



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

## 2 | Une interprétation évolutive du droit des prélèvements aériens

146. Bien que l'adoption, à l'échelle mondiale, d'une mesure *corrective* sous la forme d'une taxe ou d'une redevance semble aujourd'hui exclue par les parties prenantes au débat sous l'égide de l'OACI, les arguments mis en avant sont le plus souvent d'ordre politique ou économique. Si dans ces sphères, le vent tourne parfois sans prévenir, il apparaît donc prudent de s'interroger sur l'évolution éventuelle du droit international de l'aviation civile afin d'intégrer l'objectif *correctif* environnemental associé à leur mise en œuvre. L'intérêt de cet exercice ne se limite d'ailleurs pas à l'hypothèse d'une taxe ou d'une redevance d'usage, il concerne également l'hypothèse d'un mécanisme de compensation ou d'un mécanisme d'échange de quotas d'émission de GES lorsque la proposition de leur adoption soulève la question de leur conformité avec les spécificités normatives liées au supposé droit commun des prélèvements aériens<sup>1</sup>.

147. En ce sens, et pour de nombreux auteurs ou parties prenantes au débat, une interprétation évolutive de telles spécificités apparaît nécessaire face à l'émergence des situations conflictuelles mises en lumière dans le chapitre précédent<sup>2</sup>. Cette solution, ne manquant pas d'impliquer l'adaptation du droit commun des prélèvements aériens<sup>3</sup>, emprunte le chemin juridique le plus court : l'interprétation de la norme conflictuelle. La démarche interprétative proposée, dans le cadre d'un droit commun des prélèvements, ne constitue néanmoins qu'un pis-aller sur le chemin du développement soutenable de l'aviation civile internationale. Bien qu'elle permette la conciliation des normes en jeu, elle n'apporte en effet pas de réponse adéquate à l'exigence de sécurité

---

1 A ce sujet, nous n'irons sans doute pas jusqu'à l'affirmation, à l'instar des défenseurs de l'"*European Union Trading Prohibition Act*" adopté par la chambre des représentants des États-Unis et interdisant aux compagnies aériennes américaines de se conformer à la version initiale de l'EU ETS, d'une qualification des systèmes d'échange de droits d'émission de GES de taxes. V. *European Union Trading Prohibition Act of 2011, 2012*, préc. Mais l'argument d'une qualification en tant que prélèvement sur l'activité aérienne internationale semble néanmoins, et à première vue, convaincant.

2 V. *supra*, n°139 à 143.

3 Adaptation dans le sens d'une évolution afin de mettre les règles existantes en accord avec une situation nouvelle. L'adaptation implique ainsi une évolution du droit en question sans aller jusqu'à impliquer la réforme, ou l'amendement, de ce dernier.

juridique (1). Force est alors de constater qu'une simple "prise de hauteur"<sup>4</sup> dans la lecture du droit international de l'aviation civile permet non seulement la disparition des situations conflictuelles préalablement constatées, mais également le maintien des spécificités normatives liées aux prélèvements aériens traditionnellement encadrés par ce droit international de l'aviation civile. Cela se déduit d'une critique justifiée – puisque basée sur le respect nécessaire de la distinction intrinsèque au droit international de l'aviation civile – du regroupement de ces spécificités au sein d'un droit commun des prélèvements aériens, une critique permettant de distinguer la catégorie des mesures *fondées sur le marché* – rattachée au droit du transport aérien international – de la catégorie des prélèvements liés à la navigation aérienne<sup>5</sup> (2).

#### 1. L'ADAPTATION SOUHAITÉE DU DROIT COMMUN DES PRÉLÈVEMENTS AÉRIENS

148. Le droit international public cherche constamment à éviter l'apparition des conflits de normes. Comme l'indique J. JENKS,

4 Expression utilisée par M. VIRALLY. V. *supra*, n°42.

5 Cette interprétation évolutive invite d'ailleurs, *in fine*, à s'interroger sur le champ d'application des notions de prélèvement et de mesure *fondée sur le marché*. A ce titre, deux possibilités apparaissent assez fréquemment. La première propose que la notion de prélèvement, bien qu'elle n'apparaisse pas explicitement dans le dispositif de la convention de Chicago, englobe non seulement les mesures qualifiées de taxe ou de redevance d'usage, mais également toute mesure *corrective* ayant pour conséquence une charge financière supplémentaire pour les compagnies aériennes désireuses d'élargir ou de maintenir leurs services aériens à l'international. En suivant cette approche, il est alors possible d'inclure dans cette notion de prélèvement la plupart des mesures *fondées sur le marché*, telles que les systèmes d'échange de droits d'émission de GES ou les mécanismes de compensation. Cette approche correspond parfaitement aux développements du chapitre précédent puisqu'elle permet de justifier l'émergence de conflits entre le supposé droit commun des prélèvements aériens et la base juridique des mesures *correctives* des émissions aériennes de GES. Une autre possibilité existe néanmoins. Elle se fonde non sur une acceptation large de la notion de prélèvement mais sur une délimitation extensible de la notion de mesure *fondée sur le marché*. Dans ce cas, la notion de mesure *fondée sur le marché* englobe non seulement les mécanismes de compensation et les mécanismes d'échange de quotas d'émission de GES, mais également les deux types de prélèvements traditionnellement encadrés par le droit international de l'aviation civile : les taxes et les redevances d'usage. C'est ce que semble proposer l'OACI lorsqu'elle introduit, dans la page de son site web, la catégorie des mesures *fondées sur le marché* : "les mesures fondées sur le marché (...) comprennent entre autres l'échange de droits d'émission, les prélèvements liés aux émissions (redevances et taxes) et la compensation des émissions" et "visent toutes à contribuer à la réalisation d'objectifs environnementaux spécifiques à un moindre coût et avec plus de souplesse que les mesures traditionnelles de réglementation". V. Site web de l'OACI, disponible à <http://www.icao.int/environmental-protection/Pages/FR/mesures-fondees-sur-marche.aspx> (consulté le 25 juillet 2016). Cette solution a en effet l'avantage d'exclure les mécanismes de compensation et d'échange de quotas d'émission des problématiques spécifiques liées à l'adoption d'une taxe sur le carburant d'aviation ou à l'imposition d'une redevance d'usage. Il ne s'agit pourtant que d'une solution partielle

the presumption against an interpretation which involves a conflict between law-making treaties is simply a detailed application of such fundamental principles of treaty interpretation as the principle of reasonableness, the principle of good faith, and the presumption of consistency with international law<sup>6</sup>.

En ce sens, la méthode interprétative ne se limite pas à révéler, de manière relativement isolée, la signification d'une norme spécifique, afin d'en préciser simplement "le sens et d'en déterminer la portée"<sup>7</sup>. L'art de l'herméneutique juridique<sup>8</sup> s'applique également à un cadre bien plus spécifique : celui d'une clarification de ce sens et/ou de cette portée afin de permettre à la norme de

---

aux situations conflictuelles constatées dans le chapitre précédent, puisque le champ d'application des articles 15 et 24 de la convention de Chicago dépasse, selon de nombreux auteurs, l'encadrement spécifique de ces taxes et redevances d'usage. On se retrouve donc à nouveau, comme dans le cadre de la première possibilité, dans l'exigence d'une interprétation évolutive de ces dispositions afin de permettre l'adoption et la mise en œuvre de cette nouvelle génération de mécanisme *correctif*. De ce double constat émerge la nécessité d'une troisième hypothèse de classification proposée dans la seconde section de ce chapitre : celle permettant de distinguer la catégorie des prélèvements liés à la navigation aérienne de la catégorie des mesures *fondées sur le marché*. V. *infra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2.

- 6 JENKS (W.), 1953, "The Conflict of Law-Making Treaties", préc., p. 428. V., en ce sens et dans le contexte d'un conflit entre le droit au développement et le devoir de protection de l'environnement, Opinion individuelle du juge M. WEERAMANTRY dans l'affaire CIJ, 25 septembre 1997, Affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (Hongrie/ Slovaquie), préc., p. 90 : "on ne peut pas lâcher la bride à chaque principe, sans tenir compte de l'autre. Le droit inclut nécessairement en lui-même le principe de conciliation".
- 7 YASSEN (M.K.), 1976, "L'interprétation des traités d'après la convention de Vienne sur le droit des traités", *RCADI*, vol. 151, p. 9. L'interprétation, au sens actif, se définit comme "l'opération intellectuelle tendant à établir le sens d'un ou de plusieurs termes, ou celui de dispositions d'un instrument juridique, notamment d'un traité ou d'une coutume". V. SALMON (J.), 2001, *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 603.
- 8 "L'interprétation est un art, non une science". SUR (S.), 1974, *L'interprétation en droit international public*, Paris, LGDJ, p. 83. V., également, DEGAN (V.), 1963, *L'interprétation des accords en droit international*, Leiden, Brill/ Nijhoff, p. 163. C'est en effet dans ces termes qu'une partie de la doctrine envisage l'étape obligatoire, même si implicite, de l'interprétation de la norme présumée applicable à une situation de fait particulière. La CDI ajoute, certainement dans une tentative de désamorçage de la critique récurrente de l'interprétation divergente ou contradictoire d'une même norme, que "l'application d'un grand nombre de ces principes est plutôt discrétionnaire qu'obligatoire et l'interprétation des documents est dans une certaine mesure un art, non une science exacte". V. CDI, Rapport de 1966, Rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa dix-huitième session d'étant déroulée du 4 mai au 19 juillet 1966, Doc. A/CN.4/191, *ACDI*, 1966, vol. 2, p. 238. Pour une réflexion générale sur l'interprétation des traités, v., notamment, COMBACAU (J.), SUR (S.), 2016, *Droit international public*, op. cit., p. 170; DAILLIER (P.) et al., 2009, *Droit international public*, op. cit., p. 275 ; KOLB (R.), 2006, *L'interprétation et création du droit international. Esquisse d'une herméneutique juridique moderne pour le droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 959 p. Pour une réflexion sur l'interprétation des traités en droit international public, v., notamment, LINDERFALK (U.), 2008, *On the Interpretation of Treaties: The Modern International Law as Expressed in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Dordrecht, Springer, 440 p.

s'articuler dans un ordre juridique chaque jour plus complexe<sup>9</sup>. Si cet ordre juridique s'avère être le droit international public, il s'agit alors de déterminer le sens et la portée d'une règle issue d'une branche spécifique de cet ordre juridique par la prise en compte de sa place et de son articulation éventuelle avec les autres branches du droit international public<sup>10</sup>. Dans ce cadre, il suffit donc de prendre en considération "*l'évolution, depuis la conclusion du traité en cause, du système juridique dans lequel s'insère la disposition à interpréter, et celle des situations juridiques auxquelles il convient de répondre par la mise en œuvre de la norme posée par cette disposition*"<sup>11</sup>.

Et c'est bien en ce sens qu'il faut comprendre le recours, lors de la recherche d'une solution *corrective* aux émissions aériennes de GES, à l'interprétation évolutive des normes en conflit. Cela revient à prendre en considération, lors de l'interprétation des spécificités normatives du droit international de l'aviation civile, une norme issue d'un ordre juridique distinct du droit international public<sup>12</sup>. Dans le contexte d'une prise en compte aujourd'hui croissante de la donnée environnementale par des ordres juridiques initialement exemptés de telles préoccupations, un recours à cette méthode interprétative apparaît en effet nécessaire lorsque la convention fondatrice de l'un de ces ordres – et support d'une disposition source d'éventuels conflits – n'a pas été modifiée afin d'intégrer parmi les objectifs liés à son adoption une diminution des dommages que son application peut entraîner sur l'environnement planétaire. La modification de la charte fondatrice, comme dans le cadre de droit de l'OMC,

---

9 Comme l'explique J. BURDA dans une analyse des fonctions de la démarche interprétative dans le cadre de l'OMC: "*la complexité des accords et l'enchevêtrement des différentes obligations qui en résultent, invite l'interprète à préciser comment celles-ci s'articulent entre elles*". V. BURDA (J.), "Les fonctions de la démarche interprétative dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce", préc., p. 1

10 Prenant l'exemple du droit de l'OMC, J. BURDA isolera une telle démarche en affirmant que l'interprète "*assume ici une dernière fonction qui consiste à enraciner le droit de l'OMC dans le cadre plus général du droit international public*". V. BURDA (J.), 2008, "Les fonctions de la démarche interprétative dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce", préc., p. 1. A l'inverse, si cet ordre juridique est restreint au droit international de l'aviation civile, en tant qu'ordre juridique fonctionnel, cette problématique mériterait une étude à part entière dépassant le cadre spécifique de ce travail d'analyse.

11 SALMON (J.), 2001, *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 605.

12 Pour une réflexion générale sur ce sujet, v., notamment, FRENCH (D.), 2006, "Treaty interpretation and the incorporation of extraneous legal rules", *ICLQ*, vol. 55, n°2, p. 281 et s. L'auteur y distingue quatre méthodes d'intégration d'une norme extérieure dans le processus d'interprétation d'une norme internationale : l'"*express incorporation*", la "*subjective evolution of meaning*", la "*objective revision of meaning*", et enfin l'application du principe d'intégration systémique. En ce sens, "*the principle of systemic integration on treaty interpretation operates before an irreconcilable conflict of norms has arise. Indeed, it seeks to avert apparent conflicts of norms, and to achieve instead, through interpretation, the harmonisation of rules of international law*". V. McLACHLAN (C.), 2005, "The Principle of Systemic Integration and Article 31(3)(c) of the Vienna Convention", *ILCQ*, vol. 54, p. 318. Une application de ce principe a notamment été proposée dans le contexte du conflit entre le principe CBDR et le principe de non-discrimination. V. *infra*, n°228.

permet en effet de revenir à l'application du principe *pacta sunt servanda* afin de justifier une interprétation de la disposition litigieuse à la lumière de la donnée environnementale. Comme l'indique les juges de la CIJ dans l'affaire du *Projet Gabèikovo-Nagyymaros*,

au cas particulier c'est le but du traité, et l'intention dans laquelle les parties ont conclu celui-ci, qui doivent prévaloir sur son application littérale. Le principe de bonne foi oblige les Parties à l'appliquer de façon raisonnable et de telle sorte que son but puisse être atteint<sup>13</sup>.

La convention de Chicago ne contenant à l'heure actuelle aucune référence explicite à la protection environnementale<sup>14</sup>, un recours à l'interprétation évolutive se présente donc comme une solution particulièrement attractive, bien qu'il faille préalablement noter l'absence d'incorporation explicite, au sein de cette convention, de dispositions dites évolutives dans le sens d'un article ne contenant pas d'obligation spécifique de faire mais imposant aux États parties d'un traité, dans notre cas de la convention de Chicago, de s'acquitter de leur obligation en tenant dument compte des nouvelles normes dans un domaine distinct des relations internationales<sup>15</sup>.

Un éventuel succès issu d'un recours à l'interprétation évolutive des dispositions de la convention de Chicago ne peut néanmoins remettre en cause l'existence même du conflit de normes préalablement constaté. A ce titre, une question aurait en effet pu se trouver formulée de la façon suivante : si l'interprétation suffit au dépassement du conflit, s'agissait-il véritablement d'un conflit ? Une réponse par la négative semble être la position d'une partie de la doctrine<sup>16</sup>. Mais le contraire peut également se justifier, une thèse privi-

13 CIJ, Arrêt du 25 septembre 1997, Affaire du *Projet Gabèikovo-Nagyymaros* (Hongrie/ Slovaquie), préc., pt. 142.

14 V. *infra*, n°280.

15 La notion de dispositions évolutives se retrouve dans l'arrêt rendu par la CIJ dans l'affaire du *Projet Gabèikovo-Nagyymaros*. Dans cette affaire, les juges se référèrent en ce sens à l'évolution des normes environnementales afin d'affirmer que les articles d'un traité de 1977, bien que ne contenant aucune "obligations spécifiques de faire (...) imposent aux parties, en s'acquittant de leurs obligations de veiller à ce que la qualité des eaux du Danube ne soit pas compromise et à ce que la protection de la nature soit assurée, de tenir compte des nouvelles normes en matière d'environnement". V. CIJ, Arrêt du 25 septembre 1997, Affaire du *Projet Gabèikovo-Nagyymaros* (Hongrie/ Slovaquie), préc., pt. 112. V., également, CIJ, Avis consultatif du 21 juin 1971, Affaire du *Sud-Ouest africain*, préc., pt. 53 ; Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS58/AB/R, distribué le 12 octobre 1998, dans l'affaire ORD, 1996-2001, Aff. DS58, préc., pt. 160. La convention de Chicago se distingue à ce titre, une fois encore, de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer. V., à ce sujet, FRENCH (D.), 2006, "Treaty interpretation and the incorporation of extraneous legal rules", préc., p. 294.

16 V., notamment, MALGAUD (W.), 1965, "Les antinomies en droit, a propos de l'étude de G. Gavazzi", in *Les antinomies en droit*, C. PERELMAN (dir.), Bruylant, Bruxelles, p. 13 : "il n'y a d'antinomie que dans les cas où la loi est en défaut, c'est à dire si aucune des trois règles [lex

légée dans le cadre de ce travail puisqu'elle présente l'avantage de la résolution d'un problème clairement identifié. En ce sens, "ce n'est pas parce que le problème reçoit finalement une solution qu'il n'existe pas. (...) il existe d'autant plus qu'il requiert une solution"<sup>17</sup>.

149. Si l'existence d'une antinomie juridique apparaît ainsi comme le préalable à l'application de la méthode interprétative, cette méthode doit, quoi qu'il en soit, être distinguée de la méthode sélective. En effet, s'il suffit de recourir à la méthode interprétative, l'hypothétique conflit n'est au final que l'expression de divergences normatives et l'application des règles coutumières de la convention de Vienne<sup>18</sup> apparaît donc suffisante. L'échec de cette première méthode oblige néanmoins l'interprète à se tourner vers une méthode de sélection normative, de par l'application du concept de priorité<sup>19</sup>.

