

II

ETUDES

# LES AEROPORTS DANS LE CADRE DU MARCHÉ COMMUN

par

Michel de JUGLART

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris

L'Europe est un continent sur lequel sont juxtaposées de nombreuses nations avec des aviations souvent très développées. Cependant, les transports aériens en Europe sont encore loin de connaître les prodigieux développements qu'ils connaissent sur le continent américain (et cela aussi bien aux U.S.A. qu'en Amérique du Sud). Il est possible d'invoquer ici une série de raisons expliquant cette situation. Elle est due, tout d'abord à l'exiguïté — aéronautiquement parlant, bien entendu — des frontières européennes; l'affirmation prend toute sa force avec l'aviation à réaction. On peut invoquer aussi la densité et la qualité du réseau européen routier et ferroviaire. Cependant, toutes ces raisons de caractère technique, géographique ou économique ne semblent pas absolument déterminantes. L'évolution du transport aérien européen peut être envisagée dans une perspective optimiste, et cela non seulement en ce qui concerne le transport de passagers, de la poste et des marchandises de faible volume et de grande valeur (domaines dans lesquels est cantonné, grosso modo, le transport aérien d'aujourd'hui), mais aussi en ce qui concerne les transports de marchandises de grand poids et d'important volume. L'intégration économique européenne contribuera certainement à l'accélération de cette évolution des transports aériens en Europe.

---

(\*) Cette étude a été présentée au second Cours international du Droit des Transports, organisé par l'Université de Trieste (Août-septembre 1961).



Nous nous maintiendrons souvent volontairement dans une terminologie vague, en parlant plutôt d'Europe que des six pays du marché commun actuel. En effet, la Grande-Bretagne et "les sept pays du libre échange" se joindront très probablement aux six autres; il semble que cela ne soit qu'une question de délai. La Grèce sera aussi, bientôt peut-être, un nouveau membre de ce marché commun élargi, ainsi que la Turquie. C'est pour cela, en ayant ainsi une perspective assez étendue devant nous, que nous avons cru opportun d'envisager le problème dont l'étude nous a été proposée sur un plan plus large que celui des six pays du marché commun d'aujourd'hui.

D'autre part, nous ne pensons pas que les problèmes juridiques d'une politique commune des aéroports dans le cadre du marché commun européen présentent quelque chose de fondamentalement nouveau. Il s'agit, dans ce cas aussi bien que sur le plan international en général, de lever certaines barrières qui s'opposent au développement du transport aérien; il s'agit d'unifier la réglementation juridique du transport aérien, soit par la voie de l'internationalisation du régime juridique de certains de ses domaines (dont celui de l'infrastructure n'est pas le moins important), soit par la voie d'une coopération bilatérale ou même multilatérale qui doit aboutir à un alignement idéal des législations nationales<sup>1</sup>.

Il apparaît alors que ce que l'Europe présente de particulier à l'heure du marché commun en ce qui concerne les problèmes juridiques des aéroports des pays intéressés, c'est l'urgence d'une unification en vue d'activer le développement valable et suffisant des transports aériens dans son sein. C'est l'occasion pour nous d'exprimer, dès le début, notre optimisme quant à l'aboutissement satisfaisant de cette mise en commun des législations nationales concernant les aérodromes et l'instauration des aérodromes internationaux européens, étant donné, d'un côté la nécessité d'une

---

1) de Juglart, *Traité de Droit Aérien*, 1952, nos 110 et sv.; Aumonier, *Le Statut des aérodromes internationaux*, Rapport au 10. me Congrès du Comité Jur. internat. de l'Aviation, *Rev. Gen. de l'Air (R.G.A.)*, 1948, 145; G. Ladet, *L'exploitation des aéroports étrangers*, *Rev. du Secrét. général de l'aviat. civ. et commerc. franç.*, n. 97, IX, 1958, 27.



unification assez complète et de l'autre une certaine communauté de fait, communauté de civilisation surtout, qui doivent infailliblement orienter dans le sens voulu cette évolution<sup>2</sup>.

Il faut reconnaître cependant que pour l'instant toutes les tentatives ou réalisations de coopération européenne organique en matière de transport aérien se sont limitées à des domaines autres que celui de l'infrastructure. Il y a, certes, la création d'un aéroport interétatique (ou plus précisément de l'aéroport franco-suisse de Bale-Mulhouse) et celle de l'aéroport franc de Shannon, que nous examinerons ultérieurement à titre de précédents encourageant à une politique européenne de l'internationalisation de certains aéroports. Mais les exemples cités sont les seuls, d'ailleurs, non seulement en Europe, mais dans le monde. Ce n'est pas seulement à cette sorte de coopération internationale que nous avons pensé plus haut en parlant de la coopération organique. Nous avons visé surtout le défaut d'organes européens permanents (consultatifs ou délibérants) spécialisés en matière d'infrastructure aérienne, ou même plus précisément, en matière d'aérodromes. C'est ainsi qu'un important organisme dont le compétence s'étend aux six pays du marché commun — l'Eurocontrôle prévu pour contrôler l'espace aérien des pays en question audessus de 6.000 mètres — est absolument étranger aux problèmes de l'infrastructure. Si les débuts du fonctionnement de l'organisme ont été retardés, c'est en raison des négociations avec la Grande-Bretagne désireuse d'y adhérer (on consultera à ce sujet la déclaration à l'Assemblée Nationale française, le 23.11.1960, de M. R. Buron, ministre des Travaux Publics, des Transports et du Tourisme). Un autre organisme Air-Union, est envisagé en vue de créer la coopération entre les compagnies intéressées.

