

SÉNAT

SESSION DE DROIT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 12 DE LA CONSTITUTION

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juillet 1981.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification de quatre Protocoles portant modification de la Convention de Varsovie du 12 octobre 1929, pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international.

Par M. Pierre MATRAJA,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Antoine Andrieux, Georges Repiquet, Emile Didier, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Allières, Philippe Machefer, Francis Palmero, *secrétaires* ; Michel Alloncle, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Charles Bosson, Yvon Bourges, Raymond Bourguin, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Georges Constant, Jean Desmarests, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Gérard Gaud, Lucien Gautier, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Louis Martin, Pierre Matraja, Jean Mercier, Pierre Merli, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Edouard Soldani, Georges Spénaic, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 232 (1980-1981).

Traités et Conventions. — Responsabilité civile - Transports aériens (convention de Varsovie relative aux).

ANALYSE SOMMAIRE

Les quatre Protocoles portant modification de la Convention de Varsovie du 12 octobre 1929 relative au transport aérien international, ont pour principal objet de simplifier la documentation conforme aux exigences actuelles du commerce international, d'apporter une amélioration au sort des victimes d'accidents aériens en relevant sensiblement les nouveaux plafonds de responsabilité et de contribuer à l'unification des règles relatives au transport aérien international.

MESDAMES, MESSIEURS,

Les quatre Protocoles, dont le Gouvernement nous demande d'autoriser la ratification, portent modification de la Convention de Varsovie du 12 octobre 1929 pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international.

Ce texte, qui constitue la base du droit international en matière de responsabilité des transporteurs aériens et qui a été ratifié par cent sept Etats, établissait un régime de responsabilité fondé sur la présomption de faute du transporteur et fixait un plafond à cette responsabilité qui ne devait pas excéder 125.000 francs Poincaré par passager, 5.000 francs Poincaré pour ses bagages et 250 francs Poincaré par kilogramme de marchandise, sauf en cas de dol ou de faute équivalente au dol de la part du transporteur.

En 1955, une conférence diplomatique réunie à La Haye sous l'égide de l'organisation de l'Aviation civile internationale, tenant compte de l'inadaptation de certaines dispositions de la Convention à l'évolution du transport aérien et de l'inadéquation des compensations perçues par les passagers aux réalités économiques, décida de doubler les limites de responsabilité du transporteur pour le transport de passagers et de limiter le dépassement de cette limite au seul cas de la faute intentionnelle ou téméraire.

Le Protocole de La Haye amendant la Convention de Varsovie a été ratifié par quatre-vingt-neuf Etats dont la France mais pas par les Etats-Unis d'Amérique qui ont estimé que le nouveau plafond de responsabilité était encore nettement insuffisant et ont invité, à partir de 1960, les compagnies de transport aérien les desservant à souscrire un engagement dénommé « Accord de Montréal » par lequel elles portent volontairement le plafond à 58.000 dollars par passager.

Pour mettre un terme à l'inégalité de traitement des victimes d'accident suivant leur origine et leur destination finale et pour éviter que les Etats-Unis ne dénoncent la Convention de Varsovie, le Comité juridique de l'O.A.C.I. a élaboré en 1971 le Protocole de Guatemala concernant les passagers et les bagages et en 1975 les quatre Protocoles de Montréal dont les trois premiers sont de simples protocoles additionnels aux textes existants et le quatrième pose des règles nouvelles en matière de transport de marchandises.

Les Protocoles additionnels n^{os} 1 et 2 tiennent compte de l'évolution du régime monétaire international et ont pour seul effet de substituer les droits de tirage spéciaux (D.T.S.) au franc Poincaré comme unité de compte pour exprimer les limites de responsabilité

fixées respectivement par la Convention de Varsovie de 1929 et le Protocole de La Haye de 1955.

Le Protocole n° 1 prévoit ainsi que, dans le transport de personnes, la responsabilité du transporteur envers chaque voyageur est limitée à la somme de 8.300 D.T.S. ; dans le transport de bagages enregistrés et de marchandises, elle est limitée à la somme de 17 D.T.S. par kilogramme, et en ce qui concerne les objets dont le voyageur conserve la garde elle est limitée à 332 D.T.S. par voyageur.