Face aux éventuelles situations conflictuelles opposant des règles de droit issues du droit international des changements climatiques et du droit international de l'aviation civile, l'interprétation conciliante des spécificités normatives de ce dernier, par application du concept de validité, a néanmoins été privilégiée, quitte à concilier l'inconciliable. Il faut en effet, tout d'abord, rappeler qu'"en dehors de la supériorité du droit impératif et de dispositions comme l'article 103 de la Charte des Nations Unies ou les déclarations de compatibilité, il n'existe pas de "principe général de priorité"<sup>20</sup> et qu'il faut donc recourir à certaines techniques ayant progressivement trouvé leur place au sein du droit international public. Il s'agit néanmoins ici de situations conflictuelles opposant deux normes issues d'ordres juridiques fonctionnels distincts au sein même

---

*posterior, lex superior, lex specialis] ne s'applique, donc si deux textes incompatibles sont sur un pied d'égalité dans le temps, le rang et l'extension de l'idée".*

17 FORIERS (P.), 1965, "Les antinomies en droit", in *Les antinomies en droit*, C. PERELMAN (dir.), Bruylant, Bruxelles, p. 22.

18 V. Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969, préc., Arts. 31 à 33.

19 Autrement dit, la première méthode revient à une réconciliation des normes en tant qu'étape postérieure au constat préalable d'une antinomie apparente, alors que la seconde entraîne la résolution d'un conflit par l'application d'une règle de sélection concrète de la norme pertinente. Précisons néanmoins qu'une distinction entre la méthode interprétative et la méthode sélective n'efface pas le constat que la frontière entre l'interprétation et la résolution à proprement dite d'un conflit de normes, est dans de nombreuses hypothèses artificielle, voire totalement inexistante. M. KOSKENNIEMI souligne ainsi que "le règlement des conflits et l'interprétation ne peuvent se distinguer l'un de l'autre. La question de savoir s'il y a conflit et ce qui peut être fait avec ce qui apparaît comme un conflit dépend de l'interprétation donnée des règles pertinentes". V. 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", préc., para. 412.

20 REUTER (P.), 1963, *Droit international public*, Presse universitaire de France, p. 55.

du droit international public<sup>21</sup>. Certains auteurs parlent ainsi de conflits entre deux "sous-systèmes" du système général<sup>22</sup>. Il n'est donc pas possible d'avoir recours à l'adage "*lex posterior generalis non derogat priori specialis*"<sup>23</sup> ou à l'article 30 de la convention de Vienne sur le droit des traités<sup>24</sup>, reprenant quant à lui l'adage "*lex posterior derogat (legi) priori*"<sup>25</sup>. L'application de l'article 30, dont l'intitulé précise que son champ d'application se limite aux "*traités successifs portant sur la même matière*", tout comme l'application de ces adages, sont en effet exclues en cas de conflits de normes issues de deux branches autonomes du droit international public<sup>26</sup>. Il apparaît donc nécessaire de

---

21 V., à ce sujet, Institut de droit international, Résolution du 1<sup>er</sup> septembre 1995, "Problèmes découlant d'une succession de conventions de codification du droit international sur un même sujet", Session de Lisbonne, Annuaire, vol. 66, t. II, p. 434.

22 "Le système de droit international se compose de parties et d'éléments décousus qui sont structurés différemment – ce qui fait que l'on ne peut guère parler de droit international homogène. Ce système est fait de systèmes, sous-systèmes et sous-sous-systèmes universels, régionaux ou bilatéraux dont le degré d'intégration varie". HAFNER (G.), "Les risques que posent la fragmentation du droit international", in CDI, Rapport de 2000, Rapport de la Commissions à l'Assemblée générale sur les travaux de sa cinquante-deuxième session s'étant déroulée du 1<sup>er</sup> mai au 9 juin et du 10 juillet au 18 août 2000, Doc. A/55/10, ACIDI, 2000, vol. 2, p. 305.

23 "A principle according to which a rule of *lex specialis* that conflicts with a later general treaty provision or rule of customary law is not usually considered to be repealed or amended. The rationale for this rule is that, in adopting general rules, the international community should not be assumed to intend to expunge preexisting nuances of the law". FELLMETH (A.X.), HORWITZ (M.), 2011, *Guide to Latin in International Law*, op. cit., disponible à <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195369380.001.0001/acref-9780195369380-e-1283#> (consulté le 30 juillet 2016).

24 Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969, préc., Art. 30. Pour une démonstration précise de l'inapplication de l'article 30 de la convention de Vienne sur le droit des traités, ainsi que des adages "*lex posterior derogat (legi) priori*" et "*lex posterior generalis non derogat priori specialis*", à l'hypothétique conflit de normes entre le principe de non-discrimination et le principe CBDR, v. PIERA (A.), 2015, *Greenhouse Gas Emissions from International Aviation. Legal and Policy Challenges*, op. cit., p. 62 et s.

25 "A maxim meaning that a legal rule arising after a conflicting legal rule prevails over the earlier rule to the extent of the conflict. The principle may apply both to customary rules of law and to provisions of conflicting treaties between the same parties. It is sometimes referred to by way of abbreviation as the *Lex posterior principle*". FELLMETH (A.X.), HORWITZ (M.), 2011, *Guide to Latin in International Law*, op. cit.

26 Comme le souligne G. HAFNER, "alors qu'il est possible d'essayer de résoudre les conflits de règles primaires en faisant appel aux règles secondaires générales de la *lex specialis* ou de la *lex posterior*, tel n'est pas toujours le cas lorsqu'il s'agit des sous-systèmes : chaque sous-système prétend être la *lex specialis* et applique ses propres règles, sans tenir compte d'un autre sous-système". V. HAFNER (G.), "Les risques que posent la fragmentation du droit international", in CDI, Rapport de 2000, Rapport de la Commissions à l'Assemblée générale sur les travaux de sa cinquante-deuxième session s'étant déroulée du 1<sup>er</sup> mai au 9 juin et du 10 juillet au 18 août 2000, préc., p. 314. V., également, PIERA (A.), 2015, *Greenhouse Gas Emissions from International Aviation. Legal and Policy Challenges*, op. cit., p. 63 : "although, as explained above, there is a clear interplay between the UNFCCC regime and the Chicago Convention, given that they have different objectives and that they do not form part of the same regime, one would tend to conclude that, following the VCLT, these instruments do not deal with the same subject matter". Pour une analyse du champ d'application de l'adage "*lex posterior generalis non derogat priori*

revenir à une interprétation conciliante des normes en conflit afin de dépasser ce que J. SALMON qualifie de "*lacune de règle de solution d'antinomie*"<sup>27</sup>.

Le constat de l'inapplication des méthodes de sélection normative classique du droit international public ouvrirait pourtant l'opportunité d'une réflexion sur des propositions innovantes de solution, probablement inspirées du droit international privé<sup>28</sup>, afin de faire face aux problématiques pouvant naître de la confrontation normative entre deux sous-systèmes du droit international public<sup>29</sup>. Il n'est néanmoins pas nécessaire de recourir à de telles propositions lorsqu'une application réussie de la méthode interprétative est démontrée. Et cela semble justement être le cas dans le contexte des situations conflictuelles apparues suite à l'intégration, au sein du droit international de l'aviation civile, du principe "pollueur-payeur".

150. L'application de la méthode interprétative, impliquant une lecture renouvelée des spécificités *matérielles* du droit international de l'aviation civile à la lumière des exigences normatives du droit international des changements climatiques, semble en effet porter ses fruits. Elle implique un choix entre l'interprétation évolutive du droit commun des prélèvements aériens et l'interprétation évolutive du champ d'application des redevances aériennes afin d'y intégrer les coûts environnementaux de l'aviation civile internationale. Il s'agit néanmoins ici de démontrer qu'une telle démarche interprétative s'avère inopportune dans l'hypothèse d'un prélèvement à finalité environnementale (1.1) et abandonnée dans l'hypothèse d'une redevance environnementale (1.2).

---

*specialis*" dans le cas des ordres juridiques autonomes du droit international public, v., également, KOSKENNIEMI (M.), 2004, "Study on the Function and Scope of the Lex Specialis Rule and the Question of 'Self-Contained Regimes'", in CDI, Rapport de 2004, Rapport préliminaire présenté durant la session de 2004 de la Commission de droit international par le Président du Groupe d'étude sur la fragmentation du droit international, Doc. ILC(LVI)/SG/FIL/CRD.1/Add.1 (2004).

- 27 "Si l'interprète prétend qu'il n'y a pas à sa disposition de règle pour résoudre le conflit, on se trouve en présence d'une forme particulière de lacune. On pourrait parler de lacune de règle de solution d'antinomie qui n'est elle-même qu'une forme de lacune d'interprétation". SALMON (J.), 1974, "Quelques observations sur les lacunes en droit international public", *RBDI*, vol. 3, p. 449 (souligné par nous).
- 28 Sur l'application des règles de conflit de lois aux conflits entre sous-systèmes du droit international public, v., notamment, MICHAELS (R.), PAUWELYN (J.), 2011-2012, "Conflict of Norms of Conflict of Laws?: Different Techniques in the Fragmentation of Public International Law", *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 22, p. 352 et 353 ; VAN GERVEN (W.), 2010, "Plaidoirie pour une nouvelle branche du droit : le "droit des conflits d'ordres juridiques" dans le prolongement du "droit des conflits de règles", *RCADI*, vol. 350, p. 13 et s.
- 29 Ces propositions dépassent néanmoins le cadre de ce travail d'analyse. Elles ne sont pourtant pas dénuées d'intérêt dans le cadre d'une réflexion sur l'articulation générale du droit international de l'aviation civile avec les exigences sans cesse développées du droit international de l'environnement.

1.1. Le choix d'un prélèvement à finalité environnementale : une interprétation évolutive inopportune de la convention de Chicago

151. Malgré l'apparence d'une distinction consolidée entre les notions de taxe et de redevance, une analyse un peu plus approfondie fait apparaître certaines confusions entre ces deux formes de prélèvement. Ces ambiguïtés sont à l'origine d'un débat jurisprudentiel et doctrinal sur la signification exacte des dispositions pertinentes de la convention de Chicago. Cette convention emploie en effet les termes de "redevance"<sup>30</sup>, "droit"<sup>31</sup>, "taxe"<sup>32</sup>, "frais"<sup>33</sup>, sans qu'il soit toujours aisé de distinguer clairement les dispositions relevant de la fiscalité de celle relevant des redevances d'usage. P. MENDES DE LEON va d'ailleurs jusqu'à affirmer que "the distinction between charges and taxes is not relevant for the application of public international air law, because air law treats all levies under the generic term 'fees, duties or similar charges', or as 'customs duty, inspection fees or similar duties and charges'<sup>34</sup>.

La persistance d'une telle ambiguïté est source d'incertitude à l'heure de la nécessité d'une mesure *corrective* des émissions aériennes de GES. Si l'existence de certaines limitations à l'imposition de prélèvements sur l'activité aérienne internationale n'est en effet pas contestée, à l'exception possible de certains États imposant toujours un droit de survol de leur territoire<sup>35</sup>, l'étendue de ces limitations, liée au type de prélèvement envisagé, reste ainsi au centre de nombreux débats.

152. Dans ce contexte, le lien évident entre la mesure *corrective* et la consommation de carburant implique une interprétation modérée<sup>36</sup> de l'article 24 de la convention de Chicago (A). Cela n'est néanmoins pas suffisant. Une interprétation conforme de l'article 15 s'avère en effet nécessaire afin de ne pas déduire de sa lecture une interdiction générale des prélèvements, notion

---

30 V. Convention de Chicago, 1944, préc., Arts. 15, 24 et 71.

31 *Ibid.*, Arts. 15 et 24.

32 *Ibid.*, Art. 24.

33 *Ibid.*, Arts. 24 et 74.

34 MENDES DE LEON (P.), 1997, "Aviation and Environment : Changing Perceptions", préc., p. 134.

35 V., notamment, la problématique des redevances de survol imposées par certains États membres de l'OACI, et notamment par la Russie, et la question de leur justification au regard de la dernière disposition de l'article 15 de la convention de Chicago. Sur ce sujet, v., notamment, MILDE (M.), 2000, "Some Question Marks about the Price of "Russian Air", préc. ; BAUR (J.), 2010, "EU-Russia Aviation Relations and the Issue of Siberian Overflights", préc. ; CARPANELLI (E.), 2011, "The 'Siberian Overflight Issue'", préc.

36 Un recours à une interprétation modérée se distingue frontalement d'une application du principe d'intégration systémique puisqu'il s'agit, au lieu d'une interprétation à la lumière de la règle pertinente du droit international public, d'interpréter la disposition de manière isolée en se basant sur le constat que les principes en jeu ne peuvent être qualifiés d'absolu. Pour une analyse du principe d'intégration systémique dans le contexte du conflit entre le principe CBDR et le principe de non-discrimination. V. *infra*, n°228.

prise ici dans son acceptation la plus large, lors du franchissement d'une frontière ou du survol d'un territoire<sup>37</sup> (B).

A. *La barrière de l'article 24 de la convention de Chicago*

153. Les travaux préparatoires au protocole de Kyoto illustrent l'invitation initiale de certains États contractants, et notamment des États membres de l'Union européenne et de la Suisse, à une taxe sur le carburant d'aviation<sup>38</sup>. Et bien que cette proposition n'apparaisse pas dans la version finale du protocole, les propositions de prélèvements sous forme de taxe représentent une ombre permanente sur le développement de l'aviation civile internationale<sup>39</sup>. Les solutions *correctives* sous forme de mesure *fondée sur le marché* sont d'ailleurs parfois qualifiées de taxe et se retrouvent donc face à la même série d'arguments juridiques présentée par les opposants à toute mesure impliquant une charge financière supplémentaire pour les compagnies aériennes. Illustrant cela, l'adoption du système européen d'échange de quotas d'émission a soulevé de nombreuses critiques sur le terrain de l'exemption fiscale inhérente au droit international de l'aviation civile.

154. Sauf à limiter la mesure envisagée à un prélèvement sur carburant "embarqué" – ce qui ne semble pas correspondre à la philosophie d'un prélèvement sur les émissions de GES exigeant la prise en compte du carburant consommé par l'aéronef – une interprétation modérée de l'article 24 de la convention de Chicago, et des ASAs reprenant et étendant cette exemption, est alors nécessaire. Il s'agit plus précisément de démontrer l'absence de lien direct entre

37 V., notamment, BARTLIK (M.), 2007, *The Impact of EU Law on the Regulation of International Air Transportation*, Abingdon-on-Thames, Routledge, p. 159 et s.

38 "Provisions concerning policies and measures to address aviation and marine bunker fuels, including specific reference to the role of ICAO and IMO, were included in the proposals from the EU and New Zealand. Switzerland's proposal also made reference to aviation emissions and ICAO. The proposals from both the EU and Switzerland included the possibility of taxation, while New Zealand's proposal simply covered 'the development of policies and measures'". DEPLEDGE (J.), 2000, "Tracing the Origins of the Kyoto Protocol: An Article-by-Article Textual History: Technical Paper", United Nations, UNFCCC Framework Convention on Climate Change, p. 52.

39 La Commission européenne indiquait à ce titre, en 2001, que "la réflexion sur la taxation du kérosène est en cours depuis longtemps sur le plan européen" et que "les États membres, en étroite coopération avec la Commission, doivent intensifier leur collaboration dans le cadre de l'organisation de l'aviation civile internationale en vue de l'instauration d'une taxation du carburant d'aviation et d'autres instruments ayant des effets similaires". V. UE, Livre blanc de la Commission européenne de 2001, "La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix", disponible à [http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2001\\_white\\_paper/lb\\_texte\\_complet\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_texte_complet_fr.pdf) (consulté le 19 août 2016), p. 44. Pour une analyse des bénéfices d'une politique fiscale dans le cadre de l'aviation civile internationale, v., par exemple, ALAMDARI (F.E.), BREWER (D.), 1994, "Taxation policy for aircraft emissions", préc.

la consommation de carburant et les émissions aériennes de GES. Et ce n'est pas un exercice facile.

Comme l'indique le bureau juridique de l'OACI, l'applicabilité de l'article 24 s'étend aux hypothèses de taxe sur les émissions produites en cours de vol "because of the close link between emission and fuel"<sup>40</sup>. Afin de déterminer les émissions de GES d'un aéronef, le calcul s'effectue en effet sur la quantité de substances polluantes rejetée par l'aéronef en question, un calcul se basant sur le volume de carburant consommé ou le volume de pollution émis. Dans le contexte spécifique d'une taxe sur les émissions de GES, ces dernières étant directement issues de la combustion du kérosène, le calcul de la quantité de substance polluante rejetée par l'aéronef se fait donc nécessairement par une prise en compte, plus ou moins exclusive, du carburant consommé<sup>41</sup>. En ce sens, et comme l'indique A. MACINTOSH,

it could be argued that a tax or a charge levied on emissions is distinguishable from a fuel levy. However, given the practical effect of the measure (i.e. all fuel currently in use results in emissions of CO<sub>2</sub> that are proportional to fuel burn), this argument is unlikely to be persuasive<sup>42</sup>.

Les arguments cherchant à distinguer un prélèvement sur les émissions d'une part, et un impôt sur le carburant d'autre part, sont néanmoins apparus afin d'éviter tout conflit avec l'article 24 de la convention de Chicago lors de l'adoption d'une mesure *corrective* des émissions aériennes de GES.

155. Dans le cadre spécifique d'un mécanisme d'échange de quotas d'émission, l'avocat général dans l'affaire *ATAA* utilise à ce titre une distinction quant à l'objet de l'exonération fiscale du carburant d'aviation et l'objet d'une mesure *corrective*. Selon J. KOKOTT, la réglementation visant l'exonération fiscale concerne ainsi "les quantités de carburant se trouvant à bord de l'aéronef ou livrées à celui-ci, c'est-à-dire sa réserve de carburant". A l'inverse, la mesure *corrective* européenne "se fonde sur les quantités de carburant effectivement consommées par

---

40 V. OACI, Rapport publié à l'occasion de la 5<sup>ème</sup> réunion du Comité de protection de l'environnement en aviation (CAEP/5) s'étant déroulée à Montréal en 2001, "Report of the working Group 5".

41 A titre d'exemple, et dans le cadre de la directive 2008/101/CE, la formule utilisée aux fins du calcul des émissions des vols implique la multiplication de la consommation de carburant par un facteur d'émission. V. Directive 2008/101/CE, préc., Annexe (2) (b). Plus précisément, "pour chaque vol, on utilise dans la mesure du possible la consommation réelle de carburant" et "en l'absence de données relatives à la consommation réelle de carburant, il convient d'utiliser une méthode par niveaux normalisée pour évaluer la consommation de carburant sur la base des meilleures informations disponibles". La présence d'un facteur d'émission sert néanmoins d'argument à l'inexistence d'un impôt directement lié à la consommation de carburant. V. *infra*, n°156.

