

85.033

**Message
concernant un amendement de la Convention
relative à l'aviation civile internationale**

du 8 mai 1985

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral approuvant un Protocole du 10 mai 1984 portant amendement de la Convention relative à l'aviation civile internationale, et vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

8 mai 1985

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler

Le chancelier de la Confédération, Buser



Vue d'ensemble

La Convention relative à l'aviation civile internationale (ci-après: «la Convention»), conclue le 7 décembre 1944 à Chicago, a été signée à ce jour par 154 Etats. Elle forme le cadre juridique qui a rendu possible la croissance de l'aviation civile internationale après la Seconde guerre mondiale.

Le 10 mai 1984, l'Assemblée de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) a décidé à l'unanimité, au terme d'une session extraordinaire, de compléter la Convention par un article 3^{bis}. Celui-ci fixe, d'une part, le principe, déjà reconnu en droit international, du non-recours à l'emploi des armes contre les aéronefs civils, et comporte, d'autre part, des prescriptions qui visent à renforcer la souveraineté des Etats dans leur espace aérien. C'est l'incident du 1^{er} septembre 1983, au cours duquel un Boeing 747 des Korean Airlines a été abattu au-dessus de l'île de Sakhaline par un avion de chasse soviétique, entraînant 269 personnes dans la mort, qui a motivé cette adjonction. Le nouvel article 3^{bis} entrera en vigueur le jour du dépôt du 102^e instrument de ratification – ce nombre correspondant aux deux tiers des Etats membres de l'OACI. Nous vous proposons, par le présent message, d'accepter le Protocole d'amendement et d'autoriser le Conseil fédéral à le ratifier.

Message

1 Partie générale

11 La Convention relative à l'aviation civile internationale

La Convention du 7 décembre 1944 (ci-après: «la Convention») constitue aussi bien le fondement juridique de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) que la véritable charte du droit aérien international public (RO 1971 1300, 1975 1551, 1976 496, 1980 317). Elle est entrée en vigueur le 4 avril 1947, date du dépôt du 26^e instrument de ratification; la Suisse faisait partie des Etats l'ayant ratifiée. 154 Etats sont actuellement parties à la Convention.

Les amendements à la Convention doivent être approuvés par les deux tiers de l'Assemblée des Etats membres; ils entrent en vigueur après leur ratification par les deux tiers au moins du nombre total des Etats membres (art. 94). Les amendements survenus à ce jour concernaient surtout, à une exception près (art. 83^{bis}, voir FF 1984 I 666), des problèmes administratifs tels que la fréquence des sessions de l'Assemblée ou le nombre des membres du Conseil et de la Commission de la navigation aérienne.

12 Le Protocole d'amendement du 10 mai 1984

La 25^e session (extraordinaire) de l'Assemblée de l'OACI, qui s'est tenue à Montréal du 24 avril au 10 mai 1984, a approuvé à cette date le Protocole d'amendement qui fait l'objet du présent message et qui, d'une part, fixe expressément le principe en lui-même reconnu en droit international du non-recours à l'emploi des armes contre les aéronefs civils et, d'autre part, vise dans ses prescriptions complémentaires au strict respect de la souveraineté des Etats. Les 107 Etats représentés ont approuvé l'amendement, qui entrera en vigueur le jour du dépôt du 102^e instrument de ratification. En même temps qu'elle a approuvé le Protocole, l'Assemblée a adopté une résolution qui fait appel aux Etats contractants pour qu'ils le ratifient sans délai.

Le principe du non-recours à l'emploi des armes contre des aéronefs civils est reconnu par la Suisse comme faisant partie intégrante du droit international public. Il a également trouvé sa concrétisation dans la récente ordonnance du 17 octobre 1984 sur la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace atmosphérique (RO 1984 1195), qui doit être lue à la lumière de l'article 3^{bis}.

13 Historique

L'histoire de l'aviation a été marquée par une série de cas tragiques de recours à l'emploi des armes contre des aéronefs civils. Une récapitulation de l'OACI datée du 2 avril 1984 fait état des précédents ci-après:

- 29 avril 1952: un DC-4 d'Air France essuie le feu d'un avion de chasse soviétique qui le contraint à se poser à Berlin-Tempelhof,
- 25 juin 1955: un Constellation d'El Al (Israéli Airlines) est abattu par deux chasseurs bulgares à la frontière gréco-bulgare,
- 21 février 1973: un Boeing 727 des Libyan Arab Airlines est abattu au-dessus du Sinaï,
- 21 avril 1978: un Boeing 707 des Korean Airlines doit atterrir d'urgence sur un lac gelé au sud de Mourmansk, après avoir essuyé le feu d'un chasseur soviétique.

