

8483

**MESSAGE**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant  
l'approbation de quelques amendements au règlement  
de transport aérien**(Du 1<sup>er</sup> juin 1962)

Monsieur le Président et Messieurs,

Par un message du 3 octobre 1952 (FF 1952, III, 227), nous avons soumis à votre approbation le règlement de transport aérien que nous avons arrêté le même jour, comme nous y invitait la loi (art. 75, 3<sup>e</sup> al., de la loi sur la navigation aérienne). Vous avez donné cette approbation par arrêté fédéral du 16 décembre 1952 (RO 1952, 1086), et nous avons mis le règlement de transport aérien en vigueur à la date du 1<sup>er</sup> février 1953 (RO 1953, 25).

**I**

L'article 75 de la loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (RO 1950, 491) oblige le Conseil fédéral à édicter «un règlement de transport aérien régissant le transport des personnes et des bagages, des biens et des animaux, y compris la responsabilité civile du transporteur à l'égard des voyageurs et des expéditeurs». Le Conseil fédéral doit se fonder pour cela sur les principes de la convention de Varsovie du 12 octobre 1929 relative au transport aérien international. Ce mandat donné par la loi précise donc que ce seront les règles de responsabilité établies par cette convention internationale — et qui divergent de celles du code des obligations — qui régiront le droit suisse de transport aérien. En revanche, pour le trafic interne, des simplifications sont prévues dans les formalités d'expédition, au cas où le Conseil fédéral en disposerait ainsi.

Le règlement de transport aérien actuellement en vigueur a, pendant les huit années de son application, répondu à ce qu'on attendait de lui: Dans leur propre intérêt, les transporteurs responsables qui exécutent des transports aériens internes contre rémunération, se soumettent généralement aux formalités imposées par le règlement; pour le cas de dommages qui ne

résultent pas de dol ou de faute lourde, ils se mettent ainsi au bénéfice des limitations de responsabilité stipulées par la convention de Varsovie (art. 8 du règlement de transport aérien). Il y a lieu de relever que les règles de responsabilité du règlement de transport aérien s'appliquent non seulement aux transports commerciaux rémunérés ou non, mais aussi à tous autres transports effectués par aéronefs contre rémunération (art. 2, 1<sup>er</sup> al., du règlement). En revanche, les transports gratuits par aéronefs, s'ils ne sont pas effectués par une entreprise de transports aériens, sont soumis aux normes du droit des obligations ou, si des frontières sont traversées, à l'ordre juridique applicable d'après les règles du droit international privé. Un nombre important de nos vols privés rentrent dans cette catégorie. Des dispositions spéciales s'appliquent au transport des envois postaux (art. 3, 3<sup>e</sup> al., du règlement). Le transporteur dont l'activité est soumise aux dispositions du règlement connaît d'avance le montant maximum de sa responsabilité en cas de sinistre et peut, par conséquent, s'assurer contre les risques ainsi courus. Un correctif important est apporté de cette manière à l'absence d'obligation légale d'assurer les passagers, les bagages et les marchandises transportés. Tout transporteur soucieux de sa responsabilité s'assure, dans son propre intérêt, au moins dans la mesure des risques auxquels il est normalement exposé du fait des prétentions qui résultent, en matière de responsabilité civile, du règlement de transport aérien.

Il incombe aux Etats responsables de la surveillance de la navigation aérienne de veiller à ce que les limites de responsabilité du transporteur soient dans un rapport raisonnable avec les principes moraux et juridiques en vigueur et la valeur effective de l'argent. Lorsque l'article 9, lettre *a*, du règlement, prescrit, conformément à la convention de Varsovie, que les dommages aux personnes ne doivent être couverts que jusqu'à concurrence de 36 250 francs, on peut tenir pour certain que cette limite de responsabilité est en complet désaccord avec les conceptions suisses. Rappelons à titre de comparaison que la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (RO 1959, 705), postule une responsabilité illimitée de l'exploitant du véhicule à moteur et prescrit une assurance d'au moins 150 000 francs pour chaque personne tuée ou blessée, passagers compris. Bien que le fardeau de la preuve soit bien plus défavorable pour le transporteur d'après la convention de Varsovie que pour le conducteur d'un véhicule à moteur, on ne saurait méconnaître qu'il est temps d'apporter un correctif à la limite de responsabilité en matière de transport aérien.

