



**CANADA-EUROPE TRANSATLANTIC DIALOGUE:  
SEEKING TRANSNATIONAL SOLUTIONS TO 21ST CENTURY PROBLEMS<sup>1</sup>**

[labs.carleton.ca/canadaeurope/](http://labs.carleton.ca/canadaeurope/)

*Policy Brief Series  
May 2015*

**La reconnaissance de l'Union européenne à  
L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale: une perspective  
canadienne**

**Armand de Mestral<sup>2</sup> et Mathieu Vaugeois<sup>3</sup>  
McGill University**

**1. Introduction**

Au fil des ans, l'Union européenne (UE) a développé une politique commune dans le secteur de transport aérien. Le résultat de cette politique a conduit l'UE à s'approprier une part importante de la compétence de ses États membres dans ce domaine. Le *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* prévoit que les transports constituent une compétence partagée entre l'UE et ses États membres. Cependant, en développant un acquis législatif au cours des vingt-cinq dernières années, l'UE dispose désormais d'une part importante de la compétence qui était autrefois dévolue à ses États membres dans le secteur de l'aviation. Par exemple, l'UE a instauré le projet de « ciel unique européen », applicable à l'ensemble de ses États membres. De plus, elle a développé un corpus réglementaire couvrant

---

<sup>1</sup> The Canada-Europe Transatlantic Dialogue is funded by the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada under the Strategic Knowledge Cluster program.

<sup>2</sup> Professeur émérite, Chaire Jean Monnet en intégration économique internationale, Université McGill.

<sup>3</sup> Membre du Barreau du Québec et détenteur d'une maîtrise en droit LL.M. de l'Institut de droit aérien et spatial de l'Université McGill.

un spectre très large dans le domaine de l'aviation. Ainsi, il est possible d'affirmer que, sans pour autant disposer d'une compétence exclusive dans le domaine du transport aérien, la contribution de l'UE dans ce domaine est très importante. Toutefois, la matérialisation de cette compétence n'est cependant pas parfaitement reflétée dans l'instance décisionnelle internationale la plus importante dans le domaine du transport aérien soit, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI ou l'Organisation) où elle dispose officiellement d'un statut d'observateur *ad hoc*.

La présente étude vise à mettre en contexte la présence de l'UE à l'OACI tout en présentant la perspective du Gouvernement du Canada. Ainsi, les raisons institutionnelles empêchant l'UE de pouvoir accéder à la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (Convention de Chicago) seront présentées. À cet effet, nous examinerons les mécanismes utilisés par l'UE afin d'assurer sa présence à l'OACI. De plus, nous étudierons la stratégie mise de l'avant par la Commission Européenne en 2002 afin d'accroître la représentation de l'UE à l'OACI. Le fonctionnement de la coopération institutionnelle entre l'UE et l'OACI sera également analysé. Enfin, les effets de la représentation de l'UE à l'OACI pour le Canada, que ce soit à titre d'État hôte ou en sa qualité de membre du Conseil, seront présentées.

## **2. L'impossible adhésion de l'UE à la Convention de Chicago**

De nos jours, tout candidat souhaitant adhérer à la Convention de Chicago doit être un État souverain.<sup>4</sup> À cet effet, des recherches dans les *Travaux préparatoires* de la Conférence de Chicago ont permis d'établir que les délégués n'ont jamais discuté ou même évoqué la possibilité que ladite Convention puisse être ouverte à des entités possédant un autre statut juridique que celui d'un État.<sup>5</sup> La Convention ne prévoit pas de clauses permettant aux organisations régionales d'intégration économique (ORIE) de pouvoir devenir partie, comme c'est le cas dans d'autres organisations internationales. Considérant les dispositions actuelles de la Convention de Chicago, l'UE n'est pas un État au sens strict et est donc dans l'impossibilité de pouvoir adhérer à cet instrument et, par extension, de pouvoir devenir membre de l'OACI à part entière. Ainsi, à moins que l'UE ne devienne membre des Nations Unies, l'une des solutions théoriques à ce problème consisterait en un amendement à la Convention de Chicago. Néanmoins, la procédure prévue à cet effet est très complexe et nécessite souvent plusieurs années. Par exemple, certaines propositions d'amendements n'étant pas charges politiquement, telles que l'adoption

---

<sup>4</sup> Sur ce sujet voir Thomas Buergenthal, *Law-Making in the International Civil Aviation Organization*, Syracuse University Press, New York, 1969, aux pp 14 et ss. Par ailleurs, l'article 92 a) de la Convention de Chicago que cet instrument est « ouvert à l'adhésion des États membres des Nations Unies, des États associés à ceux-ci ».