Le Protocole n° 2 fixe les limites respectivement à 16.000 D.T.S., 17 D.T.S. et 332 D.T.S. mais prévoit de plus qu'en cas de perte, d'avarie ou de retard d'une partie des bagages enregistrés ou des marchandises ou de tout objet qui y est contenu, seul le poids total du ou des colis dont il s'agit est pris en considération pour déterminer la limite de responsabilité du transporteur.

Ce texte précise également que les limites qu'il fixe n'ont pas pour effet d'enlever au tribunal la faculté d'allouer en outre, conformément à sa loi, une somme correspondant à tout ou partie des dépens et autres frais du procès exposés par le demandeur.

Les Protocoles n°s 1 et 2 comportent une disposition qui règle le cas des pays qui ne font pas partie du Fonds monétaire international et pour lesquels le plafond pourra continuer à être exprimé en unités de compte se référant au prix de l'or, c'est-à-dire respectivement 125.000, 250 et 5.000 unités monétaires pour le Protocole n° 1 et 250.000, 250 et 5.000 unités monétaires pour le Protocole n° 2.

Les dispositions concernant le champ d'application et les dispositions protocolaires sont identiques dans les deux Protocoles sauf en ce qui concerne les réserves : le Protocole n° 1 n'admet pas d'exception alors que le Protocole n° 2 prévoit que tout Etat pourra à tout moment déclarer que la Convention amendée ne s'appliquera pas au transport de personnes, de marchandises et de bagages effectué pour ses autorités militaires.

Le Protocole additionnel n° 3, adopté par la conférence diplomatique de Montréal, amende le Protocole de Guatemala qui ne concernait que le transport des passagers et de leurs bagages et élevait de façon importante le plafond de responsabilité du transporteur en le portant à 1.500.000 francs Poincaré par passager en cas de mort ou de lésions corporelles, à 62.500 francs Poincaré par passager en cas de retard, et à 1.500 francs Poincaré par passager pour les bagages. Le Protocole de Guatemala substituait également au régime de responsabilité fondé sur une présomption non irréfragable de faute un régime de responsabilité pour risques, sauf pour les dommages résultant du retard, et permettait aux Etats qui le désiraient d'instituer un système d'indemnisation complémentaire de celui prévu par la Convention.

Le Protocole additionnel n° 3 amende le Protocole de Guatemala en modifiant l'unité de compte dans laquelle sont exprimées les limites de responsabilité : les D.T.S. remplaçant le franc Poincaré, celles-ci sont respectivement fixées à 100.000 D.T.S. en cas de mort ou de lésions corporelles d'un passager, 4.150 D.T.S. par passager en cas de retard dans le transport de personnes, 1.000 D.T.S. par passager en cas de destruction, perte, avarie ou retard dans le transport de bagages, et 17 D.T.S. par kilogramme dans le transport de marchandises.

Une disposition règle le cas des pays qui ne font pas partie du Fonds monétaire international et pour lesquels le plafond pourra continuer à être exprimé en unités de compte se référant au prix de l'or.

La ratification ou l'adhésion au Protocole n° 3 par un Etat qui n'est pas partie à la Convention de Varsovie ou par un Etat qui n'est pas partie à la Convention de Varsovie amendée à La Haye en 1955 ou par un Etat qui n'est pas partie à la Convention de Varsovie amendée à La Haye en 1955 et à Guatemala en 1971 emporte adhésion à la Convention de Varsovie amendée à La Haye en 1955, à Guatemala en 1971 et par le Protocole additionnel n° 3 de Montréal en 1975.

Cette disposition est importante : le Protocole de Guatemala n'était jamais entré en vigueur car la ratification par les Etats-Unis en étant une condition indispensable, la ratification par d'autres Etats présentait alors peu d'intérêt, or aujourd'hui le Protocole n° 3 peut être ratifié indépendamment du Protocole de Guatemala et la ratification de ce dernier devient inutile.

