



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Les mesures correctives des émissions aériennes de gaz à effet de serre :
contribution à l'étude des interactions entre les ordres juridiques en
droit international public**

Leclerc, T.P.A.

Citation

Leclerc, T. P. A. (2017, November 16). *Les mesures correctives des émissions aériennes de gaz à effet de serre : contribution à l'étude des interactions entre les ordres juridiques en droit international public*. Meijers-reeks. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/55329>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/55329>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/55329> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Leclerc, T.P.A.

Title: Les mesures correctives des émissions aériennes de gaz à effet de serre : contribution à l'étude des interactions entre les ordres juridiques en droit international public

Issue Date: 2017-11-16

1 | Une reconnaissance conflictuelle de la responsabilité climatique

90. Une réflexion sur l'intégration¹ en droit international de l'aviation civile du principe "pollueur-payeur" exige l'analyse d'un supposé droit commun des prélèvements aériens. Ce droit commun, si son existence se justifie, encadrerait toute proposition de mesure *corrective* impliquant une charge financière supplémentaire à destination des compagnies aériennes². Ayant pour base juridique les articles 15 et 24 de la convention de Chicago, il constituerait ainsi une spécificité normative de taille du droit international de l'aviation civile. L'existence de ce droit commun des prélèvements aériens se trouverait d'ailleurs justifiée, à rebours, par l'intermédiaire de ce simple constat : les diverses propositions visant la *correction* des émissions aériennes de GES se retrouvent fréquemment confrontées aux spécificités normatives d'un tel droit³.

91. Il s'agit alors de décortiquer les spécificités de ce droit commun des prélèvements aériens (1) avant d'observer l'intégration conflictuelle du principe "pollueur-payeur" (2). Et c'est bien le succès de cette démonstration, elle-même basée sur l'existence présumée de ce droit commun des prélèvements, qui permettra de justifier, *in fine*, la présence d'un obstacle sur la route de la *correction* des émissions en provenance de l'aviation civile internationale.

1 Pour une explication de le principe d'intégration en droit international de l'environnement, v. *supra*, n°129.

2 Les options sont d'ailleurs nombreuses : redevance, taxe sur le billet d'avion, taxe de départ, taxation du kérosène... Chacune d'entre elles se prête à la critique, et elles ont toutes en commun d'augmenter le coût de l'activité aérienne. Illustration d'une critique récurrente, justifiant selon certains l'exclusion de ce type de prélèvement : "une taxe sur le billet d'avion ou une taxe de départ n'aurait d'effet qu'en terme de compression de la demande, mais pas d'incidence sur les opérateurs pour augmenter leurs performances environnementales". V. GRARD (L.), 2008, "L'aviation vers le marché européen du carbone", préc., p. 6.

3 "There is no more controversial issue that divide government tax collectors and the modern international airline industry more than the industry's apparently favorable tax treatment under Articles 15 and 24 of the Chicago Convention. Article 15, which covers "airports and similar charges", has moved to the foreground as States have adopted so-called eco-charges or green taxes to offset the purportedly harmful environmental effects of aircraft emissions". HAVEL (B.F.), SANCHEZ (G.S.), 2014, *The Principles and Practice of International Aviation Law*, op. cit, p. 44.

1. L'EXISTENCE ALLÉGUÉE D'UN DROIT COMMUN DES PRÉLÈVEMENTS AÉRIENS

92. La présence d'articles au sein de la convention de Chicago encadrant différentes hypothèses de prélèvement sur l'aviation civile internationale, puis l'intérêt porté par l'OACI et ses États membres à l'approfondissement de ce cadre juridique, ont fait apparaître au sein du droit international de l'aviation civile ce qu'il convient de nommer le droit commun des prélèvements aériens. Les articles 15 et 24 de la convention de Chicago semblent à ce titre, et *a priori*, poser le cadre juridique général d'une réglementation *a minima*⁴ de ce qui fut considéré en 1944 comme les deux modes de prélèvement imaginables du transport aérien international : les taxes et redevances d'usage⁵. La politique de l'OACI est d'ailleurs elle-même basée sur la mise en avant d'une distinction terminologique entre ces deux notions, l'OACI rappelant continuellement qu'

une redevance est un prélèvement conçu et utilisé dans le but précis de recouvrer les coûts de la fourniture d'installations et de services à l'aviation civile, et qu'une taxe est un prélèvement conçu pour percevoir des recettes destinées aux pouvoirs publics nationaux ou locaux qui ne sont généralement affectées à l'aviation civile ni en totalité ni en fonction de coûts précis⁶.

93. Une analyse dans le cadre d'un supposé droit commun des prélèvements aériens implique donc de se baser sur cette distinction. Il s'agit plus précisément de s'intéresser, en premier lieu, à la problématique de l'exemption fiscale pour le carburant d'aviation (1.1) avant d'envisager l'encadrement juridique des redevances aériennes (1.2).

4 Les articles de la convention de Chicago ne traitent en effet par de manière exhaustive de la question des prélèvements sur l'activité aérienne internationale, comme reconnue par l'OACI elle-même : *"la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale de 1944 ne tenta pas de régler en détail les questions fiscales"*. V. OACI, 2000, "Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international", 3^e éd., Doc. 8632 (y compris le supplément de 2002, les amendements de 2006 et les suppléments de 2009), p. 1.

5 Cette convention a ainsi pris le soin de séparer ces deux articles dans ce qu'elle considère comme relevant des normes relatives aux *"vol au dessus du territoire des États contractants"*, de ce qu'elle considère comme relevant des *"mesures destinées à faciliter la navigation aérienne"*. V. Convention de Chicago, 1944, préc., Art. 15 et 24.

6 OACI, 2012, "Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroports et de service de navigation aérienne", 9^e éd., Doc. 9082, p. 1. V., également, OACI, Résolution adoptée par le Conseil le 9 décembre 1996 à la seizième séance de sa 149^e session, "Résolution du Conseil relative aux redevances et taxes environnementales", disponible à http://www.icao.int/environmental-protection/Pages/FR/Taxes_FR.aspx (consulté le 4 août 2016) : *"ICAO policies make a distinction between a charge and a tax, in that they regard charges as levies to defray the costs of providing facilities and services for civil aviation, whereas taxes are levies to raise general national and local governmental revenues that are applied for non-aviation purposes"*. Sur l'existence d'une telle distinction, v., également, LOIBL (G.), REITERER (M.A.), 1999, "Levies on Aircraft Engine Fuel: The International Legal Framework", *NYIL*, vol. 30, p. 124.

1.1. Un renforcement progressif de l'exemption fiscale pour le carburant d'aviation

94. Taxation du carburant et aviation civile n'ont jamais fait bon ménage. Comme l'affirmait H. HINSHAW dans un article datant de 1938, *"the gasoline tax is the Number One Aviation Enemy Tax. It is the most insidious, unjust, discriminating, inequitable and unfair of all taxes. I wish there were more adjectives to describe it"*⁷. Le combat de ceux considérant comme injuste la taxation du transport aérien international, pour des raisons diverses mais presque toujours liées au développement nécessaire et continu du transport aérien international, a en effet traversé les décennies et se trouve actuellement ranimé par la question d'une taxation dite "verte" de cette activité intrinsèquement internationale⁸. Une véritable guerre des chiffres semble d'ailleurs s'être livrée. Elle oppose les défenseurs d'un traitement favorable de cette activité aux opposants d'un tel traitement. Les premiers qualifient l'aviation d'"easy target"⁹, les seconds de secteur injustement protégé. Les premiers soulignent une augmentation croissante des taxes à l'encontre de cette industrie fragile¹⁰, nécessitant ainsi une protection fiscale adaptée, alors que les seconds tirent de cette augmentation la conclusion d'une adaptation possible de l'activité, puisque celle-ci continue malgré tout de croître¹¹.

7 HINSHAW (H.), 1938, "The Protection of Aviation From Inequitable Taxation", *Journal of Air Law*, vol. 9, p. 83.

8 L'adaptation du droit international de l'aviation civile à la problématique de la sécurité aérienne, notamment suite aux événements du 11 septembre 2001, avait déjà ranimé le débat. V., notamment, RYAN (A.), 2001/ 2002, "How Airline Security Fees in a Post September 11, 2001 Environment Are Spiraling Out of Control", *Transportation Law Journal*, vol. 29, p. 253 et s.

9 SMITH (C.E.), 2010, "Air Transportation Taxation: The Case for Reform", *JALC*, vol. 7, p. 915 et s.

10 L'IATA dénonce ainsi régulièrement toute mesure nationale visant la taxation de l'aviation internationale en répétant que *"unwarranted or excessive taxation on international air transport has a negative impact on economic and social development"*. V. Site web de l'IATA, disponible à <http://www.iata.org/policy/pages/taxation.aspx> (consulté le 26 avril 2017). Sur ce site, l'IATA détaille d'ailleurs les toutes dernières mesures nationales visant la taxation de l'aviation civile internationale, à l'exemple de l'"Air Transportation Tax" envisagée par la Norvège ou des taxes sur la valeur ajoutée (TVA) liées à l'industrie aérienne et adoptées, ou envisagées, par les Bahamas, le Bangladesh, la Nouvelle Zélande ou les Tonga.

11 Résumé ainsi le débat actuel, tout en penchant explicitement en faveur d'une redevance environnementale, D. MEIJERS souligne que l'activité aérienne *"is a very dynamic sector, and it is always going through great turbulence, directly related to international turbulences. At first sight it seems not wise to start levying taxes on this sensible industry. But in spite of the last couple of crises, global aviation is continuing to increase. Therefore it is likely that when for example, an emissions charge is introduced, it will, at first gravely impact the industry. After the first turmoil, however, it is likely that the sector will find new balance, and continue to prosper as it does now, only competing more fair with her competitors and showing more responsibility towards global climate change"*. V. MEIJERS (D.), 2005, "Tax Flight – An Investigation into the Origins and

95. Généralement défini comme un prélèvement "destiné à alimenter la trésorerie de l'État, d'une collectivité locale ou d'un établissement public administratif en contrepartie d'un service rendu aux administrés"¹², la fiscalité concerne notamment, dans le domaine de l'aviation civile internationale, le carburant d'aviation. Il s'agit donc de s'intéresser ici aux spécificités normatives liées à ce type d'imposition afin d'en dégager le cadre juridique général. Dans ce cadre, le principe de l'exemption fiscale pour le carburant d'aviation, dont l'origine peut être recherchée dans les prémices de l'aviation civile internationale, se retrouve dans la convention de Chicago elle-même. Cette dernière pose en effet, dans son article 24, le principe d'une exemption pour le carburant dit "en transit"¹³ (A). Cette exemption limitée a, par la suite, été étendue au carburant dit "embarqué"¹⁴ par une pratique des États membres de l'OACI cristallisée au sein de leurs ASAs. Une telle extension s'étant trouvée consolidée par la politique de l'OACI, il est d'ailleurs aujourd'hui permis de s'interroger sur l'émergence d'une coutume internationale (B).

A. *L'article 24 de la convention de Chicago : identification d'une exemption limitée aux droits de douane*

96. L'article 24 de la convention de Chicago, reflet partiel de l'exonération fiscale du carburant d'aviation, ne peut se comprendre que par un retour à l'origine même du statut privilégié de l'activité aérienne internationale, un statut qui ne s'explique lui-même que par un retour aux prémices d'une telle activité ainsi qu'au cadre juridique initial adopté afin d'encadrer son essor progressif.

97. Pionniers dans le domaine, les États-Unis ont ainsi posé, dès la première moitié du 20^{ème} siècle, nombre de bases juridiques nécessaires au développement d'une technologie révolutionnaire sous bien des formes, obligeant le juriste à la description d'une politique juridique apparue avant même l'adoption de la convention de Chicago¹⁵. La convention de Paris de 1919¹⁶ n'évo-

Developments of the Exemption from Various Kinds of Taxation of International Aviation", International Centre For Integrative Studies Universiteit Maastricht, p. 28.

12 Dictionnaire Larousse, en ligne, disponible à <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/impôt/41974?q=impôt#41879> (consulté le 18 juillet 2016).

13 Pour une définition de cette notion de carburant "en transit", v. *infra*, n°98.

14 Pour une définition de cette notion de carburant "embarqué", v. *infra*, n°98.

15 Ainsi, et comme l'indique D. MEIJERS, l'exemption fiscale de l'activité aérienne "originates from the United States' pre-second World War-policy to stimulate pioneering aviation companies and from the fact that at that time tax policies were not yet designed to deal with aviation". V. MEIJERS (D.), 2005, "Tax Flight – An Investigation into the Origins and Developments of the Exemption from Various Kinds of Taxation of International Aviation", préc.

16 Convention de Paris, 1944, préc.

quait cependant pas la problématique de l'imposition du carburant d'aviation, se limitant à l'établissement d'une règle générale concernant les redevances aériennes¹⁷. Il faut attendre 1939 pour que cette question fasse l'objet d'une convention multilatérale spécifique adoptée à Londres¹⁸. Bien qu'elle ne soit jamais entrée en vigueur du fait de l'entrée en guerre d'un grand nombre de ses États signataires, l'adoption d'une telle convention, quelques années avant l'ouverture des négociations de la convention de Chicago, reflète ainsi l'importance pour la communauté internationale d'une harmonisation de la question fiscale dans le domaine de l'aviation civile internationale¹⁹.

Le maintien de l'exemption fiscale du transport aérien international s'explique ensuite par la recherche d'un développement continu de ce mode de transport intrinsèquement international. Puis, lors du développement exponentiel de l'aviation civile internationale à la suite de la seconde guerre mondiale, une double caractéristique consolide ce statut privilégié de l'aviation civile internationale : la quantité de carburant nécessaire et la nature intrinsèquement internationale de l'aviation civile²⁰. Il ne faut en outre pas oublier que la crainte d'une double taxation a également constitué un argument de poids à ce type d'exemption fiscale. Les premières résolutions adoptées par le Conseil de l'OACI en 1951 illustrent ce dernier point en présentant l'objectif d'une réduction maximale d'un risque de fiscalité multiple²¹.

98. Tout cela explique donc la consolidation progressive de cette politique d'exemption fiscale de l'aviation civile internationale. A ce titre, l'article 24 de la convention de Chicago ne fait que refléter un aspect spécifique de cette politique : celui des droits de douane²². Plus précisément, et en gardant à

17 *Ibid.*, Art. 24. Pour une analyse de la problématique spécifique des redevances aériennes, v. *infra*, n°161 à 166.

18 London Convention on the Exemption from Taxation for Liquid Fuel and Lubricants used in Air Traffic, signée à Londres le 7 Novembre 1939 (accord n'étant jamais entré en vigueur).

19 L'article 2 (1) (a) exemptait en effet fiscalement le carburant "embarqué" dans les réservoirs des aéronefs. V. London Convention on the Exemption from Taxation for Liquid Fuel and Lubricants used in Air Traffic, 1939, préc., Art. 2 (1) (a).

20 Comme le résume l'introduction du document 8632 de l'OACI intitulé "Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international", "les revenus du transport aérien international sont basés sur l'utilisation d'aéronefs qui ont besoin de grandes quantités de carburant pour exécuter des vols entre des territoires relevant de différentes juridictions fiscales, et une forte partie de ces vols s'effectue hors de toute juridiction fiscale, à savoir au-dessus de la haute mer". V. OACI, 2000, "Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international", préc., p. 1

21 V. OACI, 1951, "Politique de l'OACI en matière d'imposition du transport aérien international", Doc. 7145-C/824. V., également, OACI, 2000, "Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international", préc., p. 1 : "une imposition multiple des aéronefs, du carburant (...) ont été considérées comme des obstacles majeurs au développement du transport aérien international".

22 Le droit de douane désigne un impôt sur des marchandises importées. Cet impôt s'applique lors du passage des marchandises à la frontière.

l'esprit l'objectif environnemental des prélèvements discutés dans ce chapitre, cet article contient une limitation spécifique lorsqu'il affirme que

le carburant, les huiles lubrifiantes, les pièces de rechange, l'équipement habituel et les provisions de bord se trouvant dans un aéronef d'un État contractant à son arrivée sur le territoire d'un autre État contractant et s'y trouvant encore lors de son départ de ce territoire, sont exempts des droits de douane, frais de visite ou autres droit et redevances similaires²³.

Cette exemption ne doit d'ailleurs pas surprendre, puisqu'elle se limite au carburant "en transit"²⁴ : celui se trouvant à bord de l'aéronef lors de son entrée dans l'espace aérien d'un État contractant et toujours présent à bord de l'aéronef lors de son départ du territoire²⁵. Cette exemption ne peut donc être assimilée, si l'interprétation littérale de l'article 24 est privilégiée, au carburant "embarqué"²⁶, et ne peut être considérée comme un privilège réservé aux seuls transporteurs aériens²⁷.

99. Cet article 24 se trouve au chapitre IV de la convention de Chicago, intitulé "Mesures destinées à faciliter la navigation aérienne". Il peut à ce titre être souligné qu'un certain nombre de SARPs ont été adoptés par l'OACI dans ce domaine de la facilitation. Ces derniers ont été intégrés au sein d'une annexe 9 à la convention de Chicago dont la première édition a été adoptée en 1949²⁸.

23 Convention de Chicago, 1944, préc., article 24 (souligné par nous).

24 "As one reads this clause closely, it is clear that the fuel etc. already on board of airplanes is not to be taxed by third states. However, it does not mention anything on the taxing of fuel being taken onboard, or, for that matter, tickets being sold". MEIJERS (D.), 2005, "Tax Flight – An Investigation into the Origins and Developments of the Exemption from Various Kinds of Taxation of International Aviation", préc., p. 14.