Les motifs précités et d'autres encore ont conduit les Etats parties à la convention de Varsovie à s'entendre pour remanier certaines dispositions de cette convention. Nous vous soumettons, par un message distinct, la proposition d'approuver les changements convenus en 1955 à la convention de Varsovie, et de nous autoriser à ratifier les innovations qui font l'objet de ce que l'on appelle le protocole de La Haye.

## II

Par la «convention de Varsovie amendée à La Haye en 1955», comme s'appelle officiellement la convention révisée, plusieurs dispositions essentielles ont reçu un nouveau contenu matériel et ne peuvent rester sans influence sur notre règlement de transport aérien. Si le Conseil fédéral est autorisé à ratifier la nouvelle rédaction incluant les modifications adoptées et qu'il fasse usage de cette autorisation, il deviendra opportun de mettre en vigueur le même jour certaines modifications de notre règlement national de transport aérien. Si nous y renoncions, les principes applicables aux transports internationaux au sens de la convention et ceux qui sont applicables aux transports internes ne seraient plus les mêmes. La prescription de l'article 75, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur la navigation aérienne ne serait plus observée, et la responsabilité du transporteur aérien serait différente, suivant qu'il effectue un transport international au sens de la convention ou un autre transport.

Pour une certaine période de transition, jusqu'au moment où tous les Etats signataires auront adopté la convention amendée à La Haye, nous ne pourrions, en fait, éviter que deux droits ne soient en vigueur: Avec les Etats ayant ratifié le protocole de La Haye ou y ayant adhéré, nous serons liés par la convention amendée, et avec les autres Etats parties à la convention, mais qui n'auront pu se résoudre à ratifier le protocole de La Haye ou à y adhérer, les anciennes normes de responsabilité resteront en vigueur. Il semble alors d'autant plus nécessaire de modifier le règlement suisse pour l'instant où la convention amendée à La Haye entrera en vigueur pour la Suisse.

Les modifications de quelques dispositions du règlement de transport aérien que nous soumettons à votre approbation donnent lieu aux remarques ci-après:

L'article premier corrige la désignation de la convention de Varsovie par l'addition: «amendée à La Haye en 1955». Par «autres transports» (lettre c), il faut entendre désormais les transports entre la Suisse et un Etat n'ayant adhéré ni à la nouvelle ni à l'ancienne rédaction de la convention de Varsovie, et aussi, dans certaines limites, des transports à l'intérieur d'un Etat étranger. En revanche, les transports soumis à la convention de Varsovie non amendée ne rentrent pas dans les «autres transports».

Article 3: Dans sa nouvelle rédaction (art. XIV du protocole de La Haye), la convention de Varsovie comprend certaines règles (nouvel article 25 A de la convention) relatives à la responsabilité des «préposés du transporteur». Bien que l'ancien texte ait contenu déjà diverses mentions de ces préposés, on apporte de la clarté en déclarant expressément dans le règlement de transport que les rapports juridiques entre les voyageurs,

expéditeurs et destinataires et les préposés sont également régis par le règlement. La convention de Varsovie entend par « préposés » le personnel du transporteur.

Article 5: L'une des innovations du protocole de La Haye consiste dans la notable simplification des prescriptions de forme, de caractère obligatoire, concernant l'établissement des billets de passage, bulletins de bagages et lettres de transport aérien. Il paraît donc faisable de simplifier encore davantage pour le trafic interne les formalités d'expédition (art. 75, 2<sup>e</sup> al., de la loi sur la navigation aérienne), et de contribuer ainsi à ce que la violation des prescriptions de forme cesse d'être un piège pour les transporteurs.

L'article 6 comble une lacune de la rédaction antérieure du règlement de transport aérien. D'après les dispositions de la convention de Varsovie (art. 5, 1<sup>er</sup> al., de l'ancien texte), la lettre de transport aérien doit être établie par l'expéditeur, et non par le transporteur lui-même. L'addition à l'article 6 des mots « ou faire établir » supprime cette divergence.