42 MACINTOSH (A.), 2008, "Overcoming the barriers to international aviation greenhouse gas emissions abatement", préc., p. 9.

*un aéronef lors d'un vol donné*". L'argument ne manque pas de logique<sup>43</sup> et peut d'ailleurs être transposé dans le cadre d'une taxe sur les émissions. Il reflète en effet une autre distinction que celle normalement utilisée en matière de carburant d'aviation – celle reposant sur les notions de carburant "en transit" et de carburant "embarqué"<sup>44</sup> –, ce qui justifie une fiscalité environnementale ne s'inscrivant pas dans le contexte de la politique d'exemption fiscale de l'OACI.

En définitive, tout se joue sur une interprétation plus ou moins restrictive de l'extrait pertinent de l'article 24, et ce afin d'éviter qu'une mesure *corrective* sur les émissions ne soit assimilée à une taxe sur le carburant d'aviation. Si l'argument de l'avocat général dans l'affaire *ATAA* reflète ainsi une approche conciliante des objectifs environnementaux et des spécificités normatives du droit international de l'aviation civile, l'interprétation effectuée quelques années auparavant dans l'affaire *Braathens*<sup>45</sup> s'en distinguait pourtant, et *a priori*, frontalement. Selon l'avocat général de cette affaire, M. NIAL FENNELLY, il s'agissait de déterminer, par application de l'article 2, paragraphe 2 de la directive 92/12/CEE<sup>46</sup>, la "finalité spécifique" de la taxe adoptée. L'analyse se rapproche ainsi de celle visant à distinguer l'objet de l'exonération de l'objet de la mesure *corrective*. L'avocat général cherchait notamment à savoir "si la structure de la taxe elle-même et, plus particulièrement, son mode de calcul visent à encourager l'utilisation de moteurs d'avion moins polluants"<sup>47</sup>. Une double particularité entourait ce mode de calcul : il se trouvait scindé en deux<sup>48</sup> – une partie du montant était calculée en fonction de la consommation de carburant et une autre partie en fonction des émissions d'hydrocarbures et de monoxyde d'azote – et, pour la première partie, il s'agissait d'un calcul

43 "Les quotas d'émission ne doivent pas être restitués parce qu'un aéronef a du carburant à bord ou fait le plein de carburant, mais parce que, en brûlant ce carburant en vol, il génère des émissions de gaz à effet de serre". 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. 230.

44 V. *supra*, n°98.

45 CJCE, 10 juin 1999, Aff. C-346/97, préc.

46 "Les produits mentionnés au paragraphe 1 peuvent faire l'objet d'autres impositions indirectes poursuivant des finalités spécifiques". Directive 92/12/CEE, préc., Art. 3 (2) (souligné par nous).

47 Conclusions de l'avocat général M. FENNELLY, présentées le 12 novembre 1998, dans l'affaire CJCE, 10 juin 1999, Aff. C-346/97, préc., pt. 15. A ce titre, les défenseurs de la taxe soutenaient que "l'imposition en cause au principal constitue en réalité une taxe destinée à protéger l'environnement qui (...) ne frappe pas directement la consommation de carburant, mais les émissions correspondant à la pollution due au trafic aérien national à caractère commercial par le dioxyde de carbone et les hydrocarbures". V. CJCE, 10 juin 1999, Aff. C-346/97, préc., pt. 16.

48 A ce titre, l'une des questions préjudicielles cherchait à savoir si les deux catégories de taxation prévues par la loi nationale pouvaient "être scindées en une partie conforme au droit communautaire et une partie non conforme au droit communautaire en raison du fait que la taxe suédoise de protection de l'environnement est calculée d'une part en fonction de la consommation de carburant et d'autre part en fonction des émissions d'hydrocarbures et de monoxyde d'azote". V. CJCE, 10 juin 1999, Aff. C-346/97, préc., pt. 13.

forfaitaire de la quantité moyenne consommée par un avion sur un segment de vol. Le calcul ne se faisait donc pas en fonction de la quantité de carburant réellement consommée apportant ainsi, aux yeux des défenseurs de la taxe, un argument à la validité de cette dernière<sup>49</sup>. Cela n'a pas eu d'impact sur la décision des juges, ces derniers ayant conclu au "*lien direct et indissociable entre la consommation de carburant et les substances polluantes visées par la loi de 1988 qui sont émises lors de cette consommation*"<sup>50</sup>. Conclusion à l'analyse de cette affaire : peu importe donc la méthode de calcul employée. Même dans l'hypothèse d'une taxe calculée sur la base des émissions, et donc indirectement seulement sur celle de la consommation de carburant, cette dernière entre dans le champ d'application de la directive. La Cour justifie cela sur la base de l'effet utile de la disposition de la directive:

permettre aux États membres de frapper d'une autre imposition indirecte les produits qui, comme en l'occurrence, doivent être exonérés de l'accise harmonisée conformément à l'article 8, paragraphe 1, sous b), de la directive 92/81 priverait de tout effet utile cette disposition<sup>51</sup>.

Le lien avec la consommation de carburant semble donc l'argument central à l'invalidité de la taxe à finalité environnementale dans l'affaire *Braathens* alors que l'argument de J. KOKOTT dans l'affaire *ATAA* reposait justement sur ce même type de lien pour justifier la validité de la mesure *corrective* européenne. Cela surprend, et illustre la panoplie d'interprétations possibles lors de la lecture de l'article 24 de la convention de Chicago.

156. Démontrer l'absence de pertinence de l'arrêt de 1999 lors de l'analyse des faits de l'affaire *ATAA*, tel que cherche à le faire l'avocat général J. KOKOTT, n'est d'ailleurs pas un exercice évident. L'avocat général souligne tout d'abord une différence de contexte, ce qui ne convainc pas entièrement puisque les ASAs, reprenant et étendant l'exonération fiscale du carburant d'aviation visent, *in fine* et tout comme la directive communautaire, à harmoniser le régime d'exemption fiscale applicable à l'aviation civile internationale. Revenant néanmoins sur la méthode de calcul employée, l'avocat général relève que dans le contexte de la mesure *corrective* européenne "*la consommation de carburant ne fournit, en elle-même, aucune donnée directement utile sur les gaz à effet de serre émis lors du vol concerné, un facteur d'émission pour chaque type de carburant utilisé devant intervenir*"<sup>52</sup>. L'avocat joue ici sur une subtilité mais l'argu-

---

49 "*Ladite taxe serait prélevée à l'occasion de chaque vol et non pas sur la quantité de kérosène effectivement brûlée, ce qui prouverait qu'il ne s'agit pas d'un impôt sur la consommation de carburant*". CJCE, 10 juin 1999, Aff. C-346/97, préc., pt. 20.

50 *Ibid.*, pt. 23.

51 *Ibid.*, pt. 24.

52 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. 233.

ment en reste néanmoins convaincant. Il est en effet issu des avancées de la recherche : l'hypothèse d'une utilisation de biocarburant ne produisant aucune émission de GES, et impliquant donc un facteur d'émission nul, entraînerait l'absence de charge financière supplémentaire à la charge d'une compagnie ayant investi dans l'utilisation de ces biocarburants, ce qui fournit un argument théorique de poids à la démonstration d'une absence de lien automatique entre la consommation de carburant et la taxation des émissions.

Affirmer que les juges de 1999 auraient conclu à la licéité de la taxe néerlandaise dans l'hypothèse de l'ajout, par les autorités néerlandaises compétentes, d'un "facteur d'émission pour chaque type de carburant utilisé" manque néanmoins cruellement de réalisme politique. Surtout qu'il a été souligné que les juges dans l'affaire *Braathens* avaient déclaré la taxe néerlandaise illicite même dans le cas d'une prise en compte du volume d'émission émis, et non de la consommation de carburant à l'origine de ces émissions<sup>53</sup>. Malgré l'ingéniosité de l'argumentation présentée, l'hypothèse d'un simple revirement de jurisprudence de la part des juges de la Cour de justice dans l'affaire *ATAA* – revirement prenant en considération le renforcement des objectifs climatiques de l'Union sur la scène internationale – semble donc bien plus probable.

157. Peu importe néanmoins de pencher ici en faveur des arguments des juges, des avocats généraux, ou de la doctrine : l'essentiel est ailleurs. Cette première tentative d'interprétation évolutive du droit international de l'aviation civile, au lieu d'apporter un argument solide au déficit de sécurité juridique lié à l'éventualité de situations conflictuelles, révèle en effet une certaine malléabilité de l'article 24 lorsqu'il s'agit de justifier ou de critiquer l'adoption d'une solution *corrective* aux émissions aériennes de GES. Sur le chemin de cette solution, le franchissement de l'article 24 n'est d'ailleurs pas suffisant. Il s'agit également de s'assurer que la mesure à finalité environnementale soit conforme à l'article 15 de la convention de Chicago.

#### B. La barrière de l'article 15 de la convention de Chicago

158. Dans une démarche interprétative visant à réconcilier la base juridique d'une mesure *corrective* des émissions aériennes de GES avec la substance normative de l'article 15 de la convention de Chicago, et notamment avec la

---

53 "La taxe querrellée, tant en ce qui concerne la partie calculée sur les émissions d'hydrocarbures et de monoxyde d'azote que celle fixée en fonction de la consommation de carburant et visant les émissions de dioxyde de carbone, doit être considérée comme frappant la consommation de carburant lui-même aux fins de l'application des directives 92/12 et 92/81". CJCE, 10 juin 1999, Aff. C-346/97, préc., pt 23.

dernière phrase de cet article<sup>54</sup>, une première stratégie interprétative consiste, dans l'hypothèse d'une taxe à finalité environnementale ou d'une mesure *fondée sur le marché* qualifiée de taxe, à exclure la fiscalité du champ d'application de l'article 15.

En ce sens, l'intitulé de l'article 15, utilisant l'expression "*redevances d'aéroport et droits similaires*" laisserait en effet à penser que cet article, et donc sa dernière phrase, ne s'intéresse qu'à la catégorie spécifique des redevances d'usage définies par l'OACI comme un prélèvement "*dans le but spécifique de recouvrer les coûts de la fourniture d'installations et de services à l'aviation civile*"<sup>55</sup>. Autrement dit, si le champ d'application de l'article 15 se limite aux prélèvements imposés à la seule condition qu'un service soit rendu ou qu'une installation soit utilisée par l'opérateur lors de son entrée, son survol ou sa sortie du territoire, les mesures ne répondant pas à ces critères ne seraient pas, par déduction, dans l'obligation de répondre aux exigences d'un tel article.

Autre argument à l'appui d'une démonstration visant l'exclusion de la fiscalité du champ d'application de l'article 15 : l'absence de référence à la notion de taxe par la version anglaise de cet article. Ainsi, et bien que les versions française et espagnole de l'article 15 fassent explicitement référence à la notion de taxe dans la dernière phrase de cet article<sup>56</sup>, le silence de la version anglaise, préférant l'expression "*fees, dues or other charges*", a poussé certains, dont J.S BURNTON, à affirmer l'exclusion de la question fiscale de cet article<sup>57</sup>, et *a fortiori* de la dernière disposition de cet article<sup>58</sup> :

---

54 Pour une étude des différentes jurisprudences relatives à l'interprétation de la dernière phrase de l'article 15, v., notamment, BISSET (M.), 2013, "Taxes and Charges under the Chicago Convention", in *From Lowlands to High Skies: A Multilevel Jurisdictional Approach Towards Air Law, Essays in Honour of John Balfour*, P. MENDES DE LEON (dir.), Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, p. 67 et s.

55 OACI, Résolutions A36-22 adoptée durant la 36<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale s'étant déroulée à Montréal du 18 au 28 septembre 2007, "Exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement", Doc. 9902, p. 111.

56 "*Aucun État contractant ne doit imposer de droits, taxes ou autres redevances uniquement pour le droit de transit, d'entrée ou de sortie du territoire*". Convention de Chicago, 1944, préc., Art. 15 (souligné par nous).

57 Les différentes versions de la convention de Chicago sont légalement contraignantes pour les États signataires, les avant-propos au document 7300/9 contenant l'ensemble des amendements à cette convention indiquant que "*le présent document comporte le texte de la Convention relative à l'aviation civile internationale, signé à Chicago le 7 décembre 1944 (...), en langues française, anglaise, espagnole et russe. Chacun de ces textes fait également foi*". V. OACI, Doc. 7300/9, préc., Avant-propos.

58 G. LOIBL et M.A. REITERER affirment en effet, au terme d'une étude des articles 15 et 24, que l'article 15 ne concerne que le régime des redevances, ses dispositions ne pouvant être appliquées au régime des taxes. V. LOIBL (G.), REITERER (M.A.), 1999, "Levies on Aircraft Engine Fuel – The International Legal Framework", préc., p. 124.

by itself, the word “dues” is apt to include taxes. However, it does not stand alone. It is in a provision headed “Airport and similar charges”, which indicates that it does not deal with taxes, and it is part of a composite phrase, “fees, dues or other charges”, which indicates that “dues” are charges; and if so, taxes are not “dues”. Furthermore, if it had been intended to include taxes in the prohibition, I think that that word would have been used, rather than the more ambiguous “dues”. Dues may be charges, and may be taxes; but “taxes” is clear and unambiguous<sup>59</sup>.

Une application de l’article 33 de la Convention de Vienne ne conforte pas cette argumentation. Ce dernier indique en effet, dans l’hypothèse d’un traité authentifié de plusieurs langues<sup>60</sup>, que “son texte fait foi dans chacune de ces langues” et que “les termes d’un traité sont présumés avoir le même sens dans les divers textes authentiques”<sup>61</sup>. Le dernier paragraphe du même article 33 vient néanmoins au secours de J.S BURNTON si l’on considère que “la comparaison des textes authentiques fait apparaître une différence de sens que l’application des articles 31 et 32 ne permet pas d’éliminer” et que l’interprétation visant l’exclusion de la fiscalité du champ d’application de l’article 15 permet de découvrir “le sens qui, compte tenu de l’objet et du but du traité, concilie le mieux ces textes”<sup>62</sup>. Cela n’est néanmoins pas l’avis de l’ensemble de la doctrine. Il suffit de se référer à ce titre aux arguments de J. BALFOUR, dont M. BISSET résume ainsi la substance :

the ordinary meaning (the OED meaning) of the words dues and charges is capable of including taxes. He has also referred that while the first part of Article 15 may refer to charges in a narrower sense, the last sentence by using other words in addition to charges and also referring to transit, entry and exit clearly indicates that something wider is intended and that thus includes taxes<sup>63</sup>.

59 BURNTON (J.S.), 2008, “469 R. (on the application of Federation of Tour Operators) v HM Treasury”, *Environmental Law Review*, vol. 22, p. 14. Dans l’affaire *R. (on the application of Federation of Tour Operators) v HM Treasury*, J. S. BURNTON procède en effet à une analyse détaillée de la dernière phrase de l’article 15, revenant sur une réflexion non seulement sur les différentes langues officielles de la convention de Chicago au regard de l’article 33 de la Convention de Vienne, mais également sur la pratique des États ainsi que sur les travaux préparatoires à l’adoption de la convention de Chicago. Pour un commentaire de conclusions de cet affaire, v., notamment, LAWSON (R.), 2008, “UK Air Passenger Duty Held to be Consistent with the Chicago Convention”, préc.

60 La convention de Chicago est ainsi authentifiée en langue anglaise, française, espagnole et russe. Le document 7300/9 reproduisant la convention dans ces quatre langues indique à ce titre que “chacun de ces textes fait également foi”. V. OACI, 2006, Convention relative à l’aviation civile internationale, 9<sup>ème</sup> éd., Doc. 7300/9.

61 Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969, préc., Arts. 33 (1) et 33 (3).

62 *Ibid.*, Art. 33 (4).

63 BISSET (M.), 2013, “Taxes and Charges under the Chicago Convention”, préc., p. 73. Pour une argumentation allant dans le sens d’une extension du champ d’application de l’article 15 au domaine fiscal, v., également, HAVEL (B.F.), SANCHEZ (G.S.), 2014, *The Principles and Practice of International Aviation Law*, op. cit., p. 237 : “the reference in Article 15 to “over-flight”, in respect of which no airport charges are required, suggest that Article 15 is an absolute

Il est cependant remarquable que la dernière phrase de l'article 15 ne constitue pas un alinéa isolé du reste de l'article mais se trouve intégrée à son troisième alinéa. Comme l'indique J. KOKOTT dans ses conclusions sur l'affaire ATAA, "la dernière phrase de l'article 15 de la convention de Chicago ne peut pas être examinée coupée du contexte général dans lequel elle s'inscrit"<sup>64</sup>. Argument à l'appui, J. KOKOTT justifie l'exclusion de la fiscalité du champ d'application de la dernière phrase de l'article 15 puisque le troisième alinéa poursuit l'idée générale de l'article en commençant par la formule "toutes ces redevances"<sup>65</sup>. Dans l'affaire BARIN, la Cour d'appel néerlandaise privilégie également cet argument sur l'importance à accorder au terme "taxe" employé dans la version française de l'article 15. Elle affirme l'absence de pertinence de ce terme, optant ainsi pour l'argument d'une absence de clarté préjudicielle à l'interprétation de l'article 15 en tant que *lex generalis* des prélèvements sur l'activité aérienne internationale<sup>66</sup>. Comme indiqué précédemment<sup>67</sup>, la Cour suprême donne raison à sa Cour d'appel, adoptant une interprétation pour le moins spécifique de l'article 15 de la convention de Chicago afin d'affirmer que le pouvoir souverain de taxation de ses États contractants ne peut être limité par une interprétation extensive de la dernière disposition de cet article<sup>68</sup>.

---

*rule rather than, as some have argued, a nondiscriminatory rule to protect foreign aircraft against their domestic counterparts".*

64 "La dernière phrase de l'article 15 de la convention de Chicago ne peut pas être examinée coupée du contexte général dans lequel elle s'inscrit". 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. 211.

65 *Ibid.*, pt. 211.