25 Comme le mentionne A. PIERA, "its underlying rationale is to prevent a situation in which the State of arrival would apply its customs levies to goods on board an aircraft that are only temporarily subject to its jurisdiction". V. PIERA (A.), 2015, *Greenhouse Gas Emissions from International Aviation. Legal and Policy Challenges*, préc., p. 236.

26 Ce dernier renvoie en effet au carburant fourni à l'aéronef lors de son escale sur le territoire d'un État contractant.

27 P. MENDES DE LEON rappelle ainsi que "that status is nothing special : when one drives a car from Holland to France, one is not subject to custom duties, charges or taxes for the fuel imported into Belgium, consumed in that country, retained in the tank of the car and re-exported from Belgium and imported into France". V. MENDES DE LEON (P.), 1997, "Aviation and Environment: Changing Perceptions", préc., p. 139.

28 Les SARPs contenus dans cette annexe sont fondés sur les dispositions de l'article 37 de la convention de Chicago invitant l'OACI à adopter et amender "selon les nécessités, les normes, pratiques recommandées et procédures internationales traitant des (...) formalités de douane et d'immigration (...) et, lorsqu'il paraît approprié de le faire, de tout autre sujet intéressant la sécurité, la régularité et l'efficacité de la navigation aérienne". V. Convention de Chicago, 1944, préc., Art. 37. Cette annexe conserve aujourd'hui pour mandat l'article 22 et 23 de la convention de Chicago, le premier affirmant à titre d'exemple que "chaque État contractant convient d'adopter, par la promulgation de règlements spéciaux ou de toute autre manière, toutes

Pourtant, et bien que l'article 24 présente une pertinence certaine lors de l'analyse des dispositions de cette annexe, aucun SARP ne s'intéresse directement à la question de la fiscalité sur le carburant d'aviation²⁹. Un constat s'impose donc : malgré l'existence d'une norme primaire au sein même de la convention de Chicago, il n'existe à ce jour aucune norme secondaire contraignante³⁰, émanant de l'OACI, dans le domaine de l'imposition du carburant d'aviation.

100. La convention de Chicago ne contient donc pas d'exemption générale du carburant d'aviation, et se limite à une exemption du carburant "en transit". L'extension d'une telle exemption au carburant "embarqué", tel qu'effectuée par de nombreux ASAs, est néanmoins apparue progressivement, et se retrouve aujourd'hui au centre de nombreux débats entourant la nécessité d'une fiscalité à finalité environnementale.

B. *La pratique et politique des États membres de l'OACI : une extension consolidée de l'exemption fiscale*

101. Sur la base de l'exemption spécifique du carburant d'aviation posée par l'article 24 de la convention de Chicago, les ASAs négociés et mis en œuvre afin de permettre le développement du transport aérien international ont progressivement étendu l'exemption fiscale du carburant "en transit" à une exemption fiscale du carburant "embarqué", et donc au carburant fourni à l'aéronef lors de son escale sur le territoire d'un État contractant. Cela renforce nettement le statut déjà privilégié de ce secteur d'activité. L'exemption ne se limite en effet plus aux droits de douane³¹ puisqu'elle s'étend de ce fait aux droits d'accises, entendus comme les droits indirects de consommation frappant certaines catégories de produits, et notamment les produits énergétiques.

mesures en son pouvoir pour faciliter et accélérer la navigation par aéronef entre les territoires des États contractants et éviter de retarder sans nécessité les aéronefs, équipages, passagers et cargaisons, particulièrement dans l'application des lois relatives à l'immigration, à la santé, à la douane et au congé". V. Convention de Chicago, 1944, préc., Article 22.

29 L'annexe 9 se limite en effet à l'exposé de la stratégie actuelle de l'OACI en matière de facilitation, une stratégie reposant sur trois domaines principaux : "la normalisation des documents de voyage, la rationalisation des systèmes et des procédures de congé aux frontières et la coopération internationale pour résoudre les problèmes de sûreté liés aux passagers et au fret". V. OACI, Annexes 1 à 18, disponible à http://www.icao.int/safety/aimavigation/nationality_marks/annexes_booklet_en.pdf (consulté le 5 août 2016), p. 21.

30 Il existe néanmoins une politique de l'OACI, et notamment de son Conseil, sous forme de résolutions et de recommandations en matière d'imposition du transport aérien. V. OACI, 2000, "Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international", préc. Pour une analyse du contenu de cette politique, v. *infra*, n°104.

31 Pour une définition des droits de douane, v. *supra*, n°98.

102. Une telle extension ne s'est néanmoins pas faite en un jour. La pratique actuelle d'une exonération complète du carburant d'aviation est en effet le résultat d'une évolution progressive de la position des États signataires de ces ASAs encore aujourd'hui majoritairement bilatéraux. Sans revenir ici sur l'histoire de la réglementation économique de l'activité aérienne internationale, décrire l'évolution de la question fiscale implique ainsi une brève analyse de ces ASAs.

A ce titre, l'analyse de l'accord "Bermudes I", signé le 11 février 1946 entre les États-Unis et la Grande Bretagne³², est souvent source de nombreuses informations, puisqu'il a servi de modèle à une génération entière d'ASAs³³. Rassemblant la question des redevances aériennes³⁴ et de la fiscalité au sein d'un même article, cet accord sépare néanmoins en deux paragraphes distincts la question du carburant "en transit" de celle du carburant "embarqué"³⁵. L'accord reprend ainsi, concernant le carburant "en transit", les exigences de la convention de Chicago³⁶, puis impose, pour le carburant "embarqué", une condition de traitement national à l'égard des transporteurs désignés par l'accord³⁷. Une exonération complète du carburant d'aviation n'a néanmoins pas tardé à apparaître au sein des ASAs reprenant comme modèle cet accord "Bermudes I"³⁸. En ce sens, l'accord "Bermudes II"³⁹, signé plus de trente ans après entre les deux mêmes États souverains, consolide la règle d'un régime d'exemption identique appliqué au carburant "en transit" et "embarqué" et ceci *"even when these supplies are to be used on a part of the journey"*

32 Accord "Bermudes I", 1946, préc.

33 *"The Bermuda I Agreement was proclaimed by the US and the UK as a standard agreement that was to serve as a pattern for all their aviation agreements. This standard agreement was also accepted by a majority of other States and became the vehicle for the operation of air services internationally in the second half of the twentieth century"*. V. MENDES DE LEON (P.), 2017, *Introduction to Air Law*, op. cit., p. 51.

34 Pour une analyse de ce type spécifique de prélèvement, v. *infra*, n°107 à 119.

35 V. Accord "Bermudes I", 1946, préc., Art. 3.

36 V. Accord "Bermudes I", 1946, préc., Art. 3.

37 *"Fuel, lubricating oils and spare parts introduced into, or taken on board aircraft in, the territory of one Contracting Party by, or on behalf of, a designated air carrier of the other Contracting Party and intended solely for use by the aircraft of such carrier shall be accorded, with respect to customs duties, inspection fees or other charges imposed by the former Contracting Party, treatment not less favourable than that granted to national air carriers engaged in international air services or such carriers of the most favoured nation"*. V. Accord "Bermudes I", 1946, préc., Art. 3.

38 V., à titre d'exemple, Accord relatif aux services aériens entre la Confédération Suisse et la République de Guinée, signé le 1^{er} février 1963 (entré en vigueur le 18 janvier 1964), disponible à <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19630016/196401180000/0.748.127.193.81.pdf> (consulté le 22 août 2016), Art. 6 (a) : *"Les carburants et les pièces de rechange introduits ou pris à bord sur le territoire d'une partie contractante par l'entreprise désignée de l'autre partie contractante et destinés uniquement aux aéronefs de cette entreprise seront exempts des droits d'entrée"*.

39 Accord "Bermudes II", signé aux Bermudes le 23 juillet 1977 entre les États-Unis et la Grande-Bretagne.

performed over the territory of the Contracting Party in which they are taken on board"⁴⁰.

L'extension de ce privilège fiscal va ensuite devenir – par le jeu d'accumulation des ASAs reprenant la substance des articles 9 et 10 de l'accord "Bermudes II" – un acquis que les compagnies aériennes n'aimeront plus jamais voir réapparaître sur la table des négociations. Cette exemption complète se retrouve à ce titre dans l'ensemble des ASAs rédigés sur le modèle des premiers accords "ciel ouverts", et notamment au sein du tout premier d'entre eux signé en 1992 entre les États-Unis et les Pays Bas⁴¹. Elle se retrouve également parmi les dispositions du tout premier accord plurilatéral signé le 25 avril 2004 entre les États-Unis et l'Union européenne⁴². Sur la question de la fiscalité, celui-ci reprend d'ailleurs, quasiment mot pour mot, le modèle américain d'accord "ciel ouvert" consultable sur le site web de l'U.S. Department of State⁴³.

103. La politique communautaire n'a, de son côté, pas jugé opportun, du moins jusqu'à aujourd'hui, de remettre en cause cette exonération fiscale du carburant d'aviation pour les compagnies aériennes opérant entre les États membres de l'Union. L'exemption se retrouve ainsi au sein du cadre commu-

40 L'article 9 exempte ainsi l'ensemble du carburant "on the basis of reciprocity from all customs duties, national excise taxes, and similar national fees and charges not based on the cost of services provided". V. Accord "Bermudes II", 1977, préc., Article 9. Cet accord était pourtant empreint d'une vague protectionnisme avant la tempête libérale des accords "ciel ouvert".

41 Accord de transport aérien entre les États-Unis et les Pays-Bas, signé en 1992.

42 Le premier paragraphe de cet article indique ainsi qu'"à leur arrivée sur le territoire de l'autre partie, les aéronefs utilisés par les transporteurs aériens d'une partie pour assurer des services aériens internationaux, de même que (...) les carburants (...) sont exemptés, sur une base de réciprocité, de toutes restrictions à l'importation, taxes sur la propriété, de tout prélèvement sur le capital, de tous droits de douane et d'accises et de toutes taxes ou redevances qui sont: a) imposées par les autorités nationales ou la Communauté européenne; et b) ne sont pas calculées en fonction du coût des prestations fournies, à condition que ces équipements et fournitures restent à bord des aéronefs". Le paragraphe 2 ajoute ensuite que "sont également exemptés, sur une base de réciprocité, des impôts, des droits, des taxes et des redevances visés au paragraphe 1 du présent article, à l'exception des redevances calculées en fonction des prestations fournies (...) le carburant (...) introduits ou fournis sur le territoire d'une partie pour être utilisés à bord d'un aéronef appartenant à un transporteur aérien de l'autre partie assurant des services aériens internationaux, même si ces fournitures sont destinées à être utilisées sur la partie du vol effectuée au-dessus dudit territoire". V. Accord "ciel ouvert" États-Unis/ Union européenne, 2007, préc., Art. 11. Notons ici que le protocole de modification de cet accord, adopté quelques années plus tard, ne modifie par cet article 11. V. Protocole à l'accord "ciel ouvert" États-Unis/ Union européenne, 2010, préc.

43 Current Model Open Skies Agreement Text, 2012, Air Transport Agreement Between The Government Of The United States Of America And The Government Of [Country], disponible à <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ata/114866.htm> (consulté le 18 juillet 2016), Art. 9.

nautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité⁴⁴ comprenant notamment les directives européennes 2008/118/CE du 16 décembre 2008 relatives au régime général d'accise⁴⁵ et 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité⁴⁶. Une directive de 1992⁴⁷, abrogée et remplacée depuis par la Directive 2003/96/CE, exonérait déjà le carburant d'aviation. Cette dernière demande aux États membres, quant à elle, d'exonérer de la taxation *"les produits énergétiques fournis en vue d'une utilisation comme carburant ou combustible pour la navigation aérienne autre que l'aviation de tourisme privée"*⁴⁸ afin, comme le rappelle les juges de la CJUE dans l'affaire ATAA,

que l'Union respecte notamment certaines obligations internationales, incluant celles liées aux exonérations fiscales sur les produits énergétiques destinés à l'aviation civile dont bénéficient les compagnies aériennes sur la base de la convention de Chicago et d'accords bilatéraux internationaux de services aériens conclus par l'Union et/ou les États membres avec certains États tiers⁴⁹.

-
- 44 Le document intitulé "Cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité" disponible sur le site web "EUR-Lex" résume l'objectif d'un tel cadre en indiquant que le *"régime global de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (...) fixe les taux minimaux d'imposition applicables aux produits énergétiques, lorsque ces produits sont utilisés comme carburant ou combustible de chauffage, et à l'électricité. Il entend ainsi améliorer le fonctionnement du marché intérieur en réduisant les distorsions de concurrence entre les huiles minérales et les autres produits d'énergie. Afin d'atteindre les objectifs écologiques de l'UE et du protocole de Kyoto, il encourage une utilisation plus efficace de l'énergie de façon à réduire la dépendance vis-à-vis des énergies importées et à limiter les émissions de gaz à effet de serre. Toujours dans le sens de la protection de l'environnement, il autorise les pays de l'UE à octroyer des avantages fiscaux aux entreprises qui prennent des mesures spécifiques de réduction de leurs émissions"*. V. Extrait du site web EUR-Lex, disponible à <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3A127019> (consulté le 18 juillet 2016).
- 45 Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE, JO, L 9/12, 14 janvier 2009, pp. 12-30.
- 46 Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, JO, L 283, 31 octobre 2003, pp. 51-70.
- 47 Directive 92/81/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales, JO, L 316/12, 21 octobre 1992, pp. 12-15.
- 48 Directive 2003/96/CE, préc., Art. 14 (1) (b). A titre d'analyse comparée, sont également exonérés *"les produits énergétiques fournis en vue d'une utilisation, comme carburant ou combustible pour la navigation dans des eaux communautaires (y compris la pêche), autre qu'à bord de bateaux de plaisance privés, et l'électricité produite à bord des bateaux"*. V. Directive 2003/96/CE, préc., Art. 14 (1) (c).
- 49 CJUE, 21 décembre 2011, Aff. C-366/10., préc., pt. 67. V., également, CJCE, 1^{er} décembre 2011, Aff. C-79/10, Système Helmholtz GmbH contre Hauptzollamt Nürnberg, Rec. 2011, p. I-12511, pts 24 et 25 : *"il ressort du vingt-troisième considérant de la directive 2003/96 que l'article 14, paragraphe 1, sous b), de celle-ci se fonde sur le respect des obligations internationales et sur la préservation de la position compétitive des entreprises communautaires. Pour ce qui est des obligations internationales, ainsi que l'observe la Commission, cette référence concerne principalement les exonérations fiscales sur les produits énergétiques destinés à l'aviation civile dont bénéficient les compagnies aériennes sur la base de la convention relative à l'aviation civile internationale, signée*

Il s'agit d'ailleurs, dans le cadre du carburant d'aviation, d'une exonération obligatoire prévue par la directive communautaire, et non d'une exclusion du champ d'application de cette dernière. Cette précision a son importance puisque la marge de manœuvre laissée aux États membres n'est pas la même selon qu'il s'agisse d'une exclusion du champ d'application de la directive ou d'une exonération, facultative ou obligatoire, de l'obligation prévue par cette même directive⁵⁰. Au même titre que l'obligation pour les États membres de taxer certains produits énergétiques, conformément à la directive 2003/96/CE, les exonérations prévues relèvent en effet de son champ d'application et sortent ainsi du domaine de compétence des États membres. L'exonération obligatoire des "produits énergétiques fournis en vue d'une utilisation comme carburant ou combustible pour la navigation aérienne autre que l'aviation de tourisme privée"⁵¹ ne laisse donc aucun choix aux législateurs nationaux, ces derniers ne pouvant que constater et appliquer l'exonération prévue par la norme secondaire du droit l'Union. A l'inverse, l'exclusion, par l'article 2, paragraphe 4, sous b), de certains produits énergétiques du champ d'application de la directive, laisse aux États membres de l'Union le choix de leur politique fiscale à l'égard de tels produits. Relevant de la compétence des États membres, les produits énergétiques cités à l'article 2, paragraphe 4, sous b) se voient ainsi exonérés ou taxés par les législateurs nationaux, bien que ces derniers se doivent d'"exercer leurs compétences dans ce domaine dans le respect du droit de l'Union"⁵². Cela justifie la présence de l'exonération fiscale du carburant "embarqué" au sein des réglementations nationales des États membres de l'Union. En France, l'avion est ainsi le seul moyen de transport fonctionnant à l'énergie fossile exempté de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques⁵³.

104. Cette évolution de la réglementation applicable à la taxation du carburant d'aviation ne s'est enfin pas faite dans l'ombre de l'OACI. L'analyse de la

à Chicago le 7 décembre 1944 (...), ainsi que sur celle des accords bilatéraux internationaux de services aériens conclus entre l'Union européenne et/ou ses États membres et les États tiers et entre les États membres eux-mêmes".

50 V., à ce titre, CJCE, 5 juillet 2007, Aff. Jointes C-145/06 et C-146/06, Fendt Italiana Srl c. Agenzia Dogane — Ufficio Dogane di Trento, Rec. 2007, p. I-05869 ; CJUE, 2 octobre 2014, Aff. C-426/12, X c. Voorzitter van het management van het onderdeel Belastingdienst/Z van de Rijksbelastingdienst, Rec. 2014, p. 2247.

