

THE CANADIAN BAR REVIEW

VOL. VII.

TORONTO, OCTOBER, 1929.

No. 8

LE DROIT AERIEN.*

Cette conférence doit commencer par un aveu: celui de mon incompétence en matière de droit. Pourquoi alors prétendre venir vous causer du droit aérien? J'ai pensé que si mon vocabulaire juridique était bien pauvre et mon exposé incomplet, il m'était tout de même possible de chercher à vous montrer combien l'évolution du droit aérien peut influencer sur le développement de l'aviation.

Nous verrons à ce point de vue deux questions dominer toutes les autres: celle de la souveraineté dans l'air, et celle de la responsabilité du transporteur. Leur étude nous montrera l'intérêt qu'il y aurait à uniformiser dans tous les pays les règles du droit aérien. Enfin nous examinerons ce qui a été fait jusqu'ici dans ce sens.

La colonne d'air au-dessus de votre propriété est-elle à vous? Et jusqu'à quel point? Tel est le premier point d'interrogation que se sont posé les juristes. En fait, on n'a jamais sérieusement songé à laisser aux particuliers le droit d'empêcher la circulation aérienne au-dessus de leurs propriétés. Mais la question a été longtemps controversée de savoir si les états admettraient la libre circulation des aéronefs au-dessus de leur territoire, ou s'ils se déclareraient souverains dans l'air comme à terre. Le premier cas était le plus favorable au développement facile de la navigation aérienne; mais comment les états assureraient-ils l'ordre et la sécurité en l'air? Dans le second cas, ces questions d'ordre et de sécurité sont résolues, mais que d'entraves à la navigation!

En fait, la convention Internationale de Navigation Aérienne, dont nous parlerons plus en détail tout à l'heure, pose le principe de la souveraineté de l'Etat. Voici son Article 1er:

* Conférence faite à l'Université de Montréal par M. Pierre Frank, Ingénieur en chef de l'Aéronautique française, le 4 février 1929, devant la Faculté de Droit.

“Les Hautes parties contractantes reconnaissent que chaque Puissance a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace atmosphérique au dessus de son territoire.

“Au sens de la présente convention, le territoire d'un Etat sera entendu comme comprenant le territoire national métropolitain et colonial, l'ensemble des eaux territoriales adjacentes au dit territoire.”

Si la convention n'a pas été adoptée par tous les pays, ce principe semble avoir été admis par la législation de tous les Etats. La question qui reste discutée est celle-ci: Jusqu'à quel point et dans quelles conditions s'exerce cette souveraineté?

Il est d'abord certain que les aéronefs étrangers sont soumis aux lois de police et de sûreté de l'Etat qu'ils traversent.

Car la circulation aérienne nécessite une police, comme la circulation à terre. L'aviation a besoin de son “code de la route.” Comment les avions se croiseront-ils, se dépasseront-ils, se survoleront-ils? Quels feux auront-ils la nuit? Voilà ce qu'il faut savoir pour éviter les collisions en l'air. Il faut aussi une discipline sur les terrains où plusieurs avions ne sauraient partir ensemble ou atterrir ensemble sans quelque danger. Il y a donc des signaux conventionnels pour demander l'atterrissage et des règles de circulation autour des aérodromes.

On assure ainsi la sécurité des avions. Il faut aussi assurer celle du public qui est à terre, pour cela interdire que des objets quelconques ne soient lancés des appareils aériens, leur imposer de voler assez haut là où se trouvent des agglomérations, pour qu'en cas d'accident ils puissent se poser assez loin d'elles.

Et la sécurité des voyageurs? Elle dépend de la solidité et de la bonne tenue en l'air de l'appareil employé. Elle dépend des instruments qui sont à bord. Elle dépend enfin de l'habileté du pilote à manier son avion et de sa science de la Navigation. C'est pourquoi les Etats imposent aux aéronefs qui font du transport, certaines qualités qu'ils contrôlent; c'est pourquoi ils les obligent à avoir à bord un certain nombre d'appareils: extincteur, etc. Pour attester qu'il en est bien ainsi, ils leurs délivrent un “certificat de navigabilité.” Le pilote et le navigateur sont obligés de faire la preuve qu'ils sont capables de remplir leurs fonctions, et ils doivent avoir le brevet de pilote et le brevet de navigateur; les opérateurs radiotélégraphistes aussi doivent avoir leur brevet.