<sup>5</sup> Voir les références précises de « Adherence to Convention » dans *Proceedings of the International Civil Aviation Conference*, vol 1 & 2, Chicago, The Department of State, November 1 – December 7, 1944, à la p 1407.

de la Convention de Chicago dans une autre langue, ne sont toujours pas en vigueur même près de vingt ans après leur adoption.

### **3. Le statut *ad hoc* de l'UE à l'OACI**

Les dispositions de la Convention de Chicago ne prévoient pas un autre statut que celui de membre. Ainsi, ladite Convention demeure silencieuse notamment sur le statut d'observateur ou encore sur celui d'État non-membre. Néanmoins, si la Convention de Chicago ne prévoit pas de statut autre que celui de membre, les principales instances de l'OACI prévoient dans leur règlement intérieur la possibilité d'inviter des États non-contractants ou encore des organisations internationales à certaines réunions. En effet, les organisations ou les États non-contractants peuvent se faire inviter afin d'assister à certaines réunions. Ils n'ont ni le droit de vote, ni la possibilité de présenter ou d'appuyer des motions, mais peuvent toutefois généralement intervenir dans les séances plénières et participer à des groupes de travail. Par conséquent, l'UE utilise à l'OACI ces mécanismes afin de pouvoir assurer sa représentation dans les instances pouvant la concerner. Ainsi, à défaut de pouvoir être membre à part entière de l'OACI, l'un de ses représentants est généralement en mesure de pouvoir assister aux réunions pouvant la concerner. Cette reconnaissance *ad hoc* s'est matérialisée dès 1989, suite à une demande de l'UE d'être ajoutée à la liste des organisations éligibles aux réunions de l'OACI pouvant la concerner. Par conséquent, la possibilité pour l'UE de pouvoir être sur cette dite liste, lui permet donc en théorie une reconnaissance similaire à celle octroyée à des organisations non-gouvernementales ou même des centres de recherche. Il est donc manifeste que cette reconnaissance ne reflète donc pas le réel statut de l'UE, ni sa contribution dans le domaine de l'aviation civile internationale.

### **4. La stratégie de la Commission Européenne**

La publication en 2001 d'un Livre blanc intitulé « Politique des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix » par la Commission a marqué un point tournant quant à la présence de l'UE à l'OACI. En effet, considérant l'acquis législatif développé par l'UE dans le domaine du transport aérien au cours des années 1990, la Commission mentionnait dans ce document que l'UE devrait s'exprimer d'une seule voix dans les instances internationales.<sup>6</sup> Un an après cette publication, la Commission a présenté au Conseil européen un document visant à l'autoriser à ouvrir et à conduire des négociations avec l'OACI, relativement aux conditions et aux modalités d'adhésion de l'UE dans cette organisation.<sup>7</sup> La Commission

---

<sup>6</sup> CE, *Livre blanc, La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, COM(2001) 370, Bruxelles, 12 septembre 2001, à la p 107.

<sup>7</sup> CE, Commission, *Recommandation de la Commission au Conseil visant à autoriser la Commission à ouvrir et à conduire des négociations avec l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sur les conditions et*

avait alors proposé une démarche en deux parties, soit l'amendement de la Convention de Chicago afin de permettre aux ORIEs de pouvoir être partie<sup>8</sup> et, à titre transitoire, l'obtention d'un statut d'observateur permanent. Dans ce document, il était indiqué que le renforcement de la participation de l'UE à l'OACI lui permettrait notamment de « respecter les obligations qui lui incombent au regard de ses compétences extérieures et de veiller à la cohérence du droit communautaire et du droit international dans [un secteur particulièrement important] sur le plan économique ». <sup>9</sup>Néanmoins, ni le premier ni le second scénario proposé par l'UE ne s'est finalement concrétisé.