51 V. Directive 2003/96/CE, préc., Art. 14 (1) (b).

52 V. CJCE, 5 juillet 2007, Aff. Jointes C-145/06 et C-146/06, préc., pt. 41.

53 V., notamment, Cour des comptes, 2016, "L'État et la compétitivité du transport aérien. Un rôle complexe, une stratégie à élaborer", Communication de la commission des finances du Sénat, disponible à <https://www.ccomptes.fr/Actualites/A-la-une/L-Etat-et-la-competitivite-du-transport-aerien-un-role-complexe-une-strategie-a-elaborer> (consulté le 6 juin 2017), p. 66. Le rapport rappelle ainsi qu'"au total, l'exonération (...) représente un manque à gagner pour l'État de 3,5 Md_euro pour les vols au départ et à l'arrivée du territoire français (1,3 Md_euro pour les vols intérieurs)".

politique et de la stratégie générale de l'organisation onusienne, bien que non strictement contraignante, se révèle ainsi extrêmement instructive. En effet, malgré l'absence de SARPs sur la question des taxes sur le carburant d'aviation⁵⁴, les résolutions adoptées par le Conseil de l'OACI se trouvent souvent directement transposées par les États membres de cette organisation⁵⁵. En outre, bien que ne possédant pas elles-mêmes de valeur juridique contraignante⁵⁶, les lignes directrices établies tous les trois ans par l'Assemblée de cette même organisation reflètent la politique générale de la Communauté aérienne internationale, et les réserves effectuées par les États membres à certaines dispositions spécifiques témoignent d'une certaine contrainte, à tout le moins morale, au respect de ces dispositions.

L'influence du doc. 8632 – résolution du Conseil de l'OACI dont la troisième version fut approuvée par le Conseil du 24 février 1999 – est ainsi centrale⁵⁷. Ce document, reconnaissant que *"le transport aérien international soulève un certain nombre de problèmes spéciaux ou uniques en matière d'imposition"*⁵⁸, représente en effet l'une des pièces majeures de l'exemption générale du carburant d'aviation. Bien que laissant à la discrétion des États membres le choix de leur politique fiscale, dans les limites tout de même imposées par la convention de Chicago⁵⁹, les choix politiques exposés au sein de ce document sont ainsi largement repris au sein des ASAs. Il suffit à ce titre de rappeler que cette politique repose sur l'exemption réciproque de toute type de fiscalité du carburant "embarqué", tout en invitant les États membres de l'organisation *"to the fullest practicable extent to reduce or eliminate taxes related to the sale or use of international air transport"*⁶⁰. A quelques dissonances près, le succès de la mission d'harmonisation de l'organisation onusienne est donc frappant dans

54 V. *supra*, n° 99.

55 V., à titre d'exemple et au sein de l'Union, Directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, JO, L 70/11, 14 mars 2009, pp. 11–16.

56 Pour une réflexion sur la valeur juridique de telles résolutions, v. *infra*, n°342 à 348. V., également, ABEYRATNE (R.I.R.), 1992, "Law Making and Decision Making Powers of the ICAO Council - A Critical Analysis", ZLW, vol. 41, p. 387 et s.

57 OACI, 2000, "Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international", préc. Pour un historique de la politique de l'OACI dans le domaine de la fiscalité aérienne, v. les avant-propos et l'introduction de ce document : *"en 1951, le Conseil a adopté une résolution et une recommandation concernant la taxation du carburant, une résolution concernant les charges fiscales frappant les revenus et le matériel volant, ainsi qu'une résolution concernant les taxes de vente ou d'utilisation perçues à l'occasion des transports aériens internationaux (cf. Doc 7145), lesquelles ont été amendées et développées par les déclarations de politique contenues dans le Doc 8632, publié en 1966"*.

58 OACI, 2000, "Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international", préc., p. 1.

59 V. *supra*, n°96 à 100.

60 OACI, 2000, "Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international", préc.

ce domaine, bien qu'un tel succès soit largement accompagné par la crainte permanente de la réciprocité⁶¹.

105. Tout cela invite à se demander – en prenant en compte l'absence de norme contraignante au sein de la convention de Chicago sur la question du carburant "embarqué" – si une norme coutumière n'a pas progressivement émergé au sein du droit international de l'aviation civile⁶². Cela compliquerait en effet l'apparition d'une pratique contraire d'un État souhaitant réintroduire une taxe sur le carburant qu'il fournit aux aéronefs de passage sur son territoire. Les paragraphes précédents semblent d'ailleurs aller dans le sens d'une "pratique suffisamment étoffée et convaincante" accompagnée de la nécessaire présence d'une telle pratique "dans l'opinio juris des États"⁶³.

La question de l'exonération du carburant "embarqué" est néanmoins redevenue depuis plusieurs années un débat central au sein de la Communauté aérienne. Et il est à ce sujet tout à fait remarquable que par le jeu de son mandat dit "horizontal", et donc à travers la renégociation des ASAs liant les États membres de l'Union européenne aux États tiers, l'abolition de ce privilège soit envisagée par l'Union européenne. L'article 15 de la Directive 2003/96/CE l'illustre très bien⁶⁴ et le modèle d'accord dit "horizontal" entre l'Union

61 En effet, et comme le souligne le doc. 8632, "l'inobservation du principe de l'exemption réciproque prévu dans ces politiques" risquerait pour l'État responsable d'une telle politique "d'entraîner des mesures de rétorsion qui tourneraient au détriment du transport aérien international, lequel joue un rôle majeur dans le développement et l'expansion du commerce et des voyages internationaux". V. OACI, 2000, "Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international", préc., p. 1. V., également, MEIJERS (D.), 2005, "Tax Flight – An Investigation into the Origins and Developments of the Exemption from Various Kinds of Taxation of International Aviation", préc., p. 16 : "there is a tendency towards the harmonization of air and taxation policies, because of principle of reciprocity: if one state does not exempt its visiting airplanes from various kinds of taxation, chances are that other states do not feel themselves obliged to exempt the formers' planes either".

62 V., à ce sujet, et au sein de l'importante doctrine s'étant intéressée à la question de la coutume en droit international, BAKER (R.B.), 2010, "Customary International Law in the 21st Century: Old Challenges and New Debates", *The European Journal of International Law*, vol. 21, n° 1, p. 173 et s.

63 Selon les juges de la CIJ dans l'Affaire de la *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine*, le droit international coutumier comprend en effet "un ensemble restreint de normes propres à assurer la coexistence et la coopération vitale des membres de la communauté internationale, ensemble auquel s'ajoute une série de règles coutumières dont la présence dans l'*opinio juris des États* se prouve par voie d'induction en partant de l'analyse d'une *pratique suffisamment étoffée et convaincante* et non pas par voie de déduction en partant d'idées préconstituées à priori". V. CIJ, Arrêt du 12 octobre 1984, *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine (Canada/ États-Unis)*, C.I.J. Recueil 1984, p. 246 et s., pt. 111 (souligné par nous).

64 "Les États membres peuvent limiter le champ d'application des exonérations visées au paragraphe 1, points b) et c), aux transports internationaux et intracommunautaires. En outre, lorsqu'un État membre conclut un accord bilatéral avec un autre État membre, il peut également suspendre les exonérations prévues au paragraphe 1, points b) et c). Dans ces cas, les États membres peuvent

européenne et les États tiers confirme également cette position⁶⁵. Par le jeu de son mandat dit "horizontal", et donc à travers la renégociation des ASAs liant les États membres de l'Union aux États tiers, la Commission européenne garde ainsi comme option la remise en cause de l'exemption fiscale du carburant "embarqué"⁶⁶. Ainsi, et bien que la pratique d'une exemption complète du carburant d'aviation, pour les vols internationaux, soit difficilement contestable, la recherche actuelle d'une solution aux émissions aériennes de GES semble entraîner la remise en cause progressive de l'exemption fiscale pour le carburant "embarqué". L'existence d'une *opinio juris* peut ainsi être contestée et le statut privilégié de l'aviation civile internationale pourrait bientôt revenir à son cadre initial : l'exemption fiscale du carburant d'aviation "en transit".

Si l'exonération du carburant "en transit" se présente ainsi comme un acquis dont la remise en cause nécessiterait une modification de la convention de Chicago, la progressive extension d'une telle exonération au carburant "embarqué" pourrait quant à elle, par la voie d'une vague d'amendements des ASAs, être remise en cause.

106. *Conclusion.* Au-delà de cette dernière précision, ou de ces premières incertitudes, une spécificité normative liée au supposé droit commun des prélèvements aériens a donc été détectée : celle d'une réglementation spéci-

appliquer un niveau de taxation inférieur au niveau minimum fixé par la présente directive". Directive 2003/96/CE, préc., Art. 15.

65 L'article 4(2) étant formulé de la façon suivante : "*notwithstanding any other provision to the contrary, nothing in each of the agreements listed in Annex 2 (d) shall prevent a Member State from imposing, on a non-discriminatory basis, taxes, levies, duties, fees or charges on fuel supplied in its territory for use in an aircraft of a designated air carrier of [name of the third country] that operates between a point in the territory of that Member State and another point in the territory of that Member State or in the territory of another Member State*". V. UE, Working paper, 20 February 2006, [MODEL] AGREEMENT between the European Community and [name of the third country] on certain aspects of air services (souligné par nous), disponible à http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/doc/draft_horizontal_agreement_en.pdf (consulté le 19 juillet 2016). L'article 11, paragraphe 6 de l'accord "ciel ouvert" États-Unis/ Union européenne précise à ce titre qu'en cas de suppression, par les États membres de l'Union européenne, de l'exonération prévue par la directive 2003/96/CE "pour le carburant fourni sur leur territoire aux aéronefs des transporteurs des États-Unis, pour les vols entre lesdits États membres", un examen de la question doit être effectué par un comité mixte lui-même créé par l'article 18 de l'accord. V. Accord "ciel ouvert" États-Unis/ Union européenne, 2007, préc., Art. 11 (6). Le protocole de modification de cet accord, adopté quelques années plus tard, n'a pas modifié cet article 11. V. Protocole à l'accord "ciel ouvert" États-Unis/ Union européenne, 2010, préc. Pour une réflexion sur l'importance de ce Comité mixte, v. *infra*, n°455.

66 Ceci ne peut d'ailleurs se comprendre sans effectuer un lien avec les objectifs environnementaux de cette organisation régionale. Le règlement (UE) n° 421/2014 indique en effet que "la négociation de tous les accords conclus dans le domaine de l'aviation entre l'Union et des pays tiers devrait viser à préserver la possibilité, pour l'Union, d'agir sur les questions environnementales, y compris en ce qui concerne des mesures tendant à atténuer l'incidence des activités de l'aviation sur le changement climatique". V. Règlement (UE) n° 421/2014, préc., Considérant n°7.

fique, dans le cadre du droit international de l'aviation civile, de la question de la fiscalité sur le carburant d'aviation. Une seconde spécificité doit alors venir compléter le tableau du droit commun des prélèvements aériens : celle d'une réglementation tout aussi spécifique de la question des redevances d'usage.

1.2. Une admissibilité conditionnée des redevances aériennes

107. Transporter, quotidiennement et globalement, des passagers par voies aériennes n'est pas une activité à moindre coût. L'envisager, puis favoriser le développement ordonné et sûr d'une telle activité, nécessite la mise à disposition d'aéroports, ainsi que la mise en place et la fourniture d'installations et de services de navigation aérienne. Un prélèvement sur les aéronefs utilisant ces aéroports, ces installations et ces services a ainsi, et dès l'origine, été juridiquement encadré sous la forme des redevances aériennes. L'analyse de cette question est alors indispensable dans le cadre d'une réflexion sur les solutions *correctives* aux émissions aériennes de GES puisque ces dernières ont fréquemment été confrontées aux spécificités normatives liées au cadre juridique de ces redevances aériennes. Ce type de prélèvement a d'ailleurs également été proposé comme instrument juridique support des mesures *correctives*.

108. A ce titre, si l'examen de la question fiscale nécessite une analyse approfondie de l'article 24 de la convention de Chicago, l'examen des prélèvements sous la forme de redevance aérienne nécessite quant à lui une analyse approfondie d'un article distinct de cette même convention de Chicago : l'article 15 (A). Le constat d'un principe d'admissibilité des redevances aériennes explique alors le penchant de l'OACI en faveur de cette forme de prélèvement lorsqu'est apparue sur la scène aérienne internationale l'exigence d'une réduction des émissions aériennes de GES (B).

A. L'article 15 de la convention de Chicago : cadre juridique des redevances aériennes

109. Déjà présent, sous la forme spécifique des redevances aéroportuaires, au sein de la convention de Paris de 1919⁶⁷, l'encadrement juridique des redevances aériennes se retrouve aujourd'hui dans les différents paragraphes de l'article 15 de la convention de Chicago. L'analyse de ce dernier implique

67 "Every aerodrome in a contracting State, which upon payment of charges is open to public use by its national aircraft, shall likewise be open to the aircraft of all the other contracting States. In every such aerodrome there shall be a single tariff or charges for landing and length of stay applicable alike to national and foreign aircraft". Convention de Paris, 1919, préc., Art. 24.

d'ailleurs de séparer la première partie de l'article, posant le cadre juridique de ce qu'il convient de nommer les redevances d'usage⁶⁸, et la dernière phrase de cet article 15.

110. Cette dernière phrase dissimule une prescription spécifique à destination des États membres de l'OACI. Elle se lit comme suit : *"aucun État contractant ne doit imposer de droits, taxes ou autres redevances uniquement pour le droit de transit, d'entrée ou de sortie de son territoire de tout aéronef d'un État contractant, ou de personnes ou biens se trouvant à bord"*⁶⁹.

Son interprétation, exercice délicat, sera par la suite effectuée puisqu'elle permet d'extraire les solutions interprétatives à un hypothétique conflit de normes entre le principe "pollueur-payeur" et les exigences normatives tirées de cet article 15⁷⁰. L'article 15 concentre ainsi, en quelques lignes, une grande partie des débats actuels à l'heure des discussions sur la nécessité d'un prélèvement aérien à finalité environnementale. Une analyse succincte de cette phrase permet néanmoins d'affirmer, sans entrer ici dans la portée d'une telle affirmation, que les États ne peuvent pas conditionner l'autorisation de transit, d'entrée ou de sortie de leur territoire au paiement d'un droit, taxe ou redevance.

111. L'analyse strictement juridique de la première partie de l'article 15 permet quant à elle d'en faire ressortir le cadre juridique général des redevances dites d'usage. Se dégagent d'une telle analyse l'admissibilité de ce type de redevance⁷¹, l'exigence d'une relation entre le montant de la redevance et les coûts de la fourniture d'installations et de services à l'aviation civile⁷², l'exigence de transparence dans la mise en œuvre de ces prélèvements nécessaires au fonctionnement de la navigation aérienne⁷³, et une formulation spécifique

68 Afin de simplifier l'analyse, l'expression "redevance d'usage" est utilisée afin de regrouper l'ensemble des redevances imposées afin de recouvrir les coûts de la fourniture d'installations et de services à l'aviation civile, et donc l'ensemble des coûts liés à l'utilisation des aéroports et aux installations et services de navigation aérienne.

69 Convention de Chicago, 1944, préc., Art. 15.

70 V. *infra*, n°158 à 160.

71 *"Les redevances qu'un État contractant peut imposer ou permettre d'imposer"*. Convention de Chicago, 1944, préc., Art. 15, para. 2.

72 Il suffit ici de combiner les paragraphes 1 et 2 de l'article 15 afin de conclure à la permission des redevances pour l'utilisation d'un *"aéroport situé dans un État contractant et ouvert aux aéronefs de cet État aux fins d'usage public"* et pour l'utilisation *"de toutes installations et tous services de navigation aérienne, y compris les services radioélectriques et météorologiques, mis en place aux fins d'usage public pour la sécurité et la rapidité de la navigation aérienne"*. V. Convention de Chicago, 1944, préc., Art. 15, para. 1 et 2.

73 *"Toutes ces redevances sont publiées et communiquées à l'Organisation de l'aviation civile internationale, étant entendu que, sur représentation d'un État contractant intéressé, les redevances imposées pour l'utilisation des aéroports et autres installations et services sont soumises à l'examen du Conseil, qui fait rapport et formule des recommandations à ce sujet à l'attention de l'État ou des États intéressés"*. Convention de Chicago, préc., Art.15, para. 3.

du principe de non-discrimination⁷⁴. Cette dernière condition est la plus controversée⁷⁵, bien que l'interprétation de la partie de l'article 15 s'y référant ne pose pas, *a priori*, de difficulté majeure :

les redevances (...) ne doivent pas: (a) pour les aéronefs qui n'assurent pas de services aériens internationaux réguliers, être supérieures aux redevances qui seraient payées par ses aéronefs nationaux de même classe assurant des services similaires; (b) pour les aéronefs qui assurent des services aériens internationaux réguliers, être supérieures aux redevances qui seraient payées par ses aéronefs nationaux assurant des services internationaux similaire⁷⁶.

L'analyse des travaux préparatoires à la convention de Chicago enseigne néanmoins que l'article 15 – résultat d'une combinaison des articles 9 et 22 du projet de convention des États-Unis – a vu sa première version être modifiée "to make it clear that there is no obligation implied to treat domestic aircraft the same as international. And to substitute a new phrase for "aircraft of the most-favored nation""⁷⁷. L'article 15 se limite ainsi à exiger des États parties le respect de la règle du traitement national dans la mise en place de leur système de redevance d'usage. Il interdit en ce sens de discriminer les aéronefs des États tiers face au traitement accordé aux aéronefs nationaux. Il n'oblige néanmoins pas de prévoir pour ces derniers un traitement aussi favorable que celui accordé aux aéronefs d'États tiers, ni n'oblige de prévoir pour les aéronefs des États tiers un traitement identique et calqué sur le meilleur traitement accordé aux aéronefs de l'un d'entre eux. L'article 15 de la convention de Chicago n'est en ce sens pas aussi direct dans ses implications que son homo-

74 Pour une discussion sur l'importance de la condition spécifique de "non-discrimination" en droit international de l'aviation civile, v. *infra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 2.