Pour contrôler effectivement qu'un avion observe les lois de police et de sécurité, il faut pouvoir l'identifier; c'est pourquoi on l'a immatriculé. Un avion en effet va très vite, il vole parfois très

haut. On lui impose donc de porter sous ses ailes et sur son fuselage un ensemble de lettres qui constitue son matricule. La première est caractéristique de sa nationalité qu'on peut ainsi reconnaître aisément.

Un aéronef survolant un pays étranger sera-t'il soumis à la loi veraineté des Etats dans l'air, n'ont pas donné lieu à de sérieuses objections. Mais l'application du principe devient beaucoup plus complexe quand on aborde le droit privé.

Un aéronef survolant un pays étranger serat-il soumis à la loi nationale du pays survolé quant aux rapports juridiques pouvant s'élever entre les passagers ou les membres de l'équipage?

Les navires sont considérés comme une partie flottante du territoire national. Peut-on leur assimiler les aéronefs? Certains ont tendance à l'admettre, comptant ainsi faciliter la circulation aérienne et simplifier toutes les questions qui peuvent se poser. Ceux qui défendent ce point de vue font ressortir en particulier combien il serait difficile de résoudre un conflit à bord d'un avion survolant plusieurs états au cours du même voyage. Dans certains cas, il pourrait être fort difficile de définir avec précision au dessus de quel état le conflit s'est produit. Alors, quelle loi appliquer? Et cependant, la règle du pavillon crée aussi des difficultés, dès que les aéronefs ne voyagent plus au-dessus de leur territoire national ou de la Haute Mer, où ne s'exerce aucune souveraineté.

Supposez, comme cela a lieu effectivement, une compagnie française qui exploite, avec des aéronefs français, une ligne en Argentine et transporte des passagers argentins. Un conflit se produit entre eux, ou bien ils passent un contrat qui est ensuite l'objet d'un litige. Allez-vous leur appliquer la loi française, au-dessus de leur propre territoire? Certains prétendent que cela n'a pas d'importance et préconisent quand même, dans les rapports entre individus à bord, la règle du pavillon.

Et dans les rapports des aéronefs entre eux? Prenons par exemple le cas de deux aéronefs qui s'abordent. S'ils sont de même nationalité, pas de difficulté, il est naturel qu'on leur applique la loi de leur pays. Mais s'ils sont de nationalité différente et survolent la pleine mer? Quelle loi leur appliquer? On a proposé dans ce cas celle du tribunal le premier saisi (*lex fori*). Les partisans de cette manière de faire font remarquer qu'elle peut aussi bien être appliquée dans tous les cas, que les avions survolant la pleine mer ou qu'ils survolent un territoire quelconque.

Une autre question se pose dans l'application du principe de la souveraineté des Etats dans l'air; c'est celle de l'immunité à conférer

à certains aéronefs. Les navires de guerre jouissent de ce privilège. Sera-t-il accordé aux aéronefs de guerre? On l'admet généralement. Mais, dans les accords que, jusqu'ici, ont été conclus entre Etats, on n'admet pas la libre circulation de ces appareils au-dessus du territoire étranger; ils n'y peuvent pénétrer qu'avec l'autorisation préalable de l'Etat intéressé.

On a aussi posé le question de l'immunité des avions de police et des avions du service douanier. Elle n'a pas été reconnue jusqu'ici. Par contre, on a tendance à conférer une certaine immunité aux avions postaux. Celle-ci aurait pour but d'éviter toute entrave possible à leur service, qui est international, qui intéresse tous les états. Elle ne serait pas aussi complète que l'immunité accordée aux aéronefs de guerre, mais elle porterait sur la saisie et leur éviterait toute contrainte pouvant en quoi que se soit retarder le courrier. Cette disposition rencontre beaucoup de partisans; il faut remarquer qu'elle ne peut présenter de sérieux inconvénients, parce que les aéronefs du service postal, ou bien sont des aéronefs d'état ou des aéronefs contrôlés de très près par les états.

Comment l'état va-t-il user de sa souveraineté au point de vue douanier? Une première mesure généralement prise consiste à exiger que le premier atterrissage d'un avion qui a pénétré sur le territoire d'un état se fasse dans un aéroport douanier. Mais si l'avion n'atterrit pas, s'il ne fait que traverser l'état en l'air? Ne risque-t-on pas que, sans atterrir, il ne dépose en fraude des marchandises taxées en les lançant avec un parachute? Même s'il est de bonne foi, il peut avoir une panne et se poser n'importe où. Qui prouvera sa bonne foi? C'est pourquoi on préconise qu'il soit pourvu d'une déclaration de douane faite en autant d'exemplaires qu'il survolera de pays, et visée par la douane. Le bon fonctionnement des services aériens exige que toute mesure soit prise pour qu'un aéronef obligé d'atterrir ailleurs que sur un aéroport douanier puisse être rapidement libéré et autorisé à repartir s'il a pu réparer l'avarie qui a provoqué l'atterrissage.

