



CANADA

DECLARATIONS ET DISCOURS

DIVISION DE L'INFORMATION
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
OTTAWA - CANADA

N° 67/33

LES NOUVELLES FRONTIÈRES DU DROIT AÉRIEN

Discours prononcé par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Paul Martin, à la seconde Conférence internationale sur le Droit aérien et spatial, à l'Université McGill de Montréal, le 3 novembre 1967.

Ce m'est un grand honneur et une joie réelle d'adresser la parole à un groupe aussi distingué. C'est également un défi que je dois relever, car on m'a prié de préciser "Les nouvelles frontières du droit aérien".

Les délibérations que vous tenez présentement doivent vous inciter à faire un retour sur le travail des représentants de pays qui se sont rencontrés à Chicago durant l'hiver de 1944. C'est alors que, dans leur œuvre de paix, des hommes prévoyants se préparaient au retour de la paix et se rendaient compte de l'urgente nécessité du besoin d'effectuer des changements radicaux pour répondre aux besoins immédiats d'un monde devenu fort différent de ce qu'il était auparavant. Il n'est peut-être pas une seule industrie qui se soit ressentie autant que l'aviation des effets de la guerre. Celle-ci a, en effet, démontré, sans l'ombre d'un doute, la puissance fantastique de l'avion comme agent de dévastation et comme moyen de transport rapide et sûr. On dit que la Seconde Guerre mondiale a fait réaliser, en six ans, des progrès techniques qui, en temps de paix, auraient normalement exigé un quart de siècle d'efforts soutenus. Le progrès dans ce domaine s'accroît à un rythme accéléré. Grâce à l'ingéniosité du savant, de l'ingénieur et de l'homme d'affaires, l'avion joue aujourd'hui un rôle d'importance majeure dans le domaine commercial et crée, — ce qui intéresse le juriste —, des problèmes internationaux d'envergure.

L'aviation constitue de nos jours une activité internationale de premier plan, qui exige, — quand ce ne serait qu'au point de vue de la sécurité —, une coordination très complexe des techniques et des lois. Le droit aérien est le fruit d'un compromis entre les pressions nationales et les impératifs internationaux. C'est une conglomération de sections particulières du droit national et international, public et privé.

Par exemple, l'avion appartenant à un pays donné qui survole plusieurs États, ayant à son bord plusieurs passagers et faisant escale dans d'autres pays, soulève tellement de problèmes juridiques mettant en cause des systèmes juridiques différents que, si les personnes qui s'intéressent au droit aérien ne tentent pas un énergique effort d'imagination, il deviendra de plus en plus difficile pour le droit de s'adapter au rythme des progrès sociaux et technologiques.

Mais ce n'est là rien d'extraordinaire ni même de nouveau. Les faits sautent aux yeux. Il faut néanmoins convenir que la gravité des dangers qu'entraîne cette expansion sans précédent de l'industrie a été fort sous-estimée.

La Convention de Chicago en 1944 a marqué une étape importante dans l'établissement de normes juridiques internationales. On la surnomme souvent "la Constitution du droit aérien" ou encore "La Charte de l'air". Lors des assises de Chicago, l'importante délégation canadienne, dirigée par M. C.D. Howe, alors ministre de la Reconstruction, a joué un rôle positif en faveur d'une autorité aérienne internationale. Nous nous sommes faits les ardents protagonistes des "libertés de l'air", expression que l'honorable Adolf A. Berle, chef de la délégation américaine, a attribuée au Canada. En effet, la "Liberté de l'air", thème de la réunion que vous tenez présentement, était, dans l'esprit de feu le maire LaGuardia, le "coeur" de la Convention de Chicago, parce que cette idée se situe au centre même du problème que pose le nombre des services qu'il y a lieu d'autoriser pour une route donnée, ainsi que la part de ces services qui revient à chaque pays.

La Convention de Chicago n'a été que le premier chapitre, — très réussi d'ailleurs —, dans cette oeuvre de coopération internationale qui, de l'avis de Franklin Roosevelt, faisait partie d'un "grand effort de création d'institutions durables pour la paix. Le Gouvernement canadien n'a pas cessé de souscrire pleinement à cet idéal, parce que, pour emprunter les paroles mêmes de M.C.D. Howe: "Si nous ne pouvons arrêter un mode pratique de coopération et de collaboration entre les nations du monde dans le domaine du transport aérien, les chances que nous avons de jouir de la paix pour le restant de nos jours, en seront moindres."

L'époque où nous vivons, selon les observations judicieuses du professeur Myres S. McDougal, commande que les décisions importantes se prennent dans le cadre d'un dialogue direct entre les hauts fonctionnaires de l'État et les représentants de la population. Ces hauts fonctionnaires, souvent affectés à titre particulier aux services juridiques gouvernementaux, estiment beaucoup les opinions constructives de ceux que le Directeur, Edward McWhinney, appelle "les grands maîtres" des facultés de droit de nos universités et des instituts scientifiques de droit.