Le Protocole n° 4 procède à une simplification de la documentation relative aux marchandises afin de tenir compte des exigences actuelles du commerce international.

Ainsi, pour le transport de marchandises, une Lettre de transport aérien (L.T.A.) est toujours émise mais l'emploi de tout autre moyen constatant les indications relatives au transport à exécuter peut se substituer à l'émission de ce document.

Cette substitution, qui doit faciliter l'utilisation des ordinateurs, ne peut intervenir qu'avec le consentement de l'expéditeur et le transporteur doit lui délivrer, à sa demande, un récépissé de la marchandise permettant l'identification de l'expédition et l'accès aux indications enregistrées par ces autres moyens.

Le Protocole n° 4 précise les modalités de l'émission de la Lettre de transport aérien : l'exemplaire de la L.T.A. qui doit être remis au destinataire n'accompagne plus nécessairement la marchandise et l'envoi de l'avis de réception de la marchandise par le destinataire à l'expéditeur n'est plus obligatoire.

L'article 7 de la Convention prévoit la possibilité, pour le transporteur, lorsqu'il y a plusieurs colis, de demander à l'expéditeur

l'établissement de L.T.A. distinctes et pour l'expéditeur de demander au transporteur la remise de récépissés distincts.

La L.T.A. et le récépissé de marchandises doivent contenir l'indication des points de départ et de destination, l'indication d'une escale et la mention du poids de l'expédition. Mais, aux termes de l'article 9 de la Convention, l'inobservation des formalités documentaires n'affecte ni l'existence ni la validité du contrat de transport qui reste soumis aux règles de la Convention y compris celles portant sur la limitation de responsabilité. La L.T.A. et le récépissé font foi, jusqu'à preuve contraire, de la conclusion du contrat, de la réception de la marchandise, des conditions du transport qui y figurent ainsi que du poids, des dimensions, de l'emballage et du nombre des colis.

Le Protocole précise les modalités de l'exercice par l'expéditeur de son droit de disposer de la marchandise mais il supprime le paragraphe de la Convention concernant la négociabilité de la L.T.A. : les conditions de négociabilité de cette lettre et du récépissé relèvent, comme par le passé, des droits nationaux.

Après avoir modifié les dispositions relatives à la documentation, le Protocole n° 4 modifie le régime de responsabilité en matière de transport de marchandises en établissant un régime de responsabilité pour risques du transporteur.

En effet, le transporteur est dorénavant responsable du dommage survenu en cas de destruction, perte ou avarie de bagages enregistrés ou de marchandises lorsque l'événement qui a causé le dommage s'est produit pendant le transport aérien.

Toutefois, le transporteur n'est pas responsable s'il établit que la destruction, la perte ou l'avarie de la marchandise résulte de la nature ou du vice propre à la marchandise, de l'emballage défectueux de la marchandise par une personne autre que le transporteur ou ses préposés, d'un fait de guerre ou d'un conflit armé, d'un acte de l'autorité publique accompli en relation avec l'entrée, la sortie ou le transit de la marchandise.

Les troubles civils, les catastrophes naturelles de caractère exceptionnel et les actes d'intervention illicite qui étaient les autres exceptions admises par les Conventions de La Haye de 1955 et de Guatemala de 1971 n'ont pas été retenus par la conférence diplomatique de Montréal.

L'article 20 de la Convention prévoit que dans le transport de passagers et de bagages et en cas de dommages résultant d'un retard dans le transport de marchandises, le transporteur n'est pas responsable s'il prouve que lui et ses préposés ont pris toutes les mesures nécessaires pour éviter le dommage ou qu'il leur était impossible de les prendre.

Le Protocole n° 4, à la différence du Protocole de Guatemala, maintient le plafond de responsabilité à son niveau de 1929 mais, prenant en compte l'évolution du régime monétaire international, il l'exprime en D.T.S. et non plus en francs Poincaré : dans le transport de marchandises la responsabilité du transporteur est limitée à la somme de 17 D.T.S. par kilogramme, mais l'expéditeur peut faire une déclaration spéciale d'intérêt à la livraison au moment de la remise du colis au transporteur et moyennant une taxe supplémentaire éventuelle.