Le 1^{er} septembre 1983, un avion de chasse soviétique a abattu un Boeing 747 des Korean Airlines au-dessus de l'île de Sakhaline, causant la mort de 269 personnes. Face à cet acte qui portait gravement préjudice à la sécurité de l'aviation civile, le Conseil fédéral a décidé le 14 septembre 1983 de suspendre pour deux semaines le trafic aérien entre la Suisse et l'URSS et d'interdire pour la même période l'espace aérien aux aéronefs soviétiques. Les gouvernements de plusieurs autres Etats occidentaux ont pris des mesures semblables. Le 16 septembre 1983, le Conseil de l'OACI a décidé, à l'initiative de la France, en plus d'autres mesures (enquête de l'OACI sur l'incident, réexamen des Annexes à la Convention concernant l'interception des aéronefs) et en dépit de l'opposition de l'URSS, la convocation, dans le courant du 1^{er} trimestre de 1984, d'une session extraordinaire de l'Assemblée destinée à compléter la Convention. La session ordinaire de l'Assemblée convoquée pour le 20 octobre 1983, et fortement marquée par l'incident du 1^{er} septembre 1983, a soutenu cette décision du Conseil le 1^{er} octobre, par 65 voix contre 10 et 26 abstentions. La délégation suisse est intervenue en faveur de cette décision. Le 16 octobre 1983, le Conseil de l'OACI a convoqué pour le 24 avril 1984 une session extraordinaire de l'Assemblée des Etats membres avec pour but de fixer expressément le principe du non-recours à l'emploi des armes contre les aéronefs civils dans la Convention.

Le 30 décembre 1983, le Secrétaire général de l'OACI a soumis aux Etats le rapport rédigé sous sa direction à propos de l'incident du 1^{er} septembre 1983.

Sur la base dudit rapport, le Conseil de l'OACI a adopté le 6 mars 1984, par 20 voix contre 2 et 9 abstentions, une résolution qui

- condamne l'usage de la force armée, qui a conduit à la destruction de l'avion de ligne coréen et à la perte tragique de 269 vies,
- déplore profondément le manque de coopération des autorités soviétiques lors des opérations de recherches et de sauvetage, ainsi que lors de la préparation du rapport que le Secrétaire général était chargé de rédiger (notamment par le refus de fournir des renseignements),
- fait appel à tous les Etats membres afin qu'ils coopèrent pleinement à l'occasion de la session extraordinaire d'avril 1984 et lors du réexamen des mesures destinées à prévenir de semblables tragédies.

Même en faisant abstraction de l'article 3^{bis} de la Convention, on peut admettre, dans l'état actuel du droit, que le fait d'abattre un aéronef civil non armé qui pénètre sans autorisation dans l'espace aérien d'un Etat cons-

titue une violation du principe de la proportionnalité valable en droit international public.

L'appendice A à l'Annexe 2 (règles de l'air) à la Convention contient des recommandations particulières sur l'interception d'aéronefs civils; selon ce document il faudrait en règle générale éviter d'employer ce procédé et ne l'utiliser qu'en dernier recours, et se limiter à l'identification de l'aéronef et aux instructions nécessaires au vol. Selon ces recommandations, les aéronefs intercepteurs devraient s'abstenir de recourir à l'emploi des armes contre un aéronef civil.

Bien que ne revêtant que la forme d'une recommandation, ces dispositions faisaient déjà partie du droit international public en vigueur à ce jour. L'inscription de ce principe dans la Convention traduit son importance politique et impose qu'il soit généralement reconnu. Les précédents mentionnés plus haut confirment la nécessité de ce complément de la Convention.

14 Travaux préparatoires et déroulement de la conférence

En novembre 1983, la France et l'Autriche ont soumis à l'OACI une proposition commune d'introduction dans la Convention d'un nouvel article 16^{bis}. Immédiatement après, les Etats-Unis, puis l'URSS en décembre ont également présenté des propositions.

Alors que la proposition soviétique ne mettait pas tellement au premier plan le principe de non-recours à l'emploi des armes contre les aéronefs civils mais plutôt des mesures destinées à prévenir les atteintes à la souveraineté des Etats, les propositions des trois Etats occidentaux mentionnés avaient en commun les trois éléments suivants:

1. Le rejet de l'usage de la force contre les aéronefs civils;
2. Le droit pour les Etats de contraindre à l'atterrissage les aéronefs civils empruntant leur espace aérien de manière illicite;
3. Le devoir pour les Etats de s'assurer que de tels ordres soient respectés.