Quels sont les problèmes dont nous devons nous préoccuper au sujet de l'avenir de l'aviation? On a tendance aujourd'hui à fabriquer des appareils plus spacieux et à tracer des itinéraires plus nombreux et plus longs pour les passagers. Cela veut dire que des avions plus gros, plus rapides, plus complexes et plus coûteux voleront plus souvent et parcourront de plus grandes distances. Les progrès techniques font prévoir des avions à réaction géants, des transports supersoniques, des aéroglisseurs, des appareils à décollage vertical et court et, éventuellement, des aéronefs hypersoniques propulsés en partie par des fusées et pouvant atteindre une vitesse et un rendement comparables à ceux du vaisseau spatial.

Les gouvernements et les compagnies aériennes devront investir des sommes considérables non seulement dans la fabrication de véhicules de plus en plus perfectionnés mais aussi dans les services connexes, afin de pouvoir répondre aux besoins croissants du trafic aérien. Au Canada, nous sommes au

courant de ces problèmes et nous devons reviser les estimations faites il y a quelques années à peine. La nouvelle Commission canadienne des transports fait partie intégrante des efforts que nous déployons en vue d'améliorer nos méthodes d'étude et de coordination dans tout le domaine des transports, y compris l'aviation.

La Convention de Chicago n'est pas autre chose qu'un traité à double fin, c'est-à-dire qu'elle renferme un code d'aviation civile internationale et établit l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), qui compte présentement 115 États membres. Les Canadiens sont toujours fiers que l'OACI ait son siège à Montréal. Tous les jours cette Organisation prête son concours en matière de coordination, d'assistance et de formation techniques en vue d'aider à ses membres à surmonter des difficultés que souvent ils ne pourraient résoudre par leurs seuls moyens. On pourrait faire bien davantage cependant pour utiliser, dans l'intérêt de tous, les services de l'OACI. Il faudrait encourager davantage le recours à l'OACI pour le règlement des différends. La nécessité économique d'utiliser à pleine capacité les gros appareils coûteux et aussi d'obtenir pour les lignes aériennes internationales des droits de passage dans le plus d'endroits possibles, fait ressortir l'utilité d'avoir un arbitre impartial pour trancher les différends ainsi qu'une plus grande uniformisation et unification des règlements, des règles et des lois régissant l'utilisation internationale de l'espace aérien. Les répercussions juridiques internationales qu'auront les aéronefs actuellement au stade des plans et devis et des essais réclament aussi une attention immédiate. Prenez par exemple, l'aéroglesseur, est-ce un vaisseau de surface ou un avion? Le problème juridique qu'il pose doit être résolu car ce véhicule peut jouer un rôle dans le commerce international.

En 1964, le Canada a connu une situation analogue à ce qui est aujourd'hui un problème international courant: les revendications et les intérêts opposés des grandes lignes aériennes. Le gouvernement a décidé que les services aériens internationaux des lignes aériennes du Canada seraient intégrés dans un seul régime qui écarterait la concurrence ou les conflits inutiles. C'est donc dire qu'en dehors du Canada, ni l'une ni l'autre de nos deux principales lignes aériennes, Air Canada et Pacifique-Canadien, ne dessert aucun endroit que dessert l'autre ligne. Le gouvernement a clairement établi, en outre, que toute concurrence qui pourrait naître entre les services des principales lignes canadiennes ne doit pas mettre la ligne aérienne d'État, Air Canada, en déficit. En outre, on a accordé aux transporteurs aériens régionaux du Canada un plus grand rôle par rapport aux transporteurs des principales lignes nationales. L'application de ces trois principes a raffermi la position du Canada au sein de l'aviation mondiale. Par exemple, depuis 1964, des négociations fructueuses ont eu lieu avec les gouvernements de plusieurs pays en vue de prolonger et d'améliorer les routes internationales d'Air Canada et des lignes aériennes du Pacifique-Canadien.

Transporter cet exemple national sur la scène internationale équivaudrait à prétendre que le cours logique du droit aérien international dans le secteur public et dans le secteur privé serait peut-être celui que préconisait feu John Cobb Cooper, premier directeur de l'Institut McGill de droit aérien international, savoir: un seul règlement régissant tous les vols quelle que soit l'altitude.