## 5. Le fonctionnement actuel de la représentation de l'UE à l'OACI

Ainsi, considérant les difficultés qu'aurait posé la négociation d'un amendement à la Convention de Chicago, ainsi que ses faibles chances de succès à court terme, l'UE a tout de même souhaité affirmer davantage sa présence à l'OACI. Pour y parvenir, elle a misé sur une représentation institutionnelle permanente. À cet effet, en septembre 2005, la Commission européenne a ouvert un bureau à Montréal afin de coordonner ses relations avec l'OACI, celui-ci fait partie intégrante de la structure organisationnelle de la délégation de l'UE à Ottawa.<sup>10</sup> Il est composé d'un chef de bureau qui est un diplomate de la Commission Européenne ainsi que d'un représentant de l'Agence Européenne de la Sécurité Aérienne. Le rôle principal de ce bureau est d'assurer une coordination efficace des positions européennes à l'OACI. Pour y parvenir, des séances de coordination précèdent les réunions présentant un intérêt pour l'UE. Lors de ces rencontres, des discussions peuvent porter sur la stratégie à adopter relativement à la présentation de Notes de travail, ou encore permettre la concertation des États membres de l'UE sur des questions de nature politique pouvant avoir un lien avec l'OACI. Cependant, puisque l'UE détient un statut d'observateur *ad hoc* dans les réunions qui la concernent, l'État membre intervenant généralement en son nom est l'État détenant la Présidence de l'UE durant l'année en cours et occupant un siège au Conseil de l'OACI. Par conséquent, cet État est donc appelé à représenter l'UE sur des questions précises. Ainsi, dans l'hypothèse où un dossier sensible pourrait affecter l'UE, le Président du Conseil de l'OACI s'adresserait alors directement à cet État tout en invitant le représentant permanent de la Commission européenne à l'OACI.

---

*modalités d'adhésion de la Communauté européenne*, SEC/2002/0381 final, Bruxelles, 9 avril 2002. [SEC/2002/0381]

<sup>8</sup> Certaines conventions multilatérales spécifiques de droit aérien ont une clause permettant aux ORIEs de pouvoir en être partie. C'est le cas notamment de la *Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international* ainsi que des instruments adoptés à Le Cap en 2001.

<sup>9</sup> SEC/2002/0381, au para 1.

<sup>10</sup> CE, « Délégation de l'Union européenne au Canada », en ligne : Europa <[http://eeas.europa.eu/delegations/canada/about\\_us/eu\\_icao/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/canada/about_us/eu_icao/index_fr.htm)>.

Les recommandations de la Commission de 2002 relativement à l'adhésion de l'UE à l'OACI ne se sont manifestement pas concrétisées plus de treize ans après la publication dudit document. Cependant, il semblerait que la mission permanente de l'UE auprès de l'OACI permette en quelque sorte de combler l'absence d'une réelle participation de l'UE à titre de membre aux activités de cette organisation. Cet aménagement pourrait cependant rapidement être dépassé dans l'éventualité où l'UE détiendrait une compétence encore plus importante dans le secteur de l'aviation.

## **6. La coopération institutionnelle de l'UE avec l'OACI**

L'OACI et l'UE ont établi ensemble au fil des ans divers protocoles de coopération. Le plus récent d'entre eux a été signé en 2011.<sup>11</sup> Ce protocole en complète un autre signé en 2008 et permet le renforcement de la collaboration entre les deux parties notamment dans les domaines de la sécurité, de la sûreté, du contrôle du trafic aérien ainsi que de la protection de l'environnement. Les dispositions générales de ce protocole précisent que cette entente ne porte pas préjudice aux droits et obligations des États membres de l'UE en vertu de la Convention de Chicago, ainsi que de la relation entre l'OACI et les États membres de l'UE. Cependant, pour le Professeur Loïc Grard, de l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, ledit protocole ne laisse présager en rien l'adhésion de l'UE à l'OACI. En effet, selon cet auteur, les accords de coopération entre l'UE et l'OACI « forment l'aveu d'une coopération durable sur la base de solutions juridiques hybrides ».<sup>12</sup>

## **7. Développements récents**

Depuis la mise en place du bureau de représentation, quelques développements sont survenus quant à la présence de l'UE à l'OACI. À cet effet, en 2010 les membres du Conseil de l'OACI se sont prononcés sur la possibilité d'introduire un statut d'observateur permanent au Conseil. Aucun des vingt-huit membres non-européens du Conseil n'avait alors été en faveur de l'adoption d'un tel amendement au *Règlement intérieur du Conseil*.<sup>13</sup> De plus, la Commission Européenne a publié en décembre 2012 une communication relative au développement d'une stratégie permettant d'améliorer le statut de l'UE dans les organisations internationales. Dans ce document, l'OACI est identifiée à titre d'organisation prioritaire

---

<sup>11</sup> *Protocole de coopération entre l'Union européenne et l'Organisation de l'aviation civile internationale fournissant un cadre de coopération renforcée*, [2011] JO, L 232.

<sup>12</sup> Loïc Grard, « Les nouveaux outils de coopération entre l'Union européenne et l'Organisation de l'aviation civile internationale » (2011) no 11 Rev dr trans comm 187.