Au début de la session, une proposition de la République de Corée vint s'ajouter à celles qui ont été mentionnées.

C'est le Président du Conseil de l'OACI, le Libanais Assad Kotaite, qui fut élu à la présidence de cette session de l'Assemblée.

Dans son allocution d'ouverture déjà, il fit appel à l'esprit de collaboration de chacun et mit en garde - avec succès, comme devait le démontrer le déroulement de la conférence - contre la tentation d'échanger des accusations réciproques au sujet de l'incident. Par ailleurs, il fit connaître très vite sa ferme intention de parvenir, dans toute la mesure du possible, à un amendement de la Convention par consensus.

Après les déclarations préliminaires des différents Etats, lesquelles durèrent plusieurs jours, on put constater que si une majorité d'entre eux approuvait l'idée que la Convention fût complétée par une disposition interdisant le

recours à la force, au sens des propositions occidentales, ceux du bloc de l'Est, ainsi qu'un groupe d'Etats du Tiers Monde conduit par l'Inde et l'Algérie, s'opposaient à un tel amendement. Un certain espoir de parvenir à une solution généralement acceptée pouvait cependant se justifier, car l'URSS avait laissé entendre, dès sa première déclaration, qu'elle était prête à réexaminer sa position de principe négative s'il devait s'avérer qu'une majorité d'Etats approuvaient un amendement de la Convention.

Par la suite, au milieu de la deuxième semaine de la conférence, un groupe de travail composé de représentants de 23 pays de toutes les régions du monde fut formé sur la base d'un document de travail élaboré par le Président. Tous les Etats ayant formulé des propositions y étaient représentés, ainsi que, du côté européen, la Grande-Bretagne et l'Italie. Ce groupe de travail réussit, sous la direction de l'Égyptien N. Elaraby (président) et du Jamaïquain K. Rattray (vice-président), à se mettre d'accord après sept séances, au début de la troisième semaine de conférence, sur un texte qui constituait un compromis soigneusement mis au point et qui fut par la suite repris tel quel dans le texte définitif (art. 3^{bis}, al. a à c).

Lors des délibérations du plenum sur la proposition du groupe de travail, la Pologne présenta une nouvelle fois une proposition que celui-ci n'avait pas retenue. Il s'agissait d'ajouter à la proposition du groupe (art. 3^{bis}, al. a à c) un alinéa d dont la teneur était la suivante:

Les Etats s'engagent à prendre les mesures appropriées en vue de prévenir les violations de la souveraineté d'autres Etats par des aéronefs civils, de corriger les éventuels écarts de route non autorisés desdits aéronefs et de décourager l'emploi de l'aviation civile à des fins illicites incompatibles avec les buts de la présente Convention.

Cette proposition n'avait, comme l'ont montré les délibérations, aucune chance de réunir une majorité; elle privilégiait en effet – encore que l'on pût comprendre les objectifs qu'elle exprimait en tant que tels – l'idée selon laquelle la non-observation d'une telle obligation pouvait servir de prétexte à un recours à la force contre les aéronefs civils et relativisait ainsi de façon inacceptable son interdiction. Les délibérations à son sujet ont cependant fait clairement apparaître que sans une disposition supplémentaire concrétisant l'article 4 de la Convention (interdiction de l'usage abusif de l'aviation civile), on ne pouvait compter avec l'accord des deux tiers des Etats pour l'amendement. Cette appréciation de la situation amena une nouvelle proposition, présentée par le Ghana, en faveur de laquelle la Pologne retira la sienne. Cette proposition prévoyait pour les Etats l'obligation de prohiber l'usage des aéronefs civils à des fins incompatibles avec les buts de la Convention, et précisait que ces prescriptions complémentaires ne devaient pas être interprétées comme modifiant de quelque manière que ce soit les obligations des Etats énoncées aux alinéas a, b et c. Encore légèrement modifiée sur l'intervention du président, cette proposition a permis un consensus au matin du 10 mai. On est donc parvenu à un amendement portant sur un point sans conteste délicat, parce que touchant directement à la souveraineté des Etats, sans avoir eu à voter une seule fois de toute la conférence (à l'exception d'un vote concernant un point d'ordre).