Enfin, jusqu'à quel point l'état souverain autorisera-t-il la libre circulation dans son domaine aérien? Les avions qui se conformeront aux règles de police et de sécurité iront-ils où ils voudront et quand ils voudront? Cela soulève la question des vols de nuit et des zones interdites. Certains états ont songé, pendant un moment, à interdire les vols de nuit parce que la police est plus difficile à faire dans l'obscurité et que cela permet à des voisins belliqueux d'entraîner des pilotes au survol de leur territoire pendant la nuit. En fait, tout le monde a renoncé maintenant à cette conception et

l'on a reconnu que supprimer les vols de nuit, c'était empêcher de vivre l'aviation commerciale. Par contre, il existe dans bien des pays des zones interdites, zones militaires où se trouvent des ouvrages importants. Ces zones ont dû être déjà sérieusement modifiées avec le développement de la navigation aérienne, et il est vraisemblable qu'elles tendent de plus en plus à disparaître.

Si la souveraineté des états dans l'air a posé bien des problèmes, une autre question fait l'objet des études des juristes, c'est celle de la responsabilité du transporteur.

D'abord, les clauses d'irresponsabilité du transporteur, que celui-ci peut faire signer à ses clients, sont-elles valables? La question est très discutée et les diverses législations ont admis des points de vue différents. Certains prétendent que cela est indifférent, car, que la clause soit valable ou non, ce sont toujours les assurances qui perdent. Ce n'est pas tout à fait exact, car les assurances limitent généralement le risque dans leurs polices, en sorte qu'un transporteur qui aura assuré un client pour \$100,000. peut se voir réclamer par lui le double. Le client, au contraire, s'il doit s'assurer lui-même, courra, à sa volonté, le risque sans assurance, ou bien s'assurera pour la somme qu'il voudra.

On a de plus en plus tendance actuellement à admettre au moins que la responsabilité du transporteur doit être limitée. Certaines législations admettent que le transporteur est entièrement responsable des personnes et ne l'est pas du tout des marchandises. Il y a peut-être là un excès qui peut être préjudiciable au soin que l'on prendra des marchandises. D'autres limitent la responsabilité du transporteur dans tous les cas.

On a préconisé, comme forme de cette limitation, le droit d'abandon. Les défenseurs font remarquer que ce système remonte au droit romain, qu'il a fait ses preuves et que pour cette raison, il doit être adopté. Mais d'autres leur objectent que la valeur d'un avion, même si les assurances viennent compenser la dépréciation due à un accident, sera dans certains cas bien peu de chose pour les créanciers.

Au sujet de la responsabilité de la Compagnie vis-à-vis de son pilote, il existe un cas de jurisprudence intéressant, qui montre le genre de questions que peuvent poser là les rapports de l'employeur et de l'employé: La Cour d'Appel de Paris avait à déterminer dans quelle mesure il y avait faute inexcusable d'une compagnie qui aurait obligé son pilote à prendre l'air dans des conditions défectueuses. Le Tribunal de la Seine avait admis une majoration de rente à la suite d'un accident qui avait causé la mort du pilote parce

que celui-ci aurait reçu l'ordre de partir par une véritable tempête sur un appareil qu'il ne connaissait pas. Un supplément d'enquête établit qu'il n'y avait pas tempête et que le pilote avait déjà volé une fois sur le même appareil. Non seulement la Cour d'Appel s'appuya là-dessus pour infirmer le jugement du tribunal de la Seine, mais elle ajouta que "l'exploitation de toute ligne de navigation aérienne deviendrait impossible si un pilote ne devait prendre le départ que lorsqu'il n'y a pas de vent, et s'il avait besoin d'avoir préalablement plusieurs fois fait la route avant de pouvoir y piloter un avion." Monsieur J. Hamel, qui cite ce cas, ajoute que la Cour de Paris "tend à considérer les transports aériens sous leur forme commerciale, comme l'exploitation d'une entreprise qui comporte ses risques normaux, connus et acceptés par tous les intéressés."

