



ASSEMBLÉE — 42^e SESSION

COMITÉ EXÉCUTIF

Point 22 : Autres questions de politique de haut niveau à examiner par le Comité exécutif

NÉCESSITÉ DE METTRE À JOUR LA CONVENTION DE CHICAGO

(Note présentée par la République argentine)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le 80^e anniversaire de la signature de la Convention de Chicago a eu lieu le 7 décembre 2024, tandis que le 4 avril 2025 a marqué le 78^e anniversaire de son entrée en vigueur. L'objectif de la présente note de travail est d'inviter les 193 États membres de l'OACI à entreprendre des études afin d'évaluer et de déterminer si, après presque huit décennies d'application, le texte de la Convention reflète de manière adéquate et peut réglementer de manière satisfaisante les nouvelles exigences de l'aviation civile internationale résultant de l'évolution technologique, du développement progressif du droit international en général et du droit aérien international en particulier, ainsi que de l'état actuel du « droit réglementaire international », du « droit administratif mondial » (qui concerne le statut juridique des Annexes à la Convention de Chicago) et de ce qu'il est convenu d'appeler le « droit des organisations internationales ».

Les études à mener nécessiteront un échange d'idées pluri- et interdisciplinaire entre les représentants des États membres, dans le but de soumettre à la prochaine Assemblée un document juridique à l'examen des États.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée à :

- a) entreprendre une analyse de la faisabilité et de l'opportunité d'une mise à jour de la Convention de Chicago de 1944 ;
- b) évaluer la pertinence de la mise en place d'un groupe de travail pour présenter des analyses et études préliminaires.

<i>Objectifs stratégiques :</i>	La présente note de travail se rapporte à tous les objectifs stratégiques de l'OACI.
<i>Incidences financières :</i>	Aucun coût initial car l'examen sera effectué par la Commission juridique de l'OACI.
<i>Références :</i>	A41-WP/125-LE/9 Doc 7300/9, <i>Convention relative à l'aviation civile internationale</i>

¹ Version en espagnol fournie par l'Argentine

1. INTRODUCTION

1.1 La *Convention relative à l'aviation civile internationale* (Chicago, 1944 — la « Convention de Chicago ») rassemble et codifie les principales règles et pratiques coutumières acceptées jusqu'en 1944 par la communauté des nations, en accordant une attention particulière au développement sûr, ordonné et économique du transport aérien à l'échelle mondiale sur la base de la coopération et de l'égalité des chances. C'est pourquoi elle est considérée comme la Magna Carta de l'aviation civile internationale. Elle est aussi le document fondateur de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) qui, des années plus tard, en vertu de l'article 93, est devenue l'une des institutions spécialisées des Nations Unies.

1.2 Toutefois, la Convention étant antérieure à l'adoption de la Charte des Nations Unies et de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* de 1969, il est possible de revoir et d'adapter ses règles à la lumière du développement progressif du droit international public et du droit aérien international en particulier.

2. ÉVOLUTION ET DÉVELOPPEMENT PROGRESSIF DU DROIT AÉRIEN INTERNATIONAL

2.1 Au cours des 80 années qui se sont écoulées depuis la signature de la Convention, le droit international public et le droit aérien international ont évolué sous l'influence des avancées technologiques, des relations internationales et des pratiques nationales.

2.1.1 Le fait que l'OACI n'ait pas été chargée de codifier les pratiques coutumières du droit aérien international ou de prévoir leur développement progressif est une question qui pourrait être réexaminée en cas de révision de la Convention de Chicago. Dans la pratique, cette tâche est en grande partie accomplie par l'IATA mais, en raison de sa nature et de son importance, il serait préférable qu'elle le soit par un organisme gouvernemental tel que l'OACI.

2.2 Évolution et développement progressif

2.2.1 La Convention de Chicago est antérieure à l'adoption de la Charte des Nations Unies et à la création consécutive de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que d'autres instruments constitutifs d'organisations internationales et d'autres institutions spécialisées des Nations Unies. C'est pourquoi elle ne prévoit pas de dispositions pour sa propre réforme ou pour l'adoption d'amendements qui faciliteraient de telles procédures. L'expérience d'autres organisations internationales pourrait être utile dans le cadre d'une éventuelle mise à jour de la Convention de Chicago et de tout autre traité sur l'aviation qui pourrait être adopté à l'avenir.