2 Partie spéciale

21 Place du nouvel article

Selon la proposition franco-autrichienne et la proposition soviétique, la nouvelle disposition aurait dû être introduite comme article 16^{bis} dans le chapitre II de la Convention (vol au-dessus du territoire des Etats contractants). On a préféré, comme dans les propositions de la République de Corée et du groupe de travail, la placer après l'article 3 (lequel oblige les Etats, à son alinéa d, à tenir dûment compte de la sécurité de la navigation des aéronefs civils lors de l'établissement des règlements pour leurs aéronefs d'Etat), comme article 3^{bis}, dans le chapitre I (principes généraux et application de la Convention).

22 Article 3^{bis}, alinéa a

Première phrase: la préexistence du principe du non-recours à l'emploi des armes (les Etats contractants «reconnaissent» ...) a pu être incluse dans le texte, sans objection véritable, alors même qu'elle ne figurait dans aucune des propositions présentées avant la conférence.

La restriction au non-emploi «des armes» et non «de la force» (comme dans la proposition franco-autrichienne et la proposition des USA) est fondée sur le fait que l'interception d'aéronefs, qui reste permise pour autant qu'elle ne mette pas en danger la vie des personnes à bord de la sécurité de l'aéronef, représente déjà un début d'emploi de la force.

Le principe du non-recours à l'emploi des armes vaut à l'égard des aéronefs civils «en vol». L'emploi des armes contre des aéronefs civils au sol ne doit pas être exclu a priori, si l'on garde à l'esprit la lutte contre les détournements d'avions.

Seconde phrase: la Charte des Nations Unies (FF 1982 I 590), qui l'emporte sur tous les autres accords internationaux (art. 103), réserve à son article 51 le «droit naturel de légitime défense» des membres des Nations Unies en cas d'agression armée. Il a été considéré comme justifié de renvoyer dans l'amendement à la Charte des Nations Unies dans son ensemble plutôt qu'à l'article 51 uniquement.

23 Article 3^{bis}, alinéa b

Cet alinéa reconnaît le droit d'exiger l'atterrissage lors d'un survol interdit de même que si des motifs raisonnables existent pour conclure que l'aéronef est utilisé à des fins incompatibles avec les buts de la Convention. Ceux-ci, tels qu'ils ressortent de son préambule, sont outre celui, immédiat, du développement sûr et ordonné de l'aviation civile internationale, d'aider à «créer et ... préserver entre les nations et les peuples du monde l'amitié et la compréhension», d'éviter «toute mésentente» et de «promouvoir la coopération dont dépend la paix du monde».

24 Article 3^{bis}, alinéa c

Alors que la proposition des Etats-Unis prévoyait seulement une obligation pour les Etats de prendre des mesures appropriées pour que leurs aéronefs se conforment à un ordre d'atterrissage, chaque Etat contractant doit, selon le texte approuvé, introduire dans sa législation l'obligation de se conformer à cet ordre. Celle-ci ne vaut pas seulement pour les aéronefs figurant dans le registre de l'Etat concerné, mais aussi pour ceux d'autres nationalités dont l'exploitant a son siège principal ou sa résidence permanente dans cet Etat. Il ressort des délibérations de l'Assemblée que les sanctions prévues peuvent être de nature pénale ou administrative.

25 Article 3^{bis}, alinéa d

Si les alinéas a, b et c établissent des règles pour le cas où un aéronef civil porte atteinte à la souveraineté d'un Etat contractant, l'alinéa d vise à prévenir de telles atteintes. La signification particulière de cet alinéa réside en outre dans le fait que, comme cela a été exposé au paragraphe 14, son adoption a été décisive pour l'adoption de l'amendement par consensus. Pour plus de détails, nous relèverons encore ce qui suit:

Dans le cours de la session, de plus en plus de petits Etats du Tiers Monde ont fait valoir que l'interception d'aéronefs prévue à l'alinéa b constituait pour eux un moyen hautement théorique de défense contre les atteintes à leur souveraineté, faute d'installations nécessaires à la surveillance de leur espace aérien et d'avions adéquats. On a également énuméré des agissements qui constituent sans conteste un usage abusif de l'aviation civile internationale: utilisation d'aéronefs civils à des fins d'espionnage, pour le transport de mercenaires, pour les transports d'armes non autorisés, pour le commerce de drogues. De ce point de vue, il a paru tout à fait justifié de ne pas fixer dans la Convention le principe du non-recours à l'emploi des armes sans obliger simultanément les Etats à contribuer à empêcher les atteintes à la souveraineté d'autres Etats par des aéronefs civils.

