

L'INTERPRETATION DE L'ACCORD AERIEN
FRANCE-ETATS-UNIS DU 27 MARS 1946

*Sentence arbitrale du 22 décembre 1963 **

par

Charles DE VISSCHER

Professeur émérite à l'Université de Louvain
Ancien juge à la Cour permanente et à la Cour internationale de Justice

La sentence rendue par le Tribunal arbitral franco-américain (président : Roberto Ago; arbitres : Henry de Vries, Paul Reuter) est de celles qui contribueront à enrichir la jurisprudence internationale en matière d'interprétation des traités internationaux. Elle se distingue de beaucoup de sentences arbitrales par le souci constant et très apparent des arbitres de mettre au service de la recherche de l'intention commune des parties toutes les ressources de la logique juridique appuyée sur les critères les plus généralement reconnus.

A la suite de l'échec, au lendemain de la Conférence de Chicago (1944) sur l'aviation civile d'un accord multilatéral, le Gouvernement des Etats-Unis prit l'initiative de la conclusion d'un réseau d'accords bilatéraux.

C'est dans un tel cadre que les Etats-Unis et le Royaume-Uni conclurent l'accord dit des Bermudes qui devait exercer une influence considérable sur la rédaction des accords bilatéraux d'après-guerre en matière d'aviation civile. Cet accord fut communiqué le 27 février 1946 par les autorités américaines au Gouvernement français, en vue de la conclusion d'un accord permanent adapté aux conditions nouvelles des transports aériens. Les négociations finales aboutirent à la conclusion de l'Accord sur les services de transport aérien Etats-Unis-France, en date du 27 mars 1946, qui, avec une Annexe, était accompagné de deux tableaux indiquant les routes pouvant être desservies par les entreprises de transport aérien des Etats-Unis.

Aux termes de l'article XIII de l'Accord il était permis à chacune des parties contractantes de demander à tout moment à se consulter avec l'autre en vue d'apporter à l'Accord ou à son Annexe « tout amendement qui, à l'expérience, paraîtrait désirable ». Aux termes de la Section VII de l'Annexe les modifications

* Le texte de la sentence a été publié dans la *R.G.D.I.P.*, 1965, pp .189 et ss.

par une partie contractante des lignes aériennes mentionnées aux tableaux ne seraient pas considérées comme des modifications à la dite Annexe à l'exception toutefois de celles qui affecteraient les points desservis par ces lignes sur le territoire de l'autre partie contractante. En conséquence, les autorités aéronautiques de chaque partie contractante étaient autorisées à « procéder unilatéralement à une telle modification sous réserve de sa notification sans délai aux autorités aéronautiques de l'autre partie ». Il était prescrit qu'au cas où une objection serait faite par ces dernières à une nouvelle escale en pays tiers, les autorités aéronautiques des deux parties contractantes se concerteraient afin de parvenir à un accord satisfaisant.

Jusqu'aux derniers mois de 1950, l'application de l'Accord de 1946 ne donna lieu à aucune contestation. Mais, en décembre 1950, la question de la desserte de Beyrouth par la Pan-American Airways (P.A.A.) fut soulevée par la délégation française, celle-ci estimant au moins « discutable » l'inclusion prétendue implicite de Beyrouth dans le terme « Proche-Orient ».

Plus net fut le désaccord qui s'affirma, au printemps 1955, au sujet de l'instauration en faveur de la compagnie américaine de deux services hebdomadaires pour Téhéran via Paris-Rome-Beyrouth et Damas. Il y était objecté, du côté français, que Téhéran était trop au nord pour se situer sur une route « raisonnablement directe » vers l'Inde et que l'Iran appartenait au « Moyen-Orient » et non pas au « Proche-Orient ». Cette discussion de terminologie devait par la suite tenir une place importante dans la sentence arbitrale. En fait, ladite desserte, bien que renforcée par la suite, n'a pas donné lieu à d'autres incidents jusqu'aux derniers mois de 1961.

Par contre, une nouvelle difficulté se présenta à l'occasion de l'ouverture, en fin 1955, d'une ligne New York-Istanbul via Paris à la fréquence de quatre services par semaine. Cet itinéraire fut, du côté français, déclaré non conforme à l'Accord aérien de 1946 : « Il doit être entendu, disait une note française du 11 octobre 1955, que l'exploitation de cette ligne ne comporte aucun trafic commercial entre Paris et Istanbul ». Le Gouvernement des Etats-Unis contesta aussitôt cette façon de voir : tout en admettant que la Turquie n'était pas spécifiquement mentionnée dans la route du tableau I, « ce pays y était néanmoins inclus, attendu que la description de la dite route contenait le terme *Near East*, lequel est généralement considéré dans la pratique courante comme comprenant la Turquie ».