2.2.2 La Convention de Chicago est antérieure à l'adoption de la Charte des Nations Unies en 1945 et à la création de l'Organisation des Nations Unies qui en a résulté. En conséquence, deux éléments essentiels manquent à la Convention, rendant difficile sa modification : a) les amendements sont contraignants pour tous les États parties s'ils sont adoptés et ratifiés par une majorité des deux tiers des membres, y compris les membres permanents du Conseil de sécurité (l'article 94 de la Convention de Chicago fait également référence à la règle des deux tiers, mais prévoit que les amendements ne sont contraignants que pour les pays qui les ont ratifiés) et b) les États consentent à réviser ou à modifier la Charte en tenant une Conférence générale (voir les articles 108 et 109). Ces lacunes placent l'OACI dans une situation défavorable sur le plan réglementaire en la privant de deux dispositions juridiques utiles qui figurent dans les traités constitutifs d'autres agences spécialisées des Nations Unies.

2.3 La règle de l'acceptation tacite de l'OMI et son application par analogie à l'OACI

2.3.1 Les outils prévus aux articles 108 et 109 ont été adoptés et remaniés par d'autres organismes des Nations Unies. L'expérience de l'Organisation maritime internationale (OMI), créée en vertu de la Convention de Genève de 1948, est particulièrement pertinente car son objectif [cf. article 1, alinéa a)] est le plus semblable à celui de l'OACI. La Convention de Genève du 6 mars 1948 est entrée en vigueur le 17 mars 1958. Depuis lors, l'OMI a adopté un très large éventail de traités et de protocoles² et a acquis une grande expérience dont on peut tirer des enseignements précieux. Initialement, les amendements entraient en vigueur après avoir été ratifiés par une majorité qualifiée des deux tiers (c'est-à-dire que l'OMI suivait les articles 108 et 109 de la Charte des Nations Unies), ce qui était illogique car un amendement nécessitait plus de ratifications que ce qui avait été nécessaire pour que le traité entre en vigueur. Cette approche a été abandonnée et remplacée par la pratique éprouvée de l'acceptation tacite, selon laquelle un amendement entre en vigueur à une date donnée, à moins qu'un nombre déterminé de parties ne signifient leur opposition avant cette date³. L'article 94 de la Convention de Chicago invoque également la règle des deux tiers, à la différence que l'amendement ne sera contraignant que pour les pays qui l'auront ratifié. Compte tenu des résultats empiriques de la règle de l'acceptation tacite, il pourrait être souhaitable de tenir compte de cette évolution du « droit des organisations internationales » dans une future mise à jour de la Convention de Chicago et de tout autre traité de droit aérien qui pourrait être adopté à l'avenir.

2.4 Une convention de Chicago à plusieurs vitesses

2.4.1 La règle établie à l'article 94 a eu une conséquence inattendue, à savoir que la Convention est désormais appliquée à plusieurs vitesses, comme l'illustrent les exemples suivants : L'article 3 *bis* est contraignant pour 164 des 193 États membres, l'article 83 *bis* est contraignant pour 182 pays (onze de moins que le nombre total de membres) et l'article 93 *bis* n'est contraignant que pour 119 États et non pour les 74 restants. Les asymétries sont encore plus flagrantes en ce qui concerne les textes multilingues : le Protocole de Buenos Aires de 1968 concernant le texte authentique trilingue de la Convention relative à l'aviation civile internationale est en vigueur depuis cette même année pour 154 pays qui, à leur tour, ne sont pas exactement les mêmes que ceux qui admettent comme valide le texte authentique quadrilingue de la Convention relative à l'aviation civile internationale adopté en 1977 (en vigueur depuis 1999 pour seulement 91 pays), ni ne coïncident exactement avec les 125 États qui ont ratifié le protocole de 1977 relatif à un amendement de la Convention relative à l'aviation civile internationale, avec un texte authentique en russe, ce qui crée une incertitude quant à l'interprétation du traité dont les textes ne sont pas considérés comme authentiques pour 39, 102 et 68 pays, respectivement. L'incertitude s'accroît lorsqu'on constate que les textes valides en cinq et six langues ne sont pas entrés en vigueur, pas plus que les versions authentiques en arabe et en chinois. Citons pour conclure l'absurdité juridique relative au Protocole de Montréal de 1954 modifiant l'article 48, alinéa a), en vigueur depuis 1956, selon lequel les réunions de l'Assemblée générale ne sont plus annuelles mais triennales pour les 148 États qui l'ont ratifié, ce qui signifie que cette règle est inapplicable pour 45 pays. Il est par conséquent nécessaire d'envisager de nouvelles règles afin de résoudre ce problème d'application inégale ou à plusieurs vitesses.