66 "The fact that the French text of Article 15 uses the word taxes instead of dues is a matter of indifference to the court. The Court of Appeal concludes that the plaintiffs' interpretation of Article 15 is contrary to the wording of the Convention and does not fit within the 'system' of the article. If Contracting States had wanted to restrict their sovereign right to levy taxes, the treaty more logically would have contained clear language and an appropriate provision in respect". HAVEL (B.F.), VAN ANTWERPEN (N.), 2009, "The Dutch Ticket Tax and Article 15 of the Chicago Convention", préc., p. 141. Les conclusions de l'avocat général vont dans le même sens, tout en étant particulièrement sévères vis à vis non seulement de l'importance de la politique de l'OACI, mais également de celle de l'IATA : "the Advocate-General argued that resolutions by the ICAO, which disfavour taxation or other charges being imposed on international air transport, are immaterial. Firstly, ICAO resolutions cannot alter the meaning of the Chicago Convention itself. Secondly, from both ICAO and International Air Transport Association (IATA) perspective, there is no enthusiasm in the air transport industry for upward correction of ticket prices to a level where they meet the true social cost of aviation to society; ergo their industry-serving views should be ignored". V. HAVEL (B. F.), VAN ANTWERPEN (N.), 2009, "Dutch Ticket Tax and Article 15 of the Chicago Convention (Continued)", préc., p. 449.

67 *V. supra*, n°141.

68 "The Supreme Court confirmed the opinion of the Advocate-General that the linguistic differences in the various authentic texts do not change the outcome of the final part of Article 15, which bans States from charging aviation taxes merely because of the fact that a civil aircraft finds itself in, through, or from the airspace over their territory". HAVEL (B.F.), VAN ANTWERPEN (N.), 2009, "Dutch Ticket Tax and Article 15 of the Chicago Convention (Continued)", préc., p. 451.

Conclusion à cette ligne démonstrative : la dernière phrase de l'article 15 ne ferait donc que réaffirmer, dans le cadre des redevances d'usage, l'exigence d'une relation avec les coûts de la navigation aérienne. La fiscalité étant quant à elle exclue du champ d'application de l'article 15, rien n'empêche un État contractant de soumettre au paiement d'une taxe le droit d'entrée, de sortie ou de survol de son territoire. J.S. BURNTON ne voit d'ailleurs dans l'article 15 qu'une simple exigence de non-discrimination, sur le fondement de la nationalité des aéronefs<sup>69</sup>, laissant à la discrétion des États parties à la convention de Chicago le choix de sa politique de prélèvement.

159. Si cette première ligne d'argumentation ne convainc pas, et que l'on s'accorde à considérer que la dernière phrase de l'article 15 "*va au-delà d'une simple expression du principe de non-discrimination et contient une interdiction plus étendue de certaines redevances et droits*"<sup>70</sup>, un argument subsidiaire permet néanmoins de sauver l'option d'un prélèvement à finalité environnementale : celui d'une interprétation restrictive du terme "*uniquement*". A ce titre, et comme l'indiquent B.F. HAVEL et G.S. SANCHEZ,

under ICAO's reading, (...) eco-taxation (...) which are unrelated to the provision of airport and air navigation services to international aviation, would constitute a charge "in respect solely of the right of transit over or entry into or exit" and would be impermissible under the Convention<sup>71</sup>.

La question est donc de savoir si le fondement, voire la philosophie, d'une taxe à finalité environnementale – adoptée et mise en œuvre afin de réduire l'impact de l'aviation civile internationale sur les changements climatiques – justifient sa légalité puisqu'elle n'est pas imposée "*uniquement pour le droit de transit, d'entrée ou de sortie du territoire*"<sup>72</sup>. Cela semble l'avis d'une partie de la doctrine. En effet, comme l'indique une fois de plus J.S. BURNTON, décidément enclin à défendre la souveraineté fiscale du Royaume-Uni,

I find the meaning of the words "in respect solely of the right of transit over or entry into or exit from its territory of any aircraft of a contracting State or persons or property thereon" to be clear. A due imposed for something other than transit

---

69 J. BURTON affirme ainsi que l'article 15 "*is essentially an anti-discrimination provision (or most favoured State provision), precluding a State from favouring its national airline or airlines when imposing charges*". V. BURNTON (J.S.), 2008, "469 R. (on the application of Federation of Tour Operators) v HM Treasury", préc., p. 14.

70 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. 213.

71 HAVEL (B.F.), SANCHEZ (G.S.), 2014, *The Principles and Practice of International Aviation Law*, op. cit., p. 236.

72 Convention de Chicago, 1944, préc., Art. 15 (souligné par nous).

or entry or exit of an aircraft (or persons or property on it) is not a due imposed solely in respect of the specified rights<sup>73</sup>.

Il apparait donc possible d'affirmer l'absence de lien entre l'impôt envisagé et le droit de survol, d'entrée ou de sortie d'un espace aérien. C'est d'ailleurs l'opinion de l'avocat général dans l'affaire *ATAA*, usant d'un argument pouvant facilement être transposé à l'imposition d'une taxe sur les émissions de GES :

ce ne sont pas le décollage ou l'atterrissage concernés qui sont «payés» en tant que tels, mais il est tenu compte des émissions de gaz à effet de serre causées par les vols correspondants, et ce indépendamment du point de savoir s'il s'agit de vols internes à l'Union ou de vols franchissant les frontières de l'Union<sup>74</sup>.

Mais une fois n'est pas coutume, cet argument est également sujet à la critique. Illustrant cela, dans l'affaire *B.A.R.*, le Conseil d'État belge adopte une interprétation extensive du champ d'application de la dernière phrase de l'article 15 afin d'y inclure la taxe contestée, sans se soucier de la finalité "environnementale" de cette dernière<sup>75</sup>. La taxe étant calculée sur la base du nombre de passagers ayant quitté l'aéroport du territoire concerné, elle se doit en effet, selon les juges belges, d'être qualifiée de "*droits, taxes ou autres redevances uniquement pour le droit (...) de sortie de son territoire*"<sup>76</sup>. Il pourrait pourtant être reproché aux juges de cette Cour le peu d'importance qu'ils accordent à la présence du terme "*uniquement*" dans la dernière phrase de l'article 15, dont la signification semble pourtant centrale dans la recherche d'une interprétation "*de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but*"<sup>77</sup>. Les juges belges reconnaissent, comme l'indique la précédente citation, que l'objectif de la taxe n'est, qu'"*entre autre*", le droit de sortie du district, ce qui signifie qu'il ne concerne pas "*uniquement*" ce droit de sortie.

---

73 BURNTON (J.S.), 2008, "469 R. (on the application of Federation of Tour Operators) v HM Treasury", préc., p. 14.

74 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. 217.

75 "*In the last paragraph it not only orders a contracting State or of person or property in it, but prohibits altogether the establishment of tariffs, dues or other costs, which are just imposed for flying over, into or out and which have nothing to do with the use of the airport and airport facilities*". Belgium Council of State, 3 mai 2005, *B.A.R. Belgium*, préc., pt. 3.10.

76 *Ibid*, pt. 3.12 (souligné par nous) : "*according to Article 4, the tax is calculated on the number of passengers who, during the year prior to the financial year, leave the airport in the territory of the district, at a rate of 12 Francs per departing passenger, that in this way the Article supports and confirms the conclusion that the tax is aimed specifically (among other things) at flying out of the district*".

77 Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969, préc., Art. 31 (1).

160. *Conclusion.* A l'instar de la conclusion apportée à l'analyse de l'article 24 de la convention de Chicago, la recherche d'une solution *corrective* aux émissions aériennes de GES illustre ainsi une évidente malléabilité interprétative de l'article 15<sup>78</sup>. Il ne s'agit pas en ce sens de convaincre le lecteur de la rigueur des arguments présentés à l'appui de l'une ou l'autre des thèses évoquées. L'essentiel n'est pas là puisqu'il s'agit à l'inverse de souligner la coexistence de différentes interprétations de l'article 15, chacune d'entre-elles étant justifiée à l'aide d'arguments logiques et convaincants. La malléabilité interprétative de l'article 15 ne se limite d'ailleurs pas au cas d'une mesure *corrective* sous forme de taxe, ou d'une mesure *fondée sur le marché* qualifiée de prélèvement, sur les émissions aériennes de GES. Elle s'étend également à l'hypothèse d'une redevance à finalité environnementale.

1.2. L'exclusion d'une redevance à finalité environnementale : une contrainte constatée d'un cadre juridique prédéfini

161. Une démonstration en faveur de l'application du principe "pollueur-payeur" sous la forme d'une redevance d'usage, bien qu'aujourd'hui politiquement écartée par l'OACI, s'appuie sur de solides arguments juridiques. Elle implique néanmoins, comme dans le cas plus général d'un prélèvement sur les émissions aériennes de GES, une interprétation évolutive de l'article 15 de la convention de Chicago, et notamment du paragraphe introduisant la condition d'une relation exigée entre le montant du prélèvement et les coûts liés à l'ouverture des aéroports ainsi qu'à l'utilisation, par les aéronefs des États parties à la convention de Chicago, des installations et services de navigation aérienne.

Cette exigence d'une interprétation évolutive de l'article 15 avait d'ores et déjà été perçue comme nécessaire par P. MENDES DE LEON lorsque qu'il affirmait dans un article de 1997 que l'un des arguments justifiant une interprétation de l'article 15 dans le sens d'une ouverture aux redevances à finalité environnementale se trouvait dans le constat que "*the Chicago Convention should be used as a flexible instrument in order to accommodate for changing perceptions*"<sup>79</sup>. Plus de vingt ans auparavant, une recommandation du Conseil des Communautés européennes, en date du 3 mars 1975, invitait elle aussi à une interprétation flexible du cadre juridique des redevances d'usage afin d'inclure, dans

---

78 L'interprétation évolutive de l'article 24 de la convention de Chicago, au lieu d'apporter un argument solide au déficit de sécurité juridique lié à l'éventualité de situations conflictuelles, avait en effet révélé une certaine malléabilité de cet article lorsqu'il s'agit de justifier ou de critiquer l'adoption d'une solution *corrective* aux émissions aériennes de GES. V. *supra*, n°153 à 157.

79 L'auteur fait à ce titre explicitement référence aux articles pertinents de la convention de Vienne sur le droit des traités. V. MENDES DE LEON (P.), 1997, "Aviation and the Environment, Changing Perceptions", préc., p. 135.

le principe de la relation avec les coûts, les coûts externes des activités économiques, et donc *a fortiori* de l'activité aérienne<sup>80</sup>. Ce document recommandait en effet l'intégration du concept d'externalité environnementale dans le calcul du montant des redevances. Il ajoutait à ce titre que *"dans l'application du principe du « pollueur-payeur », les principaux instruments à la disposition des pouvoirs publics pour éviter la pollution sont les normes et les redevances"*<sup>81</sup>, permettant à la Commission d'annoncer dès la fin des années 90 qu'elle s'efforcerait *"d'intégrer les coûts environnementaux dans les systèmes de redevances"*<sup>82</sup>. Cette démarche semblait également avoir été adoptée par l'OACI puisque le Conseil de cette organisation affirmait, dans une résolution du 9 décembre 1996, qu'*"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 emissions"*<sup>83</sup>. Bien que limitant cette possibilité aux émissions affectant la qualité de l'air local, le Conseil de l'OACI confirme d'ailleurs au sein du doc. 9082 la possibilité pour les États membres de l'OACI *"d'introduire des redevances liées aux émissions pour régler les problèmes de [qualité de l'air local] aux aéroports ou dans leurs environs"*. Il précise enfin que *"les coûts qu'entraînent l'atténuation ou la prévention du problème peuvent, si les États le souhaitent, être imputés aux aéroports et recouvrés auprès des usagers"*<sup>84</sup>.

162. Afin de justifier l'imposition d'une redevance sur les émissions aériennes de GES, une distinction s'avère néanmoins nécessaire entre les coûts directement liés à l'utilisation des *"aéroports et installations et services de navigation aériennes"* et les coûts externes de l'activité aérienne internationale. Le choix d'une interprétation littérale de l'article 15 de la convention de Chicago exclurait en effet de son champ d'application les hypothèses de redevance à finalité environnementale si le dommage causé par l'activité aérienne ne peut être répercuté dans les coûts liés à l'ouverture des aéroports ou à l'utilisation des installations et services de navigation aérienne<sup>85</sup>.

---

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

81 *Ibid.*

82 UE, Communication de la Commission, 1999, "Les transports aériens et l'environnement", préc., p. 2. V., également, UE, Livre blanc de la Commission, 2011, "La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix", préc., p. 44 : *"la Commission envisage, dans le cadre de la réalisation du ciel unique, de moduler les redevances de navigation aérienne en route pour prendre en compte l'impact environnemental des avions"*.

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

84 OACI, 2012, "Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroports et de service de navigation aérienne", préc., p. 12.

85 V., en ce sens, la critique de A. HARDEMAN : *"charges are fundamentally different from taxes in that they must be based on the cost of providing an airport or air navigation service or facility and the related cost must be directly attributable to the operator (...). It is difficult to see how a*

Cette interprétation strictement littérale n'est néanmoins pas la voie privilégiée par la Communauté aérienne internationale. Celle-ci interprète en effet la notion d'aéroport afin d'y inclure l'environnement aux alentours de ces derniers. L'analyse des dispositions des ASAs s'intéressant à la question des redevances d'usage confirme également, dans une certaine mesure, cette première étape sur la voie d'une extension du champ d'application des redevances aux problématiques environnementales. A titre illustratif, l'accord "ciel ouvert" États-Unis/ Union européenne a choisi d'insérer la notion d'"environnement" dans le calcul des coûts des redevances imposées aux transporteurs aériens des deux parties<sup>86</sup>. L'accord "Bermudes II" se référait d'ailleurs lui aussi à la notion d'"impact environnemental", mais dans une formulation semblant limiter cet élément à l'un des facteurs à prendre en considération lors de la fourniture des services de navigation aérienne<sup>87</sup>. Il se retrouve à l'inverse dans la liste des éléments à prendre en considération pour le calcul du coût de la redevance dans l'accord "ciel ouvert" précité<sup>88</sup>. Un tel argument permet de justifier l'imposition actuelle de redevance sur les émissions sonores des aéronefs, voire sur les émissions affectant la qualité de l'air. Il s'agit dans ces deux cas de figure d'une internationalisation, dans le calcul du montant de la redevance, de coûts externes à l'aviation civile internationale. Mais cette internationalisation reste limitée à des coûts liés à l'impact de l'activité aérienne aux alentours des aéroports, et est à ce titre acceptée, sous certaines conditions, par la Communauté aérienne internationale<sup>89</sup>. L'analyse de la pratique l'illustre parfaitement. Ce type de redevance d'usage à finalité environnementale

---

*CO<sub>2</sub>-related charge could fulfil these conditions, given that CO<sub>2</sub>-related damage cannot be readily quantified or attributed". V. HARDEMAN (A.), 2007, "A Common Approach to Aviation Emissions Trading", préc., p. 7.*

86 *"Les redevances d'usage imposées aux transporteurs aériens de l'autre partie peuvent refléter, sans l'excéder, le coût de revient complet assumé par les autorités ou les organismes compétents pour la fourniture des installations et des services appropriés d'aéroport, d'environnement, de navigation aérienne et de sûreté de l'aviation, sur un aéroport ou au sein d'un système aéroportuaire". Accord "ciel ouvert" États-Unis/ Union européenne, 2007, préc., Art. 12 (souligné par nous).*

87 *"In the provision of facilities and services, the competent charging authorities shall have regard to such factors as efficiency, economy, environmental impact and safety of operation". Accord "Bermudes II", 1977, préc., Art. 10 (3).*

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

89 Pour un résumé de la position de l'industrie sur les redevances liées aux émissions sonores des aéronefs, v. le document d'orientation publié par IATA indiquant qu'"in accordance with the ICAO Balanced Approach, airport noise should be addressed in the most cost-effective manner and noise-related charges only introduced as part of a broader noise management program". V. Site de l'IATA, disponible à [http://www.iata.org/policy/infrastructure/charges/Documents/Noise-related\\_charges.pdf](http://www.iata.org/policy/infrastructure/charges/Documents/Noise-related_charges.pdf) (consulté le 26 avril 2017). Pour un résumé de la position de l'industrie sur les redevance liées aux émissions affectant la qualité de l'air, v. le document d'orientation publié par IATA indiquant qu'"in accordance with ICAO's policies, emission problems at and around airports should be assessed and charges only introduced as part of a broad environmental management program". V. Site web de l'IATA, disponible à <http://www.iata.org/policy/Documents/local-air-quality-emissions-charges.pdf> (consulté le 26 avril 2017).

a en effet été expérimenté par plusieurs États membres de l'OACI<sup>90</sup>. A titre d'exemple, le ministre japonais du transport et du tourisme aurait annoncé, en prévision des jeux olympiques de 2020, l'éventualité d'une redevance liée aux nuisances sonores qui serait introduite à l'aéroport d'Haneda<sup>91</sup>. L'aéroport de Zurich a également choisi d'augmenter le coût des redevances liées à l'atterrissage des aéronefs en se basant sur les informations liées à la certification des engins contenues dans le document de l'OACI intitulé "ICAO Engine Exhaust Emissions Date Bank"<sup>92</sup>. Et les exemples ne se limitent pas au domaine du bruit puisque l'aéroport de Londres impose des redevances à finalité environnementale liées aux émissions de NOx et aux nuisances sonores<sup>93</sup>. Lorsque se cache néanmoins un objectif fiscal derrière les prélèvements envisagés ou mis en œuvre, ces derniers font alors l'objet de vives critiques par le secteur. Une analyse de la dénommée "taxe Chirac", ou "taxe de solidarité", imposée en France sur les billets d'avion et dont le produit est en théorie reversé aux fonds de solidarité pour le développement afin de financer la réalisation d'objectifs adoptés à l'Organisation des Nations Unies (ci-après ONU) au titre des programmes mondiaux de santé publique est à ce titre illustratif de l'opposition constante du secteur aérien aux nouvelles formes de prélèvements sur le transport aérien international. La Cour des comptes souligne d'ailleurs que "ce mécanisme de solidarité, sans lien avec le domaine aérien, a perdu de son idéal, que l'exemple de la France n'est pas suivi et conduit à pénaliser le trafic aérien français" et qu'il "conviendrait dès lors de se réinterroger sur ses objectifs et sa pertinence, puisque cette taxe vient aujourd'hui pour partie abonder le budget général de l'État"<sup>94</sup>. Peut également être citée l'introduction par les régions italiennes autour de Rome et de Naples d'un prélèvement sur les aéronefs avec pour objectif annoncé de réduire l'impact sonore aux alentours des aéroports de la région. Cet prélèvement, dénommée "Imposta Regionale sulle Emissioni Sonore degli Aeromobili" (ci-après IRESA), est depuis son introduction fermement

90 Sur ce sujet, v., notamment, SCHEELHAASE (J.D.), 2010, "Local Emissions Charges – A New Economic Instrument at German Airports", *JATM*, vol. 16, n°2, p. 94 et s.