Le 3 novembre 1955, le Ministère français des Affaires étrangères contestait expressément l'étendue attribuée par la note américaine au terme « Proche-Orient ». D'une part, il déclarait que le tracé conventionnellement adopté de la route n° 1 « indiquait sans équivoque qu'il n'avait pu être question d'accorder aux sociétés américaines des « droits commerciaux en Turquie », le tracé en question ne pouvant comporter d'escale en Turquie, vu que l'expression « Proche-Orient » n'y figurait qu'entre l'Egypte et l'Inde, et de ce fait, apparte-

nait à une autre route ». D'autre part, le Gouvernement français ne se déclarait disposé à admettre les modifications unilatérales envisagées à la Section VII de l'Accord que pour les seuls changements concernant le choix des escales sur un même territoire. L'opposition française à l'exercice de droits commerciaux entre Paris et les escales turques fut intégralement maintenue.

Une crise plus vaste dans les relations aéronautiques des deux pays se manifesta au cours des négociations à partir du mois d'octobre 1957 à la suite de nouvelles demandes de desserte introduites par la délégation américaine. Les négociations n'aboutirent à aucun arrangement relatif à la question turque. Toutefois le procès-verbal qui en fut dressé enregistrait un accord des parties relativement à l'interprétation de la Section VII de l'Annexe à l'Accord : la délégation américaine y donnait l'assurance qu'elle ne tenterait jamais « d'ajouter, sous le couvert de la Section VII, un point à une route sous prétexte que ce point figurait dans la description d'une autre route de l'Annexe ». Elle y reconnaissait également que « les points nouveaux introduits dans le tracé d'une route devaient se situer dans le faisceau général des lignes de cette route » et que de tels points « devaient respecter la description de cette route telle qu'elle figurait dans le tableau des routes ». Elle donnait enfin l'assurance qu'elle n'interpréterait jamais la Section VII comme lui donnant le droit « d'ajouter sur une partie d'une route définie au tableau des routes par une énumération de points, de pays, ou de régions, de nouveaux points qui se trouveraient en dehors de ces points, de ces pays ou de ces régions expressément énumérés et qui ne se situeraient pas dans le faisceau général des lignes de cette route ».

La délégation française marqua son accord sur ces divers points.

Par la suite et en vertu d'un échange de notes consignant des concessions mutuelles (5 avril 1960), la P.A.A. fut autorisée à effectuer trois services hebdomadaires via Paris-Rome-Istanbul-Ankara avec prolongement jusqu'à Bagdad.

En septembre 1961, de nouvelles difficultés surgirent au sujet de la substitution dans l'itinéraire de la P.A.A. de Téhéran à Bagdad sur la ligne pour la Turquie. Cette substitution ne fut admise, du côté français, que sur la base d'autorisations provisoires « sans droits de trafic entre Paris-Istanbul et Ankara, mais avec droits de trafic entre Paris et Téhéran.

Aucune entente n'étant intervenue dans les délais prévus par ces autorisations provisoires au sujet de la desserte de Téhéran par la P.A.A., les autorités françaises prirent acte de l'échec des négociations. En conséquence, à dater du 31 octobre 1962, les services P.A.A. pour Téhéran, soit via Istanbul et Ankara, soit via Beyrouth furent effectués sans droits de trafic entre Paris et Téhéran tout comme entre Paris-Istanbul et Ankara.

La situation étant ainsi parvenue à un point mort, le Gouvernement des Etats-Unis fit savoir au Gouvernement français qu'il lui paraissait nécessaire de

soumettre la question à l'arbitrage prévu par l'article X de l'Accord aérien. Le Gouvernement français ayant donné son assentiment, le compromis d'arbitrage fut signé à Paris le 22 janvier 1963.

En exécution dudit article, le Gouvernement français désigna comme arbitre le professeur Paul Reuter, membre de la Cour permanente d'arbitrage. Le Gouvernement des Etats-Unis, de son côté, désigna le professeur Milton Katz. Celui-ci ayant été amené à démissionner en raison d'autres engagements fut remplacé par M. Henry P. de Vries, professeur à l'Université de Columbia. Les arbitres désignés par les deux parties n'ayant pu parvenir à se mettre d'accord sur le choix du troisième arbitre s'adressèrent au Président de la Cour internationale de Justice lequel désigna M. Roberto Ago, professeur à l'Université de Rome, membre de la Cour permanente d'arbitrage.