Comment s'expliquer alors cette mise au second plan d'une collaboration européenne en matière de l'infrastructure aérienne? Peut-être pourrait-on mettre en avant ici le fait que les pays en cause avaient une infrastructure relativement développée, ce qui leur a permis d'exclure cet objectif du premier plan de leurs préoccupations immédiates. Mais on s'est rendu compte qu'à un cer-

---

2) Chauveau, Le problème des aérodromes, Rev. de la Méditerranée, n. 48, Mars-Avril 1952.



tain moment, à un certain degré du développement des transports aériens internationaux, pour permettre leur efficacité, il ne suffit pas d'avoir des aérodromes correspondant aux exigences techniques minima; il faut absolument que le champ de cette collaboration s'étende au domaine économique (grâce à une unification des régimes juridiques des aérodromes, notamment en ce qui concerne les régimes des responsabilités pouvant être engagées dans le cadre des activités s'y effectuant).

On a commencé alors par réunir quelques conférences sur certains problèmes particuliers concernant les aéroports (notamment les conférences sur les simplifications des formalités des contrôles aux frontières de police, de douane et le contrôle sanitaire), puis à créer de véritables organismes spécialisés dans les problèmes des aéroports.

Aux Etats-Unis, il existe d'ailleurs une association des aéroports qui se réunit tous les ans : "American Airport Operations Council". Les aéroports européens y envoyaient d'abord des observateurs. Aujourd'hui ils y sont admis comme membres. C'est l'exemple américain, imposé par les nécessités réelles, qui a amené, en Europe, la création de l'association encore officieuse, des "autorités responsables des grands aéroports" qui se réunit annuellement.

Naturellement, la coordination des pays de l'Europe du marché commun, qui tend à donner une orientation nouvelle notamment dans le domaine économique (les redevances sur les aéroports), s'intègre souvent dans un cadre plus large de coordination. Cette transformation se réalise peu à peu au sein de l'O.A.S.I., qui, après s'être consacrée au domaine purement technique, s'intéresse, depuis 1956, c'est-à-dire à l'occasion de la première conférence qu'elle a réunie sur le sujet des redevances perçues sur les aéroports, aux problèmes économiques des aéroports.

Cependant, il faut reconnaître toute la difficulté d'une coopération des Etats dans le domaine économique et plus particulièrement en ce qui concerne les redevances perçues sur les aéroports. En effet, les systèmes d'organisation et les modes de gestion varient beaucoup avec les Etats<sup>3</sup>.

3) Cfr. au sujet du rapprochement entre les diverses législations



Une raison de cette diversité d'organisations et de gestions des aéroports tient à ce que les aéroports dépendent beaucoup des conditions locales: ils constituent en effet l'élément de communication entre la technique étroitement standardisée du transport aérien et la foule disparate des usagers et des services publics ou semi-publics intéressés à ce transport. S'il est possible, comme l'expérience l'a montré, d'uniformiser les règles techniques du transport aérien (car on s'adresse ici à des personnes qui ont les mêmes préoccupations et sont soumises aux mêmes disciplines, tout en utilisant un matériel et des techniques semblables), il serait au contraire illusoire de prétendre à l'uniformité intégrale pour les établissements opérant au contact même d'une grande cité, de ses organismes le plus divers et de groupes sociaux d'une grande variété (Conférence de M. Cot, directeur de l'aéroport de Paris, 1958, publication de l'Aéroport de Paris). Malgré tout, les civilisations économiques et juridiques des pays d'Europe occidentale étant relativement assez proches, certains systèmes juridiques régissant les aéroports, avec la collaboration qu'ils nécessitent, semblent pouvoir y être plus facilement efficaces que dans le domaine plus général de la société internationale.

Compte tenu de ces indications générales, nous diviserons notre exposé en deux parties. Dans une première partie, nous nous demanderons quel pourrait être le statut des aéroports dans le cadre du marché commun européen; puis, dans une seconde partie, nous indiquerons comment devrait être réalisée, dans ce cadre, la simplification des formalités frontalières.

#### PREMIÈRE PARTIE

##### ETUDE SUR L'AMENAGEMENT DU STATUT JURIDIQUE DES AEROPORTS, DANS LE CADRE DU MARCHÉ COMMUN EUROPEEN

Quelles sont tout d'abord les solutions susceptibles d'être retenues? Comment telle ou telle de ces solutions pourrait-elle être

---

dans le marché commun européen, la brillante étude de notre collègue R. Monaco, de la Faculté des Sciences Politiques de Rome, *Rev. Internat. de dr. comparé* 1960, n. 1.



appliquée dans le cadre du marché commun? Telles sont les questions qui vont retenir notre attention dans cette première partie.

1. Solutions susceptibles d'être retenues pour l'aménagement du statut juridique des aéroports dans le cadre du marché commun européen.

Lorsqu'on envisage les aéroports dotés d'un statut international plus ou moins accusé, il est, avant toutes choses, indispensable de préciser et de clarifier la terminologie; il ne s'agit pas là d'un travail de pure forme, étant donné qu'une terminologie mal adaptée et ambiguë risque souvent d'être à l'origine de véritables confusions de notions.

La Convention de Paris de 1919 (annexe H consacrée aux problèmes douaniers) désignait par aéroport "international" un aéroport sur lequel étaient installés ou juxtaposés des services de contrôle douanier de deux ou plusieurs Etats.

La Convention de Chicago de 1944, (annexe 9) définit l'aéroport international comme suit :

"Tout aéroport désigné par l'Etat contractant sur le territoire duquel il est situé, comme aéroport d'admission, destiné au trafic international et où s'accomplissent des formalités afférentes aux douanes, à l'immigration, à la santé publique, à la quarantaine agricole et autres procédures du même ordre".

Cette définition date surtout de la réunion de 1948, à Genève, du F.A.L. (division de l'O.A.C.I. chargé d'édicter des standards et pratiques recommandées dans le domaine des contrôles aux frontières), réunion au cours de laquelle il fut décidé de remplacer dans l'annexe 9 de la Convention de Chicago (Facilitations) l'expression l'aéroport "douanier" par l'expression l'aéroport "international"

La France avait proposé une expression plus appropriée: "aéroport à trafic international". Elle ne fut malheureusement pas suivie. Et cependant, c'est par référence à la définition de la Convention de Chicago qu'on parle de certains aéroports français, allemands ou italiens; ces aéroports sont pourtant nationaux au point de vue de l'exercice du droit de propriété, le caractère international n'apparaissant qu'au point de vue du trafic auquel ils sont destinés. Il aurait été préférable d'employer une formule plus explicite à leur



égard, par exemple, aéroports nationaux "ouverts à la circulation aérienne internationale". L'expression d'aéroport international employée par l'annexe 9 de la Convention de Chicago ne deviendrait à la rigueur acceptable que si l'on y ajoutait un adjectif possessif (français, allemand, italien) désignant l'Etat auquel appartient l'aéroport, c'est-à-dire sur le territoire duquel il se trouve.