75 V., notamment, BAILEY (E. O.), 1994, "Article 15 of the Chicago Convention and the Duty of States to Avoid Discriminatory User Charges: the US-UK London Heathrow Airport User Charges Arbitration", *AASL*, vol. 19, n°2, p. 81 et s. ; POGUE (L.W.), DAVINSON (C.), 1979, "User Charges in International Aviation", *AJIL*, vol. 73, p. 42 et s. Soulignant la plainte, par les compagnies américaines, d'une imposition parfois discriminatoire des redevances aériennes et la difficulté d'administrer ces dernières dans un cadre unilatéral ou bilatéral, ces auteurs proposent d'ailleurs la signature d'une convention multilatérale sur cet aspect essentiel de l'aviation civile internationale : "almost all countries have an interest in fostering a sound international air transportation system that transcends their parochial interest in establishing airport and airway user charges. The multilateral impact of user charges and the benefit to all nations of a sound international air transportation system suggest that it would be fruitful to pursue a multilateral rather than a bilateral solution to this problem". V. POGUE (L.W.), DAVINSON (C.), 1979, "User Charges in International Aviation", préc., p. 58.

76 Convention de Chicago, 1944, préc., Art. 15, para. 2.

77 Proceedings of the International Civil Aviation Conference, vol. 1, préc., p. 1383. V., également, ABEYRATNE (R.I.R.), 2014, *Convention on International Civil Aviation. A Commentary*, *op. cit.*, p. 227 et s.

logue en droit international de la mer⁷⁸, et nous sommes quoi qu'il en soit loin d'une réglementation similaire à ce que l'on retrouve au sein des règles de l'OMC⁷⁹.

112. Complément à l'article 15 de la convention Chicago, la politique de l'OACI en matière de redevance d'usage se trouve, à l'instar de celle en matière d'imposition du transport aérien international, dans un document spécifique adopté par le Conseil de l'OACI⁸⁰. Ce guide normatif à destination des aéroports, installations et services de navigation aérienne des États membres de l'OACI repose sur les fréquentes conférences sur l'économie des aéroports et des services de navigation aérienne organisées par l'organisation onusienne⁸¹. Bien que non contraignantes, les recommandations intégrées à ce document constituent à ce titre *"the ICAO's highest authoritative interpretation of the obligations imposed upon nations under article 15"*⁸². Selon ce document, les redevances d'usage doivent respecter quatre principes clés *"dans leurs législations, réglementations ou politiques nationales, ainsi que dans leurs futurs accords de services aériens, afin d'en assurer l'application par les exploitants d'aéroports et par les fournisseurs de services de navigation aérienne"*⁸³. Ces principes reprennent les conditions inscrites dans l'article 15 de la convention de Chicago. Il s'agit donc sans surprise de la non-discrimination, la relation avec les coûts, la transparence et la consultation des passagers.

113. De nombreux ASAs consolident et complètent également le cadre juridique des redevances d'usage. L'article 1 de l'accord "Bermudes II" pose ainsi une définition de ce type de prélèvement en indiquant qu'il s'agit de redevance *"imposed by a competent charging authority on airlines for airport or air navigation*

78 L'article 26 de la convention de Montego Bay dispose en effet qu'*"il ne peut être perçu de droits sur un navire étranger passant dans la mer territoriale sinon en rémunération de services particuliers rendus à ce navire. Ces droits sont perçus de façon non discriminatoire"*. V. Convention de Montego Bay, 1982, préc., Art. 26 (souligné par nous).

79 V. *infra*, n°217.

80 Selon les avant-propos de ce document, cette politique *"contient les recommandations et les conclusions auxquelles est arrivé le Conseil à la suite de l'étude, poursuivie par l'OACI, des redevances dans leur rapport avec la situation économique des aéroports et des services de navigation aérienne fournis à l'aviation civile internationale"*. V. OACI, 2012, "Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroports et de service de navigation aérienne", préc., avant-propos.

81 Comme le souligne d'ailleurs R.I.R. ABEYRATNE : *"the current policies of ICAO on charges for airports and air navigation services stemmed from the recommendations of the Conference on the Economics of Airports and Air Navigation Services (ANSCONF 2000) which were endorsed by the Council of ICAO"*. V. ABEYRATNE (R.I.R.), *Convention on International Civil Aviation. A Commentary*, op. cit., p. 232.

82 DEMPSEY (P.), 1986-1987, "The Role of the International Civil Aviation Organization in Deregulation, Discrimination, and Dispute Resolution", préc., p. 549.

83 OACI, 2012, "Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroports et de service de navigation aérienne", préc.

property or facilities, including related services and facilities"⁸⁴. Certains accords ajoutent quant à eux de nouvelles conditions à leur imposition. L'article 12 de l'accord "ciel ouvert" États-Unis/ Union européenne illustre ainsi la consolidation d'une exigence du raisonnable en exigeant que "les redevances qui peuvent être imposées par les autorités ou organismes compétents d'une partie aux transporteurs aériens de l'autre partie" soient "justes, raisonnables, non injustement discriminatoires et équitablement réparties entre les catégories d'utilisateur"⁸⁵. Ce même article reflète également l'apparition de ce qui n'avait pu être obtenu dans le cadre de la convention de Chicago en intégrant une version de la clause de la nation la plus favorisée. L'article indique en effet que "ces redevances d'usage ne peuvent être imposées aux transporteurs aériens de l'autre partie à des conditions moins favorables que les conditions les plus favorables accordées à un autre transporteur au moment de leur imposition"⁸⁶.

114. Quant à la réglementation et la politique de l'Union européenne en matière de redevance d'usage, référence peut être faite à la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 établissant un cadre commun pour les redevances aéroportuaires dans les aéroports de l'Union européenne⁸⁷ ainsi qu'à l'Accord multilatéral relative aux redevances de route (ci-après accord "EUROCONTROL")⁸⁸. L'encadrement des redevances de route en Europe⁸⁹ a en effet ceci de particulier qu'il se trouve en partie délégué entre les mains d'une organisation régionale, l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (ci-après EUROCONTROL), travaillant aujourd'hui en étroite collaboration avec l'Agence européenne pour la sécurité aérienne (ci-après EASA)⁹⁰, une agence de l'Union dont le mandat a été progressivement élargi afin d'englober un grand nombre de questions intéressant spécifiquement l'encadrement de la navigation aérienne sur le territoire des États membres de l'Union⁹¹. Au sein même des redevances aériennes, l'accord "EUROCONTROL" ne s'intéresse néanmoins qu'à la gestion de cette catégorie

84 Accord "Bermudes II", 1977, préc., Art. 1.

85 Accord "ciel ouvert" États-Unis/ Union européenne, 2007, préc., Art. 12. V., également, Accord "Bermudes II", 1977, préc., Art. 10.

86 Accord "ciel ouvert" États-Unis/ Union européenne, 2007, préc., Art. 12.

87 Directive 2009/12/CE, préc.

88 Accord multilatéral relative aux redevances de route, signé à Bruxelles le 12 février 1981 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 1986), RO, 1588 (Accord "EUROCONTROL").

89 Le nombre d'États membres d'EUROCONTROL, fixé aujourd'hui à 41, ainsi que le nombre d'États parties à l'accord de 1981 conclu sous son égide, établi aujourd'hui à 48, dépassent en effet très largement le nombre d'États membres de l'Union européenne. V. Accord "EUROCONTROL", 1981, préc.

90 Sur les relations entre EUROCONTROL et l'Union européenne, v., notamment, MENDES DE LEON (P.), 2008, "The Relationship between Eurocontrol and the E.C.: Living Apart Together", *International Organizations Law Review*, vol. 4, n°2, p. 305 et s.

91 Pour une description de l'évolution du rôle et des fonctions de l'EASA depuis sa création, v. *infra*, n°404.

spécifique de redevances : les redevances de route⁹². Cette précision est intéressante à souligner puisque seule cette catégorie est régulièrement concernée par les propositions de prélèvements sur les émissions aériennes de GES.

115. Tout n'est donc pas sujet à discussion, et il apparaît à ce titre raisonnable d'affirmer que l'article 15 exprime dans sa première partie, à tout le moins, et sous certaines conditions, une permission spécifique à l'imposition de redevances "pour l'utilisation des (...) aéroports et installations et services de navigation aérienne". La dernière phrase de ce même article ajoute quant à elle une certaine limitation à l'exercice du principe de souveraineté aérienne⁹³, sans remettre en cause l'existence d'un tel principe, afin de respecter l'objectif d'une exploitation "saine et économique" des services internationaux de transport aérien⁹⁴. Pris dans son ensemble, l'article 15 de la convention de Chicago contient ainsi trois principes fondamentaux liés à la navigation aérienne : des conditions uniformes dans l'ouverture des aéroports ainsi que dans les possibilités d'utilisation des installations et services de navigation aérienne, l'admissibilité des redevances aériennes respectant une certaine acceptation du principe de non-discrimination et la prohibition des prélèvements en échange du droit de transit, d'entrée ou de sortie du territoire d'un État contractant.

Dans ce cadre, il est donc aisé de comprendre la préférence initiale de l'OACI pour la forme des redevances aériennes lorsque la nécessité d'une mesure *corrective* des émissions aériennes de GES s'est faite ressentir, et plus précisément lors de la période de négociation d'un protocole de Kyoto en 1997 ayant exercé une formidable pression sur l'institution spécialisée des Nations Unies en charge du développement de l'aviation civile internationale.

B. *La politique environnementale de l'OACI : une préférence soulignée pour les redevances aériennes*

116. L'OACI semble réticente à toute hypothèse de prélèvement supplémentaire pesant sur le transport aérien international⁹⁵. Si prélèvement il doit y avoir,

92 Accord "EUROCONTROL", 1981, préc.

93 Principe codifié à l'article premier de cette même Convention. V. Convention de Chicago, 1944, préc., Art. 1.

94 V. Convention de Chicago, 1944, préc., Préambule.

95 "ICAO has sought to extend the fuel tax and charge exemption via its Policies on Taxation in the Field of International Air Transport (ICAO 2000b), which recommends the reciprocal exemption of all fuel used in international aviation from 'customs or other duties". MACINTOSH (A.), 2008, "Overcoming the Barriers to International Aviation Greenhouse gas Emission Abatement", *A&SL*, vol. 33, n° 6, p. 411. Cela se comprend d'ailleurs aisément lorsque l'on sait que cette organisation garde pour principal objectif "d'élaborer les principes et techniques de la navigation aérienne internationale et de promouvoir la planification et le développement du transport aérien internationa". V. Convention de Chicago, 1944, préc., Art. 44 (souligné par nous).

la forme de la redevance est néanmoins toujours privilégiée par l'OACI, cette dernière insistant sur la nature intrinsèque de ce type de prélèvement basée sur la relation avec les coûts de la navigation aérienne. Cela ne signifie pas que l'OACI ait constamment fermé la porte à l'option d'une fiscalité sur l'activité de transport aérien. L'émergence de la problématique des émissions de GES l'illustre d'ailleurs parfaitement. Le Conseil de l'OACI avertissait ainsi, lors de l'adoption d'une version refondue du doc. 8632, que *"la politique sur l'imposition sera réexaminée et ajustée si à tout moment la position actuelle de l'Organisation sur les redevances et taxes environnementales (...) est modifiée d'une façon qui pourrait avoir des incidences sur cette politique"*⁹⁶.

117. Une évolution majeure aurait à ce titre pu se produire lors de l'adoption, en 1996, d'une résolution concernant la question des taxes et redevances à caractère environnemental⁹⁷, une adoption faisant suite à une demande expresse en ce sens de la 31^{ème} Assemblée de l'OACI⁹⁸. D'aucuns ne peuvent alors y voir qu'une occasion manquée, puisque le Conseil, rappelant une fois encore la distinction entre la notion de taxe et de redevance⁹⁹, ne fait qu'y retranscrire son aversion pour toute nouvelle forme de fiscalité :

the Council (...) strongly recommends that any environmental levies on air transport which States may introduce should be in the form of charges rather than taxes and that the funds collected should be applied in the first instance to mitigating the environmental impact of aircraft engine emissions¹⁰⁰.

Le Conseil de l'OACI admet ainsi l'adoption d'un prélèvement à finalité environnementale par l'un de ses États membres, mais seulement sous la forme de redevances d'usage, et à la condition que les revenus collectés soient utilisés *"in the first instance to mitigating the environmental impact of aircraft engine emissions"*¹⁰¹. Cette résolution fêtera néanmoins bientôt ses vingt ans. Et le Conseil affirmait en 1996 qu'il n'était pas souhaitable ou possible, à l'époque,

96 OACI, 2000, "Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international", préc., p. 3.

97 OACI, 1996, Résolution du Conseil relative aux redevances et taxes environnementales, préc.

98 *Ibid.* : "the 31st Session of the ICAO Assembly in 1995 requested the Council to consider the application of environmental charges or taxes to aviation and report to the next ordinary Session of the Assembly in 1998".

99 "ICAO policies make a distinction between a charge and a tax, in that they regard charges as levies to defray the costs of providing facilities and services for civil aviation, whereas taxes are levies to raise general national and local governmental revenues that are applied for non-aviation purposes". OACI, 1996, Résolution du Conseil relative aux redevances et taxes environnementales, préc.

100 OACI, 1996, Résolution du Conseil relative aux redevances et taxes environnementales, préc.

101 *Ibid.*

et étant donné les incertitudes concernant l'impact véritable du transport aérien sur l'évolution du climat, "to make any general conclusion at this time as to which [instrument] is preferable"¹⁰². Il est aujourd'hui difficile de se cacher derrière de telles incertitudes, notamment au regard des nombreuses études ayant depuis lors confirmé la participation croissante de l'activité aérienne aux changements climatiques¹⁰³. Ajoutant à cela l'importance, au mieux coutumière, du moins sous la forme de norme *in statu nascendi*, du principe de précaution¹⁰⁴, la nature "provisoire"¹⁰⁵ de cette résolution de 1996 pourrait ainsi inviter les États membres de l'OACI à s'interroger de nouveau sur la pertinence actuelle de ses dispositions. Cette démarche n'a néanmoins pas encore été amorcée par l'Assemblée ou le Conseil de l'OACI, et il est donc aujourd'hui nécessaire d'en déduire le maintien, en cas d'adoption par un État membre d'un prélèvement à finalité environnementale, d'une préférence de l'OACI pour la forme des redevances d'usage.

118. Cette résolution permet également de s'interroger, à titre de remarque conclusive, sur la compétence de l'OACI pour adopter une mesure *mondiale* sous la forme spécifique d'une taxe ou d'une redevance. Bien que le cadre de ce premier chapitre tourne autour des mesures *correctives* imposées par un État partie à la convention de Chicago, la recherche d'une mesure *mondiale* aux émissions aériennes oblige en effet à une clarification de la compétence de l'OACI dans ce domaine. Bien qu'une analyse de la compétence *climatique* de l'OACI fera l'objet d'importants développements dans la seconde partie de ce travail de recherche¹⁰⁶, quelques remarques d'ordre général sont utiles dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur l'évolution éventuelle du droit des prélèvements aériens.

La résolution de 1996 semble en effet présupposer la compétence de l'OACI aux fins de l'adoption d'une taxe ou d'une redevance sur les émissions, puisque le Conseil avait pour objectif de réfléchir au "*development of an internationally agreed environmental charge or tax on air transport that all States would be expected to impose would appear not to be practicable at this time*"¹⁰⁷. Le Conseil admettait ainsi implicitement l'hypothèse d'un prélèvement mon-

102 *Ibid.*

103V. *supra*, n°12.

104 Pour une brève explication de l'origine et de la signification de ce principe, v. *supra*, n°83.

105 La résolution A37-19 qualifie en effet cette résolution de 1996 de "provisoire", rappelant que "*the ICAO Council had adopted on 9 December 1996 a policy statement of an interim nature on emissions related charges and taxes in the form of a resolution wherein the Council strongly recommends that any such levies be in the form of charges rather than taxes, and that the funds collected should be applied in the first instance to mitigating the environmental impact of aircraft engine emissions*". V. OACI, 2010, Résolution A37-19, préc., Annexe H, I-66.

106 Pour une analyse détaillée de la compétence de l'OACI en matière d'émissions aériennes de GES, v. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 1.

107 OACI, 1996, Résolution du Conseil relative aux redevances et taxes environnementales, préc. (souligné par nous).

dial, adopté sous l'égide de l'OACI et imposé par l'intermédiaire de ses États membres, sans exclure la possibilité que ce prélèvement prenne la forme d'une taxe.

Mais le droit commun des prélèvements aériens, s'il existe et tel qu'encadré par les articles 15 et 24 de la Convention de Chicago, s'applique-t-il également dans le cadre d'une mesure *mondiale* adoptée sous l'égide de l'OACI ? Les articles 15 et 24 semblent en effet s'adresser aux États parties à la convention de Chicago, dans le cadre d'une réglementation unilatérale applicable aux aéronefs d'États tiers. Nous sommes tentés de répondre ici par l'affirmative si l'on considère qu'un prélèvement mondial resterait imposé par l'intermédiaire des États parties à la convention de Chicago. Cela implique en effet que l'OACI, dans sa conception du prélèvement, prenne en considération les spécificités normatives de la convention de Chicago. C'est d'ailleurs ce que semble affirmer le Conseil de l'OACI dans cette même résolution de 1996 : "*the development of an internationally agreed environmental charge or tax on air transport that all States would be expected to impose*"¹⁰⁸.

119. *Conclusion.* Nouvelle spécificité normative liée au droit des prélèvements aériens, le droit international de l'aviation civile a donc posé dès 1944 un principe d'admissibilité conditionnée des redevances aériennes. Ce type de redevance continue aujourd'hui d'être encadré par l'article 15 de la convention de Chicago. Et l'apparition de la problématique climatique a poussé l'OACI, certainement consciente des initiatives *correctives* éventuelles de ses États membres, à privilégier l'utilisation de ce type de prélèvements.