Article 7: Il s'agit ici d'adapter le vocabulaire et les notions en cause aux articles 3, 2<sup>e</sup> alinéa, 4, 2<sup>e</sup> alinéa et 9 de la rédaction amendée de la convention de Varsovie. Le transporteur est désormais responsable sans limite s'il n'a été établi aucun titre de transport (billet de passage, bulletin de bagages, lettre de transport aérien) ou si le titre de transport ne fait pas mention de la limitation de la responsabilité.

Article 9: La limite de la responsabilité pour les dommages aux personnes (lettre *a*) est deux fois plus élevée, conformément aux dispositions du protocole de La Haye (art. XI), et portée à 72 500 francs par voyageur. Ce montant résulte de la conversion en chiffres ronds du montant de 250 000 francs or de 1929 (dits francs Poincaré), constitués par 65½ mg d'or à 900 millièmes de fin (convention amendée, art. 22, 5<sup>e</sup> al.). Sous lettre *b*, il n'est rien changé matériellement; une modification de vocabulaire à laquelle il a été procédé ne vise que le texte allemand.

L'article 10 reprend littéralement la description des motifs qui rendent caduques les limitations de la responsabilité. Nous renvoyons à ce propos au message concernant l'approbation du protocole de La Haye.

L'article 11 corrige simplement la somme maximum des indemnités, la limite de responsabilité étant maintenant deux fois plus élevée.

L'article 13, lettre *b*, du règlement actuel s'était révélé difficilement applicable, les critères régissant le transport aérien de matières admises conditionnellement différant en partie de ceux qui s'appliquent aux chemins de fer et aux bateaux. L'association internationale du transport aérien (IATA = International Air Transport Association), organisation privée de

toutes les entreprises importantes de transports aériens du monde entier, a établi ces dernières années des prescriptions très détaillées et très étendues sur le transport aérien des matières admises conditionnellement. Il y avait donc lieu, par un remaniement des articles 13 et 14, d'apporter une simplification pour que ces prescriptions de l'IATA ou d'autres prescriptions établies sur le plan international soient déclarées applicables en Suisse, totalement ou partiellement. Ne seraient alors exclus du transport par aéronefs que les objets dangereux qui sont prohibés par une prescription légale ou d'autres motifs d'ordre public (lettre *a*), et ceux pour le transport desquels les prescriptions déclarées obligatoires ne sont pas observées (lettre *b*). La correspondance formelle entre cette solution nouvelle, simple et pratique, et l'article 124 du règlement d'exécution de la loi sur la navigation aérienne (RO 1950, 517), devra être établie lors d'une révision, bientôt nécessaire, de ce règlement d'exécution.

L'article 13, lettre *b*, et l'article 14 présupposent que l'office de l'air est autorisé, au sens de l'article 7 de la loi relative à la force obligatoire du *Recueil systématique des lois et ordonnances* (RO 1949, 1627), à déclarer obligatoires des prescriptions internationales sur le transport de marchandises admises conditionnellement, par exemple les prescriptions de l'IATA, pour tous les transports aériens internes et au départ de la Suisse. L'article 2 du projet d'arrêté fédéral qui vous est soumis prévoit cette autorisation. Vu leur étendue (84 pages imprimées de grand format, n'existant d'ailleurs encore qu'en anglais), nous devons renoncer à publier le texte intégral de ces prescriptions dans le *Recueil officiel*. Ce dernier contiendra en revanche l'ordonnance de l'office fédéral de l'air donnant force obligatoire générale à des prescriptions expressément désignées de l'association internationale du transport aérien et déterminant le mode de publication de ces prescriptions en dehors du *Recueil officiel*. Nous envisageons de les faire paraître dans les avis de l'office fédéral de l'air aux navigateurs aériens (RE LNA, art. 188) ou de les déposer en texte intégral aux bureaux d'information aéronautique des aéroports suisses. Comme, de toute façon, leur domaine d'application se borne, en fait, à quelques entreprises commerciales de transports aériens et que l'aviation privée tout entière ne s'intéresse pas au transport de matières dangereuses, il est prévu en outre d'obliger les entreprises commerciales de transports aériens, par une clause de la concession ou de l'autorisation d'exploitation qui leur est accordée, à observer les prescriptions de l'IATA, déposées dans les aéroports, concernant le transport par air des matières admises conditionnellement.

