la Convention de La Haye devant le choix d'en accepter les obligations ou de quitter l'organisation.
2. Une proposition du Royaume-Uni, à laquelle la Suisse a adhéré comme co-auteur, tend à reprendre dans la Convention de Chicago l'essentiel des normes de La Haye et de Montréal et à amender les articles 86 et 87 de la Convention de manière à appliquer aux Etats qui manqueraient à leurs obligations la sanction prévue jusqu'à présent dans le cas où une entreprise aéronautique n'est pas exploitée conformément aux dispositions de Chicago. Cette sanction consiste à ne plus autoriser le survol des appareils des entreprises de transport de l'Etat en défaut. Ces sanctions ne seraient applicables qu'aux Etats participant à l'arrangement et, après quelques hésitations de la part de la délégation britannique, il a été convenu entre les co-auteurs qu'ils n'envisageaient pas de faire jouer le mécanisme de l'article 94 (b).
3. Une proposition préparée par la Suède et à laquelle ont adhéré les trois autres Etats scandinaves vise à créer un système d'enquête dans le cas où un Etat est soupçonné de n'avoir pas satisfait à ses obligations. L'enquête peut être menée à l'égard d'un Etat qui ne serait pas parties à l'arrangement et le cas échéant sans sa participation s'il refuse de s'associer à la procédure.
4. Une proposition de l'Union Soviétique tend à introduire entre les Etats qui l'accepteront en devenant partie à la convention, le principe de l'extradition obligatoire à l'Etat du pavillon que l'URSS avait déjà proposé sans succès aux Conférences de La Haye et de Montréal.

Des contacts qui ont eu lieu depuis la session de Montréal entre les délégations suisse, britannique et française ont montré que les propositions du Royaume-Uni et de la Suisse, d'une part, et de la France, d'autre part, ne sont pas inconciliables et qu'elles peuvent se combiner. Les trois délégations ont réussi à mettre sur pied un amendement à leurs propositions respectives qui constitue une sorte de commun dénominateur. Il y est prévu que les articles de fond de la Convention de La Haye et, par une concession de la France, de celle de Montréal deviendraient partie intégrante de celle de Chicago lorsqu'elles auront été ratifiées par deux tiers des membres de l'OACI. Au surplus le projet tend à insérer dès à présent dans la Convention de Chicago l'obligation pour les Etats contractants de prendre "toutes mesures appropriées en vue d'assurer la sécurité de l'aviation civile internationale" et, en cas de détournement, de faciliter la poursuite du voyage et de restituer l'avion et sa cargaison. En procédant par

- 3 -

voie d'amendement de la Convention de Chicago, la proposition tripartite aurait en outre l'avantage de rendre applicable aux litiges entre Etats dans le domaine du terrorisme aérien le mécanisme de règlement des différends qui est prévu au Chapitre XVIII de cet instrument.

En outre les trois délégations sont convenues que l'une d'elles, qui pourrait être la délégation suisse, présenterait à Rome, au nom des trois Etats, un exposé introductif commun.

Notons encore que les trois délégations n'ont pris aucun engagement pour le surplus et qu'elles maintiennent leurs deux propositions originales sans s'être promis un soutien réciproque.

L'attitude de la Suisse, dans cette affaire, a été fixée en collaboration étroite entre le Département politique et l'Office fédéral de l'air. Les instructions de la délégation suisse à la session du Comité juridique de janvier 1973 ont été approuvées par le Chef du Département politique et le Chef du Département des transports et communications et de l'énergie. Une discussion récente entre des représentants de ces deux départements, du Département de justice et police et des milieux intéressés (Swissair, Aéroports, UPOD) a révélé un large soutien pour l'attitude adoptée jusqu'à présent et en particulier pour l'adhésion de la Suisse à la proposition du Royaume-Uni.

Seule l'Aéroports (association du personnel navigant de la Swissair) a marqué une certaine préférence pour le projet soviétique. Toutefois, la délégation suisse qui, aux conférences antérieures, a combattu l'idée d'une extradition obligatoire à l'Etat du pavillon, déjà présentée par l'Union Soviétique, ne saurait soutenir cette proposition qui est contraire à nos conceptions en matière d'extradition et d'asile. La proposition scandinave est également contraire à nos vues en ce sens que même une simple enquête sur le comportement d'un Etat tiers sans son accord ni sa participation nous paraît difficilement justifiable en droit international. Quant à la proposition française originale, elle suscite des doutes sérieux par son recours au mécanisme de l'article 94 (b) de la Convention de Chicago. Elle ne devrait en principe pas être soutenue par la délégation suisse sauf si des nécessités tactiques le rendaient indispensable.

Etant donné l'importance des matières à discuter et le fait que la Suisse est dès à présent co-auteur de la proposition britannique originale et de l'amendement tripartite, il est indispensable que notre pays soit représenté à la Conférence de Rome. Le Directeur de l'Office fédéral de l'air étant empêché, il est proposé de désigner comme chef de délégation M. Jean-Pierre Ritter, chef de Section à la Direction du droit international public du Département politique, qui a déjà dirigé la délégation suisse au Comité juridique de janvier 1973, et de lui adjoindre deux délégués de l'Office fédéral de l'air et un autre représentant du Département politique. La Conférence de Rome se tiendra à un niveau généralement assez élevé. Plusieurs Etats envisagent d'y être représentées par un Secrétaire d'Etat ou un Secrétaire général de Ministère et les délégations seront étoffées en conséquence. Par comparaison et compte tenu du fait que la Suisse a présenté deux projets de texte qu'elle doit défendre, la délégation que nous prévoyons est certainement modeste. Néanmoins, si le déroulement de la Conférence devait, contre toute attente, révéler qu'une délégation moins nombreuse encore pourrait suffire, il serait procédé à une réduction.

Le Chef de la délégation devrait être habilité, sous réserve de ratification, à signer tout projet de convention ou à approuver tout projet d'amendement à la Convention de Chicago qui ne serait pas inconciliable avec le principe qu'un système de sanctions proprement dites ne saurait être applicable à un Etat non contractant.

- 4 -

Vu ce qui précède, le Département des transports et communications et de l'énergie en accord avec le Département politique, a l'honneur de

p r o p o s e r

1. La Suisse sera représentée à l'assemblée de l'OACI et à la conférence diplomatique qui se tiendront du 28 août au 21 septembre 1973.
2. La délégation suisse est composée comme suit:
 - M. Jean-Pierre Ritter, chef de Section à la Direction du droit international public du Département politique, chef de délégation,
 - M. Benz Duchmüller, adjoint scientifique à l'Office fédéral de l'air,
 - M. Jean-Rodolphe Willi, juriste à l'Office fédéral de l'air,
 - M. R. André von Graffenried, stagiaire diplomatique, Département politique.
3. Les considérations de la présente proposition servent d'instructions à la délégation.
4. Le chef de délégation est habilité à signer sous réserve de ratification tout projet de convention ou à approuver tout projet d'amendement à la Convention de Chicago dans les limites de ses instructions.
5. La délégation est chargée de faire rapport aux départements intéressés.
6. Les indemnités de la délégation sont fixées comme suit: 90 francs par jour. Les frais de voyage Zurich - Rome et retour ne sont pas à la charge de la Confédération.
7. La Chancellerie fédérale est chargée de dresser les pleins pouvoirs.

Département fédéral des transports
et communications et de l'énergie

Bonvin

Extrait du procès-verbal à:

- DPF 7
- DFJP 7
- DFD 7
- DFEP 9

Pour co-rapport à:

- Département politique
- Département de justice et police
- Département des finances et des douanes