A côté de ces aéroports "internationaux", dont nous venons de préciser la définition, il faut distinguer ce que nous appellerons les aéroports francs, les aéroports interétatiques, et les aéroports pleinement internationaux c'est à dire pourvus d'un statut juridique internationalisé à tous points de vue.

Les aéroports francs sont des aéroports nationaux dotés d'une zone franche à l'image des zones franches portuaires maritimes ou fluviales. Le seul exemple existant en ce sens est celui de l'aéroport de Shannon, en Irlande. Nous verrons plus loin les possibilités et l'intérêt de création de telles zones franches aéroportuaires dans les pays de l'ensemble européen que nous étudions.

Quant aux aéroports interétatiques, la majorité des auteurs emploie à leur égard le terme d'aéroport international. En effet, leur régime juridique est pour une part, internationalisé. Cependant, étant donné le degré de cette internationalisation et surtout le fait, qu'étant installé sur le territoire d'un Etat souverain qui conserve sa pleine souveraineté sur la portion du territoire intéressé nous préférons les désigner sous le nom d'aéroports interétatiques. Un autre critère est intervenu aussi dans ce choix. L'internationalisation de l'aéroport ne concerne ici que deux Etats ou un nombre limité d'Etats. Elle ne s'étend pas à un ensemble large d'Etats comme, par exemple, celui que réunit l'O.A.C.I. Cela nous semble constituer alors une formule valable pour la collaboration européenne aéroportuaire. Le seul exemple d'un tel aéroport est actuellement l'aéroport de Bâle-Mulhouse; nous allons envisager maintenant chacun de ces types d'aéroports.

#### *A) Les aéroports pleinement internationaux*

Ils n'existent pas encore dans les faits. Ils constituent "une figure à peine ébauchée de l'avenir" selon M. de La Pradelle. Ils supposent non seulement que leur gestion soit internationalisée,



mais aussi que la propriété du sol et des airs appartienne à la société internationale ou plutôt à un organisme international, tel l'O.A.C.I. ou un autre.

Le principal frein à leur réalisation est constitué par la résistance de l'Etat sur le territoire duquel l'aéroport doit se trouver, à abandonner sa souveraineté sur une portion de son territoire. La chose serait plus facilement concevable sur une partie du *no man's land* comme on en trouve des superficies sur notre globe. C'est surtout la haute mer qui a été prise en considération en ce sens. Quelques réalisations ont été tentées avec les "îles flottantes", aérodromes installés en plein Atlantique. Avec les progrès techniques et l'accroissement en rayon d'autonomie des avions, ces îles flottantes ont perdu de leur actualité tout au moins dans le sens de leur destination originelle. Elles se transforment en "navires stationnaires météorologiques", ou, à titre secondaire, en moyens de recherche et de sauvetage des avions en détresse en pleine mer. Cette facilité qui existe avec la haute mer (*res communis*) pour la création des aéroports pleinement internationalisés n'a d'intérêt que pour les relations intercontinentales américano-européennes.

A l'intérieur de l'Europe, la moindre superficie du territoire est accaparée par une souveraineté étatique déterminée. Même en Europe, où l'intégration économique, déjà en cours, paraît plus facilement réalisable qu'ailleurs, la création de ces aéroports internationaux semble très difficile.

Lors du Xème Congrès du C.J.I.A. tenu à Aix-en-Provence du 18 au 22 mai 1948, le plus grand défenseur de la possibilité de création des aéroports pleinement internationaux, M. de La Pradelle, s'exprimait parfois dans des termes voilés de relativisme et même d'incertitude. "Je veux bien être réaliste et suivre le Rapporteur lorsqu'il nous demande de suggérer aux gouvernants l'adoption d'une internationalisation plus modeste qui consisterait d'une part, à créer des aérodromes interétatiques sur le modèle corrigé de l'aéroport de Bâle-Mulhouse et, d'autre part, d'instituer des zones franches aériennes". Malgré tout, l'auteur estimait que l'internationalisation progressive pouvait ou devait se faire avant l'internationalisation des lignes aériennes.

On a dit aussi en faveur de l'instauration des aérodromes à statut pleinement international, que l'exterritorialité dont ils devront



bénéficiaire n'est pas une chose absolument nouvelle. Les Etats ont bien accepté que les ambassades en bénéficient. Il y a des précédents même en matière aéroportuaire. C'est ainsi que la Grande-Bretagne a cédé en 1940, aux U.S.A., pour 99 ans, les bases aériennes qui devaient servir, pendant la guerre, à la défense du canal de Panama et qui, depuis l'accord des Bermudes, ont été ouvertes à la circulation aérienne internationale.

Si l'on peut cependant être, dans une certaine mesure, optimiste quant à l'avenir de l'internationalisation du régime juridique de certains aéroports, on a plus de raison encore de l'être si la chose est considérée dans le cadre européen.

### *B) Les aéroports francs*

Depuis un certain temps déjà, et surtout depuis le fin de la guerre mondiale, on parle de la création de zones franches aéroportuaires maritimes ou fluviales.

La création d'une zone franche est avant tout une question d'opportunité économique. Il en va de même pour le choix du régime de la zone franche : zone franche seulement commerciale (zone d'entrepôt) ou zone franche commerciale et industrielle (zone d'entrepôt et de transformation industrielle).