*
**

Le Tribunal arbitral a procédé tout d'abord à une confrontation serrée et minutieuse des thèses en présence. Résumant celles-ci, il a constaté que les arguments avaient surtout tourné autour des cinq points suivants : a) La signification du terme « Proche-Orient » dans les usages; b) L'interprétation du texte de l'Accord de base du 27 mars 1946 et en particulier du tableau II de l'Annexe relatif aux « routes pouvant être desservies par les entreprises de transport aérien des Etats-Unis »; c) la portée des négociations préalables à la conclusion de l'Accord; d) la possibilité ou non d'utiliser dans l'espèce la Section VII de l'Annexe et spécialement de faire usage de la procédure unilatérale qui y était prévue, au lieu de la procédure consensuelle prévue par l'Accord; e) l'appréciation de la conduite des parties postérieure à l'entrée en vigueur de l'Accord.

L'exposé de droit, œuvre propre du Tribunal, mérite de retenir toute l'attention par le souci constant qui s'y reflète de se conformer rigoureusement aux principes et méthodes d'interprétation en matière de traités généralement acceptés par la jurisprudence internationale et par la doctrine. La jurisprudence des deux Cours de La Haye y est fréquemment invoquée.

S'attachant tout d'abord au texte de l'Accord de 1946, la sentence relève que pour en interpréter correctement les clauses il était impossible d'isoler une expression donnée, comme celle de « Proche-Orient ». « L'interprétation, en tant qu'opération logique visant à établir avec le maximum de certitude l'intention commune des Parties, ne saurait parvenir à fixer le sens à attribuer à un terme figurant dans une clause du traité que dans le cadre et en fonction de la clause tout entière. A son tour, une clause doit être interprétée par référence au contenu du traité pris dans sa totalité; et si l'accord est accompagné d'autres actes qui le complètent ou le modifient, la clause doit être interprétée en tenant compte, si nécessaire, de l'ensemble de tous ces actes. »

L'expression « Proche-Orient » n'ayant, de l'avis du Tribunal, pas une acception unique, généralement acceptée et nettement définie, les arbitres n'ont

pu lui découvrir un sens « naturel » tel que celui de la Cour permanente de La Haye a pu attribuer au terme « Groenland » dans son arrêt du 5 avril 1933. Mais le recours au contexte vint à éclairer le sens, indécis en soi, du terme. L'élément essentiel pour retrouver l'intention des parties se dégageait ici de trois critères : l'emplacement du terme « Proche-Orient » dans la suite des termes employés pour décrire la route 1; les caractères différentiels de l'expression comparée avec les termes qui figurent soit dans la description de la même route, soit dans celle des autres routes; les critères adoptés par l'Accord dans la détermination des différentes routes, ainsi que la notion même de route aérienne qui s'en dégage. Cette dernière considération a conduit le Tribunal à envisager la configuration de la route comme correspondant à un vaste couloir aérien lequel représente « le tracé général de la route par opposition au tracé ou itinéraire spécifique formé par la succession des points qui, à l'intérieur du tracé général, seront effectivement touchés par les services aériens du pays auquel la route est attribuée ».

Le système suivi par l'Accord de 1946 se caractérise à cet égard comme « particulièrement flexible », le tracé général y apparaissant comme comprenant un faisceau de lignes possibles offrant à l'Etat bénéficiaire « une série de points potentiels concernant le trafic aérien vers les différents points situés dans le tracé général de la route » sous la réserve essentielle que « les limites extérieures du couloir qui représente le tracé général de la route ne peuvent pas être dépassées ».

Sur la base de ces différents éléments d'interprétation de l'Accord de 1946, le Tribunal estime que son texte et en particulier le tableau II de son Annexe n'autorisent pas à conclure que les zones où se situent respectivement les escales d'Istanbul et d'Ankara et celle de Téhéran auraient été comprises dans le tracé général de celle qui est décrite comme la route I au tableau II de l'Annexe, et en particulier dans la partie de ce tracé général qui est indiquée par l'emploi du terme « Proche-Orient ».

C'est à la même conclusion que le Tribunal est arrivé sur la base des travaux préparatoires de l'Accord de 1946, ce que la sentence désigne comme « l'histoire documentaire des négociations préalables à l'Accord ». Se référant, comme il l'a fait chaque fois que l'occasion lui en a été donnée, à la jurisprudence des Cours de La Haye, il observe que l'utilisation des négociations trouve ici une justification particulière dans la circonstance que les communications adressées au Gouvernement français par les autorités américaines étaient de nature à éclairer ce Gouvernement « sur les mécanismes d'élaboration de la politique aérienne aux Etats-Unis et sur la portée des demandes d'autorisation de desserte des routes qui étaient adressées à la France ». L'essence du système se dégageait des documents remis aux autorités françaises dès 1945. L'indication de l'itinéraire spécifique des routes (*specific route*) effectuée par une description point par point devait être accompagnée pour les routes internationales par l'indication

d'un tracé général (*general route*) portant sur les zones (*areas*) au sein desquelles l'itinéraire spécifique aurait pu bénéficier d'une certaine flexibilité.