Associée au constat d'un renforcement progressif de l'exemption fiscale pour le carburant d'aviation, l'existence de ce cadre juridique et de cette politique encadrant les redevances aériennes explique donc la tentation d'un regroupement de cette série de spécificités normatives au sein d'un droit commun des prélèvements aériens. Dans ce contexte, une intégration progressive au sein du droit international de l'aviation civile de mesures *correctives* basées sur le principe "pollueur-payeur" ne peut être couronnée de succès qu'en cas de conformité d'une telle base juridique avec les spécificités constatées d'un tel droit.

2. L'INTÉGRATION CONFLICTUELLE CONSTATÉE DU PRINCIPE "POLLUEUR-PAYEUR"

120. Justifier l'existence d'un conflit de normes entre le principe "pollueur-payeur", l'un des fondements à la responsabilité¹⁰⁹ climatique des compagnies

108 *Ibid.* (souligné par nous).

109 Pour une analyse de la notion de responsabilité dans le cadre du principe "pollueur-payeur", v. *infra*, n°124.

aériennes, et le supposé droit commun des prélèvements aériens, nécessite une démonstration en deux étapes : il s'agit, en premier lieu, de s'assurer que les mesures *correctives* susceptibles d'être adoptées par les acteurs du droit international de l'aviation civile ont bien pour base juridique ce principe du "pollueur-payeur" (2.1), avant de se pencher sur l'émergence de conflits entre de telles mesures *correctives* et les spécificités *matérielles* issues de ce droit commun des prélèvements aériens (2.2).

2.1. Le principe "pollueur-payeur" : base juridique indiscutable des mesures *correctives*

121. Au risque de constater ce qui relève de l'évidence, le principe "pollueur-payeur" ne trouve pas sa source dans le droit international de l'aviation civile. Bien que progressivement intégré au cadre juridique encadrant le développement de l'aviation civile internationale, son analyse exige ainsi le retour à l'ordre juridique fonctionnel – le droit international de l'environnement – ayant œuvré à sa formation et l'explication de la place qu'il occupe actuellement au sein de la branche climatique de ce droit.

. L'intégration des principes directeurs du droit international de l'environnement au sein du droit international de l'aviation civile se confronte souvent à la revendication d'un isolement juridique de ce dernier. A ce titre, le droit international de l'aviation civile n'aurait donc pas à respecter les principes normatifs d'un ordre juridique distinct du droit international public. A notre connaissance, cet argument n'a cependant pas été utilisé dans le cadre du principe "pollueur-payeur"¹¹⁰.

122. Il suffit donc de constater, dans un premier temps, la consolidation normative de ce principe au sein du droit international de l'environnement et sa reprise au sein du droit international des changements climatiques (A), puis d'analyser dans un second temps l'intégration de ce principe au sein du droit international de l'aviation civile (B). Cette démarche permettra en effet de considérer ce principe "pollueur-payeur" comme la base juridique incontestable des mesures *correctives* des émissions aériennes de GES.

110 Il a, à l'inverse, été fréquemment utilisé afin de s'opposer à l'exigence de différenciation climatique dans le cadre d'une mesure *corrective* des émissions aériennes de GES. Pour une analyse de cet argument dans le cadre de l'étude d'une intégration conflictuelle du principe CBDR, v. *infra*, n°207 à 209.

A. Un principe économique érigé en norme juridique

123. Dans un ouvrage datant de 1932, l'économiste A.C. PIGOU présente une théorie générale d'"internalisation des coûts externes"¹¹¹, une théorie toujours considérée comme le fondement économique d'un pan entier du droit international de l'environnement. Cette théorie a pour objet de promouvoir le support d'objectifs économiques permettant d'assurer que les coûts externes des services se trouvent entièrement reflétés par leur prix¹¹². D'une manière volontairement simplifiée, il s'agit ainsi de se référer à la "vérité des prix".

L'application d'une telle théorie a pour objectif d'amener l'acteur économique à une prise en compte de ce que les économistes nomment les "externalités négatives"¹¹³ de son activité, aérienne dans la cadre de ce travail de recherche¹¹⁴. L'une de ces externalités se trouvant être l'hypothétique impact environnemental d'une telle activité, le principe "pollueur-payeur" a ainsi vu le jour¹¹⁵. Il permet d'éviter que cet impact environnemental ne soit laissé à l'écart du jeu économique¹¹⁶ comme s'il n'existait tout simplement pas dans l'équation finale du développement économique. A ce titre, et tel que le définit le Code de l'environnement français, le principe a pour objectif que "les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci" soient "supportés par le pollueur"¹¹⁷.

111 PIGOU (A.), 1932, *The Economics of Welfare*, London, Macmillan, 4^{ème} éd., 837 p.

112 Cette théorie des externalités n'est pas exempte de critiques, l'une d'entre elles étant basée sur la distinction entre le droit à polluer reconnu au pollueur et le droit à réparation reconnu à la victime. V., notamment COASE (R.), 1960, "The Problem of Social Cost", *J. Law & Economics*, t. 3, p. 1 et s. Ces critiques semblent néanmoins ignorées au niveau politique, ce qui se comprend bien plus par la popularité actuelle du principe "pollueur payeur", que par la démonstration de la faiblesse théorique de telles critiques.

113 Notons qu'il existe également des "externalités positives". A titre d'illustration, N. de SADELEER nous explique ainsi que "les voisins d'un propriétaire forestier veillant à l'entretien de ses massifs boisés bénéficient d'externalités (absence d'érosion, réduction des crues, maintien d'un débit hydrique régulier) sans que le propriétaire puisse pour autant leur réclamer une contrepartie d'ordre monétaire pour les avantages qu'il leur procure". V. SADELEER (N.), CAUDAL-SIZARET (S.), 2003, "Principe du pollueur-payeur", in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, fasc. 126, p. 2.

114 Selon certains auteurs, l'absence d'application de ce principe d'internalisation des coûts externes s'approcherait d'ailleurs d'un enrichissement sans cause. V., notamment, DUREN (J.), 1987, "Le Pollueur-Payeur - L'application et l'avenir du principe", préc., p. 144.

115 V., à ce titre, STEVENS (C.), 1994, "Interpreting the Polluter Pays Principle in the Trade and Environment Context", *Cornell Int'l L. J.*, vol. 27, p. 577 et s.

116 "Bien que formulé un demi-siècle après la parution des travaux de Pigou, le principe du pollueur-payeur s'inscrit bel et bien dans le sillage de la théorie des externalités puisqu'il oblige le pollueur à prendre en charge les coûts externes causés par sa pollution". SADELEER (N.), CAUDAL-SIZARET (S.), 2003, "Principe du pollueur-payeur", préc., p. 2.

117 Code de l'environnement, version consolidée au 16 mai 2017, Art. L-110-1, II, 3° (tel que modifié par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 - art. 70 (V)).

124. Une recommandation de l'Organisation de coopération et de développement économique (ci-après OCDE) du 26 mai 1972 a été le premier texte à évoquer ce principe du "pollueur-payeur" afin de proposer que le coût environnemental d'une activité soit affecté à son responsable, et d'éviter ainsi qu'un tel coût soit imposé aux citoyens dans leur ensemble, notamment par le biais de l'impôt¹¹⁸. La formulation juridique du principe "pollueur-payeur" se retrouve ensuite – ce qui marque pour une partie de la doctrine son entrée officielle dans le groupe sans cesse élargi des principes directeurs du droit international de l'environnement¹¹⁹ – au principe 16 de la Déclaration de Rio :

les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internationalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement¹²⁰.

118 Selon cette recommandation, reprenant d'ailleurs l'exigence d'une "imputation des coûts" externes, "ce principe signifie que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux [mesures de prévention et de lutte contre la pollution] arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable. En d'autres termes, le coût de ces mesures devrait être répercuté dans le coût des biens et services qui sont à l'origine de la pollution du fait de leur production et/ou de leur consommation". V. OCDE, Recommandation du Conseil du 26 mai 1972, "Principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international", doc. C(72)128, Annexe. Cette première recommandation sera suivie d'une seconde recommandation sur la mise en œuvre du principe. V. OCDE, Recommandation du Conseil du 14 novembre 1974, "Mise en œuvre du principe pollueur-payeur", doc. C(74) 223. La relation qu'établit la recommandation entre le dit principe du "pollueur-payeur", base juridique des solutions *correctives* analysées dans ce travail d'analyse, et les mesures *préventives* de réduction est intéressante. Au-delà d'une réparation des dommages causés par l'émissions de substances polluantes – réparation concrétisée par l'imputation des coûts de "lutte" contre la pollution" – la recommandation justifie en effet le principe en tant que source de financement des mesures *préventives*. Cela illustre donc très clairement la perméabilité des catégories présentées dans le chapitre préliminaire de ce travail d'analyse. V. *infra*, n°13 et 14. Il reste néanmoins nécessaire, comme précisé dans ce même chapitre préliminaire, de clairement distinguer ces catégories. Cela permet de justifier une analyse centrée sur l'approche *corrective* de réduction des émissions de GES en provenance de l'aviation civile internationale.

119 V., notamment, LAVIEILLE (J.-M.), 1998, *Droit international de l'environnement*, Paris, Ellipses, p. 38 ; SMETS (H.), 1994, "Les exceptions admises au principe pollueur-payeur", *Droit et pratiques du droit international*, vol. 20, n°2, p. 212 et 213 ; SAADELER (N.), 1999, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 54 et 55.

120 Déclaration de Rio, 1992, préc.

Plusieurs questions se posent néanmoins lors d'une analyse, dans le cadre du droit international public, de ce principe¹²¹. La première tient à son possible rattachement à la catégorie de la responsabilité civile. A ce titre, et comme le souligne E. DE SABRAN-PONTEVES, "il apparaît absolument impossible, dans l'analyse des recommandations de l'OCDE, de réduire le principe pollueur-payeur à un simple principe de responsabilité qui se confondrait avec l'équité de la norme « qui casse paie »"¹²². Comme l'explique en effet cet auteur, il faut non seulement souligner que "les régimes de responsabilité civile existent sous des formes très développées dans l'ensemble des sociétés occidentales et l'apport du principe pollueur-payeur est excessivement réduit sur ce plan", mais également comprendre que cette assimilation du principe à un simple mécanisme de responsabilité civile irait à l'encontre

des démarches de l'OCDE visant à favoriser l'introduction d'instruments économiques dans la lutte contre les pollutions au détriment des instruments traditionnels des politiques publiques comme la réglementation et ce, afin de garantir le maintien de l'objectif d'efficacité économique dans la lutte contre les pollutions¹²³.

La notion de responsabilité issue du principe "pollueur-payeur" ne doit enfin pas se comprendre comme relevant de la catégorie de la responsabilité de l'État découlant d'un fait internationalement illicite ou d'une activité non interdite par le droit international¹²⁴. En définitive, le terme "responsabilité" doit donc être utilisé dans son acception la plus large, dans le sens d'une "charge assumée par un sujet de droit (...) telle celle consistant à régler un problème ou gérer une situation", et plus précisément dans le "fait qu'un sujet est comptable de son action"¹²⁵. Il s'agit, en ce sens, de s'intéresser à une responsabilité climatique des opérateurs de services aériens sans que cela ne se limite aux catégories de responsabilité encadrées par les droits nationaux. Mais au-delà de cette première clarification, deux autres questions apparaissent en outre centrales lors d'une analyse centrée sur la recherche d'intégration d'un tel principe au

121 A ce sujet, v., par exemple, le chapitre intitulé "Le principe pollueur-payeur dans le droit international" au sein de l'ouvrage de E. DE SABRAN-PONTEVÈS. V. SABRAN-PONTEVES (E.), 2007, *Les transcriptions juridiques du principe pollueur-payeur, op. cit.*, p. 311 et s.

122 *Ibid.*, p. 243.

123 *Ibid.*, p. 243.

124 A ce sujet, v., notamment, CDI, Projet de 2001, "Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite", préc. ; CDI, Projet de 1996, "Responsabilité préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international", *ACDI*, vol. 2, 2^{ème} partie.

125 SALMON (J.), 2001, *Dictionnaire de droit international public, op. cit.*, p. 994.

sein du droit international de l'aviation civile : la valeur normative du principe et la détermination du destinataire de l'obligation issue de son application¹²⁶.

125. La valeur normative d'un tel principe reste en effet, et jusqu'à aujourd'hui, débattue. A ce titre, certains auteurs semblent attribuer au principe une force normative indiscutable. Face à la problématique récurrente de la qualification juridique des principes directeurs du droit international de l'environnement¹²⁷, ils vont d'ailleurs jusqu'à qualifier le principe de norme coutumière¹²⁸. Certainement consciente des implications d'une telle affirmation, la jurisprudence internationale apparaît néanmoins plus incertaine. Dans une décision en date du 12 mars 2004, la Cour permanente d'arbitrage remarquait ainsi les différences de "niveaux d'effectivité" de ce principe énoncé, il est vrai, "dans certains instruments internationaux, tant bilatéraux que multilatéraux", avant de conclure à son exclusion du droit international général¹²⁹. Plus de dix ans après cette sentence arbitrale, il n'est toujours pas certain que le principe du "pollueur-payeur" ait trouvé sa place au sein du droit international coutumier¹³⁰. Une partie de la doctrine démontre à ce titre l'absence d'une

126 Ce ne sont d'ailleurs pas les deux uniques difficultés se posant lors de l'intégration du principe "pollueur-payeur" à l'ordre international de l'aviation civile. A ce titre, il pourrait être fait mention de la question d'une internationalisation partielle ou totale des dommages causés à l'environnement : "depuis 1972, le PPP a été progressivement généralisé ou étendu. D'un principe d'internalisation partielle, il évolue de plus en plus vers un principe d'internalisation totale". V. SMETS (H.), 1993, "Le principe pollueur-payeur, un principe économique érigé en principe de droit de l'environnement", préc., p. 345. A ce sujet, v., également, SADELEER (N.), CAUDAL-SIZARET (S.), 2003, "Principe du pollueur-payeur", préc., p. 17 et s. Le traitement exhaustif de l'ensemble de ces problématiques dépasse néanmoins le cadre de ce travail d'analyse.

127 V., notamment, BOUTONNET (M.), 2009, "La force normative des principes environnementaux, entre droit de l'environnement et théorie générale du droit", in *La force normative. Naissance d'un concept*, C. THIBIERGE (dir.), Paris, LGDJ, p. 479 et s. ; SANDS (P.), 1994, "The 'Greening' of International Law: Emerging Principles and Rules", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 1, n°2, p. 293 et s.

128 "Le principe pollueur-payeur est énoncé par de multiples instruments, nationaux, régionaux et universels, qui l'expriment en termes variés, mais confirment son caractère obligatoire en tant que principe général de droit, que norme conventionnelle très habituelle et que règle coutumière, et semblent le traiter comme "un principe érigé en règle de droit"". DAILLIER (P.), et al., 2009, *Droit international public, op. cit.*, p. 1443. V., également, BARTENSTEIN (K.), 2010, "De Stockholm à Copenhague : genèse et évolution des responsabilités communes mais différenciées dans le droit international de l'environnement", préc., p. 197.

129 Cour permanente d'arbitrage, 12 mars 2004, Affaire concernant l'apurement des comptes envers le Royaume des Pays-Bas et la République française en application du Protocole du 25 septembre 1991 additionnel à la Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures du 3 décembre 1976 (Pays-Bas c. France), *Recueil des sentences arbitrales*, vol. 25, p. 312, pt. 103.

130 Pour un rattachement des éléments constitutifs de la coutume internationale, v. *supra*, n°105.

pratique "suffisamment étoffée et convaincante"¹³¹ indispensable à la reconnaissance d'une telle coutume¹³². La consolidation coutumière du principe pourrait néanmoins apparaître comme la prochaine étape de la vie juridique de ce principe¹³³.

Plus contraignant dans le cadre de ce travail, la place qu'occupe ce principe dans les conventions internationales s'y référant¹³⁴ laisse également un doute sur la question de sa normativité. Bien qu'il apparaisse dans le dispositif même de certains accords multilatéraux sur l'environnement (ci-après AME)¹³⁵ basant tout ou partie de leur application sur son fondement, les références à ce principe se limitent le plus souvent aux préambules de ces AMEs. Dans ce cas, le principe se rapprocherait donc plus d'une source d'inspiration juridique que d'un véritable principe ayant intégré le droit positif encadrant la protection internationale de l'environnement. *In fine*, tout cela incite donc le juriste à une analyse au cas par cas des instruments supports d'un tel principe afin de dégager sa force normative dans un contexte juridique particulier, et de conclure ainsi à son caractère ou non contraignant à l'égard des États contractants de la convention analysée, ou participant actif de l'ordre juridique étudié.

131 Expression utilisée par la CIJ dans l'affaire de la *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine*. V. CIJ, Arrêt du 12 octobre 1984, *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine (Canada/ États-Unis)*, préc., pt. 111.

132 "Alors que l'obligation des États de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement peut d'ores et déjà être considéré comme un principe de droit coutumier (...), la valeur coutumière du principe du pollueur-payeur n'a pas encore été consacrée". SADELEER (N.), CAUDAL-SIZARET (S.), 2003, "Principe du pollueur-payeur", préc., p. 4. Par une analyse d'ensemble du principe "pollueur-payeur" en droit positif, E. DE SABRAN-PONTEVES conclut également à une portée et une potentialité beaucoup plus limitées que celles lui étant fréquemment accordées par la doctrine. V. SABRAN-PONTEVES (E.), 2007, *Les transcriptions juridiques du principe pollueur-payeur*, op. cit. V., enfin, SANDS (P.) et al., 2012, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 3^{ème} éd., p. 213.