2.5 Élargir les compétences et les fonctions de l'OACI

2.5.1 Bien que le rôle de l'OACI consistant à assurer le développement sûr de l'aviation civile internationale puisse être déduit du préambule et des articles 4, 12, 44 et de l'article 55, alinéas c) et e), le contexte géopolitique actuel et les progrès rapides de l'industrialisation et de la neurotechnologie autour de l'IA rendent souhaitable d'inclure dans les compétences et les objectifs de l'OACI tout ce qui concerne la protection de l'aviation civile contre les actes de terrorisme, la capture illicite d'aéronefs et les actes

² 53 traités et protocoles et 240 amendements en vigueur en février 2025.

³ La règle de l'acceptation tacite a été appliquée, par exemple, dans la Convention sur le Règlement international pour prévenir les abordages en mer (Convention COLREG de 1972), la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL 1973) et la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS 1974).

d'intervention illicite, les cyberattaques et tout autre délit qui, en théorie ou en pratique, met en péril la sécurité et la sûreté de l'aviation civile et la navigation aérienne.

2.6 L'Assemblée est l'organe délibérant suprême

2.6.1 Compte tenu du niveau élevé des représentants composant les délégations à l'Assemblée et de sa nature essentiellement démocratique, il est nécessaire de restaurer son rôle d'organe délibérant suprême. Dans cette perspective, une session annuelle peut être trop fréquente et une session triennale pas assez, en raison de la rapidité avec laquelle de nouveaux événements et situations critiques surviennent et appellent une action. Une session biennale plus longue permettrait en revanche des discussions et des analyses plus approfondies, ce qui permettrait à l'Assemblée de remplir ses fonctions et ses devoirs fondamentaux et ceux qui pourraient lui être assignés. La redéfinition du rôle de l'Assemblée nécessitera une étude comparative du fonctionnement des assemblées d'autres organisations internationales, membres ou non des Nations Unies.

2.7 Octroi réciproque des libertés techniques et commerciales

2.7.1 Les États invités à la Conférence diplomatique de Chicago ne sont pas parvenus au consensus nécessaire pour s'accorder mutuellement, sur une base multilatérale, des droits de trafic ou des libertés de l'air en vertu de l'Accord relatif au transport aérien international de 1944, en vigueur depuis le 8 février 1945, qui ne compte à ce jour que onze États parties, soit moins de 6 % de l'ensemble des membres de l'OACI. Cette situation contraste avec le succès modeste de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux de 1944, par lequel 135 pays, soit 70 % des États membres de l'OACI, se sont mutuellement accordé les deux premières libertés techniques pour les vols réguliers. Lors de la réunion de Chicago, les États ont accepté de s'accorder mutuellement ces deux libertés techniques de manière multilatérale pour les vols non réguliers uniquement, en vertu de l'article 5 de la Convention. Étant donné la prolifération des accords bilatéraux et régionaux de « ciel ouvert » au cours des 25 dernières années, les pays sont invités à réfléchir à l'opportunité d'inclure ce sujet dans une future mise à jour de la Convention de 1944.

2.8 Le caractère contraignant des Annexes à la Convention

2.8.1 La modernisation de la Convention est le moment idéal pour effectuer une méta-analyse du caractère contraignant des Annexes qui, bien que techniques, n'en consacrent pas moins de nombreuses normes juridiques. L'article 39 de la Convention de Paris de 1919 a résolu la question en accordant aux Annexes la même force contraignante que le traité. Compte tenu de l'importance de cette question, il serait souhaitable de l'aborder lors de toute mise à jour du texte de Chicago de 1944.

3. CONCLUSION

3.1 L'application généralisée de la Convention de Chicago témoigne de son succès dans la réglementation d'une activité qui a émergé avec beaucoup de vigueur après la Seconde Guerre mondiale. Ces 80 années ont révélé ses forces et ses faiblesses. Aux facteurs décrits ci-dessus s'ajoutent les évolutions géopolitiques et économiques et l'avancée logarithmique, pour le meilleur ou pour le pire, de la technologie, qui ont donné naissance à de nouveaux scénarios très différents de ceux de 1944. Une réflexion s'impose par conséquent pour déterminer si la Convention de Chicago doit être adaptée aux besoins actuels et quand elle devrait l'être.