Nous n'avons jusqu'ici envisagé que la responsabilité du transporteur envers ses clients et envers son personnel, mais il a aussi des responsabilités vis-à-vis des tiers à qui il peut causer des dommages. Et, si l'on conçoit que la personne qui veut courir le risque du transport aérien n'ait qu'un recours limité, on ne conçoit pas très bien de quel droit celui qui voit sa maison endommagée ou incendiée par la chute d'un avion, n'obtiendrait pas réparation complète du tort qui lui est fait. La question n'est d'ailleurs pas discutée. Mais elle gêne beaucoup les Compagnies de Transport, qui de ce fait peuvent courir des risques considérables, parce qu'au moins en France, les compagnies d'assurance ne veulent pas accepter de risques illimités. Or, bien que cela ne soit pas encore arrivé, un avion peut causer des dommages énormes, par exemple, en mettant le feu à un gros dépôt de matériel ou à une usine importante. Cela peut amener pour la Compagnie de Transport une perte irrémédiable, et les compagnies voudraient obtenir des assurances des contrats plus complets.

Tels sont les problèmes essentiels de droit que posent les transports aériens. J'ai pu en omettre, j'en ai même certainement omis, mais vous avez pu apprécier suffisamment leur importance pour vous rendre compte des répercussions que peuvent avoir sur l'avenir de l'aviation commerciale les solutions qui leur sont données.

Quelles que soient ces solutions, il est un idéal pour tous les aviateurs, c'est que ces solutions soient les mêmes dans tous les pays. Si nous reprenons une à une toutes les questions que nous avons examinées, nous allons voir combien la circulation aérienne peut devenir difficile, pour ne pas dire impossible, quand les lois des divers pays sont différentes. S'agit-il de la police de l'air? Comment les pilotes arriveront-ils jamais à observer correctement les règles

de circulation si elles diffèrent dans trois ou quatre pays qu'ils parcouraient successivement dans un même vol? Comment comprendront-ils quelque chose au balisage des routes aériennes s'il change chaque fois qu'ils passent une frontière? Comment aller avec le même avion de Paris à Copenhague par la France, la Belgique, la Hollande, l'Allemagne et le Danemark, si les cinq pays à survoler ont adopté des règles différentes pour la délivrance des certificats de navigabilité? Ou ces règles se contredisent, ou bien l'avion qui satisfera à toutes à la fois aura à répondre à tant d'exigences qu'il ne sera plus qu'un monstre, une machine incapable d'un rendement commercial. Comment avoir à bord du même avion un poste de T. S. F. léger et simple si les cinq pays adoptent des règles différentes pour communiquer avec lui, les uns gardant des ondes longues, les autres adoptant des ondes courtes?

L'immatriculation des aéronefs n'a de sens que si les pays du monde entier sont d'accord sur la façon d'y procéder.

Il est aussi indispensable que les états s'entendent sur la façon d'appliquer le droit privé à bord des aéronefs ou dans les rapports des aéronefs entre eux. Pourquoi, par exemple, la Chine, appliquerait-elle, si elle le voulait, sa loi territoriale à deux canadiens voyageant en Chine à bord d'un avion canadien, alors que le Canada aurait adopté le système de la loi du pavillon?

Enfin, les questions d'assurances deviennent terribles pour les Compagnies qui survolent de nombreux pays tant que ceux-ci ne seront pas tombés d'accord sur la responsabilité du transporteur. Voyez, par exemple, le cas de la Compagnie Internationale de Navigation Aérienne: C'est une Compagnie française dont les lignes traversent la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Tchéco-Slovaquie, la Pologne, la Roumanie, la Turquie et bientôt la Syrie et la Perse. Comment passer des contrats d'assurances si le vol au-dessus de chaque état doit donner lieu à des clauses particulières? Comment être couvert dans tous les cas avec un système de primes qui ne soit pas trop coûteux?

A la conférence Internationale d'aviation qui s'est tenue en décembre dernier à Washington, les américains ont souligné d'une façon humoristique ce caractère international de la loi de l'air. Ils présentaient aux congressistes un film mémorant les grands exploits aériens depuis les débuts de l'aviation. Et, au milieu du film, était intercalé un dessin animé. Il représentait un aviateur survolant une ville à 1200 pieds. A terre, un policier l'aperçoit, il grimpe dans un avion, le poursuit, lui enjoint d'atterrir, lui confisque son avion et lui met une amende parce que dans l'état où

il était l'agglomération en question ne devait pas être survolée à moins de 1800 pieds. L'aviateur repart pour un autre voyage, et emporte une bibliothèque avec les lois de tous les états des Etats-Unis, la nomenclature des villes avec leur population, etc., etc. . . . Et chaque fois qu'il traverse une frontière ou aperçoit une agglomération, il se précipite sur sa bibliothèque, compulse ses archives, change d'altitude, tourne à droite et puis à gauche, bref ne peut parvenir au but, ayant prématurément consommé toute son essence dans ces manoeuvres.