<sup>13</sup> CE, « Annex to 'Communication to the Commission from the President in agreement with the Vice-president Ashton, Strategy for the Progressive Improvement of the EU Status in International Organisations and other fora in line with the Objectives of the Treaty of Lisbon(C(2012) 9420 Final)' », Bruxelles, 20 décembre 2012 à la p 4.

où le statut de l'UE mérite une amélioration à court ou moyen terme.<sup>14</sup> Cependant, un an après la publication de cette communication, la Commission soulignait dans un rapport qu'en raison du contexte politique changeant, il n'était pas possible d'effectuer des progrès.<sup>15</sup>

## **8. L'UE à l'OACI: le point de vue Canadien**

Le Canada reconnaît depuis plusieurs années l'importance de l'UE dans le domaine de l'aviation. Une preuve de cette reconnaissance demeure sans aucun doute la signature avec ce partenaire d'un accord bilatéral de transport aérien en décembre 2009. En devenant progressivement un interlocuteur important dans le domaine de l'aviation, il apparaît donc qu'une reconnaissance institutionnelle permanente de l'UE à l'OACI pourrait être avantageuse pour le Canada. En effet, bien que l'UE ne détienne pas une compétence exclusive dans ce secteur, il ne fait pas de doute que son statut actuel ne reflète pas l'importance de sa contribution à l'aviation civile internationale. Ainsi, à titre de puissance dans le domaine de l'aviation, il serait donc opportun que l'UE puisse faire l'objet d'une plus grande reconnaissance afin d'assurer l'efficacité de la réglementation internationale dans ce domaine. Cependant, cette reconnaissance permanente devrait permettre à l'UE de pouvoir s'affirmer dans ses champs de compétence sans que cela ne porte préjudice à la souveraineté de ses États membres. En outre, considérant les difficultés de procéder à un amendement à la Convention de Chicago, il semble préférable pour l'instant qu'une solution soit trouvée à l'intérieure même des paramètres actuels de la dite convention.

Par ailleurs, à titre d'État hôte, le Gouvernement du Canada est en charge de l'accréditation diplomatique du Bureau de représentation de l'UE à l'OACI ainsi que des diplomates et experts qui y exercent leurs fonctions. Ainsi, le Bureau de représentation ainsi que les diplomates qui y travaillent bénéficient au Canada de certains privilèges prévus par la *Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies*.<sup>16</sup> À titre de comparaison, les Missions permanentes auprès de l'OACI ainsi que leurs représentants bénéficient quant à eux des privilèges et immunités prévus par la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*<sup>17</sup> et peuvent également se prémunir des dispositions de l'*Accord de siège entre l'OACI et le Gouvernement du Canada*.<sup>18</sup> Dans tous les cas, l'accréditation du Bureau de l'UE à

---

<sup>14</sup> CE, Communication to the Commission from the President in agreement with the Vice-president Ashton, « Strategy for the Progressive Improvement of the EU Status in International Organisations and other fora in line with the Objectives of the Treaty of Lisbon » (C(2012) 9420 Final), Bruxelles, 20 décembre 2012 à la p 3.

<sup>15</sup> CE, Note d'information de M. le Président et de Baroness Ashton, INFO (2013) 115, Bruxelles, 19 décembre 2013.

<sup>16</sup> *Décret sur les privilèges et immunités des Communautés européennes*, C.R.C., ch. 1308.

<sup>17</sup> *Décret sur les privilèges et immunités de l'OACI*, DORS/94-563.

<sup>18</sup> *Accord de siège entre l'Organisation de l'aviation civile internationale et le Gouvernement du Canada*, OACI Doc 9591.

Montréal représente sans aucun doute une preuve supplémentaire de la reconnaissance par le Gouvernement du Canada, de la contribution et de l'importance de l'UE à l'OACI.

## **9. Conclusion**

Pour certains, l'impossibilité de l'UE de pouvoir adhérer à la Convention de Chicago démontre que cet instrument aurait besoin après plus de soixante-dix ans d'une réforme majeure. À l'inverse, d'autres pourraient affirmer que cette convention n'est pas dépassée puisqu'elle permet indirectement à l'UE de pouvoir être représentée efficacement, malgré l'absence de disposition expresse à cet effet. Il n'en demeure pas moins que l'UE semble avoir trouvé, pour l'instant, une méthode lui permettant de mettre de l'avant ses intérêts dans cette organisation sans pour autant avoir un statut de membre ou d'observateur permanent. Néanmoins, cette méthode semble très fragile et ne confère pas à l'UE un statut à sa mesure. Par conséquent, cette solution ne saurait à notre avis qu'être temporaire en attendant une reconnaissance offrant à l'UE une plus grande stabilité juridique.

La représentation de l'UE à l'OACI demeure pour le Canada un sujet délicat tant en sa qualité de membre du Conseil que comme État hôte. Cependant, il ne fait pas de doute que le Canada aurait avantage à militer en faveur d'une amélioration substantielle du statut de l'UE dans cette organisation.