Ces communications avaient fourni au Gouvernement français « une vision concrète des routes futures envisagées par le Gouvernement américain tant dans leur orientation que dans leur épaisseur; elles y apparaissaient comme séparées aussi bien dans leur aspect général que dans leur aspect spécifique, chacune gardant ainsi une individualité bien distincte ». Rapprochées des clauses de l'accord des Bermudes conclu par les Etats-Unis avec le Royaume-Uni et proposé par le Secrétaire d'Etat américain comme base de l'accord à conclure avec la France, elles faisaient apparaître les *buts du traité*, buts ou objectifs fondamentaux dont la détermination, conformément toujours à une jurisprudence bien établie, est qualifiée « comme un moyen subsidiaire légitime d'interprétation des traités ».

Ces communications réitérées et concordantes avaient contribué à susciter chez le Gouvernement français une idée bien arrêtée du tracé général et spécifique de la route qu'on lui proposait et sur laquelle on lui demandait d'accorder des droits. Les autorités américaines avaient ainsi fait naître dans l'esprit de leurs interlocuteurs français une interprétation restrictive du terme « Proche-Orient », celle-ci se trouvant par ailleurs justifiée par le principe général qu'entre deux interprétations possibles préférence doit être donnée à celle qui comporte pour la partie obligée des obligations moins étendues. Il en résultait qu'au moment de l'accord de 1946 les escales d'Istanbul et d'Ankara, aussi bien que celle de Téhéran, ne pouvaient être considérées comme ayant été incluses par les parties contractantes, au moment de l'Accord, dans la zone désignée par le terme « Proche-Orient » dans la description de la route 1 du tableau II.

Quant à la question de l'applicabilité de la procédure unilatérale de modification prévue à la Section VII de l'Annexe, le Tribunal émet l'avis que cette procédure spéciale et de nature plutôt exceptionnelle n'avait été prévue que « pour permettre des modifications de l'itinéraire ou des itinéraires spécifiques établis à l'intérieur du tracé général de la route, et non pour apporter par voie unilatérale des changements au tracé général lui-même ».

Particulièrement intéressante du point de vue des méthodes d'interprétation est la partie finale de la sentence arbitrale consacrée d'une part à la pratique suivie dans l'application de l'Accord aérien envisagée comme moyen d'interprétation de ce dernier, d'autre part à la conduite des parties en tant que source possible de modifications ultérieures.

Sous le premier aspect la pratique des parties confirmait les conclusions atteintes par le Tribunal sur la base de l'examen du texte, du contexte et des travaux préparatoires. Cette pratique cessa d'être concordante et, par conséquent, cessa de pouvoir être utilisée comme moyen supplémentaire d'interprétation de l'Accord lui-même à partir de l'été 1950 du fait d'une action progressive du Gouvernement américain et de la P.A.A. visant à effectuer via Paris la

desserte de nouvelles escales toujours plus éloignées, desserte contre laquelle le Gouvernement français, de son côté, s'était progressivement raidi.

Plus délicate était l'appréciation de la conduite postérieure des parties envisagée non plus simplement comme un moyen utile aux fins de la détermination de l'intention commune des parties lors de la conclusion de l'Accord de 1946, mais comme « source possible » de modifications audit Accord, en prenant cette fois en considération moins de nouveaux accords formels que des cas où un consentement au moins implicite devait se déduire de certaines attitudes, tel le silence gardé alors qu'il y avait possibilité de soulever une objection ou le fait d'avoir laissé tomber ou de n'avoir pas renouvelé une objection primitivement soulevée. Le Tribunal a estimé que la conduite des autorités françaises offrait de multiples exemples de telles attitudes. Sur ces points la sentence arbitrale du 22 décembre 1963 apporte une précieuse contribution à l'étude de la notion et des conséquences des assentiments implicites.

La décision du Tribunal fut, en réponse à une première question, qu'une entreprise aérienne des Etats-Unis a le droit d'exploiter des services aériens internationaux entre les Etats-Unis et la Turquie via Paris, mais qu'elle n'a pas le droit de transporter du trafic embarqué à Paris et débarqué à Istanbul, Ankara ou en d'autres points en Turquie, ou embarqué à Istanbul, Ankara ou en d'autres points en Turquie et débarqué à Paris.

Sur la deuxième question, la décision fut qu'une entreprise aérienne des Etats-Unis a le droit d'exploiter des services aériens internationaux entre les Etats-Unis et l'Iran via Paris et qu'elle a le droit de transporter du trafic embarqué à Paris et débarqué à Téhéran ou en d'autres points en Iran, ou embarqué à Téhéran ou en d'autres points en Iran et débarqué à Paris.