Dans le cadre de l'ensemble européen qui vise à l'intégration économique, la création de telles zones franches ne présente pas un grand intérêt à la longue, lorsque cette intégration économique sera une oeuvre accomplie. Plus précisément, les zones franches aéroportuaires comme les autres n'auront plus de sens à l'intérieur de cette union douanière qui sera plus qu'une unité douanière, puisqu'il n'y aura pas de barrières douanières intérieures. La création de ces zones franches dans le cadre des aéroports situés sur les territoires des pays de l'Europe unie aura surtout un intérêt pour les transports aériens extérieurs, intercontinentaux. L'Europe, par sa position géographique sur le globe, constituera un trait d'union entre le monde occidental et le monde oriental. La plupart des lignes intercontinentales seront appelées à la survoler et peut-être à utiliser ses aéroports francs.

La France notamment est un pays qui, par sa position géographique, est poussé vers l'aménagement du régime de ses aéro-



ports et à la création des aéroports francs. Se trouvant au carrefour de grandes routes maritimes et aériennes, ses ports s'ouvrent sur trois mers les plus fréquentées du monde. C'est elle qui, à l'intérieur de l'ensemble européen considéré, semble avoir la meilleure position pour relier l'Europe avec le reste du monde.

Mais la création de zones franches suppose résolu, à côté de problèmes juridiques et économiques, les problèmes de caractère technique et géographique à savoir la coordination des transports maritimes, terrestres et aériens. Des études qui ont été faites en ce sens en France semblent désigner Marseille comme le lieu idéal de la réalisation du grand centre *Air-Mer-Terre*.

Lorsque le Sénégal faisait partie de l'Union française puis de la Communauté, Dakar semblait être inclus dans la politique française aéroportuaire pour être développé comme un grand carrefour des divers transports. (Dakar, Yoff, voir R.G.A., p. 663).

C'est encore une fois en Europe que se trouve le seul exemple d'un aéroport franc. L'aéroport de Shannon, en Irlande, a été constitué en aéroport franc pour les personnes et marchandises en transit, par la loi irlandaise dite *Customsfree Airport Act* du 5.XI. 1947. Mais comme il est apparu nécessaire de compléter économiquement l'aéroport franc de Shannon par un port franc maritime, ce dernier sera créé à Limerick, à quelques kilomètres seulement de l'aéroport.

L'expérience de l'aéroport de Shannon ne peut être qu'encourageante. Juridiquement et administrativement, économiquement aussi, l'aéroport de Shannon a donné satisfaction à tout le monde, à l'État Irlandais aussi bien qu'aux compagnies aériennes ainsi qu'aux voyageurs.

Les Américains qui se trouvent à l'origine de ce nouveau régime en ont envisagé un de même type à Madrid. Ces projets ne sont pas allés très loin, semble-t-il.

Les autorités suisses intéressées par cette idée ont fait des études en ce sens pour l'aéroport de Genève-Cointrin. Elles ont abouti à la conclusion (passagère d'ailleurs) que l'état actuel du trafic de l'aéroport ne justifie pas une telle internationalisation de son régime juridique et administratif.



### C) Les aéroports interétatiques

#### *Un précédent intéressant : " l'Aéroport de Bale-Mulhouse "*

Il est possible que deux ou même plusieurs Etats intéressés aient un intérêt commun, étant donné la nature et le volume de leurs échanges économiques, à créer un aéroport commun dont le régime serait ainsi, au moins partiellement, internationalisé. Cette solution est cependant liée à certaines données technico-géographiques. Il convient de faire préciser par les techniciens et les économistes surtout quels seraient les pays et quels seraient les aéroports qui pourraient ainsi donner lieu à une collaboration internationale. Au point de vue juridique, un fait est certain : les problèmes qui seront ainsi posés seront semblables à ceux que la création et l'organisation, ainsi que le fonctionnement de l'aéroport Bâle-Mulhouse a posés.

Le Droit international public et le Droit international privé ont connu l'institution d'établissements internationaux publics et privés, avant la première réalisation d'un tel aéroport. Mais, malgré tout, on a désigné l'aéroport Bâle-Mulhouse comme un "organisme nouveau en droit public"<sup>4</sup>. Si sa nature juridique n'est pas absolument nouvelle, une série de problèmes originaux ont été posés par la mise en oeuvre et son fonctionnement. Il est donc intéressant de noter que le premier et le seul exemple de la gestion internationale d'un aéroport soit un exemple européen. Pourtant, on sait qu'aux Etats-Unis, il est assez fréquent que les municipalités d'un même Etat s'associent pour créer une "authority" comme pour la gestion d'un aéroport. Seulement, il n'y a que très peu de cas où ces circonscriptions administratives de plusieurs Etats s'unissent pour gérer en commun un aérodrome. Même dans ce dernier cas, il n'est pas possible de parler d'une gestion internationale proprement dite, étant donné que les divers Etats fédérés (et encore moins

---

4) Rapport soumis à l'Assemblée Nationale française, au nom de la Commission des moyens de communications et du Tourisme, à la séance du 24.III.1950. On consulter également : **Kopke**, L'aéroport Bale-Mulhouse, *Rev. Gen. de l'Air*, 1948, 55; **Maurir**, sur la même sujet, *Bulletin du P.C.M.*, Janvier 1952; **Guinchard**, *Annuaire français de Droit international*, 1957, 668; **S. Bastid**, Une Commission de Conciliation franco-suisse, *Ann. franç. de dr. intern.* 1956, 436.



d'autres circonscriptions) n'ont aucune personnalité juridique internationale.