La seconde phrase de l'alinéa d, qui fait une différence entre l'alinéa a, qui est essentiel (principe du non-recours à l'emploi des armes), et les alinéas b et c, devrait permettre d'éviter que l'argument de l'infraction à l'obligation exprimée dans la première phrase ne soit utilisé pour justifier un recours à l'emploi des armes.

3 La question des dispositions nationales d'exécution

On peut penser, eu égard aux 102 ratifications requises, que le nouvel article 3^{bis} n'entrera en vigueur que dans quelques années. Si l'on considère la révision partielle envisagée de la loi sur la navigation aérienne, la Suisse devrait pouvoir ratifier le Protocole du 10 mai 1984 sans qu'il soit nécessaire d'attendre que les modifications de cette loi, qui pourraient le cas

échéant se révéler nécessaires à la suite de l'adoption de ce Protocole, entrent en vigueur. Ceci est d'autant plus indiqué que la Suisse a intérêt à ce que le principe en question soit ancré dans un traité international (en particulier dans la mesure où il s'agit de la concrétisation d'un droit de l'homme), et a pris une part active à l'élaboration de la solution qui a été trouvée. Il est donc tout à fait logique de montrer la même solidarité en procédant rapidement à la ratification.

A la suite de la décision de l'Assemblée de l'OACI du 10 mai 1984, il y aura lieu d'examiner lors de révisions de textes d'un degré inférieur – ordonnance sur les droits et devoirs du commandant d'aéronef (OCA) (RS 748.225.1) ordonnance concernant les règles de l'air applicables aux aéronefs (RS 748.121.11) et ordonnance sur les règles d'exploitation dans le trafic aérien commercial (RS 748.127.1) – si le devoir de l'équipage de se conformer aux ordres donnés, en particulier d'atterrissage (qui est le pendant du principe du non-recours à l'emploi des armes contre les aéronefs civils en vol) ne devrait pas être davantage mis en évidence. Pour les raisons qui suivent, la question de l'adaptation de la loi sur la navigation aérienne se pose toutefois également, à deux titres.

31 Sanctions pour non-respect d'ordres donnés, en particulier d'atterrissage (al. c, troisième phrase)

L'article 3^{bis}, alinéa c, première phrase («Tout aéronef civil doit respecter un ordre donné conformément à l'alinéa b du présent article») constituera vraisemblablement, dès l'instant de la publication au Recueil officiel des lois fédérales, une disposition immédiatement applicable aux équipages. Toutefois, nous n'avons pas, dans notre législation aéronautique, de réglementation qui rende cette prescription obligatoire, comme le prévoit l'alinéa c, deuxième phrase, pour les aéronefs étrangers utilisés hors de notre pays par des exploitants suisses. Le droit aérien suisse n'est applicable aux aéronefs étrangers qui se trouvent hors de Suisse que dans des cas exceptionnels bien définis (cf. art. 11 et 96 LNA).

A l'occasion de la révision partielle prochaine de la loi sur la navigation aérienne, il pourrait être indiqué d'y introduire une disposition y relative réglant l'ensemble du problème. Si 102 Etats ratifiaient l'article 3^{bis} plus rapidement que prévu, entraînant son entrée en vigueur pour la Suisse, le Conseil fédéral pourrait, jusqu'à ce que le problème soit définitivement réglé dans la loi, prendre les mesures nécessaires sur la base de l'article 109, lettre a, LNA, par voie d'ordonnance.

On peut déduire des délibérations qui ont eu lieu à Montréal que les «sanctions sévères» que l'alinéa c oblige les Etats à infliger en cas de non-respect des ordres donnés peuvent être comprises comme étant de nature pénale ou administrative.

311 **Aéronefs civils suisses**

Les équipages d'aéronefs suisses doivent être munis de licences suisses ou validées par la Suisse (art. 32, al. a, de la Convention). Vu l'article 92 LNA, lequel reconnaît expressément la violation des «dispositions des accords sur la navigation aérienne» en tant que motif pour prendre des mesures, l'Office fédéral de l'aviation civile sera donc compétent dans tous les cas pour prendre, indépendamment de la nationalité de l'équipage ou du lieu de l'incident, des mesures administratives (retrait de licence en particulier).