91 "Japan's transport ministry will adjust international landing fees at Tokyo's Haneda Airport in April for the first time in nearly two decades, charging carriers in part based on aircraft noise to encourage upgrades to newer, quieter jets". 2017, "Japan's Haneda Airport set to raise landing fees", *Nikkei Asian Review*, disponible à <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Policy-Politics/Japan-s-Haneda-Airport-set-to-raise-landing-fees> (consulté le 27 avril 2017).

92 V. IPCC Special Report, 1999, "Aviation and the Global Atmosphere", préc., p. 345.

93 Pour plus d'informations sur le système de redevance s'appliquant à l'aéroport Heathrow, v. Site web de l'aéroport Heathrow, disponible à <http://www.heathrow.com/company/partners-and-suppliers/conditions-of-use> (consulté le 28 avril 2017)

94 Cour des comptes, 2016, "L'État et la compétitivité du transport aérien. Un rôle complexe, une stratégie à élaborer", préc., p. 56. Sur ce sujet, v., également, DUCLOS (F.), 2016, "Taxe Chirac : Air France réclame une baisse et un partage", *AirJournal*, disponible à <http://www.air-journal.fr/2016-10-17-taxe-chirac-air-france-reclame-une-baisse-et-un-partage-5171177.html> (consulté le 6 juin 2017) ; Site web de l'IATA, disponible à <https://www.iata.org/policy/Documents/solidarity-tax.pdf> (consulté le 27 avril 2017).

combattue par l'Association internationale du transport aérien (ci-après IATA)<sup>95</sup>. Le gouvernement Catalan a quant à lui adopté une loi entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> Novembre 2014 visant l'introduction d'un prélèvement sur les émissions de NOx en provenance de l'aviation civile, un prélèvement lui aussi fermement combattu par l'IATA<sup>96</sup>.

Ce premier argument à l'extension du champ d'application des redevances aériennes, basé sur une interprétation large de la notion d'aéroport, se trouve néanmoins difficilement transposable à l'imposition d'une redevance sur les émissions aériennes de GES, à moins de ne prendre en considération que les émissions produites dans les phases de décollage et d'atterrissage de l'aéronef. Il apparaît en effet difficilement soutenable d'affirmer que les émissions de GES produites en cours de vol affectent la qualité de l'air local lorsque cette dernière est définie comme la pollution de l'air à proximité des aéroports. En ce sens, l'OACI précise bien qu'il s'agit de s'intéresser, dans le contexte de la qualité de l'air local, aux "*incidences du cycle d'atterrissage et de décollage (CAD) car les émissions CAD sont produites au-dessous de 3 000 pieds (915 mètres)*" ainsi que de réduire "*les émissions provenant de sources aéroportuaires (telles que la circulation au sol, le matériel de servitude au sol et les dispositifs de dégivrage)*"<sup>97</sup>.

163. Afin de justifier l'émergence d'une mesure *corrective* des émissions aériennes de GES sous la forme de redevances d'usage, une interprétation bien au-delà de la lettre de l'article 15 est donc inévitable. L'objectif consiste alors à justifier l'appartenance des coûts de prévention des émissions de GES, ainsi que des coûts liés à la réparation des dommages environnementaux causés par ces émissions, à la catégorie des coûts liés à l'ouverture des aéroports et/ou à l'utilisation des installations et des services de navigation aérienne. Une partie de la doctrine semble défendre une telle approche, à l'instar de P. MENDES DE LEON invitant à une interprétation particulièrement large de l'article 15 de la convention de Chicago :

if the original text does not imply that environmental damage is part of, or can be seen as a consequence of the use of the airport, so that higher charges may be imposed, it is submitted that environmental considerations should be taken into account when the level of such a charge is assessed<sup>98</sup>.

En théorie, rien ne semble en effet empêcher, si l'argent récolté par l'intermédiaire des redevances se voit effectivement affecté à des mesures de répara-

---

95 V. Site web de l'IATA, disponible à <http://www.iata.org/policy/environment/advocacy-actions/Pages/italy-iresa.aspx> (consulté le 27 avril 2017).

96 *Ibid.*

97 V. Site web de l'OACI, disponible à <http://www.icao.int/environmental-protection/Pages/FR/qualite-air-locale.aspx> (consulté le 23 juillet 2016).

98 MENDES DE LEON (P.), 1997, "Aviation and the Environment, Changing Perceptions", préc., p. 135.

tion ou de prévention, l'utilisation de ce type très spécifique de mesure *corrective* afin de réduire, à l'échelle locale ou mondiale<sup>99</sup>, les émissions aériennes de GES. Il reste néanmoins évident que la quantification des dommages environnementaux liés aux émissions de GES est un exercice compliqué, s'il n'appartient pas à l'ordre de la simple conjoncture. Dans le même ordre d'idée, l'affectation par un État contractant des sommes dépensées dans le cadre de mesures *préventives* aux aéronefs responsables des émissions de GES – aéronefs bénéficiant des structures aéroportuaires et des services et installations de navigation de cet État contractant – risquerait d'ouvrir de nombreux débats dans lesquels le juriste ne préfère pas s'immiscer. Il n'est donc pas étonnant d'observer que dans cette double remarque se cache la source de l'ensemble des critiques adressées aux propositions de redevances sur les émissions aériennes de GES. Ces critiques sont d'ailleurs régulièrement associées à la crainte, peut être justifiée, d'un objectif fiscal déguisé sous forme de redevance.

164. *Conclusion.* Même logique, même conséquence : à l'instar des conclusions tirées de l'hypothèse d'un prélèvement à finalité environnementale sous forme d'une taxe ou d'une mesure *fondée sur le marché* qualifiée de prélèvement aérien, la malléabilité apparente de la notion de redevance d'usage, et donc de l'article encadrant une telle notion, permet ou interdit, selon les priorités du moment, l'intégration d'une politique environnementale *corrective* dans le cadre du droit international de l'aviation civile. En ce sens, lors de la recherche d'une interprétation évolutive des articles 15 et 24 de la convention de Chicago, permettant l'adoption, puis la mise en œuvre, par un État contractant d'une mesure *corrective* des émissions de GES, une autre conclusion se dégage : celle d'une panoplie d'interprétations<sup>100</sup> source d'une variable d'inquiétude sur la capacité du droit international de l'aviation civile à s'adapter aux évolutions impliquées.

165. Cette variable d'inquiétude s'illustre par la pratique des États membres de l'OACI. Certains États ont en effet cherché, ou cherchent toujours, à imposer

---

99 Dans le cadre d'une approche multilatérale, la question de la compétence et des pouvoirs de l'OACI se poserait néanmoins. En ce sens, si la Communauté aérienne internationale s'accordait à une interprétation extensive de la notion de redevance afin de permettre l'imposition, sous cette forme, d'une mesure *corrective* et *mondiale* aux émissions aériennes de GES, l'OACI serait-elle compétente, et aurait-elle les pouvoirs nécessaires, afin d'adopter une telle mesure et de l'intégrer au sein de son droit dérivé ? Bien qu'une telle question sorte du cadre de cette première partie réservée à l'analyse du droit *matériel* du droit international de l'aviation civile, certaines suggestions ont déjà été introduites. V. *supra*, n°118.

100 J.S. BURNTON l'illustre, de façon assez ironique, lorsqu'il écrit à l'occasion de l'affaire *Federation of Tour Operators*, que "the issue between the parties concerns the last sentence of Art. 15. Both parties submitted that the meaning of Art. 15 is quite clear, but their clear meanings differ from each other". V. BURNTON (J.S.), 2008, "469 R. (on the application of Federation of Tour Operators) v HM Treasury", préc., p. 12.

une mesure *corrective* dans le cadre de l'aviation civile internationale tout en justifiant cette dernière par une interprétation au cas par cas des dispositions pertinentes du droit international de l'aviation civile<sup>101</sup>. Cette pratique est loin d'être uniforme et ne peut donc refléter, en tant qu'élément à prendre en compte aux fins de l'interprétation d'un traité, une "*pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité*"<sup>102</sup>. Les nombreuses critiques à l'égard de telles pratiques, ainsi que les nombreux retours en arrière<sup>103</sup>, témoignent d'ailleurs, et à l'inverse, d'une inquiétude régnante et légitime autour de la question d'une mesure *corrective* des émissions aériennes de GES<sup>104</sup>.

166. Conscient des inconvénients d'un tel constat fragilisant le climat de sécurité juridique indispensable au développement soutenable de l'aviation civile internationale, les acteurs de la Communauté aérienne internationale semblent avoir choisi d'abandonner la solution des prélèvements classiques sur l'activité aérienne internationale<sup>105</sup>. Cela se comprend aisément dans le

---

101 Peuvent à ce titre être citées la taxe Catalane sur le NOx adoptée le 1<sup>er</sup> octobre 2014 par le Parlement Catalan, la taxe régionale dans le domaine du bruit connue sous l'appellation IRESA adoptée par différentes régions de l'Italie, la taxe CO<sub>2</sub> proposée par une Commission portugaise ("*Green Fiscal Reform*") introduisant une distinction entre les vols intra-européens et les vols en provenance ou à destination d'un État en dehors de l'EEE ou la taxe imposée par les aéroports suédois le 1<sup>er</sup> juin 1998 à l'origine de l'affaire *Braathens* précédemment évoquée. V. *supra*, n°140.

102 Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969, préc., Art. 31 (3) (b).

103 A titre d'exemple, une "*green tax*" est actuellement discutée par le gouvernement suédois et ne manque pas de faire l'objet de vives critiques en provenance de l'industrie. V. 2016, "*Swedish aviation tax 'would be a disaster'*", disponible à <http://airlines.iata.org/news/swedish-aviation-tax-would-be-a-disaster> (consulté le 27 avril 2017). V., également, Site web de l'IATA, disponible à <http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2017-03-02-01.aspx> (consulté le 27 avril 2017). La Colombie avait également annoncé la mise en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 d'une taxe carbone sur le carburant d'aviation avant que les autorités colombiennes compétentes ne précisent le 10 février 2017 que l'aviation civile internationale en serait exemptée. V. le document présentant l'opinion des autorités compétentes, disponible à <http://www.iata.org/policy/environment/Documents/co-carbontax-dian-10feb17.pdf> (consulté le 26 avril 2017). Peut également être cité l'exemple des Palaos. Le 6 janvier 2017, le gouvernement avait en effet annoncé la mise en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> avril 2017 d'une "*Environmental Impact Fee*" prélevée à l'arrivée ou au départ des aéroports nationaux avant d'annoncer une mise en œuvre reportée d'un an justifiée par la crainte d'un impact négatif sur le tourisme. Pour plus de détails, v. la communication du bureau du président de la République du Palaos disponible à [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=766692393482862&id=167766706708770](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=766692393482862&id=167766706708770) (consulté le 26 avril 2017).

104 L'exercice interprétatif conserve en outre ses propres limites, notamment si ce dernier vise à l'établissement du sens de la disposition controversée. Dans ce cas, l'interprétation se doit en effet de conserver un degré de généralité et d'abstraction. Comme l'indique la CIJ en 1948 : "*la Cour ne peut attribuer un caractère politique à une demande, libellée en termes abstraits, qui, en lui déférant l'interprétation d'un texte conventionnel, l'invite à remplir une fonction essentiellement judiciaire (...). La Cour a le devoir de n'envisager la question qui lui est présentée que sous l'aspect abstrait qui lui a été donné ; rien de ce qui est dit dans le présent avis ne se réfère,*

cadre de la fiscalité puisque les obstacles dressés à l'encontre de tout ce qui se rapproche d'une taxe sur le carburant ne sont pas simples à contourner. Dans le cadre des redevances, et dans un cadre strictement juridique, il y a de quoi rester perplexe. L'hypothèse d'une mesure *corrective* sous la forme d'une redevance aérienne, ou *a fortiori* d'une mesure *fondée sur le marché* si cette dernière se trouve affublée du qualificatif de redevance aérienne<sup>106</sup>, bénéficie en effet de solides arguments juridiques. Elle semble néanmoins avoir été également écartée par la Communauté aérienne internationale. La communication de la Commission européenne de 2005 l'illustre très clairement en affirmant que selon elle, "*les redevances liées aux émissions (...) sont compatibles avec le cadre juridique international applicable à l'aviation*" mais que

cependant, le principe des redevances liées aux émissions a été controversé au niveau international et la question de savoir dans quelle mesure les États peuvent appliquer de telles redevances aux transporteurs étrangers est le point qui a suscité

---

*ni directement ni indirectement, à des cas concrets ou à des contingences particulières".* V. CIJ, Avis consultatif du 28 mai 1948, Conditions de l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), *C.I.J. Recueil* 1948, p. 61. Il est donc nécessaire de viser, par l'intermédiaire de l'interprétation des articles 15 et 24 de la convention de Chicago, l'établissement de la signification de ces dispositions afin de déterminer concrètement "*la portée du texte interprété, en vue de son application à une situation particulière*". V. SALMON (J.), 2001, *Dictionnaire de droit international public, op. cit.*, p. 603.

105 Les arguments avancés à l'appui d'un tel choix apparaissent plus politiques et économiques que juridiques, notamment dans le cas des redevances aériennes, et n'apportent donc pas, comme expliqué précédemment, de véritables remèdes à ce challenge persistant d'une variable d'inquiétude déstabilisant la recherche d'un climat de sécurité juridique indispensable au développement soutenable de l'aviation civile internationale. Il reflète néanmoins le souhait de cette communauté de s'extirper d'un obstacle sur la voie d'une solution *corrective* aux émissions aériennes de GES : celui de la licéité de la solution à l'égard des spécificités normatives du droit international de l'aviation civile liées au domaine des prélèvements aériens.

106 Certains auteurs ont en effet montré qu'une interprétation modérée de l'article 15 permettrait de rattacher les nouveaux mécanismes *correctifs*, et notamment les systèmes d'échanges de quotas d'émission, à la catégorie des redevances aériennes. V. HAVEL (B.F.), SANCHEZ (G.S.), 2014, *The Principles and Practice of Aviation Law, op. cit.*, p. 236. V., également, FMI, 2011, "Market-Based Instruments for International Aviation and Shipping as a Source of Climate Finance", disponible à <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/110411a.pdf> (consulté le 30 juillet 2016). La condition d'une relation avec les coûts est d'ailleurs rappelée par l'annexe à la résolution A37-19 de l'Assemblée générale de l'OACI s'intéressant aux conditions d'application d'une mesure *fondée sur le marché* dans le cadre de l'aviation civile internationale. Le point n) de l'annexe affirme ainsi que "*si les MBM génèrent des recettes, il est vivement recommandé que celles-ci soient utilisées en premier lieu pour atténuer l'incidence sur l'environnement des émissions des moteurs d'aviation, y compris l'atténuation et l'adaptation ainsi que l'assistance et le soutien accordés aux États en développement*". V. OACI, 2010, Résolution A37-19, préc., p. 69. Cette condition pourrait ainsi justifier l'inclusion de telles mesures au sein de la catégorie des redevances d'usages elle-même rattachée à celle des prélèvements liés à la navigation aérienne.

de loin le plus de contestation lors de la 35e assemblée de l'OACI en octobre 2004<sup>107</sup>.

L'attention de la Communauté aérienne internationale s'est ainsi focalisée sur l'utilisation d'une nouvelle génération de mesures *fondées sur le marché* : les mécanismes de compensation et les mécanismes d'échange de quotas d'émission de GES. Cette décision, qu'il serait naïf de croire guidée par de simples considérations juridiques, exige néanmoins du juriste la formulation d'une réponse à la variable d'inquiétude précédemment constatée. Cela implique un exercice rigoureux de qualification juridique de ces mesures face aux autres catégories de mesures *correctives*. Cet exercice préalable a semble-t-il été oublié. Il implique pourtant la remise en cause du regroupement des spécificités liées aux prélèvements aériens sous un droit commun des prélèvements aériens. L'objectif est à l'inverse de regrouper les mesures *correctives* "nouvelle génération" sous la catégorie des mesures *fondées sur le marché* – une catégorie précisément délimitée de par son rattachement au droit du transport aérien international<sup>108</sup> –, tout en excluant de cette première catégorie une seconde catégorie s'intéressant quant à elle aux prélèvements liés à la navigation aérienne.

## 2. LA CLARIFICATION NÉCESSAIRE DES CATÉGORIES DE PRÉLÈVEMENT

167. L'inclusion de dispositions au sein de la convention de Chicago dans le domaine des prélèvements aériens ne pouvait pas être effectuée, en 1944, sans une prise en compte de la distinction intrinsèque au droit international de l'aviation civile : celle séparant le droit de la navigation aérienne du droit du transport aérien international<sup>109</sup>. Prenant le contre-pied d'une interprétation évolutive, source d'une variable d'inquiétude, d'un supposé droit commun des prélèvements aériens, il convient de revenir à l'essence même de cet ordre juridique fonctionnel afin de clarifier, puis de catégoriser, les différents types de prélèvement en fonction de leur rattachement à l'une de ces deux branches du droit international de l'aviation civile. Si cette démarche s'avère fructueuse, il n'existerait donc plus de droit commun des prélèvements aériens, englobant l'encadrement juridique des taxes et redevances sur l'activité aérienne inter-

---

107 UE, Communication de la Commission, 2005, "Réduction de l'impact de l'aviation sur le changement climatique", préc., pt. 6.3.

108 V. *supra*, n°63 à 69.

109 Pour une explication de la signification et de la portée d'une telle distinction, v. *supra*, Chapitre préliminaire.

nationale, mais différentes catégories de prélèvements répondant à des encadrements juridiques distincts<sup>110</sup>.

168. Afin de rétablir la sécurité juridique tout en permettant l'intégration, dans le cadre du droit international de l'aviation civile, d'une responsabilité climatique des compagnies aériennes, il convient ainsi, tout d'abord, de regrouper certaines spécificités normatives liées aux prélèvements aériens sous la catégorie des prélèvements liés à la navigation aérienne, une catégorie se trouvant rattachée, comme son nom l'indique, au droit de la navigation aérienne (2.1). En soulignant le rattachement des mesures *fondées sur le marché* au droit du transport aérien international, il convient ensuite d'exclure les mesures de cet aspect du droit international de l'aviation civile. Cela fait en effet disparaître, par une relecture d'ensemble du cadre juridique encadrant l'aviation civile internationale, toute possibilité de conflit entre ce type de mesure, bien que basée sur le principe du "pollueur-payeur", et les spécificités normatives liées à la catégorie des prélèvements liés à la navigation aérienne (2.2).