Nous examinerons dans les lignes qui suivent une série de problèmes juridiques qu'une collaboration internationale, ou plus précisément européenne d'un tel type, pourrait poser, en nous servant toujours, comme de base de référence, de la collaboration franco-suisse au sein de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

### *1) Nature juridique de l'aéroport interétatique*

Il s'agit tout d'abord d'un organisme juridiquement et financièrement autonome au sens de la notion française d'établissement public. On utilisera donc pour les aéroports interétatiques européens l'idée qui a prévalu lors de l'élaboration de la Convention franco-suisse de 1949, créant l'aéroport Bâle-Mulhouse. En effet, le choix a dû être fait entre une société mixte internationale<sup>5</sup>, un établissement international privé correspondant à la notion française de société privée ayant la personnalité morale de droit privé et un établissement public international (correspondant à la notion française d'établissement public - personne morale de droit public). "Il a paru préférable que cet organisme soit un établissement public plutôt qu'une société d'économie mixte, parce que tous les capitaux investis proviennent des collectivités publiques, parce que le déficit éventuel de l'exploitation est à la charge des Etats et enfin en raison de ce que le caractère de service public l'emporte sur le caractère commercial"<sup>6</sup>.

D'après les négociations franco-suisse, le régime privé s'imposerait, lorsque le déficit éventuel de l'exploitation devrait être couvert, non pas par des subventions publiques, mais par l'augmentation du prix des services rendus au public ou lorsque tous les capitaux investis ne proviendraient pas des collectivités publiques.

5) En vérité, comme il s'agissait d'une société mixte internationale, l'équivalent exact du Droit français serait la société d'économie mixte dont la nature juridique, est, aussi, mixte et non purement privée.

6) L'exposé des motifs du projet de la loi française de ratification de la Convention du 7.VII.1949, Assemblée Nationale française, session 1950, séance du 8.III.1950, annexe 9444, Journal Officiel, " Documents Parlementaires ", T. 1, p. 365.



A priori, il semble assez aisé de soumettre une société d'économie mixte au contrôle simultané de deux ou plusieurs gouvernements. Sa constitution s'avère aussi plus facile.

Il s'agit en somme de faire une option fonctionnelle dans chaque cas concret qui se posera. La reconnaissance de la personnalité morale peut se faire soit explicitement, soit implicitement. La Convention de 1949 le fait implicitement en reconnaissant à l'organisme institué les capacités juridiques nécessaires et suffisantes de la personnalité morale (Voir notamment l'article 7 du Cahier des charges, reconnaissant la responsabilité de l'aéroport pour les dommages résultant des travaux publics au sens français du terme).

## 2) *Le problème de la nationalité de l'aéroport interétatique*

Les aéroports, interétatiques au point de vue de leur gestion, sont, au point de vue de leur propriété, nationaux. Cela nous montre combien il est injustifié de les dénommer - internationaux! C'est ainsi que l'article 6 de la Convention créatrice de l'aéroport Bâle-Mulhouse précise que la "législation et la réglementation françaises sont seules applicables dans l'enceinte de l'aéroport".

L'internationalisation de l'aéroport n'est que partielle. Il reste fondamentalement français. C'est pour cela qu'il n'a que la nationalité française. D'ailleurs s'il est vrai que les établissements publics internationaux peuvent avoir plusieurs nationalités comme n'en avoir aucune, dans la grande majorité des cas ils en ont une seule, comme c'est le cas pour l'établissement que nous avons choisi comme exemple de base.

Bien que l'établissement soit fondamentalement français, bien que la loi française soit seule applicable dans son enceinte (en principe), dans certains cas, en fonction d'impératifs à caractère territorial ou d'ordre personnel, l'application de cette règle a dû être écartée.

Ainsi, par exemple, la moitié des membres du conseil d'administration sont nommés par les autorités suisses. D'autre part, la mise en oeuvre de la responsabilité des administrateurs échoit, selon le cas, soit au Gouvernement helvétique, soit au Gouvernement français. Il est admis également que l'infraction au secret pro-



professionnel est réprimée selon les législations nationales des intéressés (art. 10 al. 5 de la Convention).

Telles sont les directives applicables aux aéroports européens de type interétatique qui pourraient dans l'avenir invoquer telle ou telle nationalité.

### 3) Régime financier des aéroports interétatiques

#### a) Le problème des immunités fiscales des aéroports interétatiques

En principe, les établissements publics internationaux bénéficient d'immunités fiscales assez larges.

Le principal argument en faveur de la suppression des droits fiscaux d'un Etat sur un organisme public international réside dans un enrichissement injustifié qu'en aurait tiré l'Etat qui crée l'imposition.

Lorsque les droits fiscaux existent, ils sont reconnus notamment au profit de l'Etat du lieu du siège de l'établissement international.

Les immunités fiscales disparaissent dans le cas où l'établissement est au fond un établissement public national internationalisé. Il garde dans ce cas son allégeance nationale originelle. Il ne bénéficie pas d'immunités fiscales par rapport à l'Etat dont il a la nationalité. C'est le cas de l'aéroport Bâle-Mulhouse qui est un établissement public français-internationalisé. Ainsi, l'article 14 du Cahier des charges de l'aéroport Bâle-Mulhouse dispose que :

1. Les conditions d'application des impôts et taxes fiscales françaises à la charge de l'aéroport, feront l'objet d'un accord entre les deux Gouvernements.
2. Le personnel suisse domicilié sur le territoire français n'est assujéti à aucun impôt ni redevance dont les autres habitants des mêmes localités sont exempts.

Tout le problème de la soumission des aéroports aux impôts est à reconsidérer et unifier, en France, depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 8.V.1933. La situation est claire : les aéroports sont soumis à la contribution foncière.



*b) L'organisation financière des aéroports interétatiques*

L'autonomie financière est le principal élément d'une autonomie juridique réelle.

Il s'agit ici de rendre l'organisme indépendant des Etats et de lui permettre d'avoir des ressources propres.

Sur ce deuxième point, l'article 18 du Cahier des charges autorise l'aéroport Bâle-Mulhouse à percevoir des taxes (il s'agit en réalité de redevances) dans les conditions fixées par la Convention, les statuts et les cahiers des charges.

En ce qui concerne l'indépendance de l'aéroport par rapport aux Etats, elle est très difficilement réalisable.

Pour l'aéroport Bâle-Mulhouse, la nature et le montant des redevances à percevoir sur l'aéroport seront déterminées par le Conseil d'administration, mais doivent faire l'objet d'une ratification des autorités compétentes françaises et suisses (V. notamment l'article 8 du Cahier des charges).