133 V., notamment, SMETS (H.), 1993, "Le principe pollueur-payeur, un principe économique érigé en principe de droit de l'environnement", préc., p. 362 : "le principe pollueur-payeur, principe économique des années 70 est devenu depuis peu un véritable principe de droit positif et pourrait devenir un principe de droit coutumier".

134 Pour un recensement détaillé des instruments normatifs, régionaux ou multilatéraux, s'y référant, v., notamment, SADELEER (N.), 1999, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, op. cit., p. 53-57.

135 Pour un recensement des instruments juridiques intégrant un tel principe, v., notamment, SADELEER (N.), 1999, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, op. cit., p. 53 à 57.

126. A ce titre, et dans le cadre spécifique des changements climatiques¹³⁶, l'analyse *a priori* du libellé du principe 16 de la déclaration de Rio n'autorise pas l'interprète à la reconnaissance d'une valeur contraignante à ce principe. La déclaration, ne possédant elle-même aucune valeur contraignante, emploie en effet l'expression "*devraient s'efforcer de promouvoir*"¹³⁷. La CCNUCC ne fait pas mention explicite du principe "pollueur-payeur" au sein des principes directeurs figurant à son article 3¹³⁸. Le protocole de Kyoto est pourtant, et à maints égards, le reflet d'un tel principe, impliquant pour certains une véritable "*marchandisation*"¹³⁹ de l'environnement. Ainsi, comme l'indique R. ROMI, "*la signature en 1997 du protocole de Kyoto sur les gaz à effet de serre dans le cadre de la convention-cadre sur le changement climatique constitue la première initiative d'un usage rationalisé des instruments économiques à titre principal*"¹⁴⁰.

C'est d'ailleurs le recours aux instruments économiques qui témoigne de l'actualité du principe "pollueur payeur". En outre, et au niveau cette fois de l'Union européenne, après avoir été exprimé pour la première fois dans un programme d'action (1973-1976)¹⁴¹, le principe a fait son entrée conventionnelle par l'article 130R paragraphe 2 ajouté au Traité instituant la Communauté économique européenne (ci-après Traité CEE) par l'Acte unique européen (ci-après AUE) de 1986¹⁴². Il a par la suite été explicitement consacré à l'article

136 Pour une analyse de ce principe dans le cadre des pollutions globales, v. KETELWELL (U.), 1992, "The answer to Global Pollution? A critical examination of the problems and potential of the polluter-pays principle", *Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y*, vol. 2, p. 429 et s. ; GAINES (S.), 1991, "The Polluter-Pays Principle – from Economics Equity to Environmental Ethos", *Tex. Int'l L. J.*, vol. 26, p. 492 et s.

137 "It is clear from the language of Article 16 of the Rio Declaration that the principle is essentially programmatic and hortatory". BROWNLIE (I.), 2012, *Principles of Public International Law*, 8^{ème} éd., Oxford, Oxford University Press, p. 359.

138 CCNUCC, préc., Art. 3.

139 CHEMILLIER-GENDREAU (M.), 1998, "Les enjeux de la Conférence de Kyoto. Marchandisation de la survie planétaire", *Le Monde diplomatique*, p. 3 et s.

140 ROMI (R.), 2013, *Droit international et européen de l'environnement*, op. cit., p. 63.

141 V. UE, Déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil du 22 novembre 1973 concernant un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, JO, C 112, 20 décembre 1973, p. 1. V., également, UE, Recommandation du Conseil, 1975, "Imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement", préc., Annexe : "*tant les Communautés européennes au niveau communautaire que les États membres dans leurs législations nationales en matière de protection de l'environnement doivent appliquer le principe du « pollueur-payeur », suivant lequel les personnes physiques ou morales, de droit privé ou public, responsables d'une pollution doivent payer les frais des mesures nécessaires pour éviter cette pollution ou la réduire*".

142 "L'action de la Communauté en matière d'environnement est fondée sur les principes de l'action préventive, de la correction à la source, des atteintes à l'environnement et du pollueur-payeur". V. Acte unique européen, signé à Luxembourg le 17 février et à La Haye le 28 février 1986 (entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987), JOCE, L 169, 29 juin 1987, Art. 25. Pour une interprétation de cet article, v., notamment, KRAMER (L.), 1991, "Le principe du pollueur-payeur ("Verursacher") en droit communautaire, interprétation de l'article 130 R du Traité CEE", préc., p. 3.

174 lors de l'adoption à Maastricht de la version consolidée du Traité sur l'Union européenne (ci-après TUE)¹⁴³, avant d'être de nouveau repris en 2010 par l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après TFUE) :

la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur¹⁴⁴.

Le principe "pollueur payeur" trouve ainsi sa place au sein des quatre principes orientant la politique de l'environnement de l'Union européenne. Il se trouve à ce titre, explicitement ou implicitement, appliqué dans diverses matières du droit de l'Union – telle que celle concernant les déchets, l'eau ou les transports¹⁴⁵ – et peut donc être légitimement qualifié comme l'un des piliers du droit communautaire de l'environnement¹⁴⁶.

Dernier argument de poids à la valeur contraignante du principe, les droits nationaux de certains États membres de l'OACI l'ont explicitement consacré. Ainsi, et comme indiqué précédemment, le code de l'environnement français s'y réfère et prend le soin de le définir¹⁴⁷. Toujours dans le cadre de l'ordre juridique français, ce principe a d'ailleurs connu son propre avènement constitutionnel le 1^{er} mars 2005. La Charte de l'environnement, partie intégrante du bloc de constitutionnalité, oblige ainsi toute personne à "contribuer à la répara-

143 V. Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992 (entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993), JOCE, C 191, 29 juillet 1992, p. 1 (Traité de Maastricht)

144 TFUE, 2010, préc., Art. 191 (souligné par nous).

145 A titre d'exemple, dans le domaine de l'eau, v. Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO, L 327, 22 décembre 2000, pp. 1-73, Préambule, pt. 38 : "l'utilisation d'instruments économiques par les États membres peut s'avérer appropriée dans le cadre d'un programme de mesures. Il convient que le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources associés aux dégradations ou aux incidences négatives sur le milieu aquatique soit pris en compte conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur".

146 La directive 2008/98/CE relative aux déchets, affirmant à son article 14 que le "conformément au principe du pollueur-payeur, les coûts de la gestion des déchets sont supportés par le producteur de déchets initial ou par le détenteur actuel ou antérieur des déchets", précise d'ailleurs dans son préambule que "le principe du pollueur-payeur est un principe directeur aux niveaux européen et international". V. Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, JO, L 312/3, 22 novembre 2008, pp. 3-30, Préambule, pt. 26. Pour une analyse du principe "pollueur-payeur" en droit de l'Union européenne, v., notamment, SABRAN PONTEVES (V.E.), 2008, "Le principe pollueur-payeur en droit communautaire", préc. ; SADELEER (N.), 1996, "Essai sur la genèse des principes du droit de l'environnement : l'exemple du droit communautaire", La documentation française, Ministère de l'environnement, 309 p.

147 Code de l'environnement, préc., Art. L. 110-1.

tion des dommages qu'elle cause à l'environnement dans les conditions définies par la loi"¹⁴⁸.

127. À côté des débats sur la valeur juridique du principe, une autre difficulté réside néanmoins, comme indiqué précédemment, dans l'identification juridique du pollueur. S'il se trouve défini dans une recommandation de 1975 du Conseil de l'UE comme "*celui qui dégrade directement ou indirectement l'environnement ou crée des conditions aboutissant à sa dégradation*"¹⁴⁹, certaines situations spécifiques peuvent en effet venir compliquer la détermination du destinataire de l'obligation juridique.

C'est d'ailleurs très précisément le cas d'une pollution liée au transport aérien. Dans la majorité des cas, et notamment dans celui des émissions de GES, cette dernière apparaît en effet comme la succession de plusieurs causes¹⁵⁰, impliquant ce qu'il convient de nommer une chaîne de pollueurs : non seulement l'opérateur et les utilisateurs du service aérien, mais également le constructeur de l'aéronef et le fabricant du carburant utilisé par ce dernier. Ici encore, le droit communautaire apporte néanmoins de précieuses indications. L'application de la recommandation de 1975 justifie en effet le choix des compagnies aériennes en tant que pollueur en précisant que

dans le cas de pollutions en chaîne, l'imputation des coûts peut (...) se faire au point où le nombre des opérateurs est le plus faible possible et le plus facile à contrôler, ou bien là où il est contribué le plus efficacement à l'amélioration de l'environnement, et où sont évitées les distorsions de concurrence¹⁵¹.

Appliquant cela au cadre du transport aérien international, le choix des compagnies aériennes en tant que destinataire de l'obligation issue d'une application du principe "pollueur-payeur" se justifie donc assez aisément. Face aux utilisateurs du service aérien, le nombre relativement restreint des compagnies aériennes justifie le choix des compagnies. Et s'il est vrai qu'à ce premier argument peut être opposé celui du nombre encore plus réduit des construc-

148 Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JORF*, n°0051, 2 mars 2005, p. 3697, Art. 4. A ce sujet, v., notamment, BOUTONNET (M.), 2009, "La force normative des principes environnementaux, entre droit de l'environnement et théorie générale du droit", préc., p. 482.

149 UE, Recommandation du Conseil, 1975, "Imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement", préc., Annexe.

150 A ce sujet v., notamment, SMETS (H.), 1993, "Le principe pollueur-payeur, un principe économique érigé en principe de droit de l'environnement", préc., p. 355 et 356.

151 UE, Recommandation du Conseil, 1975, "Imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement", préc., Annexe. Sur la question de la définition du pollueur, v., également, SADELEER (N.), CAUDAL-SIZARET (S.), 2003, "Principe du pollueur-payeur", préc., p. 17 et s. : "*pour des raisons d'efficacité économique et de facilité administrative, le droit ne doit pas nécessairement coller à la réalité et il est parfois préférable d'appliquer la qualification de "pollueur" à une seule personne au lieu d'une multitude*".

teurs des aéronefs utilisés par ces compagnies, il est alors possible de démontrer que la contribution la plus efficace à l'objectif de réduction des émissions de GES se situe lors de phase de combustion du carburant par les aéronefs en service, ce qui fait pencher une fois de plus la balance dans la direction des compagnies aériennes¹⁵².

128. Bien que certains doutes persistent sur la qualification coutumière du principe "pollueur-payeur", sa valeur contraignante se justifie donc dans le cadre spécifique d'une analyse centrée sur les interactions normatives entre le droit international de l'aviation civile et les conventions, multilatérales ou régionales, sources du droit international des changements climatiques. La problématique du destinataire de l'obligation extraite d'un tel principe, dans le cadre du droit international de l'aviation civile, ayant également trouvé une réponse adéquate, il s'agit maintenant de s'attacher à la démonstration de son intégration au sein de l'ordre juridique encadrant le développement de l'aviation civile internationale. Cette intégration a en effet permis au principe de devenir la base juridique incontestable des mesures *correctives* des émissions aériennes de GES.

B. Un principe directeur intégré au droit international de l'aviation civile

129. Le principe d'intégration est un principe fondamental du droit international de l'environnement¹⁵³. A ce sujet, peu de doute existe : adopté en tant que quatrième principe de la déclaration de Rio¹⁵⁴, il est défini par P. SANDS comme l'une des composantes du développement durable incitant non seulement à intégrer les "*environmental considerations into economic and other social development*", mais également à prendre en considération les "*development needs in crafting, applying, and interpreting environmental obligations*"¹⁵⁵. Reprenant

152 Tout cela n'implique d'ailleurs pas l'exclusion complète des autres maillons de la chaîne d'une obligation de réparation des dommages auxquelles ils ont directement contribué. A titre d'exemple, le coût d'une taxe environnementale, à la charge directe des compagnies aériennes, peut se voir répercuté sur le prix des billets vendus aux utilisateurs du service concerné.

153 V., au sujet de l'émergence d'un tel principe, SANDS (P.), 1994, "The 'Greening' of International Law: Emerging Principles and Rules", préc. V., également, VERDU AMOROS (M.), 2008, *Concepto y Formulación del Principio de Integración Ambiental*, Monografía Asociada a Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 264 p.

154 "Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément". Déclaration de Rio, 1992, préc., Principe 4.

155 SANDS (P.), 1994, "The 'Greening' of International Law: Emerging Principles and Rules", préc., p. 302.

un objectif déjà énoncé lors de la conférence de Stockholm de 1972¹⁵⁶, ce principe se matérialise alors par l'amendement ou l'adoption initiale d'une exigence environnementale au sein de conventions internationales aux objectifs fondamentalement économiques et commerciaux. L'un des exemples les plus probants se trouve dans l'inscription de cette exigence dans le préambule de l'accord instituant l'OMC reconnaissant que les rapports entre les Parties doivent permettre

l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique¹⁵⁷.

Le défi d'une intégration de l'exigence environnementale fait également partie des principes normatifs directeurs et contraignants du droit de l'Union européenne, puisque l'article 191 TFUE affirme à son tour que *"les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable"*¹⁵⁸. Cette exigence d'intégration a donc logiquement trouvé sa place dans la politique des transports de l'Union, comme le reflète un rapport du Conseil du 6 octobre 1999¹⁵⁹ et les communications de la Commission du 1^{er} décembre 1999¹⁶⁰ et du 27 septembre 2005¹⁶¹.

130. L'objectif d'une protection intégrée de l'environnement n'apparaît cependant pas au sein de la convention de Chicago¹⁶², les négociateurs n'ayant pu anticipé un tel domaine d'action lors de la conclusion de cette convention

156 V., notamment, Déclaration de Stockholm, 1972, préc., Principes 12 et 13. Le principe 13 affirmant ainsi qu'*"afin de rationaliser la gestion des ressources et ainsi d'améliorer l'environnement, les États devraient adopter une conception intégrée et coordonnée de leur planification du développement, de façon que leur développement soit compatible avec la nécessité de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt de leur population"*.

157 V. Accord établissant l'Organisation mondiale du commerce, signé à Marrakech le 15 avril 1994 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995), RTNU, vol. 1867, n°31874, Préambule.

158 TFUE, 2010, préc., Art. 191. Pour une analyse spécifique de ce principe d'intégration en droit de l'Union européenne, v. ALVES (C.-M.), 2002, *La protection intégrée de l'environnement en droit communautaire*, Montesquieu-Bordeaux IV, Thèse soutenue sous la direction du Prof. L. GRARD, 903 p.

159 UE, Rapport du Conseil du 6 octobre 1999 au Conseil européen d'Helsinki, "Stratégie visant à intégrer les questions d'environnement et de développement durable dans la politique des transports", synthèse disponible à <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=URISERV:l28165> (consulté le 21 juin 2017).

160 UE, Communication de la Commission du 1er décembre 1999, "Les transports aériens et l'environnement", COM(1999) 640 final, 52 p.

161 UE, Communication de la Commission du 27 septembre 2005, "Réduction de l'impact de l'aviation sur le changement climatique", COM(2005) 459 final, 15 p.

162 V. Convention de Chicago, 1944, préc.

en 1944. A titre d'analyse comparée, la problématique de la protection environnementale est cependant, et depuis l'origine, une problématique centrale et coutumière de l'OMI¹⁶³. L'un des buts de l'organisation est en effet "d'encourager et de faciliter l'adoption générale de normes aussi élevées que possible en ce qui concerne (...) la prévention de la pollution des mers par les navires et la lutte contre cette pollution"¹⁶⁴. Les États membres de l'OACI, observant l'évolution progressive du droit international de l'aviation civile, n'ont pourtant pas jugé nécessaire d'amender la convention de Chicago – certainement conscient de sa flexibilité interprétative – afin d'inclure cette nouvelle préoccupation liée au développement de l'aviation civile internationale¹⁶⁵. Les tentatives continues d'intégration de l'exigence de protection environnementale par le droit international de l'aviation civile se sont ainsi déroulées en dehors du cadre de la charte de l'aviation civile internationale¹⁶⁶.

131. A ce titre, l'intégration du principe "pollueur-payeur", de par l'exemple des prélèvements aériens à finalité environnementale, revêt aujourd'hui un objectif spécifique dans le cadre du droit international de l'aviation civile. Il s'agit en effet de comprendre que "by internalizing external costs, environmental levies have the potential to reduce aircraft emissions by providing further incentive to develop and purchase low-emission technology, improve operational efficiency, and recue demand via higher fares"¹⁶⁷. Bien que son application passe traditionnellement par l'adoption de prélèvements, et notamment par l'intermédiaire de taxe – "écofiscalité" – ou de redevance, le débat s'est néanmoins centré depuis quelques dizaines d'années sur l'utilisation d'une nouvelle génération d'instruments économiques, et notamment sur l'utilisation des systèmes d'échange de quotas d'émission de GES¹⁶⁸. En ce sens, c'est donc bien l'ensemble des mesures *correctives* qui ont pour base juridique le principe "pollueur-payeur"¹⁶⁹.

163 V. *supra*, n°77.

164 Convention portant création de l'OMI, 1948, préc., Art.1.

165 Ce dernier point peut néanmoins faire l'objet de légitimes critiques, notamment dans le cadre de l'étude des pouvoirs normatifs de l'organisation en charge de ce développement. V. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 1.

166 A ce sujet, v., notamment, WINTER (G.), 1996, "On Integration of Environmental Protection into Air Transport Law: A German and EC Perspective", préc.

167 IPCC Special Report, 1999, "Aviation and Global Atmosphere", préc. V., également, HARDEMAN (A.), 2007, "A Common Approach to Aviation Emissions Trading", *A&SL*, vol. 32, n° 1, p. 6.