## 2.1. La reconnaissance d'un droit des prélèvements liés à la navigation aérienne

169. Les règles spécifiques de la convention de Chicago encadrant certains, et seulement certains types de prélèvement aérien, doivent être regroupées sous une catégorie juridique commune : le droit des prélèvements liés à la navigation aérienne. L'existence de cette catégorie part d'un constat : la réglementation applicable aux différents types de prélèvement aérien, prise ici dans son ensemble et dépassant donc le cadre juridique de la convention de Chicago, présente pour particularité de ne pouvoir être définitivement rattachée au droit

---

110 On est proche en ce sens d'une "interprétation systémique" si cette méthode est comprise comme celle "se fondant sur la cohérence de l'ensemble normatif institué par un traité – qualifié, de ce fait, de "système" juridique –, ou par une partie de ce traité, pour en interpréter les dispositions en fonction des caractères généraux qui assurent cette cohérence". V. SALMON (J.), 2002, *Dictionnaire de droit international public, op. cit.*, p. 606. Pour une analyse détaillée du principe d'intégration systémique, v. *infra*, n°228. Il s'agit néanmoins ici d'une simple qualification des différents types de mesure *corrective* des émissions aériennes de GES puisque cela implique un "raisonnement consistant à faire entrer un élément (fait établi, institution, règle de droit) dans une catégorie juridique qui conditionne l'application du régime juridique correspondant à cette catégorie". V. SALMON (J.), 2001, *Dictionnaire de droit international public, op.cit.*, p. 915. On n'échappe néanmoins pas à l'interprétation puisque, comme le précise J. SALMON, "la qualification s'opère grâce à une délimitation des contours de la catégorie juridique et suppose dès lors une interprétation de la règle dans laquelle on retrouve cette catégorie". V. SALMON (J.), 2001, *Dictionnaire de droit international public, op.cit.*, p. 915. V., également, SALMON (J.), 1978, "Quelques observations sur la qualification en droit international public", *préc.*, p 326 : "les actes de qualification sont une forme d'interprétation et l'interprétation d'une notion dans un sens déterminé restreindra ou élargira le champ de la qualification".

de la navigation aérienne ou au droit du transport aérien international. En ce sens, et contrairement à l'hypothèse utilisée dans le chapitre précédent, il n'existe pas de "droit commun des prélèvements aériens" – si cela s'entend comme un "ensemble de règles qui régissent une institution juridique déterminée"<sup>111</sup> – mais à l'inverse plusieurs ensembles juridiques distincts en fonction du prélèvement considéré.

170. Cela implique donc une distinction des règles applicables aux différents types de prélèvement aérien, puis un classement spécifique de ces règles selon leur rattachement au droit de la navigation aérienne ou au droit du transport aérien international (A). Un tel effort de qualification permet d'ailleurs, *in fine*, une interprétation de la dernière phrase de l'article 15 à la lumière non seulement de son contexte, mais également des buts et objectifs de la convention de Chicago (B).

A. Une catégorisation adéquate des règles applicables aux prélèvements aériens

171. Catégoriser les règles applicables aux différents types de prélèvement aérien implique une dislocation d'un ensemble jusqu'ici regroupé sous le "droit commun des prélèvements aériens", puis le rattachement des morceaux à l'une des deux branches traditionnelles du droit international de l'aviation civile. Il ne s'agit néanmoins pas de compliquer ce qui avait progressivement été simplifié par l'intermédiaire d'un seul ensemble normatif encadré par une *lex generalis* des prélèvements aériens – *lex generalis* codifiée par l'intermédiaire de l'article 15 de la convention de Chicago – mais de revenir à la logique interne du droit international de l'aviation civile par l'utilisation de la distinction intrinsèque à cette branche du droit international public démarquant deux philosophies d'encadrement juridique de l'aviation civile internationale profondément différentes.

172. A ce titre, et en premier lieu, les règles applicables dans le cadre des redevances d'usage doivent être rattachées à la catégorie des prélèvements liés à la navigation aérienne. Les redevances d'usage impliquent en effet, et par définition, une relation avec les coûts de cette navigation. Preuve en est que ce type spécifique de prélèvement se trouve encadré dans la première partie de la convention de Chicago, intitulée "Navigation aérienne", et que les redevances d'usage peuvent être imposées unilatéralement, sous réserve de non-discrimination, par les États parties à la convention de Chicago<sup>112</sup>

---

111 SALMON (J.), 2001, *Dictionnaire de droit international public, op.cit.*, p. 958.

112 A l'inverse, les États contractants ne peuvent pas imposer unilatéralement une norme relevant du droit du transport aérien international sous peine de violation de l'obligation

ou par leur intermédiaire. Tout cela répond donc aux traits spécifiques du droit de la navigation aérienne<sup>113</sup>.

Une difficulté se présente néanmoins à la lecture des résolutions de l'Assemblée de l'OACI. En effet, la politique de l'OACI dans le domaine des redevances d'usage, découlant principalement de l'article 15 de la convention de Chicago, se trouve fréquemment exprimée au sein des résolutions intitulées "Exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine du transport aérien"<sup>114</sup>. Est-ce à dire que l'OACI se méprend en supposant le rattachement de la question des redevances d'usage au droit du transport aérien international<sup>115</sup>, ou qu'il s'agit d'un choix assumé par une organisation consciente des implications juridiques d'un tel rattachement ? Difficile à dire, mais cela explique néanmoins qu'il n'existe pas à ce jour d'annexe à la convention de Chicago traitant de cette question et que le Conseil se limite donc à la production de "recommandations et conclusions" dans ce domaine<sup>116</sup>. Cette absence de SARPs dans le domaine des redevances d'usage ne permet néanmoins pas de conclure au rattachement de cette question au droit du transport aérien international. Si l'existence de SARPs présuppose le pouvoir normatif de l'OACI propre au droit de la navigation aérienne<sup>117</sup>, leur absence ne permet en effet pas d'affirmer le rattachement du domaine analysé au droit du transport aérien international. Dans le domaine de la navigation aérienne, l'OACI a le pouvoir, et non l'obligation, d'adopter des SARPs. Par application de l'article 37 de la convention de Chicago, la question des redevances aériennes

---

de permission ou d'autorisation de l'article 6 de la Convention de Chicago. V. Convention de Chicago, 1944, préc., Art. 6.

113 Pour une description et une analyse de ces traits caractéristiques, v. *supra*, Chapitre préliminaire. Tout cela suit la même logique juridique que l'article 11 de la convention de Chicago pouvant être qualifié de pièce maîtresse du droit de la navigation aérienne. V. *infra*, n°436 à 439.

114 La dernière en date est la résolution A38-14 dont l'appendice E concerne les "redevances d'aéroports et droits similaires". V. OACI, Résolution A38-14 adoptée durant la 38<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale s'étant déroulée à Montréal du 24 septembre au 4 octobre 2013, "Exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine du transport aérien", Doc. 10022, Appendice E.

115 Cela semble d'ailleurs l'opinion d'une partie de la doctrine. V., notamment, la réflexion par G. WINTER sur l'adoption d'un système de redevance sur le transport aérien par l'intermédiaire d'une directive de l'OACI: "the only question is whether the competences within which directives [SARPs] may be issued extend to incisive measures of air transport avoidance. For this to be the case, they would have to be interpreted as matters of the 'efficiency of air navigation', one of the competence areas of the agreement, which is a bit laboured but not inconceivable". V. WINTER (G.), 1996, "On Integration of Environmental Protection into Air Transport Law: A German and EC Perspective", préc., p. 141.

116 V. OACI, 2000, "Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international" ; OACI, 2012, "Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroports et de service de navigation aérienne", préc.

117 Pour une analyse des compétences et pouvoirs de l'OACI à l'aune de la distinction entre le droit de la navigation aérienne et le droit du transport aérien international, v. *supra*, n°70 à 78.

est d'ailleurs spécifiquement liée à "*l'efficacité de la navigation aérienne*". Dans cet aspect spécifique de la navigation aérienne, l'OACI n'est invitée à adopter des SARPs que "*lorsqu'il paraît approprié de le faire*"<sup>118</sup>.

L'analyse de l'ordre du jour de la sixième conférence mondiale de transport aérien offre d'ailleurs un dernier indice justifiant le rattachement de la question des redevances d'usage au droit de la navigation aérienne. Cet ordre du jour enseigne en effet que cette conférence, dont le programme se limite à la question de la fiscalité, a comme objectif de discuter de l'"*incidence de la taxation ou des prélèvements non rattachés à l'aviation sur le développement du transport aérien*"<sup>119</sup>. Cela exclut donc, par définition, la question des prélèvements répondant aux critères de l'article 15 de la convention de Chicago. L'article 15 conditionne en effet les prélèvements sous forme de redevance à l'exigence d'une relation avec les coûts de la navigation aérienne. Ces prélèvements sont donc intrinsèquement "*rattachés à l'aviation*".

173. En second lieu, et à présent dans le domaine de la fiscalité, il convient de constater que certaines règles juridiques se doivent également d'être rattachées à la catégorie des prélèvements liés à la navigation aérienne puisqu'elles ont tout simplement pour objectif de faciliter cette navigation. Dans ce même domaine de la fiscalité, d'autres règles doivent à l'inverse être exclues de cette catégorie car elles se rapprochent de l'encadrement juridique des aspects économiques de l'aviation civile internationale, et doivent ainsi être rattachées au droit du transport aérien international.

En ce qui concerne la facilitation de la navigation aérienne, et comme l'intitulé de l'article 24 l'indique, il s'agit des règles liées aux droits de douane, et donc aux taxes perçues lors du franchissement d'une frontière. La facilitation est à ce titre entendue comme la gestion efficace du processus de contrôle aux frontières pour accélérer le dédouanement et pour éviter les retards inutiles. Le droit de la navigation aérienne encadre cette question de la facilitation, comme le reflète l'annexe 9 à la convention de Chicago,<sup>120</sup> et donc la problématique de l'imposition sur le carburant "en transit". L'adoption de ce type d'impôt nuirait en effet gravement au développement de la navigation aérienne et se trouve ainsi liée aux "*mesures destinées à faciliter la navigation aérienne*"<sup>121</sup>. Reprenant, *a contrario*, l'argument précédemment utilisé basé sur l'existence ou l'absence de SARPs dans le domaine du droit international de l'aviation civile analysé, l'article 24 trouve d'ailleurs son application pratique dans les SARPs

118 V. Convention de Chicago, 1944, préc., Art. 37.

119 ICAO, 2013, "Ordre du jour de la sixième conférence mondiale de transport aérien", préc. (souligné par nous).

120 V. Convention de Chicago, 1944, préc., Annexe 9.

121 V. Convention de Chicago, 1944, préc., Chap. 6. V., également, PIERA (A.), 2015, *Greenhouse Gas Emissions from International Aviation. Legal and Policy Challenges*, op. cit., p. 236 : "*clearly, the drafters of the Chicago Convention intended to facilitate the air navigation of aircraft with these provisions*".

de l'annexe 9 à la convention de Chicago<sup>122</sup>, et ce bien que la question de la taxation du carburant "en transit" n'apparaisse pas elle-même explicitement au sein de cette annexe. Cette absence s'explique aisément : contrairement aux redevances d'usage, domaine également rattaché au droit de la navigation aérienne, les États contractants ont en effet choisi d'interdire l'imposition du carburant "en transit". L'encadrement se résume ainsi à l'exemption, ce qui explique qu'à la différence des redevances aériennes – que les États peuvent imposer unilatéralement sous réserve du respect du cadre juridique posé par l'article 15 –, une taxe sur le carburant "en transit" ne peut tout simplement pas voir le jour, et qu'il n'est donc pas nécessaire de traiter plus avant de la question au sein d'une annexe à la convention de Chicago.

La question de l'encadrement juridique de la taxation du carburant "embarqué" dépasse quant à elle ce domaine de la facilitation et doit ainsi d'être rattachée au droit du transport aérien international. Le choix a été fait de laisser cette question, intrinsèquement liée aux aspects économiques de l'aviation civile internationale, entre les mains des États contractants, ces derniers ayant choisi de la traiter dans le cadre des ASAS<sup>123</sup>. Le choix de cet instrument juridique confirme, par déduction, le rattachement de cette question au droit du transport aérien international, ce qu'illustre également l'intitulé du doc. 8632 : "Politique de l'OACI en matière d'imposition *dans le domaine du transport aérien international*"<sup>124</sup>. Plus largement, l'OACI s'est limitée dans le domaine de la fiscalité à l'adoption d'une résolution et d'une recommandation ayant "pour but de reconnaître le caractère unique de l'aviation civile et la nécessité de consentir une exemption d'impôt pour certains aspects de l'exploitation du transport aérien international"<sup>125</sup>. Pour ces aspects de la fiscalité aérienne, rattachés au droit du transport aérien international, l'OACI se trouve en effet dans l'impossibilité d'adopter des SARPs annexés à la convention de Chicago.

174. Par application de la grille d'analyse offerte par la distinction entre le droit de la navigation aérienne et le droit du transport aérien international,

---

122 "Les efforts visant à résoudre les problèmes fiscaux ayant trait à l'équipement des aéronefs, aux pièces de rechange, à l'équipement au sol et aux provisions de bord ont (...) été poursuivis à l'échelle multilatérale au moyen de l'établissement, par la Division de facilitation, de normes et pratiques recommandées internationales destinées à figurer dans l'Annexe 9 à la Convention de Chicago". V. OACI, 2012, "Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroports et de service de navigation aérienne", préc., p. 1.

123 V. *supra*, n°101 à 106.

124 V. OACI, 2012, "Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroports et de service de navigation aérienne", préc. (souligné par nous).

125 *Ibid.*, p. 1. Le Conseil de l'OACI poursuit d'ailleurs en indiquant que ces exemptions, dont fait partie l'exemption du carburant "embarqué", "ont été adoptées parce qu'une imposition multiple des aéronefs, du carburant, des produits à usage technique et des revenus tirés du transport aérien international, de même que les taxes de vente ou d'utilisation perçues pour ce type de transport, ont été considérées comme des obstacles majeurs au développement du transport aérien international".

les règles de droit liées aux prélèvements aériens semblent ainsi se doter d'un classement précieux à une analyse de leurs implications au sein d'un ordre juridique construit et consolidé autour de cette même distinction. L'avantage du recours à cette grille d'analyse ne se limite d'ailleurs pas à un tel classement, il permet en outre une interprétation de la dernière phrase de l'article 15 conforme aux canons de la convention de Vienne puisque respectueuse du contexte de cette phrase et des buts et objectifs de la convention de Chicago.

*B. Une interprétation conforme de la dernière phrase de l'article 15*

175. La dernière phrase de l'article 15 de la convention de Chicago prend tout son sens si la règle qu'elle prescrit, partie intégrante de cet article 15, se trouve rattachée au droit de la navigation aérienne. Elle n'interdit pas en ce sens toute sorte de prélèvement en lien avec l'activité aérienne internationale, mais se limite à la question des prélèvements nuisant frontalement au développement de la navigation aérienne. On comprend ainsi que les États signataires de la convention de Chicago aient accepté en 1944 qu'aucun État contractant ne puisse "*imposer de droits, taxes ou redevances uniquement pour le droit de transit, d'entrée ou de sortie de son territoire de tout aéronef*" d'un État tiers. Liés aux première et seconde libertés de l'air – elles-mêmes intrinsèquement liées au droit de la navigation aérienne puisque ne permettant, en soi, aucun échange commercial<sup>126</sup> – les prélèvements sur le droit de transit, d'entrée ou de sortie d'un territoire sont ainsi explicitement proscrits par la convention. L'interprétation de la dernière phrase de l'article 15 effectuée par P. MENDES DE LEON prend tout son sens lorsqu'une telle disposition se trouve rattachée au droit de la navigation aérienne :

this provision is designed to prevent contracting States (of the Chicago Convention) from requiring foreign operators to pay for the right of transit, as national airspace is subject to sovereignty of the underlying State but should be made available for *international air navigation* without further charges than those which are necessary to recover the costs for using airports and air navigation facilities<sup>127</sup>.

A l'inverse, dans le cadre des libertés de l'air dites "commerciales", une forme de prélèvement, à l'exception cependant des prélèvements sous forme de

---

126 Pour une distinction des libertés de l'air en fonction de leur rattachement au droit de la navigation aérienne ou au droit du transport aérien international, v. *supra*, n°68.

127 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. 305 (souligné par nous).

redevances aériennes<sup>128</sup>, pourrait se matérialiser sans entrer en confrontation directe avec la convention de Chicago. L'une des conditions à la permission ou à l'autorisation d'exploitation, selon la formule de l'article 6, pourrait ainsi se concrétiser sous la forme d'un prélèvement, ce qu'une partie de la Communauté aérienne internationale ne manquerait certainement pas de condamner, pour des considérations économiques, frontalement. En théorie, cela pourrait néanmoins être le simple résultat d'une négociation de l'ASAs ouvrant l'exploitation des services aériens entre les États concernés.

176. La dernière phrase de l'article 15 s'analyse ainsi comme une brèche dans la philosophie générale du droit international de l'aviation civile fondée sur le principe de souveraineté aérienne, et les compagnies aériennes pourraient à ce titre remercier l'influence parfois remarquable du droit international de la mer. L'analyse de l'article 26 de la convention de Montego Bay reflète à ce titre un principe tout à fait similaire en matière de facilitation de la navigation maritime en indiquant qu'"il ne peut être perçu de droits sur les navires étrangers en raison de leur simple passage dans la mer territoriale"<sup>129</sup>. Ce principe reflète néanmoins, à la différence de l'article 15 de la convention de Chicago, la philosophie générale de l'ordre juridique encadrant l'activité maritime internationale puisque cette dernière reflète le principe de liberté, et non d'interdiction, de déplacement dans l'espace territorial<sup>130</sup>.