L'agent comptable est placé sous l'autorité du Directeur du Conseil d'Administration de l'aéroport. Il est nommé, cependant, par arrêté du Ministre des Finances français, sur avis du Conseil d'administration de l'aéroport et après agrément du Conseil Fédéral suisse.

Par contre, le personnel propre de l'aéroport est nommé par l'aéroport lui-même.

*4) Le régime de la propriété*

En général, les établissements publics internationaux ne sont pas toujours propriétaires des biens qui constituent leurs moyens matériels d'action. L'Etat sur le territoire duquel l'aéroport est situé conserve, dans ce régime, la pleine souveraineté sur la portion de sa superficie occupée par l'aérodrome 7.

Il en va ainsi, par exemple, pour Bâle-Mulhouse situé en totalité sur le territoire français. Le sol est soumis au régime de la domanialité publique française.

7) " Je suis étonné que du côté français nous ayons maintenu cette prétention à l'exercice d'une compétence exclusive sur le terrain que nous considérons, par ailleurs, comme étant de lieu de rencontre et de collaboration des services publics des deux Etats voisins." (P. de La Pradelle).



Les installations existantes antérieurement, ainsi que les terrains qui existaient à l'origine, originaires de même que ceux que le Gouvernement français a dû acquérir par la suite sont mis à la disposition de l'aéroport (art. 2, al. 2 de la Convention).

L'établissement public international est propriétaire des biens et installations acquis et réalisés depuis sa création. Même les biens dont l'établissement est propriétaire sont soumis au droit français, en tant que biens d'un établissement public français, sous réserve des obligations internationales explicites ou implicites découlant de son internationalisation.

#### 5) *L'aménagement technico-administratif de l'aéroport*

L'ensemble des installations et bâtiments est divisé en trois secteurs :

a) Un secteur est affecté exclusivement aux services français. Il contrôle l'entrée et la sortie des passagers et des marchandises à destination et en provenance de la France.

b) Un autre secteur est affecté aux services suisses chargés du contrôle des entrées et sorties des passagers et des marchandises à destination ou en provenance de la France.

c) Un autre secteur est affecté aux services suisses chargés du contrôle des entrées et sorties des passagers et marchandises à destination ou en provenance de la Suisse.

d) Il y a un secteur commun. Il comprend les pistes et est affecté aux services généraux de l'aéroport. Les lois et règlements français et suisses y sont simultanément applicables. La priorité appartient aux lois et règlements du pays de sortie en cas de violation simultanée. La nature du mouvement de transport, son orientation explique la règle qui est logique.

Quant à l'aménagement de la zone environnante de l'aéroport, il est à mentionner que la législation relative aux servitudes aéronautiques s'applique réciproquement sur les territoires des Etats en cause.

La législation française s'est rendu compte de la nécessité de la collaboration des pays européens environnants, en déclarant dans



des textes récents (notamment l'Ordonnance du 3.1.1959 et le Décret du 24.IV.1960) que les servitudes peuvent être établies en France au profit d'un aérodrome situé sur le territoire étranger. C'est certainement l'exemple de l'hôtelier Viens et ses conflits avec les autorités de l'aéroport de Genève-Cointrin qui se trouvent à l'origine de ces dispositions.

2) L'application du statut dit des aéroports interétatiques dans le cadre du marché commun européen

A) Il est à remarquer que si la collaboration des pays européens en matière aéroportuaire doit passer par la voie des aéroports interétatiques au point de vue procédural, on doit chercher à éviter la lenteur de la mise en vigueur du statut de l'aéroport Bâle-Mulhouse. Il faut savoir que, dans ce dernier cas, il a fallu attendre trois ans pour que l'échange des instruments de ratification ait eu lieu. Il serait bon, par exemple, que les négociations prévoient la possibilité de la mise en application des conventions avant les notifications. En effet, il faut se rendre compte que, même lorsqu'il s'agit de constructions et installations au sol, l'aéronautique exige la rapidité. Des aéroports interétatiques sont appelés à se développer dans l'avenir. Un grand nombre d'aéroports n'a d'intérêt réel que pour un nombre limité de pays.

B) Précisons également que la Convention de Chicago (articles 77 et 28) ne s'oppose pas à l'internationalisation de certains aéroports par la voie des accords bilatéraux.

C) L'internationalisation des aéroports européens selon la conception des aéroports interétatiques pose, d'autre part, une série de problèmes techniques, économiques et juridiques.

1) Tout d'abord, au point de vue technique, ces aérodromes doivent être dotés d'un équipement complet et moderne permettant d'être utilisé avec une marge de sécurité suffisante par les types d'aéronefs qui peuvent être appelés à y atterrir. En ce sens, les moyens et les méthodes techniques doivent être uniformisées. Mais cette uniformisation se pose à la fois sur le plan européen et sur le plan international. C'est dans le cadre de l'O.A.S.I. et par la voie des "Standards" et "Pratiques Recommandées" qu'elle devra s'effectuer.



2) Au point de vue économique, il devrait y avoir un rapprochement des systèmes des redevances; ainsi, pourrait être institué un système de Clearing entre les divers aéroports à statut partiellement internationalisé.

3) Au point de vue juridique et administratif une série de problèmes se poseront avec les aérodromes interétatiques :

a) Les liaisons des services spécialisés sont à prévoir entre les aérodromes interétatiques.

b) Le personnel spécialisé sera recruté par chaque Etat, d'après les résultats d'un concours portant sur un programme commun à tous les Etats et déterminé par les services compétents de l'O.A.C.I. Ceci nous amène à souligner encore une fois que l'internationalisation du régime juridique des aéroports peut difficilement se limiter à quelques Etats, mais doit, pour être valable, concerner l'ensemble d'Etats participant à l'aviation civile mondiale.

c) Quant à la police de ces aérodromes elle sera assurée par l'Etat dont dépend celui-ci.