Cette façon humoristique de critiquer la naïveté des lois dans les divers états d'un pays fédéral est tout à fait suggestive, et la nécessité de les unifier se fait tout aussi bien sentir entre tous les pays.

En fait, on s'y emploie beaucoup, et on le comprend de plus en plus. Dès 1919, les pays alliés se sont mis d'accord sur une Convention Internationale de Navigation Aérienne, qu'ils ont cherché à faire accepter aux pays neutres et à imposer à leurs anciens ennemis. Mais cette convention avait été rédigée aussitôt après la guerre, elle prévoyait certaines mesures contre les états ayant pris part contre eux à la guerre et une organisation spéciale de vote destinée à conserver la majorité aux puissances alliées et associées. Ces dispositions ont fait hésiter certaines puissances. En fait, elle n'est acceptée jusqu'ici que par 24 états, malgré les efforts faits pour créer une atmosphère de confiance, et M. Giannini, dans un article intitulé "le Droit aéronautique en 1927," et paru dans les *Nuovi Studi di Dritto Economia Politica*, de Rome, dit à ce sujet:

"Ce qui augmente, au contraire, continuellement, c'est le nombre des accords spéciaux.

"Le nombre toujours croissant de pareils accords rend de plus en plus difficile une acceptation générale de la convention de Paris, —c'est pourquoi certains auteurs (Giannini) ont envisagé clairement l'opportunité de convoquer une conférence diplomatique pour reviser la convention de Paris, pour éliminer les obstacles qui ont empêché jusqu'ici son acceptation."

Cette convention n'est d'ailleurs pas immuable. Elle a créé un organe permanent, la Commission Internationale de Navigation Aérienne, placée sous l'autorité de la Société des Nations, qui a qualité pour proposer des modifications à la convention. En fait, cette commission est très active, elle se réunit plusieurs fois par an, et elle a proposé de nombreuses modifications à la convention, qui ont été adoptées. Elle a surtout beaucoup travaillé à préciser les annexes à la convention, qui concernent; les marques à porter par les aéronefs; les certificats de navigabilité; les livres de bord; les

feux, les signaux et la circulation aérienne; les brevets de pilote ou de navigateur; les cartes internationales et repères aéronautiques; les informations météorologiques; les douanes.

La convention elle-même règle la nationalité des aéronefs, la délivrance des certificats de navigabilité, l'admission à la navigation au-dessus d'un territoire étranger, les règles de circulation, l'interdiction de certains transports, la condition des aéronefs d'Etat.

Elle laisse de côté toutes les questions de droit privé et de responsabilité. Mais, à côté des commissions officielles, il existe une oeuvre privée, qui est le Comité juridique international de l'aviation. Ce comité existait déjà la guerre, et il avait tenu trois congrès: à Paris en 1911, à Genève en 1912 et à Francfort-sur-le-Rhin en 1913. Depuis la guerre, il s'est réuni très fréquemment, et a entrepris la rédaction d'un "Code international de l'air" Il se propose de dégager ainsi les principes qui doivent guider les législations nationales, afin que les lois de chaque pays s'inspirent au moins des mêmes idées générales. Comme fort heureusement ses travaux se sont trouvés très en avance sur les législations nationales, celles-ci s'en sont beaucoup inspirées, et son influence a toujours été très grande. D'autant plus que, dans ses congrès, ce comité invite les gouvernements à se faire représenter, ce qu'ils ne manquent généralement pas de faire. C'est certainement en consultant ses travaux qu'on peut se faire les idées les plus justes sur les tendances actuelles du droit aérien.

J'espère, Messieurs, vous avoir montré, au cours de cet exposé, l'influence considérable de la législation qui s'élabore actuellement sur l'avenir de l'aviation commerciale naissante. Le geste d'un législateur maladroit, qui connaîtrait mal les conditions de son développement, pourrait la condamner à l'impuissance; par contre, une législation attentive, et qui tiendra compte des nécessités de l'aviation, particulièrement de son caractère international, du besoin qu'elle a d'aller vite et de ne pas être retardée par des formalités compliquées et inutiles, de la nécessité pour elle de trouver auprès des compagnies d'assurance un appui et une garantie entière entre tous les risques possibles, une telle législation lui assurera un développement rapide et prospère.

Aussi suis-je reconnaissant à la faculté de droit d'avoir bien voulu me donner l'occasion de vous montrer combien vous pouvez être utiles à l'aviation, à laquelle toute votre bienveillance est certainement acquise depuis longtemps.