Si le droit international aérien doit abandonner ses techniques de négociation bilatérale et son "fatras" d'accords complexes fondés sur la stricte application des droits souverains des nations, il peut tirer une leçon de l'évolution du droit régissant l'espace extra-atmosphérique. Au sens figuré et au sens littéral, une nouvelle frontière s'établit pour le droit aérien au seuil de l'espace extra-atmosphérique. En 1963, la déclaration des Nations Unies sur les principes juridiques régissant l'activité des États dans l'exploration et l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique a marqué la fin d'une période de spéculation au cours de laquelle les "grands pontifes" se sont demandé si certains principes du droit aérien maritime touchant la souveraineté nationale et la liberté des mers pouvaient s'appliquer à l'espace extra-atmosphérique. Les événements survenus depuis, tel le récent Accord sur l'espace extra-atmosphérique dont le Canada est signataire, laissent entrevoir un nouvel ordre juridique sous l'empire duquel la communauté mondiale travaillerait au bien-être de toute l'humanité.

Les principales dispositions du Traité concernant l'espace extra-atmosphérique stipulent que cet espace, la lune et d'autres corps célestes ne peuvent être explorés et utilisés qu'à des fins pacifiques. A l'instar de l'Accord sur l'interdiction partielle des essais nucléaires de 1963, ce traité fait partie d'une série d'accords internationaux en vue d'un désarmement général et complet. D'autres accords sont en cours: un traité de non-prolifération et, détail intéressant, l'Assemblée générale est présentement saisie d'une motion voulant qu'un traité soit conclu sur l'utilisation pacifique du fond de la mer et de ses ressources dans l'intérêt de l'humanité. Au début, on s'intéressait à l'espace extra-atmosphérique, maintenant on s'intéresse au fond de la mer. A quoi s'intéressera-t-on demain? L'espace aérien? Quel bonheur ce serait si d'un commun accord, l'espace aérien était réservé exclusivement à des fins pacifiques, dans l'intérêt de tous les hommes!

Le droit de l'espace extra-atmosphérique met aujourd'hui l'accent sur deux conventions: l'une sur l'envoi et le retour des astronautes et des véhicules spatiaux, la seconde sur la responsabilité pour les dommages causés par le lancement d'objets dans l'espace extra-atmosphérique. La répercussion de ces conventions sur le droit aérien est manifeste. On accorde actuellement une attention considérable à la définition juridique de l'espace extra-atmosphérique. Cette définition, à son tour, ne peut qu'influer sur le droit aérien car, en plus de tirer la ligne entre l'air et l'espace, il reste le problème connexe qui consiste à définir en termes juridiques le vaisseau spatial et l'hybride aéro-astronef et à coordonner les règlements internationaux en vue de leur utilisation dans l'espace aérien. Il nous faut éviter la confusion que peut causer l'existence de règlements divers et peut-être contradictoires à l'égard des véhicules spatiaux et des avions qui circuleraient dans le même milieu. A cet égard, il est regrettable qu'il n'y ait pas plus de contacts entre les jurisconsultes en droit aérien et les jurisconsultes en droit spatial.

Examinons un moment quelques-uns des problèmes qui réclament l'adoption de mesures juridiques internationales. Un des principaux problèmes auxquels nous devons faire face à notre époque de la machine est le bruit. Nous sommes continuellement assaillis par le bruit et en dépit d'une tolérance de plus en plus élastique de notre part, les réactés ont multiplié le bruit au point qu'il est devenu un fléau. A moins d'améliorations technologiques majeures, les gros

réactés de plus en plus rapides, dotés d'une plus grande puissance de décollage et utilisant des pistes d'atterrissage moins étendues aggraveront encore ce problème. Il existe plusieurs solutions possibles: imposer des couvre-feu aux aéroports pour permettre certaines périodes de tranquillité; changer l'emplacement des aéroports et des voies de départ; restreindre la construction dans le voisinage; mieux isoler les demeures et les bureaux; mais chacune de ces solutions à l'échelle nationale exigera une sorte d'entente internationale pour devenir complètement effective. J'espère que la Cinquième Conférence sur la navigation aérienne de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), qui doit bientôt débiter à Montréal, aboutira à une entente sur un étalon international pour mesurer le bruit, comme premier pas vers un accord international sur le bruit des avions. A ce moment-là, les juristes du droit aérien international pourraient peut-être énoncer des règlements et des dispositions pour que ces solutions soient mises en vigueur partout dans le monde. Il se peut qu'un jour tous les nouveaux avions soient obligés de ne pas dépasser certains niveaux de bruits, acceptés à l'échelle internationale.

Un des accords signés à Chicago était l'Accord international sur les parcours aériens, communément appelé l'"accord des deux libertés", en vertu duquel la liberté de survol réciproque était garantie. De tels vols, effectués à des vitesses supersoniques, ne peuvent manquer de déranger et d'incommoder ceux qui, au sol, se trouvent sous le parcours aérien de l'avion supersonique. En conséquence, si le survol doit être permis, on devra établir des accords internationaux sur le niveau du bruit provenant de la détonation sonique qui sera toléré.