De même, les conditions pour les peines prévues en cas de contraventions au sens de l'article 91 LNA (lequel inclut expressément la violation d'«accords internationaux») seront toujours remplies dans ce domaine. On se référera à l'article 3 de la Convention du 14 septembre 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (RO 1971 315), convention ratifiée par la Suisse, ainsi qu'aux articles 97 et 98 LNA. Il faut aussi mentionner ici, pour être complet, le fait que les articles 6 et 7 de l'ordonnance sur les droits et devoirs du commandant d'aéronef (RS 748.225.1) permettent déjà de prononcer contre l'équipage fautif tant des mesures administratives au sens de l'article 92 LNA que des peines pour contraventions selon l'article 91 LNA.

312 **Aéronefs civils étrangers utilisés par des exploitants dont le siège principal ou la résidence permanente est en Suisse**

Alors que la compétence de l'Etat d'immatriculation devrait en règle générale exister, il n'est pas certain que nous disposions d'une base légale permettant de prononcer des «sanctions sévères» en cas d'incidents survenus à l'étranger. Cependant, les autorités de surveillance suisses devraient selon toute vraisemblance être habilitées à prononcer, dans les cas de toute façon plutôt rares où un équipage se rendrait coupable de ne pas avoir respecté un ordre d'atterrissage, la sanction indirecte mais sans aucun doute efficace du retrait de l'autorisation nécessaire pour le trafic aérien commercial prévue à l'article 102, 3^e alinéa, ONA. On peut aussi envisager que les autorités suisses de surveillance fassent dépendre à l'avenir l'octroi de l'autorisation mentionnée de la condition que les membres d'équipage ne soient plus seulement détenteurs de licences de l'Etat d'immatriculation, mais également de licences suisses ou validées par la Suisse. La compétence en matière de mesures administratives directes à l'encontre des équipages pourrait être assurée par ce biais.

313

On peut déduire de ce qui précède que notre droit national permet aujourd'hui déjà, dans une mesure satisfaisante, de prononcer les sanctions re-

quises. Il n'en reste pas moins, eu égard à la relation directe existant entre le principe du non-recours à l'emploi des armes contre des aéronefs civils et le devoir de strict respect des ordres d'atterrissage, qu'il paraît indiqué, afin de préserver la sécurité de l'aviation, d'examiner lors de la future révision partielle de la loi sur la navigation aérienne si la non-observation d'ordres au sens de l'article 3^{bis}, alinéa b, ne devrait pas constituer un délit (qui concernerait expressément, outre les aéronefs suisses, les appareils utilisés par des exploitants suisses).

32 Mesures relatives à une interdiction de l'emploi d'aéronefs civils à des fins incompatibles avec la Convention (al. d)

A l'article 4 de la Convention, les Etats contractants conviennent de «ne pas employer l'aviation civile à des fins incompatibles avec les buts de la présente Convention». Cette disposition, telle que nous la comprenons, n'oblige que les Etats; elle n'a pas d'effet juridique direct à l'égard des particuliers. La formule de compromis de l'article 3^{bis}, alinéa d, dont l'importance pour le succès de la conférence a déjà été soulignée, doit permettre que cette obligation s'applique aux particuliers, ne serait-ce que de façon indirecte et uniquement dans la mesure où il y a emploi abusif délibéré de l'aviation civile.

Dans la mesure où le non-respect d'un ordre d'atterrissage devrait être considéré dans la loi sur la navigation aérienne comme un délit, il serait indiqué d'interdire simultanément dans cette même loi tout usage d'aéronefs civils à des fins incompatibles avec la Convention relative à l'aviation civile internationale, de sorte que l'infraction à cette interdiction tomberait en principe, en tant que contravention, sous le coup de l'article 91. Une autre solution pourrait consister à faire figurer cette interdiction comme obligation au sens de l'article 91, chiffre 1, 2^e alinéa, LNA, dans le certificat d'admission à la circulation de tous les aéronefs suisses.

4 Résultat de la consultation

La Commission fédérale de la navigation aérienne, à laquelle il incombe de se prononcer sur les questions importantes intéressant la navigation aérienne (art. 5 LNA, RS 748.0; ordonnance du 5 juin 1950 concernant la Commission de la navigation aérienne, RS 748.112.3) s'est prononcée, lors de sa séance du 29 mai 1984, en faveur de la ratification du protocole du 10 mai 1984.

5 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

L'entrée en vigueur de l'article 3^{bis} n'aura pas, pour la Suisse, d'incidence financière ou d'effet sur l'état du personnel.