Il peut néanmoins être regretté que la dernière phrase de l'article 15 ne se trouve pas dans le chapitre IV de la convention de Chicago, lié au domaine de la facilitation de la navigation aérienne, ce qui aurait permis de clarifier la classification des règles applicables. En limitant l'article 15 à la question des redevances d'usage – ce qui implique de supprimer la dernière phrase de cet article – et en isolant la question des prélèvements spécifiquement liés à la problématique de la facilitation de la navigation aérienne – ce qui implique

---

128 Les redevances aériennes, en tant que prélèvement rattaché au droit de la navigation aérienne, ne peuvent en effet servir de compensation à l'octroi d'un droit de trafic puisqu'un tel octroi relève quant à lui d'un aspect intrinsèque au droit du transport aérien international. De telles redevances, puisqu'elles ne répondent tout simplement pas à la définition des redevances, sont donc interdites. L'affirmation de G. WINTER selon laquelle l'expression "uniquement pour le droit de transit" inscrite dans la dernière phrase de l'article 15 "*refers to the fact that it involves charges which are imposed only as compensation for granting the traffic rights*" ne se comprend également que si les prélèvements auxquels l'auteur se réfère se limitent à la catégorie des redevances aériennes. V. WINTER (G.), 1996, "On Integration of Environmental Protection into Air Transport Law: A German and EC Perspective", préc., p. 142.

129 Convention de Montego Bay, 1982, préc., Art.26. Cet article poursuit d'ailleurs en indiquant 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", reflétant à ce titre l'encadrement des prélèvements sous forme de redevances d'usage précédemment analysées dans le cadre de l'aviation civile internationale. A ce sujet, v. *supra*, n°109 à 115.

130 V. *supra*, n°68.

de réintroduire la dernière phrase de l'article 15 dans le chapitre IV de la convention –, la convention de Chicago aurait amélioré la clarté de sa lecture. L'utilisation du terme "redevance" dans la dernière phrase de l'article 15 est d'ailleurs surprenante : par définition, une redevance d'usage ne peut être imposée "uniquement pour le droit de transit, d'entrée ou de sortie" du territoire puisqu'elle se doit d'être conforme au critère de la relation avec les coûts de la fourniture d'installations et de services à l'aviation civile<sup>131</sup>.

La présence d'une telle interdiction au sein de l'article 15 peut néanmoins s'expliquer par la nécessité d'insister sur l'interdiction de prélèvements utilisés dans l'objectif unique de nuire à la navigation aérienne. Cela dépasse en effet la problématique des droits de douane, sauf à considérer que l'aéronef est en lui-même une marchandise, et explique que la dernière phrase ne soit pas isolée dans un alinéa distinct et fasse directement suite au troisième alinéa de l'article. Interprétée dans le contexte de l'article 15, la dernière phrase se limite ainsi à l'interdiction de prélèvements dont l'objectif premier est de nuire à la navigation aérienne. Dans le même sens, l'emploi du terme "redevance", dans la dernière phrase, permet aux États de renforcer la caractéristique essentielle de ce type de prélèvement, quant à lui explicitement admis : sa relation avec les coûts de la fourniture d'installations et de services à l'aviation civile.

177. Une autre interprétation de l'agencement de la convention de Chicago permet d'arriver aux mêmes conséquences pratiques. Comme expliqué précédemment, en se basant sur l'intitulé de l'article 15, ainsi que sur la version anglaise de sa dernière phrase, certains en ont déduit l'exclusion de la fiscalité du champ d'application de cet article<sup>132</sup>. En ce sens, l'ensemble des questions relatives à la fiscalité, à l'exception de celles spécifiquement liées aux droits de douane, se trouverait rattaché au droit du transport aérien international. Cela semble être l'opinion du secrétariat de l'OACI : "*bien que la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago) ne traite pas directement de l'imposition, l'article 24 est pertinent du fait qu'il prescrit l'exemption des droits sur le carburant et le matériel aéronautique*"<sup>133</sup>. La note de travail dont est extraite cette citation confirme d'ailleurs le rattachement de la fiscalité au droit du transport aérien international, puisque qu'elle fut présentée à l'occasion de la sixième conférence mondiale de transport aérien.

Dans ce cadre, la dernière phrase de l'article 15 n'apporterait que peu d'éléments nouveaux. Son applicabilité étant limitée à la question des redevances, il ne ferait que souligner la condition d'une relation exigée entre le prélèvement imposé et les coûts de la fourniture d'installations et de services

---

131 V. *supra*, n°111.

132 V. *supra*, n°158.

133 OACI, Note de travail présentée par le secrétariat, 2012, "Imposition du transport aérien international", préc., p.1.

à l'aviation civile. L'inapplicabilité de la dernière phrase de l'article 15 dans le domaine fiscal n'impliquerait néanmoins pas que les États soient autorisés à imposer unilatéralement toute sorte de taxe. Rattachée au droit du transport aérien international, l'adoption d'une nouvelle taxe, lorsque cela concerne les services aériens réguliers, impliquerait en effet, par application de l'article 6 de la convention de Chicago, le consentement de l'État d'immatriculation de l'aéronef concerné<sup>134</sup>. En outre, une taxe ne peut de toute manière être imposée "uniquement pour le droit de transit, d'entrée ou de sortie du territoire". Le domaine de la fiscalité, à l'exception des droits de douane, étant rattaché au droit du transport aérien international, une taxe ne peut en effet être adoptée dans le cadre des première et seconde libertés de l'air puisque ces dernières relèvent intrinsèquement du droit de la navigation aérienne<sup>135</sup>.

L'interprétation est distincte, mais le résultat est donc le même : les redevances, ainsi que les prélèvements spécifiquement visés à l'article 24, sont encadrées – dans le cas des redevances – ou prohibés – dans le cas de l'article 24 – par la charte de l'aviation civile internationale ; la fiscalité se trouve quant à elle, à l'exception de celle visée à l'article 24, rattachée au droit du transport aérien international et donc encadrée par l'article 6 de la convention de Chicago. En ce sens, l'argument de B.F. HAVEL ET G.S. SANCHEZ visant à critiquer l'exclusion du domaine de la fiscalité du champ d'application de l'article 15 ne nous convainc pas entièrement : "to argue that Article 15 does not deal explicitly with taxes, and that therefore taxes are unregulated by the Convention, would deprive Article 15 of substantive force and allow State to levy all kinds of treasury taxes without any need of cost justification"<sup>136</sup>. Admettre que le champ d'application de l'article 15 se limite à la question des prélèvements liés à la navigation aérienne, et plus précisément des prélèvements directement liés aux coûts de la fourniture d'installations et de services à l'aviation civile, ne prive pas de substance cet article. Il est exact qu'il se limiterait, comme son intitulé l'indique, à l'encadrement des "redevances d'aéroport et droits similaires". Cela n'implique néanmoins pas que les États contractants puissent imposer n'importe quelle sorte de prélèvement sur l'activité aérienne internationale. Ces États se trouvent tout d'abord limités par les exemptions, spécifiquement inscrites à l'article 24, liées au droit de douane. Ils ne peuvent en outre imposer de prélèvements "uniquement pour le droit de transit, d'entrée ou de sortie du territoire" en déguisant ce prélèvement sous forme de taxe puisque ce type de prélèvement ne peut être utilisé dans le domaine spécifique de la navigation aérienne. Ils se trouvent enfin dans l'obligation de respecter le cadre juridique de l'article 6 s'ils souhai-

---

134 Pour une analyse de l'article 6 et la justification de son rattachement au droit du transport aérien international, v. *supra*, n°58.

135 Pour une distinction des libertés de l'air en fonction de leur rattachement au droit de la navigation aérienne ou au droit du transport aérien international, v. *supra*, n°68.

136 HAVEL (B.F.), SANCHEZ (G.S.), 2014, *The Principles and Practice of International Aviation Law*, op. cit., p. 237.

tent adopter une taxe dans les domaines rattachés quant à eux au droit du transport aérien international.

Peu importe donc la différence de terminologie utilisée dans les différentes versions linguistiques du texte de l'article 15. Dans la première section de ce chapitre, il avait à ce titre été constaté, en reprenant les indications de l'article 33 de la convention de Vienne, que "*la comparaison des textes authentiques*" de la dernière phrase de l'article 15 faisant apparaître "*une différence de sens que l'application des articles 31 et 32*" ne permettait "*pas d'éliminer*"<sup>137</sup>. Pourtant, si l'on adopte l'une des deux interprétations proposées ci-dessus, peu importe que la dernière phrase s'applique ou non au domaine de la fiscalité, puisque, dans les deux cas, l'interprétation effectuée permet d'adopter le "*sens qui, compte tenu de l'objet et du but du traité, concilie le mieux*"<sup>138</sup> les deux versions linguistiques de la dernière phrase de l'article 15.

178. *Conclusion.* Résumant tout cela, et afin de remettre un peu d'ordre dans les questions relatives aux prélèvements sur l'activité aérienne, il est donc proposé de qualifier les règles liées aux prélèvements, lorsque ces dernières se rattachent au droit de la navigation aérienne, de prélèvements liés à la navigation aérienne.

C'est en ce sens que se comprend le raisonnement général de B.F. HAVEL ET G.S. SANCHEZ : l'article 15, "*which deals with all aspects of airport and air navigation charges, is lex generalis*", alors que l'article 24, "*which deals with a specific aspect of air navigation services, is lex specialis*"<sup>139</sup>. Cela exige de critiquer, dans un premiers temps, les interprétations cherchant à isoler les champs d'application des articles 15 et 24 en affirmant que ces deux articles s'intéressent à des aspects différents liés à l'aviation civile internationale. Cela implique ensuite d'adopter la première proposition d'agencement de la convention de Chicago, une proposition qui semble *in fine* la plus convaincante puisque la notion de taxe est explicitement utilisée dans la version française de l'article 15. Il est alors possible de conclure en qualifiant l'article 15 de la convention de Chicago de *lex generalis* du droit des prélèvements liés à la navigation aérienne, et l'article 24 de *lex specialis* de ce même droit. L'article 15 pose en effet les principes directeurs de cet aspect spécifique de la navigation aérienne : l'admissibilité des redevances sous condition de non-discrimination et de transparence, et l'interdiction des prélèvements – sans qu'importe d'ailleurs la forme que de tels prélèvements prennent – imposées dans le seul

137 Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969, préc., Art. 33 (4).

138 *Ibid.*, Art. 33 (4).

139 HAVEL (B.F.), SANCHEZ (G.S.), 2012, "Toward an international aviation emissions agreement", *Harvard Environmental Law Review*, vol. 36, p. 363, note 56. Dans leur ouvrage, ces mêmes auteurs précisent d'ailleurs qu'il est évident "*from the respective placement of these Articles that Article 24 is merely a specific example of the general provisions on airport and air navigation in Article 15*". V. HAVEL (B.F.), SANCHEZ (G.S.), 2014, *The Principles and Practice of International Aviation law*, *op. cit.*, p. 237 et 238.

but de gêner le développement de la navigation aérienne. L'article 24 reflète, quant à lui, une série d'interdictions spécifiques liées aux droits de douane. Il contient notamment un exemple spécifique de prélèvement lié à la navigation aérienne interdit puisqu'imposé dans le seul but de gêner le développement de cette navigation : l'impôt sur le carburant "en transit".

La convention de Chicago n'interdit néanmoins pas, de manière générale, l'adoption de taxe dans le domaine de l'aviation civile internationale. La catégorie des prélèvements sans lien direct avec la navigation aérienne doit à ce titre être rattachée au droit du transport aérien international. La fiscalité sur le carburant "embarqué" en constitue l'un des exemples le plus connu et se révèle ainsi un aspect du droit international de l'aviation civile négocié au sein des ASAs. Cela ouvre donc la possibilité d'une fiscalité à finalité environnementale lorsque cette dernière se trouve, tout comme la fiscalité sur le carburant "embarqué", rattachée au droit du transport aérien international. Une telle hypothèse implique néanmoins le respect, lorsque cela concerne les services aériens réguliers, du cadre juridique posé par l'article 6 de la convention de Chicago<sup>140</sup>.

L'application de la grille d'analyse séparant le droit de la navigation aérienne et le droit du transport aérien international ayant permis une lecture ordonnée et adéquate du droit des prélèvements aériens, reste donc à savoir où se situe les dénommées et désormais célèbres mesures *fondées sur le marché*.

## 2.2. L'exclusion des mesures *fondées sur le marché* du droit de la navigation aérienne

179. Les débats quant à l'adoption d'une mesure *mondiale et corrective* sous l'égide de l'OACI semblent s'être écartés de la question de la violation des spécificités normatives liées aux prélèvements aériens. Si les arguments s'échangent sur le terrain des principes de non-discrimination et des "responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives"<sup>141</sup>, plus personne ne semble en effet remettre en cause l'adoption d'une mesure *fondée sur le marché*, sous la forme d'un mécanisme de compensation carbone ou d'échange de quotas d'émission de GES, sur la base de l'article 15 ou 24 de la convention de Chicago.

180. Une qualification *sui generis* de ce type spécifique de mesure *corrective*, ou leur qualification sous forme de simple mesure administrative, pourrait justifier une telle situation. Certains auteurs ont également cherché à qualifier les mécanismes d'échange de quotas d'émission de GES de mesures opération-

---

140 Sur cet aspect lié à l'unilatéralisme des mesures *correctives*, v. *infra*, Partie 2, Titre 2.

141 Pour une analyse spécifique de ces arguments, v. *infra*, Partie 1, Titre 2.

nelles<sup>142</sup> ou de droit de propriété<sup>143</sup>. Cette démarche se comprend aisément, puisque chacune de ces qualifications permet de sortir d'un débat houleux matérialisé par l'adoption par le Conseil de l'OACI de la résolution de 1996<sup>144</sup>, tout en préservant un régime fiscal protecteur du transport aérien international. Mais, bien que constituant une solution provisoire dont le mérite tient au dépassement des blocages sur le chemin d'une mesure *corrective* contraignante aux émissions aériennes de GES, ces qualifications n'en sont pas moins source d'une variable d'inquiétude sur la capacité du droit international de l'aviation civile à s'adapter aux évolutions imposées. Elles cherchent en effet à se dégager du cadre juridique existant et encadrant depuis 1944 l'aviation civile internationale.

181. Il est donc, et à l'inverse, proposé ici d'intégrer les mesures *fondées sur le marché* dans le cadre du droit international de l'aviation civile en respectant les spécificités intrinsèques à ce dernier. Cela exige donc de revenir aux implications de la distinction entre le droit de la navigation aérienne et le droit du transport aérien international ayant progressivement façonné cet ordre juridique fonctionnel. Là est en effet le signe d'une véritable flexibilité d'une convention de Chicago permettant d'encadrer ce qui n'avait pas été envisagé au moment de sa signature. Il s'agit en ce sens de revenir aux spécificités intrinsèques de cette charte de l'aviation civile afin de constater qu'elles contiennent la réponse juridique à la situation conflictuelle constatée, et d'éviter ainsi de recourir à l'interprétation évolutive des dispositions de cette charte. Dans le cadre spécifique des mesures *fondées sur le marché*, cela implique plus précisément l'exclusion de ce type spécifique de mesure *corrective* de la catégorie des prélèvements liés à la navigation aérienne, exclusion elle-même fondée sur le rattachement de ces mesures – un rattachement justifié dans le chapitre préliminaire de ce travail de recherche<sup>145</sup> – au droit du transport aérien international.

---

142 A. HARDEMAN affirme ainsi que "rather than casting the obligation under the EU ETS as a charge, a tax or a local administrative measure, the emissions reduction requirement that would be applied to operators is probably best described as an operational standard of environmental nature". V. HARDEMAN (A.), 2007, "A Common Approach to Aviation Emissions Trading", préc., p. 13.

143 Selon A. MACINTOSH, ce type de mesure *fondée sur le marché* doit ainsi être qualifié de "regulatory requirement concerning transferable property rights". V. MACINTOSH (A.), 2008, "Overcoming the barriers to international aviation greenhouse gas emissions abatement", préc., p. 12. Pour un plaidoyer en faveur d'une telle qualification se basant sur la nature juridique des quotas d'émission, v. PIERA (A.), 2015, *Greenhouse Gas Emissions from International Aviation. Legal and Policy Challenges*, op. cit., p. 233 et s.

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

145 Constituant le fil directeur de ce travail d'analyse, ce rattachement a en effet été justifié dans le chapitre préliminaire de ce travail d'analyse. V. *supra*, n°63 à 69.

A ce titre, A. MACINTOSH souligne que les exigences issues d'une application d'un mécanisme d'échange de quotas d'émission de GES "are neither a tax nor a charge. Rather they should be characterised as an economic measure that is not recognised under existing international aviation law"<sup>146</sup>. La qualification économique de ce type de mesure *corrective*, issue d'un développement récent de la science économique, n'en fait donc pas nécessairement un objet isolé des spécificités juridiques du droit international de l'aviation civile, puisque ce dernier encadre depuis son origine certains aspects économiques de l'aviation civile internationale. Aux fins d'une telle démonstration, les arguments, basés essentiellement sur le fonctionnement économique des différentes mesures *correctives* proposées, et permettant donc de distinguer les mesures *fondées sur le marché* des prélèvements sous forme de taxe ou de redevance<sup>147</sup>, n'en restent pas moins pertinents. Il est en effet convaincant d'argumenter sur la distinction entre le prix éventuel des quotas et la détermination du montant de la taxe<sup>148</sup>, ou de souligner, bien que certaines illustrations pratiques peuvent venir contredire de telles affirmations, qu'"under the ETS, revenues raised from the exchange of allowances do not necessarily go to the general coffers of EU member States, whereas taxes are their main source of funding"<sup>149</sup>. Il est également possible de critiquer toute qualification des mesures *fondées sur le marché* sous la forme de redevance d'usage en arguant à titre d'exemple que le montant d'une redevance est défini "unilatéralement par les autorités et peut être calculé à l'avance"<sup>150</sup> et qu'il serait donc "inhabituel de qualifier de redevance ou de droit le prix à payer pour un quota d'émission, alors que ce prix est le résultat du libre jeu des forces du marché, sur la base de l'offre et de la demande"<sup>151</sup>.

---

146 MACINTOSH (A.), 2008, "Overcoming the barriers to international aviation greenhouse gas emissions abatement", préc., p. 12.

147 V., notamment, MANZINI (P.), MASUTTI (A.), 2012, "The Application of the EU ETS System to the Aviation Sector: From Legal Disputes to International Retaliations?", *A&SL*, vol. 37, n° 4/5, p. 324.