Nouveau chapitre G (art. 23): Durant une certaine période transitoire, nous ne posséderons malheureusement pas encore un droit uniforme. Pour tous les transports par aéronefs encore soumis à l'ancien droit, celui de la convention de Varsovie non amendée, les limites et règles antérieures de la responsabilité continuent d'être appliquées. Le règlement de transport

aérien doit s'exprimer clairement sur ce point. Ces transports selon l'ancien droit ne sont pas « d'autres transports », au sens de l'article 1<sup>er</sup>, lettre e. A ces transports selon l'ancien droit ne s'appliquent plus que les dispositions nommément désignées du règlement de transport aérien. La responsabilité envers chaque voyageur reste limitée à 36 250 francs, conformément à la convention de Varsovie non modifiée.

### III

Nous mettrons en vigueur la nouvelle version du règlement de transport aérien à la date où la convention de La Haye amendée en 1955 entrera en vigueur pour la Suisse, c'est-à-dire quatre-vingt-dix jours après le dépôt du trentième instrument de ratification.

Sur la nature juridique de la procédure d'approbation, nous nous exprimions en ces termes dans notre message du 3 octobre 1952 concernant le règlement de transport aérien: « Il a été antérieurement constaté au Conseil national qu'un tel droit d'approbation n'était pas, il est vrai, expressément prévu par le droit public suisse, mais que rien ne l'excluait non plus. (*Bulletin sténographique* du Conseil national, 1926, 244/245). Si la compétence essentielle appartient au Conseil fédéral, a-t-on argumenté, il ne saurait être question de discuter à l'Assemblée fédérale les dispositions qu'il a arrêtées de la même manière que s'il appartenait à celle-ci de les édicter. Elle ne peut que les examiner dans leur ensemble et les approuver ou les repousser en bloc, le cas échéant ne s'y rallier que sous certaines réserves. Dans le cas antérieur auquel il est fait allusion (état des fonctions, du 7 avril 1930), le Conseil fédéral fit sienne l'opinion exprimée au Conseil national (FF 1930, I, 342). »

Nous avons confirmé cette pratique dans notre message de 1952. Il n'y a aucune raison de s'en écarter maintenant.

D'après l'article 7, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale du 12 mars 1948 relative à la force obligatoire du *Recueil systématique des lois et ordonnances* (RO 1949, 1627), les services des départements n'ont la compétence d'édicter des dispositions ayant force obligatoire générale que si une loi ou un arrêté fédéral le prévoit. C'est là une disposition d'exécution de l'article 103, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, selon lequel ces délégations de compétence peuvent être autorisées par « la législation fédérale ». Il faut entendre par ces termes les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale soumis au referendum, mais non pas les arrêtés fédéraux simples. Comme l'arrêté fédéral proposé contient une telle délégation de compétence à l'office de l'air, il doit donc être soumis au referendum.

D'après l'article 75 de la loi sur la navigation aérienne, la commission fédérale de la navigation aérienne doit être entendue au sujet des change-

ments proposés au règlement de transport aérien. Elle a pris connaissance de notre projet et lui a donné son assentiment.

Vous recommandant d'accepter le projet d'arrêté fédéral ci-joint, nous saisissons cette occasion pour vous présenter, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne le, 1<sup>er</sup> juin 1962.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

*Le président de la Confédération,*

**P. Chaudet**

*Le chancelier de la Confédération,*

**Ch. Oser**

**ARRÊTÉ FÉDÉRAL**

approuvant

**quelques amendements au règlement de transport aérien**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*vu l'article 75, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne,vu le message du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> juin 1962,*arrête:***Article premier**

L'amendement de quelques dispositions du règlement de transport aérien du 3 octobre 1952 est approuvé.

**Art. 2**

L'office fédéral de l'air est autorisé à déclarer obligatoires des prescriptions internationales sur le transport par aéronefs de matières admises conditionnellement et à les publier dans les avis qu'il publie pour les navigateurs aériens ou de toute autre manière.

**Art. 3**

Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

## **MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de quelques amendements au règlement de transport aérien (Du 1er juin 1962)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1962
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8483
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.06.1962
Date	
Data	
Seite	1473-1480
Page	
Pagina	
Ref. No	10 096 580

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.