168 Pour une définition et une explication de la distinction entre ces instruments économiques, v. *supra*, n°18.

169 "Corrective measures are implemented when the damaging behaviour has already taken place. They are based on the environmental principle that the 'polluter pays'". MENDES DE LEON (P.), 1997, "Aviation and Environment: Changing Perceptions", préc., p. 133. Face à l'initiative européenne, cet auteur confirme plus tard cette "base juridique" en affirmant que "the principal reason for the introduction of an ETS into for instance the aviation sector comes from the principle that the polluter must pay for the damages he causes". V. MENDES DE LEON (P.), 2009, "Nou-

L'OACI se réfère directement à ce principe, et le cite explicitement, à titre d'exemple, dans le quatrième considérant de l'appendice I de sa résolution A35-5 relative aux "mesures fondées sur le marché concernant les émissions des moteurs d'aviation"¹⁷⁰. Ceci autorise à constater, à la suite de P. MENDES DE LEON, que "by virtue of making such references without arguing that this principle is wrong or should be fine-tuned, ICAO accepts it, at least implicitly"¹⁷¹. L'auteur va d'ailleurs même jusqu'à affirmer, en conséquence, que "the aviation sector is bound by the Rio Principle, in particular the promotion of the internationalization of environmental costs"¹⁷². Il faut néanmoins constater que ce principe ne se retrouve dans aucune norme à valeur contraignante du droit international de l'aviation civile. Il n'apparaît en effet ni dans la convention de Chicago, ni dans aucune norme contraignante issue du droit dérivé de l'OACI. Cela n'empêche pas le constat de son intégration puisque les références à ce principe opérées par les résolutions de l'Assemblée de l'OACI suffisent à justifier son acceptation en tant que fondement juridique des éventuelles mesures *correctives* adoptées au sein de l'ordre international de l'aviation civile¹⁷³, mais cela ne ferme pas complètement le débat sur la force juridique d'un tel principe au sein du droit international de l'aviation civile.

132. *Conclusion.* La base juridique d'une mesure *corrective* des émissions aériennes de GES se matérialise ainsi, et incontestablement, par un principe "pollueur-payeur" issu du droit international de l'environnement et progressivement intégré au droit international de l'aviation civile. L'analyse de telles mesures *correctives* se doit désormais d'être associée à la démonstration précédemment effectuée des spécificités normatives liées aux prélèvements aériens¹⁷⁴. Cela permet d'entrevoir que l'intégration de ce principe "pollueur-payeur" n'a pu être entreprise sans lever de nombreuses barrières juridiques.

velles Frontières : Trading International Law and European Law in the Context of the Establishment of an Emission Trade System", préc., p. 301.

170 V. OACI, Résolution A35-5 adoptée durant la 35^{ème} session de l'Assemblée générale s'étant déroulée à Montréal du 28 septembre au 8 octobre 2004, "Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement", Doc. 9848, Appendice I.

171 MENDES DE LEON (P.), 2009, "Nouvelles Frontières: Trading International Law and European Law in the Context of the Establishment of an Emission Trade System", préc., p. 304.

172 *Ibid.*

173 Les récurrentes réserves de certains États membres aux paragraphes des résolutions de l'Assemblée générale ayant pour fondement un tel principe font néanmoins apparaître la fragilité juridique de ces instruments normatifs. V., à titre d'exemple, Statement of reservations of the United States, OACI, Résolution A17-2 adoptée durant la 17^{ème} session de l'Assemblée générale (session extraordinaire) s'étant déroulée à Montréal du 16 au 30 juin 1970, "Wider acceptance of the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircrafts (Tokyo, 1963)", Doc. 8895, p. 21. Pour une analyse de la valeur juridique des résolutions de l'Assemblée générale de l'OACI, v. *infra*, n°342 à 348.

174 V. *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.

Cela illustre d'ailleurs, s'il le fallait, que le droit international de l'aviation civile a pris le soin d'établir ces barrières afin de ne pas freiner le développement d'une activité économique jugée encore aujourd'hui essentielle. L'apparition de l'exigence environnementale au sein du droit international de l'aviation civile bouscule ainsi l'ordre établi, entraînant l'émergence d'apparentes divergences normatives.

2.2. Le principe "pollueur-payeur" : base juridique conflictuelle des mesures correctives

133. S'il est vrai que les mesures *correctives* ont pour base juridique le principe "pollueur-payeur", la problématique de la violation, par l'adoption de telles mesures, d'un supposé droit commun des prélèvements aériens ne serait-elle pas la simple conséquence d'un conflit de normes entre ce dernier et ledit principe du "pollueur-payeur" ? Si cette éventualité peut assez aisément se concevoir dans le cas d'une taxe ou d'une redevance à finalité environnementale¹⁷⁵, elle s'observe d'ailleurs également, et de manière plus surprenante, dans le contexte des nouvelles formes de mesure *fondée sur le marché*.

134. Confirmer de telles hypothèses implique néanmoins d'appréhender cette notion de conflit de normes en droit international public (A), avant de chercher une illustration à son utilisation dans le contexte spécifique de l'intégration normative du principe "pollueur-payeur" en droit international de l'aviation civile (B).

A. La notion de conflit appliquée aux interactions normatives entre le droit international des changements climatiques et le droit international de l'aviation civile

135. Le droit international de l'aviation civile et le droit international des changements climatiques se sont développés de manière relativement autonome et représentent aujourd'hui deux ordres juridiques spécifiques. L'"*isolement clinique*"¹⁷⁶ du droit international de l'aviation civile, et notamment de sa

175 "The imposition of an environmental charge upon the user, that is, the operator of an aircraft, is based on the principle that the polluter must compensate the damages, which he incurs (...). It seems to us that the PPP may conflict with international air law provisions". WIT (R.) et al., 2002, "Economic Incentive to mitigate greenhouse gas emissions from air transport in Europe", CE Delft, p. 138.

176 Expression employée par l'Organe d'appel de l'OMC dans l'affaire *États-Unis-Essence* : "il ne faut pas lire l'Accord général en l'isolant cliniquement du droit international public". V. Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS2/AB/R, distribué le 22 avril 1996, dans l'affaire ORD, 1995-

charte fondatrice, ne peut pourtant être valablement soutenu. Il apparaît en effet essentiel de rappeler qu'«un traité ne peut être considéré isolément. Non seulement il est ancré dans les réalités sociales, mais encore ses dispositions doivent être confrontées avec d'autres normes juridiques avec lesquelles elles peuvent entrer en concurrence»¹⁷⁷.

En outre, si l'absence de hiérarchie des sources, dont l'article 38 du statut de la CIJ¹⁷⁸ présente encore aujourd'hui l'exposé principal¹⁷⁹, constitue bien l'une des caractéristiques fondamentales du droit international public¹⁸⁰, des divergences normatives ne peuvent qu'apparaître et disparaître au fil de l'évolution des différentes branches du droit international public¹⁸¹. En ce sens, «*conflict appears to be a "natural consequence of how international law is developed" within specialized or self-contained regimes*»¹⁸². La recherche d'une solution *corrective* aux émissions aériennes de GES représente ainsi une illustration concrète de cette observation.

136. Le renouveau de l'intérêt lié aux analyses des situations conflictuelles en droit international public¹⁸³ s'est d'ailleurs fait sentir par les hypothèses

1997, Aff. DS4, États-Unis - Affaire de normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formule, p. 19.

177 DAILLIER (P.), et al., 2009, *Droit international public, op. cit.*, p. 266.

178 Le statut de la CIJ est annexé à la Charte des Nations Unies, dont il fait partie intégrante. V. Statut de la Cour internationale de justice, 1945, préc., p. 16.

179 Selon les propres termes de M.N. SHAW, les provisions de cet article expriment en effet «*the universal perception as to the enumeration of sources of international law*». V. SHAW (M.), 2014, *International Law*, 7^{ème} éd., Cambridge, Cambridge University Press, p. 66. Cet article énonce que «*la Cour, dont la mission est de régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis, applique : (a) les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les États en litige ; (b) la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit ; (c) les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ; (d) sous réserve de la disposition de l'Article 59, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit*». V. Statut de la Cour internationale de justice, 1945, préc., Art. 38.

180 V., notamment, BROWNLIE (I.), 2012, *Principles of Public International Law, op. cit.* ; DAILLIER (P.), et al., 2009, *Droit international public, op. cit.* ; SHAW (M.), 2008, *International Law, op. cit.*

181 V., notamment, COMBACAU, 1886, «Le Droit international : bric-à-brac ou système ?», préc.

182 PIERA (A.), 2015, *Greenhouse Gas Emissions from International Aviation. Legal and Policy Challenges, op. cit.*, p. 47 et 48.

183 Cette problématique avait en effet déjà été envisagée par des auteurs tels que H. GROTIUS et S.V. PUFENDORF. V. GROTIUS (H.), 1625, *De Jure Belli ac Pacis, libri tres, In quibus ius naturae & Gentium: item iuris publici praecipuae explicantur*, Paris, Apud Nicolaum Buon, M DC XXV, cum privilegio regis via Gallica (the French National Library), 874 p. ; PUFENDORF (S.), 1672, *De Jure Naturae et Gentium Libri Octo*, London, Sumtibus Adami Jungghans iprimebat Vitus Haberegger, 1272 p. Pour une réflexion spécifique sur cette problématique, v., notamment, SADAT-AKHAVI (S.), 2003, *Methods of Resolving Conflicts between Treaties*, Leiden, Brill/ Nijhoff, 273 p. Pour une réflexion sur cette problématique

de chevauchements associées au phénomène de multiplication des traités multilatéraux, et à l'occasion notamment de l'émergence de divergences normatives entre l'ordre économique international et le droit international de l'environnement¹⁸⁴. L'analyse de telles divergences recèle pourtant de nombreuses spécificités, révélées notamment par la jurisprudence de l'organe de règlement des différends (ci-après ORD) de l'OMC¹⁸⁵. Et bien que représentant une illustration particulièrement significative des problématiques actuelles au sein du droit international public, puisque mettant à l'épreuve juridique le concept même de développement durable, cet exemple ne serait épuiser à lui seul la problématique des relations conflictuelles entre les différentes branches du droit international public. Son influence est néanmoins évidente dans le cadre de ce travail. Bien qu'il soit d'usage, dans le cadre du droit international de l'aviation civile, de prendre avec prudence tout argument extrait d'un droit de l'OMC ayant explicitement exclu de son champ d'application le cœur de l'activité aérienne commerciale¹⁸⁶, une approche analogique permet ainsi de dégager certaines faiblesses permanentes du droit international de l'aviation civile que semble avoir de son côté résolu le droit de l'OMC lors de sa confrontation aux exigences environnementales¹⁸⁷. Tout se trouve d'ailleurs, et au final, lié à l'objectif du système des Nations Unies puisque ce dernier se définit, dans son sens normatif, comme un "ensemble de normes et de règles qui lient en un tout cohérent l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées [tel que l'OACI] et d'autres organismes qui sont reliées à l'organisation [tel que l'OMC]"¹⁸⁸.

137. Cela étant précisé, la notion de conflit de normes se doit d'être précisément définie, puisque qu'il s'agit bien ici de dégager l'existence de tels conflits, eux-mêmes considérés comme l'un des obstacles juridiques principaux sur la voie du développement soutenable de l'aviation civile internationale.

-
- dans le cadre de l'Union européenne, v., notamment, KLABBERS (J.), 2009, *An Introduction to International Institutional Law*, 2nd éd., Cambridge, Cambridge University Press, 393 p.
- 184 V., à titre d'exemple, YOUNG (M.), 2011, *Trading Fish, Saving Fish. The Interactions between Regimes in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 408 p. V., également, parmi les nombreux articles publiés sur le sujet, MARCEAU (G.), 2001, "Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions: The Relationship between the WTO Agreement and MEAs and other Treaties", *Journal of World Trade*, vol. 35, p. 1081 et s. Pour une étude plus générale de la problématique environnementale au sein du droit de l'OMC, v. 2003, *Droit de l'Organisation Mondiale du Commerce et protection de l'environnement*, S. MALJEAN-DUBOIS (dir.), Bruxelles, Bruylant, 535 p.
- 185 V., notamment, ORD, 1995-1997, Aff. DS4, préc. ; ORD, 1996-2001, Aff. DS58, préc. ; ORD, 2003-2010, Aff. DS293, Communautés européennes - Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques.
- 186 V. *supra*, n°60.
- 187 V., notamment, BURDA (J.), 2008, "Les fonctions de la démarche interprétative dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce", *RQDI*, vol. 21, n°2, p. 1 et s.
- 188 SALMON (J.), 2001, *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 1069.

Dans un sens strict, la notion de conflit implique "l'existence, dans un système juridique déterminé, de règles de droit incompatibles ; de telle sorte que l'interprète ne peut appliquer les deux règles en même temps, qu'il doit choisir"¹⁸⁹. Cette définition, basée sur le critère de l'application simultanée des conventions, et confirmée dans une certaine mesure lors d'une analyse de la jurisprudence¹⁹⁰, a été proposée par W. JENKS. Cet auteur refuse ainsi de qualifier une simple divergence de conflit : "a conflict in the strict sense of direct incompatibility arises only where a party to the two treaties cannot simultaneously comply with its obligations under both treaties"¹⁹¹. Depuis lors, une définition plus large est également apparue au sein de la doctrine, à l'image de la définition donnée par E. VRANES dans un article de 2006 : "there is a conflict between two norms (...) if in obeying or applying one norm, the other is necessarily or possibly violated"¹⁹². Cette seconde acceptation de la notion, basée cette fois sur le critère de la violation, est particulièrement pertinente dans le cadre de ce travail de recherche, puisque "while they do not establish incompatible obligations at first sight, contradictions that arise at the stage of interpretation and implementation may just as well lead to deficits concerning the treaties' effectiveness that are comparable to incompatibilities"¹⁹³.

189 SALMON (J.), 1965, "Les antinomies en droit international public", in *Les antinomies en droit*, C. PERELMAN (dir.), Bruylant, Bruxelles, p. 285. La conséquence d'une telle situation est la violation d'un principe fondamental du droit des traités, le principe *pacta sunt servanda*, codifié par l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. V. Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969, préc., Art. 26.

190 V., notamment, Rapport du Groupe spécial, WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, distribué le 2 juillet 1998, dans l'affaire ORD, 1996-1999, Aff. DS64, Indonésie — Certaines mesures affectant l'industrie automobile, p. 329 : "technically speaking, there is conflict when two (or more) treaty instruments contain obligations which cannot be complied simultaneously".

191 JENKS (W.), 1953, "The Conflict of Law-Making Treaties", *BYIL*, vol. 30, p. 426. Pour une définition stricte de la notion de conflit, v., également, WOLFRUM (R.), MATZ (N.), 2003, *Conflicts in International Environmental Law*, Berlin, Springer Verlag, p. 4. ; MARCEAU (G.), 2001, "Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions: The Relationship between the WTO Agreement and MEAs ad other Treaties", préc., p. 1083 à 1086 ; CZAPLINSKI (W.), DANILENKO (G.), 1990, "Conflicts of Norms in International Law", *NYIL*, vol. 21, p. 3 et s.

192 VRANES (E.), 2006, "The Definition of 'Norm Conflict' in International Law and Legal Theory", *EJIL*, vol. 17, n°2, p. 415.

193 MATZ-LUCK (N.), 2010, "Treaties, Conflict between", in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, disponible à <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1485> (consulté le 22 mai 2017), p. 3. V., également, Conclusions des travaux du Groupe d'étude de La fragmentation du droit international: difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international, in CDI, Rapport de 2006, Rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa cinquante-huitième session s'étant déroulée du 1^{er} mai au 9 juin et du 3 juillet au 11 août 2006, Doc. A/61/10, *ACDI*, 2006, vol. 2, p. 419 et s. ; LINDROSS (A.), MEHLING (M.), 2006, "Dispelling the Chimera of Self-Contained Regime", *EJIL*, vol. 16, n°5, p. 861 ; ROSENDAL (G.K.), 2001, "Impacts of Overlapping International Regimes : the Case of Biodiversity", *Global Governance*, vol. 7, n°1, p. 95 et s.

Une dernière définition de la notion de conflit se libère enfin de toute exigence de violation. Le rapport de la CDI sur la fragmentation indique ainsi qu'un conflit de normes émerge lorsqu'un traité arrive à "*frustrer les buts d'un autre traité sans qu'il y ait à strictement parler d'incompatibilité entre leurs dispositions*"¹⁹⁴. En ce sens, le conflit apparaît lorsque "*deux règles ou principes suggèrent de traiter un problème à l'aide de moyens différents*"¹⁹⁵.

138. La notion de conflit de normes étant appréhendée, et l'éventualité d'une acceptation large de cette dernière justifiée, il s'agit à présent d'illustrer l'émergence de situations conflictuelles dans le contexte spécifique de l'intégration progressive du principe "pollueur-payeur" en droit international de l'aviation civile. Cette illustration apparaît lors de l'analyse du contentieux des juridictions nationales et internationales lié à la question de la validité de certaines mesures *correctives* adoptées par les États membres de l'OACI.

B. *L'émergence constatée de situations conflictuelles : un apport du contentieux national et international*

139. L'étude du contentieux entourant la question d'une mesure *corrective* amène à l'observation suivante : celle de l'apparition récurrente d'hypothétiques situations conflictuelles entre ce type de mesure et les spécificités normatives de la convention de Chicago liées aux prélèvements sur l'activité aérienne internationale¹⁹⁶.

A titre préalable, il convient de noter que dans le cas des arrêts de la CJUE, de telles situations conflictuelles ne concernent pas directement la convention de Chicago. Les articles de cette convention, et notamment les articles 15 et 24, s'appliquent néanmoins, indirectement, dans le cadre du droit de l'Union du fait du renvoi qui y est fait par les ASAs négociées par cette dernière¹⁹⁷,

194 CDI, Rapport de 2006, Rapport du groupe d'étude de la Commission du Droit international établi sous sa forme définitive par M. KOSKENNIEMI, "Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international", A/CN.4/L.682, 13 avril 2006, para. 24.