A l'intérieur du pays, les vieux concepts du droit commun touchant le droit de propriété à partir du sol "jusques au ciel", ont été limités par voies législative et judiciaire pour répondre aux exigences des voyages aériens d'un bout à l'autre du pays. La reconnaissance de droits privés à l'espace aurait entravé le développement de l'aviation dans l'intérêt du public. Le degré auquel les services de transports aériens pourront profiter des progrès technologiques dans le domaine de l'aviation dépend du consentement des pays à échanger la "liberté de l'air" sur une base multilatérale.

Un autre problème particulier est celui de la responsabilité. En 1965, les États-Unis ont condamné certaines dispositions de la Convention de Varsovie de 1929, qui limitait la responsabilité des avions en cas de blessures ou de morts de passagers dans des avions internationaux. Les États-Unis ont retiré leur condamnation l'année dernière quand la plupart des grandes lignes aériennes du monde ont signé un accord en vertu duquel elles ont accepté que les limites de la responsabilité à l'endroit des passagers soient beaucoup élargies. Toutefois, il n'apparaît pas recommandable qu'une question qui relève réellement de la responsabilité du gouvernement soit réglée pendant trop longtemps par un accord entre les lignes aériennes. Il est temps de faire de nouveaux efforts pour ébaucher un protocole qui introduirait un peu de souplesse dans les limites de responsabilité. J'aimerais ajouter que le projet de convention sur la responsabilité, qu'étudie sérieusement en ce moment le sous-comité juridique des Nations Unies sur les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, comportera sans doute des critères de responsabilité totale pour tout dommage causé au sol ou dans l'air. Les juristes du droit aérien feraient donc bien d'étudier attentivement en quoi cela pourrait intéresser le droit aérien international privé.

L'intégration est une autre question qui exigera peut-être des décisions internationales. On se tourne de plus en plus vers des ententes privées pour assurer la coopération internationale. Il y a des ententes ou mises en commun, des unions de lignes aériennes et diverses tentatives régionales de multilatéralisme, telles que le Réseau des Services de transports aériens de la Scandinavie, l'Air Afrique, ainsi que l'Union aérienne qu'on se propose de mettre sur pied en Europe. Le coût énorme des prochains aéronefs hâtera le travail d'unification qui, à son tour, occasionnera de nouvelles difficultés dans la négociation des droits de circulation, surtout si chacun de ces nouveaux organismes considère ses membres individuels comme une entité. De nombreux accords bilatéraux deviendront désuets et entraîneront de nouvelles négociations qui ne manqueront pas d'être compliquées. Toutefois, d'un point de vue plus optimiste, on peut très bien envisager ces mêmes dispositions opérationnelles mixtes comme des précédents utiles qui mèneront à d'éventuelles conventions multilatérales de grande portée.

Les avions d'hier ne sont pas plus en mesure de répondre aux besoins communs de l'avenir que ne le sont les lois d'hier. Nous devons nous frayer, dans les positions juridiques, un passage qui soit aussi important et pratique que les merveilles au milieu desquelles nous volons tous les jours. Il faudrait que l'organisme d'orientation du gouvernement, le monde universitaire et la confrérie des avocats fassent de plus grands efforts pour que l'aviation civile internationale exploite toutes ses ressources et contribue pleinement au développement économique et culturel de notre monde.

Il existe un besoin précis d'accords multilatéraux pour régler l'horaire des vols commerciaux de l'aviation civile internationale. De sérieux efforts ont été faits dans cette direction, notamment l'Accord sur le transport aérien international à Chicago, dont la signature a été suivie immédiatement d'une proposition faite par l'Australie et la Nouvelle-Zélande (appuyée, sauf erreur, par la France) relativement à un plan d'internationalisation de l'aviation civile. Nous ne devons pas et, si mes prévisions sont justes, nous ne pouvons pas continuer de dire que le temps d'une telle innovation n'est pas encore venu. Toutefois, toutes les ententes, de quelque nature qu'elles soient, devraient être justes et pratiques et aussi prévoir une exploitation commerciale profitable ainsi qu'une expansion éventuelle. En outre, elles devraient apporter à l'industrie une plus grande certitude qu'auparavant: ainsi, les lignes aériennes et les gouvernements pourraient faire leur planification et programmation de façon plus méthodique afin d'éviter de graves ennuis, tels que l'excès de capacité.

Je m'en suis tenu à des observations plutôt générales, car je me rends parfaitement compte que je me trouve parmi de très grands spécialistes du droit aérien. Et vous n'ignorez sans doute pas que la boule de cristal dont je me suis servi pour faire mes prédictions m'appartient en propre. A mon avis, il se peut fort bien que le droit aérien international soit arrivé à l'heure des décisions importantes. Il serait sage sans doute de saisir cette occasion pour examiner la route parcourue jusqu'ici et miser sur une tentative de réforme internationale commune, initiative qui promet de déboucher sur de nouvelles frontières.