Les crimes et les délits ne portant pas atteinte à des sujets ou biens de cet Etat seront laissés à la compétence de l'Etat dont relèvent les auteurs.

d) Le commandant de l'aérodrome aura la charge de la sécurité et de la protection des personnes et des biens sur l'aérodrome.

e) La responsabilité contractuelle et délictuelle du transporteur devra également, dans toute la mesure du possible, être soumise à un ensemble de règles communes. A cet égard, le rôle joué par la Convention de Varsovie du 12 octobre 1929 (avec la modification apportée par le Protocole de la Haye le 28 septembre 1955) et par la Convention de Rome du 7 octobre 1952 sera considérable.

f) Unification des politiques des redevances perçues sur les aéroports.

Le problème est à envisager surtout lorsqu'on accepte le maintien des régimes juridiques nationaux des aéroports dans le cadre du marché commun. Il peut revêtir deux aspects : le premier est essentiellement juridique, à savoir l'unification des systèmes des redevances (fiscale ou commerciale). L'autre problème, de caractère économique, concerne le taux des redevances (unification et abaissement du montant des redevances).



Quant au problème de la nature juridique des redevances perçues sur les aéroports, il semble qu'il n'y ait pas de discordances entre les systèmes des principaux pays intéressés.

Si l'on considère, en effet, l'autorité compétente pour les établir (autorité administrative ou exécutive sans intervention préalable du législateur), ainsi que le principe selon lequel leur montant doit être déterminé (principe de l'équivalence entre le prix - redevance demandé et la valeur du service rendu) et enfin leur mode de perception (affectation des sommes perçues à la couverture des services), il semble qu'il s'agisse dans tous les pays de simples redevances (prix des services rendus) et non de véritables taxes fiscales<sup>8</sup>.

D'ailleurs, la distinction précisée apparaît surtout en droit français. Pour les aérodromes, elle a été étudiée en Jurisprudence et en doctrine. On devrait plutôt parler de jurisprudence et de doctrines contradictoires. En effet, alors que la Jurisprudence judiciaire, avec en tête la Cour de Cassation, a déclaré chaque fois qu'elle a eu à se prononcer sur cette question<sup>9</sup> que les sommes perçues sur les aérodromes concédés (étant donné que l'autorisation législative préalable en ce sens n'existait pas), la jurisprudence administrative est constamment dans le sens contraire<sup>10</sup>. La doctrine, elle aussi, était divisée. C'est surtout le Professeur Trotabas qui a opté pour la thèse de la nature fiscale.

Depuis le D. du 24.IX.1953 qui, pour la première fois, emploie le terme unique de redevance (au lieu de juxtaposer comme antérieurement taxes et redevances perçues sur les aérodromes) il n'y a plus de doute possible.

A l'étranger, dans les autres pays européens intéressés, la réglementation de ce problème ne semble pas pouvoir soulever la

8) Cour d'Aix, 2.V.1952, Dalloz 1952, p. 419 avec la note importante de M. Trotabas.

9) Cour de Cass., 28.II.1955, Actes Jur., éd. D.A. 1955, II, z.301 Drago, Observations.

10) T. Admin. de Marseille, 28.II.1955 (Act. jurid., 1956, p. 34, avec la note de M. Hémé):

— CE, Cie Air-France, 24.IV.1942;

— CE, Synd. prof. de la Station de pilotage d'Oran et de Mers-el-Kebir.



question de la nature juridique des prélèvements effectués sur les aérodromes par leurs exploitants et frappant les usagers.

En *Belgique*, les redevances pour l'usage des aérodromes sont fixées par les arrêtés royaux.

En *Italie*, les redevances applicables sur les aérodromes sont fixées et approuvées par le Ministre chargé de l'Aéronautique.

Aux *Pays-Bas*, c'est le Gouvernement néerlandais qui fixe les redevances à percevoir sur les aérodromes pour leurs usagers.

En *Allemagne*, la solution est, nous le croyons, semblable.

Au *Luxembourg*, aussi.

Si l'on dépasse le cadre du Marché commun actuel, la situation reste la même. Notamment au Royaume Uni, c'est le Gouvernement qui fixe les redevances.

En Suisse, les redevances doivent être soumise à l'approbation de l'Office Fédéral de l'Air.

## DEUXIEME PARTIE

### SIMPLIFICATION DES FORMALITES DE CONTROLE AUX FRONTIERES

#### DANS LE CADRE DE MARCHÉ COMMUN EUROPEEN

Exposé du problème : solutions à envisager

La simplification des formalités de contrôle aux frontières est un problème passager, actuel surtout pour la période transitoire de la mise sur pied du Marché commun européen. Une fois ce dernier installé définitivement, ces formalités seront quasi-nulles.

#### A) *Examen des solutions*

Cependant, pour l'instant, le problème est d'actualité. Son importance est grande parmi les transports aériens inter-européens, son importance est particulière étant donné les courtes distances. Les statisticiens ont établi que dans les voyages aériens dont la durée est inférieure à deux heures, l'acheminement des passagers entre les villes et les aéroports de départ et de destination, ainsi que l'exercice des contrôles au départ et à l'arrivée, prennent plus de temps que le voyage lui-même.



Avant de proposer la suppression ou la simplification des formalités frontalières on avait suggéré certains aménagements techniques dans l'exercice de ces contrôles. Ainsi, par exemple, on a indiqué que ces contrôles (d'entrée et de sortie) pourraient s'effectuer sur l'aéroport de départ : par exemple, les douaniers français pourraient être installés sur l'aéroport de Rome, de telle sorte que le contrôle d'entrée en territoire français ne serait pas effectué à Orly. Il s'agit d'appliquer sur les aéroports les pratiques en vigueur aux frontières des gares ferroviaires où les contrôles de sortie et d'entrée se suivent.