148 A ce titre, il est en effet possible de justifier que "the fact that the scheme may potentially (and most definitely not in all case) generate a cost to aircraft operators does not automatically turn such cost into a levy or a tax". V. PIERA (A.), 2015, *Greenhouse Gas Emissions from International Aviation. Legal and Policy Challenges*, op. cit., p. 232. Pour une distinction du prix à payer dans le cas d'une mesure fiscale et d'un mécanisme d'échange de quotas d'émission, v., également, CJUE, 21 décembre 2011, Aff. C-366/10., préc., pt. 142 : "le coût concret incombant à cet exploitant et résultant de la quantité de quotas à restituer, laquelle est calculée notamment sur la base de la consommation de carburant, dépend, s'agissant d'une mesure fondée sur le marché, non pas directement du nombre de quotas qui doivent être restitués, mais bien du nombre de quotas initialement alloués à cet exploitant ainsi que de leur prix sur le marché lorsque l'acquisition de quotas supplémentaires s'avère nécessaire pour couvrir les émissions dudit exploitant".

149 PIERA (A.), 2015, *Greenhouse Gas Emissions from International Aviation. Legal and Policy Challenges*, op. cit., p. 234 et 235.

150 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. 214.

151 *Ibid.*, pt. 216. Dans le même sens, v., notamment, HARDEMAN (A.), 2007, "A Common Approach to Aviation Emissions Trading", préc., p. 12 : "it is hard to see how the purchase

Là encore, certains arguments peuvent venir contredire la démonstration, notamment s'il est souligné que les "*emissions-abating measures are themselves part of the cost of providing airport and navigation services*"<sup>152</sup>. Mais dans tout cela ne réside pas l'essentiel. Comme précédemment démontré, une interprétation extensive de l'article 15 de la convention de Chicago peut en effet englober la question des prélèvements au-delà des mesures spécifiquement qualifiées de taxe ou de redevance<sup>153</sup>. Il ne s'agit donc pas seulement de distinguer la catégorie des mesures *fondées sur le marché* de celle des taxes et/ou des redevances, mais d'approfondir le raisonnement afin de distinguer la catégorie des prélèvements liés à la navigation aérienne de celle des mesures se devant d'être rattachées, quant à elles, au droit du transport aérien international.

182. Le regroupement effectué par l'OACI permettant d'englober, dans la catégorie des mesures *fondées sur le marché*, non seulement les prélèvements sous forme de taxe et de redevance d'usage, mais également les mécanismes de compensation et d'échange de droits d'émission de GES, apparaît donc comme la source d'une ambiguïté préjudiciable au développement soutenable de l'aviation civile internationale. Il ne permet en effet pas de distinguer clairement la catégorie des prélèvements liés à la navigation aérienne, préalablement définie, de la catégorie spécifique des mesures *fondées sur le marché*<sup>154</sup>, tout en rattachant cette dernière catégorie à un ensemble normatif

---

*of allowances would fit the definition of a charge (...) given that it constitutes a commercial transaction which is entirely unrelated to the provisions or use of airport or air navigation facilities*". Dans l'affaire ATAA, les juges arrivent d'ailleurs à la conclusion générale qu'"il ne saurait être soutenu que la directive 2008/101 comporte une forme de prélèvement obligatoire en faveur des autorités publiques qui pourrait être considérée comme constituant un droit de douane, une taxe ou une redevance sur le carburant détenu ou consommé par les exploitants d'aéronefs". V. CJUE, 21 décembre 2011, Aff. C-366/10., préc., pt. 145.

152 HAVEL (B.F.), SANCHEZ (G.S.), 2014, *The Principles and Practice of Aviation Law*, op. cit., p. 236.

153 Sur l'hypothèse d'un rattachement des nouveaux mécanismes *correctifs*, et notamment les systèmes d'échanges de quotas d'émission, à la catégorie des redevances aériennes, v. *supra*, n°161 à 166. Pour une conclusion opposée, v., notamment, PACHE (E.), 2008, "On the compatibility with international legal provisions of including greenhouse gas emissions from international aviation in the EU emissions allowance trading scheme as a result of the proposed changes to the EU emission allowance trading directive", Würzburg, Legal opinion commissioned by the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, p. 21. L'auteur conclut en effet que les mesures *fondées sur le marché* ne tombent pas dans le champ d'application de l'article 15.

154 Revenant sur les principaux économistes dont les réflexions ont mené à l'apparition des mécanismes *fondées sur le marché* afin de prendre en compte les externalités négatives des activités économiques, A. PIERA souligne d'ailleurs la distinction entre ce type de mesure et les systèmes de prélèvements sous forme de taxe : "*there is significant consensus that the origin of ETS may be traced back to Coase's treatment of negotiated solutions to (environmental) externalities. Coase articulated his whole theory as a rebuttal to Pigou's ideas. Dales and Montgomery significantly advanced Coase's initial proposal by providing additional elements to address externalities generated in an unrestricted common. Arguably, their overriding intention was to offer policy*

connu puisque spécifiquement encadré par le droit international de l'aviation civile : le droit du transport aérien international.

Une telle distinction est pourtant fondamentale puisque les prélèvements liés à la navigation aérienne se doivent de respecter le cadre juridique posé par la convention de Chicago. A l'inverse, l'adoption et la mise en œuvre d'une mesure de compensation ou d'un mécanisme d'échange de droits d'émission de GES, si ce type de mesures est rattaché au droit du transport aérien international, évoluent dans un cadre libre de contrainte normative multilatérale, ce qui apporte d'ailleurs une explication à la préférence actuelle du secteur aérien pour de telles mesures.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

183. La recherche d'une solution aux situations conflictuelles constatées dans le premier chapitre amène à une première conclusion : une panoplie d'interprétations source d'une variable d'inquiétude se dégage lors de la recherche d'une interprétation évolutive des articles 15 et 24 de la convention de Chicago. Un recours à l'interprétation évolutive fragilise donc le climat de sécurité juridique indispensable au développement soutenable de l'aviation civile internationale.

184. Un obstacle pratique dans l'application de cette solution se trouve d'ailleurs dans la problématique de l'auteur d'une telle interprétation évolutive. L'absence, dans le cadre du droit international de l'aviation civile, d'un organe effectif de règlement des différends qui serait la source d'interprétations harmonisées de la charte de l'aviation civile internationale est en effet remarquable<sup>155</sup>. La convention de Chicago a pourtant mis en place un mécanisme permettant au Conseil de statuer sur "*un désaccord entre deux ou plusieurs États contractants à propos de l'interprétation ou de l'application de la présente Convention et de ses Annexes*" ne pouvant être réglé par voie de négociation<sup>156</sup>. Cependant, et comme l'indique M. MILDE,

---

*alternatives other than taxes to internalise externalities through market transactions in a more efficient manner*". V. PIERA (A.), 2015, *Greenhouse Gas Emissions from International Aviation. Legal and Policy Challenges*, op. cit., p. 229.

155 L'ordre international de l'aviation civile se distingue ici radicalement du système commercial multilatéral encadré par les accords OMC. Dans le cadre de ce dernier, la démarche interprétative est en effet essentiellement assurée par les groupes spéciaux et l'Organe d'appel dans le cadre de la procédure de règlement des différends. Sur ce sujet, v., notamment, MARTIN (M.), 2013, *WTO dispute settlement understanding and development*, op. cit. ; CANAL-FORGUES, 2008, *Le règlement des différends et l'OMC*, op. cit. ; DAVEY (W.), et al., 2001, "WTO Dispute Settlement", préc.

156 Convention de Chicago, 1944, préc., Art. 84. Au sujet de la fonction juridictionnelle du Conseil de l'OACI, v. CIJ, Arrêt du 18 août 1972, Appel concernant la compétence du

the Council of ICAO cannot be considered a suitable body for adjudication in the proper sense of the world – i.e. settlement of disputes by judges and solely in the basis of the respect of law. The Council is composed of States (not independent individuals) and its decisions would always be based on policy and equity considerations rather than on pure legal grounds<sup>157</sup>.

En ce sens, le Conseil de l'OACI privilégie toujours la médiation et la conciliation des parties, ce qui permet à T. BUERGENTHAL d'affirmer que son rôle se réduit souvent "to assist in settling rather than in adjudicating disputes"<sup>158</sup>. La négociation apparaît comme la méthode traditionnellement privilégiée dans le cadre du transport aérien international<sup>159</sup>. Il est cependant vrai que si l'interprétation des normes, lorsqu'elle ne se fait pas par l'intermédiaire du juge, est invisible aux yeux de la doctrine, la méthode interprétative n'est pourtant pas limitée à la fonction juridictionnelle<sup>160</sup>. En ce sens, et bien que ne permettant pas d'attribuer à l'interprétation effectuée par le Conseil de l'OACI une force juridique comparable à celle liée à l'existence d'un organe effectif de règlement des différends, la négociation sous l'égide du Conseil

---

Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan), *C.I.J. Recueil* 1972, p. 46. A ce sujet, v., également, WEBER (L.), 2007, *International Civil Aviation Organization: An Introduction*, op. cit., p. 41 et s. ; BROWN (K.E.), 2002, "The ICAO is the Appropriate Jurisdiction to Settle Hushkit Dispute Between the United States and the European Union", *Penn State International Law Review*, vol. 20, n°2, p. 465 et s.

157 MILDE (M.), 1980, "Dispute Settlement in the Framework of the International Civil Aviation Organization (ICAO)" in *Settlement of Space Law Disputes: the Present State of the Law and Perspectives of further Development: Proceedings of an International Colloquium, Munich, 13 & 14 September 1979*, K.-H. BÖCKSTIEGEL (dir.), Cologne, Heymann, p. 88.

158 BUERGENTHAL (T.), 1969, *Law-making in the International Civil Aviation Organization*, op. cit., p. 136. Sur la fonction juridictionnelle du Conseil de l'OACI dans le cadre du chapitre 18 de la convention de Chicago, v., également, CHENG (B.), 1962, *The Law of International Air Transport*, op. cit., p. 101 et s. ; MILDE (M.), 2016, *International Air Law and ICAO*, op. cit., p. 198 et s. ; DEMPSEY (P.), 2008, *Public International Air Law*, op. cit., p. 700 et s. ; MANKIEWICZ (R.), 1957, "Pouvoir judiciaire du Conseil et règlement pour la solution des différends", *AFDI*, vol. 3, p. 383 ; HINGORANI (R.), 1959, "Dispute Settlement in International Civil Aviation", *Arb. J.*, vol. 14, p. 14.

159 V., notamment, DEMPSEY (P.), 1986-1987, "The Role of the International Civil Aviation Organization in Deregulation, Discrimination, and Dispute Resolution", préc., p. 558 et s. Cela ne saurait d'ailleurs être automatiquement critiqué. Comme l'indique en effet W. JENKS, "in many cases the most appropriate and convenient method of resolving conflicts and, indeed, the only one likely to give practically satisfactory results, is that of negotiation between the parties, organizations or interests concerned (...). It is only in the event of these approaches failing that it becomes necessary to envisage any procedure for resolving conflicts by authoritative decision". V. JENKS (W.), 1953, "The Conflict of Law-Making Treaties", préc., p. 434.

160 "When one refers to treaty interpretation one instinctively considers the role of the judicial and arbitral tribunal. But is this right ? The rules on treaty interpretation as laid out in the Vienna Convention are, first and foremost, addressed to States, either as parties to the treaty or, in light of its reflection in customary international law, as members of the international community". FRENCH (D.), "Treaty Interpretation and the Incorporation of Extraneous Legal Rule", préc., p. 286 et 287. V., également, KLABBERS (J.), 2009, *An Introduction to International Institutional Law*, op. cit., p. 208.

de l'OACI participe également à l'interprétation des normes sources d'un différend<sup>161</sup>. En tant qu'organe politique, et au-delà de sa fonction juridictionnelle, le travail du Conseil est d'ailleurs source d'une politique interprétative et l'exemple de l'extension progressive de l'exemption fiscale est ici frappant. A ce titre, les résolutions adoptées par le Conseil de l'OACI constituent sans l'ombre d'un doute "the ICAO's highest authoritative interpretation of the obligations imposed upon nations under article 15"<sup>162</sup>. Il est néanmoins remarquable que l'absence d'organe dont la mission consiste à veiller effectivement à l'interprétation uniformisée des dispositions de la charte constitutive de l'aviation civile internationale reste source d'une variable d'inquiétude liée aux interprétations parfois divergentes effectuées au fil de l'émergence d'obstacles au développement de cette activité aérienne internationale. En ce sens, le problème de l'insécurité juridique ne peut se contenter de l'espoir d'une interprétation modérée du cadre juridique de la convention de Chicago par ses États parties.

Cette dernière remarque s'applique également dans l'hypothèse d'une interprétation authentique effectuée par l'Assemblée de l'OACI<sup>163</sup>. Cet organe plénier a en effet un rôle évident dans l'interprétation des dispositions de la convention de Chicago. Se référant aux canons de la convention de Vienne, J. HUANG indique à ce titre que

these resolutions by and large constitute "subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions" or "sub-sequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation", as mentioned in Article 31, paragraph 2 (b) and (c) of the Vienna Convention<sup>164</sup>.

161 V., à titre d'exemple, la saisine du Conseil de l'OACI dans l'affaire *Hushkits* ayant aboutie à la décision du 16 novembre 2000 de rejet par le Conseil de l'OACI de l'exception d'irrecevabilité présentée par l'Union européenne. V. 2001, "Admissibility of U.S.-EU "Hushkits" Dispute before the ICAO", *AJIL*, vol. 95, n° 2, p. 410 et s. ; Pour une analyse de cette affaire, V., également, CLAES (B.A.), 1999-2000, "Aircraft Noise Regulation in the European: The Hushkit Problem", préc. ; KAUFMANN (C.), 2001, "Hushkits: Another Dispute between Europe and the United States", préc.

162 DEMPSEY (P.), 1986-1987, "The Role of the International Civil Aviation Organization in Derogation, Discrimination, and Dispute Resolution", préc., p. 549. A ce sujet, v., également HAVEL (B.F.), SANCHEZ (G.S.), 2014, *The Principles and Practices of International Aviation Law*, op. cit., p. 64.

163 "Interprétation émise par l'auteur ou par l'ensemble des auteurs de la disposition interprétée – notamment, pour un traité, par toutes les parties –, selon des formes telles que son autorité ne puisse être contestée" et "par extension, interprétation du traité constitutif d'une organisation internationale ou d'actes dérivés de ce traité formulée dans un acte émanant d'un organe principal, notamment de l'organe plénier de cette Organisation, dans des conditions telles qu'on soit assurée que cette interprétation a recueilli l'assentiment de tous les membres de l'organisation". SALMON (J.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 604. V., à titre d'exemple, les résolutions interprétatives de la charte des Nations Unies : "dans la mesure où elles expriment l'accord de l'ensemble des États membres sur une interprétation donnée, celle-ci est authentique et devient obligatoire". V. COMBACAU (J.), SUR (S.), 2016, *Droit international public*, op. cit., p. 106.

164 HUANG (J.), 2009, *Aviation Safety and ICAO*, op. cit., p. 185. L'auteur rappelle d'ailleurs à ce sujet que "the line between interpretation and modification, like the line between codification

La multiplication des réserves aux résolutions adoptées, sous l'égide de l'Assemblée, dans le cadre spécifique de la recherche d'une mesure *corrective* des émissions aériennes de GES<sup>165</sup> diminue néanmoins l'autorité théoriquement attribuée à de telles interprétations. Il n'est d'ailleurs pas surprenant qu'à titre comparatif, dans le cadre des accords de Marrakech, "*l'interprétation authentique des accords demeure (...) rare, pour ne pas dire exceptionnelle, au point que l'essentiel de cette tâche est aujourd'hui assuré par les groupes spéciaux et l'Organe d'appel dans le cadre de la procédure de règlement des différends*"<sup>166</sup>. En définitive, et jusqu'à l'apparition, parfois discutée<sup>167</sup>, d'une telle procédure et de tels organes dans le cadre du droit international de l'aviation civile, il est donc difficile d'entrevoir dans le recours à l'interprétation évolutive une solution aux situations conflictuelles constatées garantissant simultanément un développement soutenable, puisqu'inscrit dans un cadre épargné par l'insécurité juridique, de l'aviation civile internationale.

185. Le constat d'une panoplie d'interprétations, d'une variable d'inquiétude déstabilisant la recherche d'un climat de sécurité juridique, permet d'ailleurs de passer à la seconde étape de la démonstration : celle du regroupement infondé des spécificités normatives du droit international de l'aviation civile au sein d'un droit commun des prélèvements aériens. Cette critique implique ainsi, comme solution alternative aux situations conflictuelles constatées dans le chapitre précédent, de distinguer la catégorie des prélèvements liés à la navigation aérienne de celle des mesures *fondées sur le marché*, tout en rattachant ces dernières au droit du transport aérien international.

Cette démarche de catégorisation n'apparaît alors pas comme un simple exercice de style. La distinction proposée, associée à l'application rigoureuse de la distinction entre le droit de la navigation aérienne et le droit du transport aérien international, fait en effet disparaître toute possibilité de conflit entre la catégorie des mesures *fondées sur le marché*, basée sur le principe du "pollueur-payeur", et les spécificités normatives liées à la catégorie des prélèvements liés à la navigation aérienne. La proposition d'un rattachement des mesures *fondées sur le marché* au droit du transport aérien international, justifiée dans la chapitre préliminaire de ce travail de recherche<sup>168</sup>, apporte ainsi une première démonstration de sa légitimité.

---

*and development, is a thin one and the distinction is often difficult, if not impossible to make". V. HUANG (J.), 2009, Aviation Safety and ICAO, op. cit., p. 185. Pour une analyse de la fonction quasi-législative de l'Assemblée générale de l'OACI, v. infra, n°342 à 348.*

165 V. *infra*, n°345.

166 BURDA (J.), 2008, "Les fonctions de la démarche interprétative dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce", préc., p. 6 et 7.

167 V., à titre exemple, CANETTI (G.), 1994-1995, "Fifty Years After the Chicago Convention – A Proposal for Dispute Settlement Under the Auspices of the ICAO", *Law & Pol'y Int'l Bus.*, vol. 26, p. 497 et s.

168 Constituant le fil directeur de ce travail d'analyse, ce rattachement a en effet été justifié dans chapitre préliminaire de ce travail d'analyse. V. *supra*, n°63 à 69.