195 *Ibid.*, para. 25.

196 Ce même contentieux apporte également des solutions au dépassement des situations conflictuelles constatées, et certaines des affaires introduites ici seront donc analysées plus en détail dans le prochain chapitre de ce travail d'analyse. V. *infra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 2.

197 Dans le cas de l'article 15 de la convention de Chicago, et comme l'indique l'avocat général J. KOKOTT, "*en soi, la convention de Chicago ne constitue pas (...) un critère pour le contrôle de validité d'actes de l'Union européenne. Son article 15 trouve cependant à s'appliquer du fait du renvoi qui y est fait aux articles 3, paragraphe 4, et 15, paragraphe 3, de l'accord ciel ouvert*". V. Conclusions de l'avocat général J. KOKOTT, présentées le 6 octobre 2011, dans l'affaire CJUE, 21 décembre 2011, Aff. C-366/10, préc., pt. 208.

de l'influence de ces articles dans la formulation des dispositions de ces ASAs¹⁹⁸, ou par l'intermédiaire de directives communautaires "transposant" les spécificités normatives liées aux prélèvements aériens¹⁹⁹. A ce titre, l'analyse d'un tel contentieux illustre donc également les conflits éventuels entre les mesures *correctives* adoptées par cette organisation régionale, ou par ses États membres, et les articles 15 et 24 de la convention de Chicago.

140. Une première hypothèse de conflit entre une mesure *corrective*, sous la forme d'une taxe à finalité environnementale, et les spécificités normatives liées aux prélèvements aériens, s'observe par la violation éventuelle de l'article 24 de la convention de Chicago. Cette hypothèse est illustrée par un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes (ci-après CJCE) dans l'affaire *Braathens* du 10 juin 1999²⁰⁰. En l'espèce, l'administration fiscale suédoise avait imposé, dès 1988, une taxe de protection de l'environnement calculée d'une part en fonction de la consommation de carburant, et d'autre part en fonction des émissions d'hydrocarbure et de monoxyde d'azote²⁰¹. Cette taxe, frappant directement le transport aérien intérieur, était considérée comme contraire aux dispositions de la directive 92/81/CEE concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales²⁰². Fournissant à la juridiction nationale les éléments d'interprétation nécessaires à l'appréciation de la validité de la taxe suédoise, la CJCE conclut, entre autre, au "*lien direct et indissociable entre la consommation de carburant et les substances polluantes*

198 Dans le cas de l'article 24 de la convention de Chicago, et en l'absence de renvoi explicite à cet article par l'accord ciel ouvert, l'avocat général indique néanmoins que la question d'une violation de l'exemption fiscale du carburant d'aviation "*ne peut être résolue qu'en référence à l'accord ciel ouvert*". Il ajoute néanmoins que "*l'article 11, paragraphe 2, sous c), de cet accord doit toutefois s'interpréter à la lumière de l'article 24, sous a), de la convention de Chicago, à laquelle tant les États-Unis que l'intégralité des États membres de l'Union européenne sont parties*". V. Conclusions de l'avocat général J. KOKOTT, présentées le 6 octobre 2011, dans l'affaire CJUE, 21 décembre 2011, Aff. C-366/10, préc., pt. 223.

199 V. *supra*, n°103.

200 CJCE, 10 juin 1999, Aff. C-346/97, *Braathens Sverige AB, formerly Transwed Airways AB v Riksskatteverket*, Rec. 1999, p. I-03419 (Affaire *Braathens*).

201 Cette taxe était prévue à l'article 6 d'une version modifiée de la loi de 1988. V. la loi frappant le trafic aérien intérieur d'une taxe de protection de l'environnement, disponible à https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19881567-om-miljoskatt-pa-inrikes_sfs-1988-1567 (consulté le 16 mai 2017).

202 La directive 92/81/CEE prévoyait en effet explicitement, dans son article 8, paragraphe 1, l'exemption fiscale des "*huiles minérales fournies en vue d'une utilisation comme carburant par la navigation aérienne autre que l'aviation de tourisme privée*". V. Directive 92/81/CE, préc., Art. 8 (1). Comme indiqué précédemment, elle ne faisait donc que reprendre, à l'instar de nombreux ASAs, tout en la renforçant, l'exemption fiscale de l'article 24 de la convention de Chicago, exemptant aussi bien le carburant "en transit" que le carburant "embarqué". V. *supra*, n°103.

visées²⁰³ par la taxe, ce qui amène les juges à la considérer comme un prélèvement direct sur la consommation de carburant. Cela fait donc entrer ledit prélèvement dans le champ d'application de la directive 92/81/CE, tout en constituant une violation de son article 8, paragraphe 1.

Ne serait-il pas alors correct de conclure à l'existence d'un conflit de normes entre le principe "pollueur-payeur" – sur lequel était, du moins implicitement, basé le prélèvement suédois – et l'une des spécificités normatives liées aux prélèvements sur l'activité aérienne internationale exemptant, plus ou moins amplement, le carburant d'aviation ? Cette exemption fiscale était en effet retranscrite par la directive 92/81/CEE, cette dernière étant pour le moins "influencée par la convention de Chicago"²⁰⁴. C'est en tout cas ce que suggère l'avocat général M. NIAL FENNELY dans ses conclusions générales sur cette affaire *Braathens* : "il semble à première vue y avoir conflit entre l'article 8, paragraphe 1, sous b), de la directive sur les huiles minérales et l'article 3, paragraphe 2, de la directive générale"²⁰⁵. En reprenant le test de la violation et la définition du conflit de normes proposée par E. VRANES, l'application de principe "pollueur-payeur" par l'administration suédoise ne la contraint donc t-elle pas à violer, bien qu'indirectement²⁰⁶, l'article 24 de la convention de Chicago ?

141. Une seconde hypothèse de conflit concerne quant à elle l'article 15 de la convention de Chicago. Elle a été illustrée par deux contentieux nationaux : l'un devant les juridictions néerlandaises ayant trouvé son dénouement le 10

203 "Il existe un lien direct et indissociable entre la consommation de carburant et les substances polluantes visées par la loi du 1998 qui sont émises lors de cette consommation". CJCE, 10 juin 1999, Aff. C-346/97, préc., pt. 23.

204 Conclusions de l'avocat général M. FENNELY, présentées le 12 novembre 1998, dans l'affaire CJCE, 10 juin 1999, Aff. C-346/97, préc., pt. 22.

205 *Ibid.*, pt. 20. L'article 2, paragraphe 2 de la directive 92/12/CEE ouvre en effet aux États membres de l'Union la possibilité de mise en œuvre du principe "pollueur-payeur" en disposant que "les produits mentionnés au paragraphe 1 [huiles minérales] peuvent faire l'objet d'autres impositions indirectes poursuivant des finalités spécifiques, à condition que ces impositions respectent les règles de taxation applicables pour les besoins des accises ou de la taxe sur la valeur ajoutée pour la détermination de la base d'imposition, le calcul, l'exigibilité et le contrôle de l'impôt". V. Directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise, JO, L 76, 23 mars 1992, pp. 1–13, Art. 3(2).

206 Une précaution dans le vocabulaire employé s'impose en effet ici puisqu'il ne s'agissait en l'espèce que d'une taxe domestique ne concernant donc pas l'activité aérienne internationale. En ce sens, cette affaire ne peut donc que refléter indirectement le conflit de normes entre le principe "pollueur-payeur" et l'article 24 de la convention de Chicago.

juillet 2008 devant la Cour suprême de cet État²⁰⁷, et l'autre devant les juridictions belges par un arrêt du Conseil d'État en date du 3 mai 2005²⁰⁸.

La première affaire concerne ainsi une taxe néerlandaise, et illustre également un hypothétique conflit de normes issu de la confrontation du droit international de l'aviation civile et des exigences environnementales. Les faits sont d'ailleurs particulièrement éloquentes, puisque si dans un premier temps, le gouvernement néerlandais avait affirmé la finalité environnementale d'une telle taxe, il avait par la suite reconnu que les revenus retirés ne seraient pas spécifiquement attribués à des mesures environnementales, semblant ainsi se positionner en opposition directe à la politique de l'OACI. Quoi qu'il en soit, dans cette affaire, la Cour d'appel Néerlandaise conclut à la légalité d'une telle taxe, notamment au regard de la dernière disposition de l'article 15 de la convention de Chicago. Mettant fin à l'épisode judiciaire, la Cour suprême donne raison à sa Cour d'appel, et les auteurs d'un commentaire de cet arrêt relève à ce titre que *"the Supreme Court went on to state that the Court of Appeal rightfully concluded that the Ticket Tax is not 'unmistakably' in conflict with the Chicago Convention"*²⁰⁹. Le fait que le gouvernement néerlandais ait décidé, dès juillet 2009 et par la prise en compte de données essentiellement économiques²¹⁰, de réduire à un taux nul cette taxe ne retire en rien l'importance de cette affaire. Elle illustre en effet l'hypothétique conflit de normes entre le droit des prélèvements aériens et le principe "pollueur-payeur", sur lequel était certainement, et du moins indirectement, basée la taxe néerlandaise.

Cette conclusion s'avère d'autant plus pertinente que quelques années seulement ont séparé la décision de cette juridiction néerlandaise de celle du Conseil d'État belge²¹¹, affirmant quant à elle l'application directe de l'article 15 de la convention de Chicago aux faits de l'espèce, ainsi que la violation d'un tel article par l'imposition d'une taxe locale sur l'activité aérienne. Bien que critiquable sous certains aspects²¹², cette conclusion consolide donc

207 Netherlands Supreme Court, 10 juillet 2009, BARIN, 08/04121, NJ. Pour un commentaire de cet affaire, avec notamment l'analyse de la décision en première instance et en appel, v. HAVEL (B.F.), PEN (N.V.), 2009, "The Dutch Ticket Tax and Article 15 of the Chicago Convention", *A&SL*, vol. 34, p. 141 et s. ; HAVEL (B.F.), PEN (N.V.), 2009, "Dutch Ticket Tax and Article 15 of the Chicago Convention (Continued)", *A&SL*, vol. 34, p. 447 et s.

208 Belgium Council of State, 3 mai 2005, B.A.R. Belgium, Decision 144.081.

209 HAVEL (B.F.), VAN ANTWERPEN (N.), 2009, "Dutch Ticket Tax and Article 15 of the Chicago Convention (Continued)", préc., p. 451 (souligné par nous).

210 *"Because of the ongoing financial crisis, which has contributed to a tremendous decrease in demand of air transport services, coupled with the fact that the Ticket Tax compelled passengers to find alternative means of travelling through airports outside The Netherlands, the Dutch Government reconsidered its position and, as of July 2009, has reduced the Ticket Tax to Zero"*. HAVEL (B.F.), VAN ANTWERPEN (N.), 2009, "Dutch Ticket Tax and Article 15 of the Chicago Convention (Continued)", préc., p. 447.

211 Belgium Council of State, 3 mai 2005, B.A.R. Belgium, préc.

212 V. *infra*, n°158 à 160.

l'hypothèse d'un conflit de normes entre l'article 15 de la convention de Chicago et les mesures *correctives* des émissions aériennes de GES.

142. Dans ce contexte, et sans entrer dès maintenant dans une analyse détaillée de leur contenu, la démonstration des juges de la CJUE dans l'affaire *ATAA*²¹³, tout comme les conclusions de l'avocat général dans cette même affaire ne font que renforcer le constat de l'apparition récurrente de ces hypothèses de conflit. Elles élargissent d'ailleurs de telles hypothèses aux nouveaux types de mesure *corrective*, puisque l'avocat général et les juges de la CJUE s'intéressent dans cette affaire à la licéité d'un mécanisme d'échange de quotas d'émission de GES. En ce sens, la présence du principe "pollueur payeur" au sein des traités constitutifs de l'Union européenne, et donc à travers à l'article 191 TFUE, est d'une importance fondamentale²¹⁴. Ce principe apparaît en effet comme la base juridique du système d'échange de droits d'émission de GES européen – puisqu'un tel système répond aux exigences issues de la ratification, par l'Union, du protocole de Kyoto²¹⁵ – dont l'application a été élargie en 2008 au domaine de l'aviation civile internationale²¹⁶. Et c'est bien cette extension, reflet pour de nombreux auteurs de la politique extérieure de l'Union européenne en matière de lutte contre les changements climatiques, qui a fourni en 2011 à la CJUE l'occasion de s'interroger sur l'hypothèse d'une situation conflictuelle entre le principe du "pollueur payeur" et le supposé régime commun des prélèvements sur l'activité aérienne internationale.

Comme indiqué précédemment, la CJUE n'analyse pas directement l'éventuelle violation des articles 15 et 24 de la convention de Chicago²¹⁷. Elle procède néanmoins à l'analyse d'une hypothétique violation des dispositions pertinentes de l'accord "ciel ouvert" États-Unis/ l'Union européenne relative à la question des prélèvements²¹⁸. Cela revient donc, *in fine*, à l'analyse de la conformité de la mesure européenne aux spécificités normatives du droit

213 CJUE, 21 décembre 2011, Aff. C-366/10., préc.

214 V. *supra*, n°126.

215 "La Communauté et ses États membres sont convenus de remplir conjointement leurs engagements de réduire les émissions anthropiques de gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto, conformément à la décision 2002/358/CE. La présente directive contribue à réaliser les engagements de la Communauté européenne et de ses États membres de manière plus efficace, par le biais d'un marché européen performant de quotas d'émission de gaz à effet de serre et en nuisant le moins possible au développement économique et à l'emploi". Directive 2003/87/CE, préc., Considérant n°5.

216 Directive 2008/101/CE, préc.

217 Il faut rappeler ici l'inapplication du principe de succession fonctionnelle dans le cadre de la convention de Chicago, obligeant un retour à l'article 351 du TFUE. Et à ce titre, comme l'indique E. NEFRAMI, "l'Union n'étant pas liée par les engagements antérieurs des États membres, elle peut adopter des normes qui entrent en conflit avec les obligations étatiques". V. NEFRAMI (E.), 2010, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, Paris, LGDJ, p. 176. Pour une analyse des rapports entre l'Union européenne et l'ordre international de l'aviation civile, v. *infra*, n°408.

218 V. Accord "ciel ouvert" États-Unis/ Union européenne, 2007, préc., Arts. 11 et 12.

international de l'aviation civile liées à la question des prélèvements aériens. Par souci d'exhaustivité, l'avocat général analyse d'ailleurs, et quant à lui, l'hypothèse d'une violation directe des articles 15 et 24 de la convention de Chicago²¹⁹. Et bien que concluant à la conformité de la mesure *corrective* européenne aux spécificités normatives liées aux prélèvements aériens²²⁰, les nombreuses critiques doctrinales adressées aux conclusions de cette affaire²²¹ consolident donc la probabilité d'une réapparition à l'avenir d'arguments juridiques centrés sur l'existence d'un conflit de normes lors des propositions futures de mesures *correctives* applicables à l'aviation civile internationale.

143. La simple éventualité de situations conflictuelles, démontrée par l'analyse de ce contentieux, suffit ainsi à justifier la permanence d'une variable d'inquiétude aujourd'hui fermement cramponnée à toute proposition de solution *corrective* aux émissions aériennes de GES. En ce sens, et à ce stade de l'analyse, la confirmation rigoureuse de l'existence de ces conflits n'apparaît pas nécessaire, la simple apparition récurrente d'un tel argument à l'appui d'une démonstration de l'illicéité des mesures *correctives* proposées ou adoptées suffit en effet à faire peser sur le droit international de l'aviation civile un poids juridique préjudiciable au développement de l'activité qu'il a pour objectif premier d'encadrer.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

144. Premier obstacle sur le chemin d'une mesure *corrective* des émissions aériennes de GES, l'existence d'un conflit de normes entre ce type de mesure – basée sur le principe du "pollueur-payeur" – et les spécificités normatives liées aux prélèvements aériens – spécificités progressivement appréhendées sous les traits d'un droit commun des prélèvements aériens – semble donc, et *a priori*, bénéficier d'arguments convaincants. Une conclusion en ce sens entraîne donc, inévitablement, la recherche de solutions au dépassement des situations conflictuelles constatées.

219 V. Conclusions de l'avocat général J. KOKOTT, présentées le 6 octobre 2011, dans l'affaire CJUE, 21 décembre 2011, Aff. C-366/10, préc., pts. 207 à 235.

220 Pour une analyse des conclusions de l'avocat général et des juges de la CJUE dans l'affaire ATAA. V. *infra*, n°151 à 160.

221 V., par exemple, HAVEL (B.F.), MULLIGAN (J.Q.), 2012, "The Triumph of Politics: Reflections on the Judgment of the Court of Justice of the European Union Validating the Inclusion of Non-EU Airlines in the Emissions Trading Scheme", préc. ; TRUBY (J.), 2012, "Extraterritoriality or an illegal tax? A Challenge to the inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading Scheme", *Environmental Law Review*, vol. 14, p. 301 et s.

145. Ces solutions se sont matérialisées par des propositions d'interprétation évolutive des spécificités liées aux prélèvements aériens afin d'assurer la conformité de ces dernières avec le fondement juridique de la mesure *corrective* envisagée. L'étude de telles propositions, objet du prochain chapitre, invite néanmoins à revenir à la source du problème : y a-t-il véritablement conflit entre le principe "pollueur-payeur", base juridique des mesures *correctives*, et ce supposé droit des prélèvements aériens ? En ce sens : l'adoption d'une solution *corrective* conforme aux spécificités normatives du droit international de l'aviation civile liées aux prélèvements aériens implique-t-elle l'évolution de ces dernières ?