### *B) Objections soulevées*

Seulement la chose n'est pas facilement réalisable en matière de transports aériens qui, du fait même de leur nature, posent des problèmes différents sur ce plan. L'exemple probant en ce sens est celui de l'aéroport suisse Genève-Cointrin où, en vertu d'une Convention bilatérale franco-suisse de 1956, les contrôles douaniers et suisses sont juxtaposés. Cela doit permettre la suppression de tout contrôle sur l'aéroport d'Orly, par exemple, pour les passagers et marchandises à destination ou en provenance de Genève. Seulement la réalisation d'une telle rationalisation des contrôles aux frontières est liée à certaines conditions technico-géographiques. Quant aux empêchements de nature politique qui pourraient s'y opposer, ils ne sont pas déterminants à l'intérieur des pays du marché commun.

Cependant, on peut concevoir qu'un Etat s'oppose à cette installation sur son sol des représentants de la souveraineté étatique d'une puissance étrangère. Cette affirmation semble cependant plus valable dans la société internationale prise en général que dans le cadre européen considéré.

D'autre part, on a fait remarquer que la législation et la réglementation en matière douanière changeait fréquemment. Or, elles devraient être appliquées immédiatement et d'une manière uniforme. Il est à douter que les agents du contrôle-frontière disséminés selon le système précité sur de nombreux aéroports étrangers puissent le faire (P. de La Pradelle, Xe Congrès C.J.I.A.). De là est née l'idée d'un contrôle au cours du trajet. Il s'agit de transformer,



de "standardiser" les agents douaniers (Paul Chauveau, intervention lors du Xe Congrès du C.J.I.A., en 1948). C'est une idée qui mérite réflexion, à notre avis.

Le contrôle unique (simultané ou plutôt par juxtaposition des deux contrôles) au départ était réalisé en France dans les relations aériennes avec le Protectorat de Tunisie et avec l'Algérie. Le système a donné de bons résultats.

#### Organes compétents pour réaliser cette simplification

Avant de passer à l'étude concrète des organes compétents (dans le cadre national et européen) pour étudier, proposer et mettre en oeuvre des mesures de simplification nous tenons à exprimer encore une fois la nécessité et l'urgence de telles réformes dans les relations inter-européennes. La mise en service des avions à réaction, en abrégeant la durée des voyages, n'a fait qu'accentuer l'intérêt que présentent les modifications des différents contrôles sur les aéroports européens et pour les lignes européennes. Il semble d'ailleurs que les transports aériens soient soumis à des contrôles-frontière plus lourds que les transports maritimes ou terrestres. La fiche d'embarquement et de débarquement, la déclaration de bagage n'existent pas pour ces derniers. Au plus, les autorités chargées d'effectuer les contrôles montrent en général une vigilance plus grande sur les aéroports qu'ailleurs. Les conditions dans lesquelles ces contrôles s'effectuent sur les aéroports le permettent : les voyageurs s'y présentent, par exemple, d'une manière plus échelonnée et en groupes moins nombreux que les voyageurs des chemins de fer ou les voyageurs empruntant le bateau.

#### A) Organes compétents

Les administrations chargées des contrôles de police, de douane et de santé, les administrations chargées de l'aviation civile, les compagnies de transport aérien ainsi que les exploitants des aéroports sont conscients de la nécessité d'allègement des contrôles frontières pour permettre le plein épanouissement du transport aérien international.

Divers organismes sont spécialisés en la matière sur le plan mondial, régional (c'est à dire européen) et national.



— Sur le plan mondial, ces problèmes sont étudiés par la Division Fal de l'O.A.C.I. (Division de Facilitation du transport aérien).

— Sur le plan national, en France, comme dans de nombreux pays, un comité national Fal est créé, à l'instigation de l'O.A.C.I.

Le Comité français Fal a été créé en 1951. Il groupe les représentants du S.G.A.C.C., les représentants des administrations chargées des contrôles aux frontières, des entreprises de transport aérien et des exploitants d'aéroports. Une action coordonnée des autorités nationales des pays intéressés en ce sens peut donner certainement de bons résultats. Cette méthode d'unification européenne des législations relatives aux aéroports a l'avantage de la souplesse, en permettant aux divers Etats d'aller jusqu'au maximum d'allègement et d'adaptation en fonction de ses propres possibilités et nécessités.

— C'est l'O.A.C.I. elle-même qui a suggéré dans ce domaine des contrôles aux frontières aéroportuaires, comme dans de nombreux autres domaines du Droit aérien, une coopération régionale.

La France avait pris l'initiative et réuni à Cannes, en 1953 une conférence européenne pour étudier ces problèmes. Les résultats obtenus lors de la Conférence de Cannes ont été examinés au cours de la Conférence de Strasbourg (avril 1954), réunie sur le thème de la Coordination des Transports aériens en Europe.

#### *B) Réalisations émanant des organes français*

Quant aux mesures déjà réalisées, la France semble être le pays le plus libéral en ce sens, pour la zone européenne.

- Elle a octroyé une dispense de visa aux ressortissants de nombreux pays européens.
- Elle a supprimé l'obligation de présenter le manifeste sur les relations européennes en 3ème et 4ème liberté.
- La carte d'embarquement et de débarquement est simplifiée (8 rubriques au lieu de 20).
- La déclaration écrite de bagages est supprimée.
- Le manifeste de passagers est supprimé sur les relations intérieures et les relations Métropole-pays d'Outre-Mer.



D'autre part, étaient mises à l'étude en 1954 par le comité national (français) Fal, les mesures suivantes:

- suppression de l'obligation de présenter le manifeste de passagers sur les relations européennes en 5ème liberté;
- suppression de la carte d'embarquement et de débarquement;
- allègement du contrôle des bagages, en supprimant l'obligation de déposer la totalité de ceux-ci sur le banc de douane et en instituant un contrôle par sondage d'un faible pourcentage de bagages (10% par exemple).

Tels sont les principaux problèmes soulevés par l'étude qui nous a été confiée. Ils exigent, de la part des théoriciens et des praticiens, une très grande souplesse, un effacement des nationalismes traditionnels, une adaptation rapide aux exigences de notre époque. L'Europe constitue un tout; elle fait appel au Droit comme à l'Economie pour réaliser son unité dans des perspectives nouvelles et souvent audacieuses.

---