Comme dans les Protocoles n° 1, 2 et 3, une disposition règle le cas des pays qui ne font pas partie du Fonds monétaire international et pour lesquels le plafond pourra continuer à être exprimé en unités de compte se référant au prix de l'or.

L'article 24 de la Convention précise que, dans le transport de marchandises, toute action en réparation ne peut être exercée que dans les conditions et limites de responsabilité prévues par la Convention, et que ces limites de responsabilité constituent un maximum et sont infranchissables quelles que soient les circonstances qui sont à l'origine de la responsabilité.

La conférence de Montréal n'a donc pas admis, comme le demandait le Gouvernement français, la possibilité d'une réparation du préjudice subi au-delà de cette limite en cas de faute intentionnelle du transporteur ou de son préposé, même constatée par un jugement répressif ayant l'autorité de la chose jugée.

Dans les dispositions protocolaires figurent les clauses de réserve qui ont été insérées à la demande des Etats-Unis et qui permettent aux Etats qui le désirent de ne plus être liés par les dispositions de la Convention de Varsovie et du Protocole de La Haye dans leurs relations avec les Etats parties à Varsovie et à La Haye qui ne ratifieraient pas les Protocoles n° 3 et 4.

Il peut s'agir de pays socialistes et de certains pays en voie de développement car la plupart des Etats occidentaux ont déclaré leur intention de ratifier ces Protocoles dès maintenant ou aussitôt après leur ratification par les Etats-Unis.

Le Gouvernement français a précisé qu'il n'entendait pas user de cette possibilité et qu'il désirait maintenir un régime conventionnel avec les pays qui ne ratifieraient pas les Protocoles n° 3 et 4.

Le Protocole n° 4 fixe également dans ses dispositions protocolaires les règles applicables à la ratification et à la renonciation par les parties signataires ainsi qu'à l'adhésion de tout Etat non signataire.

Enfin, comme les Protocoles n° 1, 2 et 3, le Protocole n° 4, lorsqu'il aura réuni les ratifications de trente Etats signataires, entrera en vigueur entre ces Etats le quatre-vingt-dixième jour après le dépôt du trentième instrument de ratification.

CONCLUSION

Ces quatre Protocoles adoptés à la conférence diplomatique de Montréal en 1975 procèdent à une simplification de la documentation conforme aux exigences actuelles du commerce international, apportent une amélioration au sort des victimes d'accidents aériens en relevant sensiblement les nouveaux plafonds de responsabilité en ce qui concerne les passagers et contribuent à l'unification des règles relatives au transport aérien international en évitant que les indemnités versées à ces victimes diffèrent suivant leur origine ou leur destination finale.

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous demande d'adopter le projet de loi qui nous est soumis.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

Est autorisée la ratification du Protocole additionnel n° 1 portant modification de la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, signée à Varsovie le 12 octobre 1929, fait à Montréal le 25 septembre 1975, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Art. 2.

Est autorisée la ratification du Protocole additionnel n° 2 portant modification de la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, signée à Varsovie le 12 octobre 1929, amendée par le Protocole fait à La Haye le 28 septembre 1955, fait à Montréal le 25 septembre 1975, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Art. 3.

Est autorisée la ratification du Protocole additionnel n° 3 portant modification de la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, signée à Varsovie le 12 octobre 1929, amendée par le Protocole fait à La Haye le 28 septembre 1955 et par le Protocole fait à Guatemala le 8 mars 1971, fait à Montréal le 25 septembre 1975, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Art. 4.

Est autorisée la ratification du Protocole additionnel n° 4 portant modification de la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, signée à Varsovie le 12 octobre 1929, amendée par le Protocole fait à La Haye le 28 septembre 1955, fait à Montréal le 25 septembre 1975, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document n° 252 (1980-1981).