6 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 prévoit de façon générale dans l'appendice 2, (FF 1984 I 258) la conclusion de traités dans le domaine de l'aviation.

7 Constitutionnalité

Selon l'article 85, chiffre 5, de la constitution, l'Assemblée fédérale est compétente pour approuver le Protocole du 10 mai 1984. En principe, seuls les traités créant de nouvelles obligations pour la Suisse ou par lesquels elle renonce à certains droits doivent être soumis à l'Assemblée fédérale. La Suisse a déjà reconnu pour l'essentiel les principes exprimés dans l'article 3^{bis}. On pourrait dès lors se demander si le complément de la Convention doit être soumis à l'Assemblée fédérale. Cette question peut cependant rester ouverte, car la signification politique de la Convention et de ce complément en particulier justifie une approbation par le Parlement.

La Convention est, selon son article 95, dénonçable en tout temps, la dénonciation prenant effet un an après la date de réception de sa notification. La modification de la Convention envisagée ne prévoit d'ailleurs pas d'adhésion à une organisation internationale et n'entraîne pas d'unification du droit ayant un caractère de codification, par laquelle un domaine juridique déterminé serait réglementé. Elle n'est donc pas sujette au référendum facultatif selon l'article 89, 3^e alinéa de la constitution.

Arrêté fédéral
portant approbation d'un amendement
à la Convention relative à l'aviation civile internationale

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 8 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 8 mai 1985¹⁾,
arrête:

Article premier

¹⁾ Le Protocole du 10 mai 1984 portant amendement de la Convention du 7 décembre 1944²⁾ relative à l'aviation civile internationale est approuvé.

²⁾ Le Conseil fédéral est autorisé à ratifier ce Protocole.

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum en matière de traités internationaux.

¹⁾ FF 1985 II 187

²⁾ RS 0.748.0

Protocole portant amendement de la Convention relative à l'Aviation civile internationale

Texte original

Adopté à Montréal le 10 mai 1984

L'Assemblée de l'Organisation de l'Aviation civile internationale,

S'étant réunie à Montréal le 10 mai 1984, en sa vingt-cinquième session (extraordinaire),

Ayant pris acte que l'aviation civile internationale peut grandement aider à créer et à préserver entre les nations et les peuples du monde l'amitié et la compréhension, alors que tout abus qui en serait fait peut devenir une menace pour la sécurité générale,

Ayant pris acte qu'il est désirable d'éviter toute mésentente entre les nations et les peuples et de promouvoir entre eux la coopération dont dépend la paix du monde,

Ayant pris acte qu'il est nécessaire que l'aviation civile internationale puisse se développer de manière sûre et ordonnée,

Ayant pris acte que, conformément aux considérations élémentaires d'humanité, la sécurité et la vie des personnes se trouvant à bord des aéronefs civils doivent être assurées,

Ayant pris acte du fait que, dans la Convention relative à l'Aviation civile internationale faite à Chicago le 7 décembre 1944, les Etats contractants

- reconnaissent que chaque Etat à la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire,
- s'engagent à tenir dûment compte de la sécurité de la navigation des aéronefs civils lorsqu'ils établissent des règlements pour leurs aéronefs d'Etat, et
- conviennent de ne pas employer l'aviation civile à des fins incompatibles avec les buts de la Convention,

Ayant pris acte de la détermination des Etats contractants de prendre des mesures appropriées visant à empêcher la violation de l'espace aérien des autres Etats et l'utilisation de l'aviation civile à des fins incompatibles avec les buts de la Convention et de renforcer la sécurité de l'aviation civile internationale,

Ayant pris acte du désir général des Etats contractants de réaffirmer le principe du non-recours à l'emploi des armes contre les aéronefs civils en vol,

1. Décide qu'il est souhaitable d'amender en conséquence la Convention relative à l'Aviation civile internationale, faite à Chicago le 7 décembre 1944,

2. Approuve, conformément aux dispositions de l'article 94, alinéa a), de la Convention mentionnée ci-dessus, l'amendement ci-après qu'il est proposé d'apporter à ladite Convention:

Insérer, après l'article 3, un nouvel article 3^{bis}:

«Article 3^{bis}

- a) Les Etats contractants reconnaissent que chaque Etat doit s'abstenir de recourir à l'emploi des armes contre les aéronefs civils en vol et qu'en cas d'interception, la vie des personnes se trouvant à bord des aéronefs et la sécurité des aéronefs ne doivent pas être mises en danger. Cette disposition ne saurait être interprétée comme modifiant de quelque manière que ce soit les droits et obligations des Etats en vertu de la Charte des Nations Unies.
- b) Les Etats contractants reconnaissent que chaque Etat, dans l'exercice de sa souveraineté, est en droit d'exiger l'atterrissage, à un aéroport désigné, d'un aéronef civil qui, sans titre, survole son territoire ou s'il y a des motifs raisonnables de conclure qu'il est utilisé à des fins incompatibles avec les buts de la présente Convention; il peut aussi donner à cet aéronef toutes autres instructions pour mettre fin à des violations. A cet effet, les Etats contractants peuvent recourir à tous moyens appropriés compatibles avec les règles pertinentes du droit international, y compris les dispositions pertinentes de la présente Convention, spécifiquement l'alinéa a) du présent article. Chaque Etat contractant convient de publier ses règlements en vigueur pour l'interception des aéronefs civils.
- c) Tout aéronef civil doit respecter un ordre donné conformément à l'alinéa b) du présent article. A cette fin, chaque Etat contractant prend toutes les mesures nécessaires dans ses lois ou règlements nationaux pour faire obligation à tout aéronef immatriculé dans ledit Etat ou utilisé par un exploitant qui a le siège principal de son exploitation ou sa résidence permanente dans ledit Etat de se conformer à cet ordre. Chaque Etat contractant rend toute violation de ces lois ou règlements applicables passible de sanctions sévères et soumet l'affaire à ses autorités compétentes conformément à son droit interne.
- d) Chaque Etat contractant prendra des mesures appropriées pour interdire l'emploi délibéré de tout aéronef civil immatriculé dans ledit Etat ou utilisé par un exploitant qui a le siège principal de son exploitation ou sa résidence permanente dans ledit Etat à des fins incompatibles avec les buts de la présente Convention. Cette disposition ne porte pas atteinte à l'alinéa a) et ne déroge pas aux alinéas b) et c) du présent article.»

3. Fixe, conformément à la disposition dudit article 94, alinéa a), de ladite Convention, à cent deux le nombre d'Etats contractants dont la ratification est nécessaire à l'entrée en vigueur dudit amendement, et
4. Décide que le Secrétaire général de l'Organisation de l'Aviation civile internationale établira en langues française, anglaise, espagnole et russe, chacune faisant également foi, un protocole concernant l'amendement précité et comprenant les dispositions ci-dessous:
 - a) Le protocole sera signé par le Président et le Secrétaire général de l'Assemblée.
 - b) Le protocole sera ouvert à la ratification de tout Etat qui aura ratifié la Convention relative à l'Aviation civile internationale ou y aura adhéré.
 - c) Les instruments de ratification seront déposés auprès de l'Organisation de l'Aviation civile internationale.
 - d) Le protocole entrera en vigueur à l'égard des Etats qui l'auront ratifié le jour du dépôt du cent deuxième instrument de ratification.
 - e) Le Secrétaire général notifiera immédiatement à tous les Etats contractants la date du dépôt de chaque instrument de ratification du protocole.
 - f) Le Secrétaire général notifiera immédiatement à tous les Etats qui sont parties à ladite Convention la date à laquelle ledit protocole entrera en vigueur.
 - g) Le protocole entrera en vigueur, à l'égard de tout Etat contractant qui l'aura ratifié après la date précitée, dès que cet Etat aura déposé son instrument de ratification auprès de l'Organisation de l'Aviation civile internationale.

En conséquence, conformément à la décision ci-dessus de l'Assemblée,

Le présent protocole a été établi par le Secrétaire général de l'Organisation.

En foi de quoi, le Président et le Secrétaire général de la vingt-cinquième session (extraordinaire) de l'Assemblée de l'Organisation de l'Aviation civile internationale, dûment autorisés à cet effet par l'Assemblée, ont apposé leur signature au présent protocole.

Fait à Montréal le 10 mai de l'an mil neuf cent quatre-vingt-quatre, en un seul document dans les langues française, anglaise, espagnole et russe, chacun des textes faisant également foi. Le présent protocole sera déposé dans les archives de l'Organisation de l'Aviation civile internationale et des

copies certifiées conformes seront transmises par le Secrétaire général de l'Organisation à tous les Etats parties à la Convention relative à l'Aviation civile internationale faite à Chicago le 7 décembre 1944.

Assad Kotaite
Président de la 25^e session
(extraordinaire) de l'Assemblée

Yves Lambert
Secrétaire général

29961