



HAL
open science

L'aviation civile face aux enjeux climatiques – climatiser l'approche sectorielle

Thomas Leclerc

► To cite this version:

Thomas Leclerc. L'aviation civile face aux enjeux climatiques – climatiser l'approche sectorielle. Assemblée Générale de la Société Française de Droit Aérien et Spatial, Société Française de Droit Aérien et Spatial, Dec 2021, Paris, France. hal-04207439

HAL Id: hal-04207439

<https://hal.science/hal-04207439v1>

Submitted on 14 Sep 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Intervention SFDAS – Jeudi 2 décembre 2021
(Paris - Salons de l’Aéro-Club de France)**

« L’aviation civile face aux enjeux climatiques – climatiser l’approche sectorielle »

Par Thomas Leclerc*

Madame la Présidente,
Chers membres de la SFDAS,
Chers collègues,

C’est un véritable plaisir d’être présent devant vous aujourd’hui pour discuter d’un sujet qui me tient naturellement à cœur, car ce fut l’objet de ma thèse de doctorat : l’évolution du droit international de l’aviation civile face aux enjeux grandissants du réchauffement climatique.

L’exercice d’un retour sur ses travaux de doctorat peut être délicat à aborder. Les mois et les années qui suivent cette soutenance obligent en effet une prise de recul, que je crois nécessaire et bénéfique, à la construction de sa recherche. Lors de la préparation de cette intervention, j’ai donc été amené à adopter une approche critique de mes propres travaux. L’exercice est d’autant plus délicat pour moi car j’ai fait le choix, après la soutenance de ma thèse, de m’éloigner un temps de l’espace aérien pour explorer d’autres questions juridiques liées à l’encadrement des espaces maritimes, de l’espace extra-atmosphérique ou de l’espace antarctique.

La première véritable occasion d’un retour à mes recherches doctorales m’avait été donnée lors d’une contribution à l’ouvrage de Christelle COURNIL intitulée « La fabrique d’un droit climatique : au service de la trajectoire “1.5” ». J’y avais développé une réflexion sur la tendance à « climatiser » certains instruments sectoriels, en illustrant mon propos par l’analyse du secteur du transport aérien, mais également du secteur maritime.

Madame Jennifer DEROIN, que je remercie très sincèrement pour l’invitation, m’offre aujourd’hui une nouvelle occasion de présenter certains aspects de mes travaux et de confronter à votre expertise certains enseignements tirés de ces réflexions.

Avant d’aborder le cœur de mon sujet, je vais prendre le temps nécessaire à son introduction. Chacun le sait aujourd’hui, l’urgence de la situation climatique ne demande plus d’illustration. De nombreux chiffres se disputent le rôle de marqueur des changements que nous vivons. J’utilise pour ma part une seule observation : l’année 2019 a été la deuxième plus chaude de l’histoire.

Je ne vous appendrai également rien en rappelant que le transport aérien et le transport maritime, modes de transport « internationaux par nature », sont devenus des secteurs clefs de l’économie mondiale. Deux chiffres l’illustrent parfaitement : le transport maritime assure environ 80 % du commerce mondial et 4,5 milliards de passagers ont volé en 2019.

* Thomas Leclerc est docteur en droit public, diplômé de l’université de Bordeaux, France, et de l’université de Leiden, Pays-Bas. Maître de conférences en droit public à l’Université de Bretagne occidentale, ses travaux de recherche portent principalement sur l’encadrement, par le droit international public, des espaces au-delà de la juridiction nationale.

Quant à l’empreinte climatique de ces modes de transport, si la bataille des chiffres a un temps agité les débats, une simplification semble aujourd’hui de rigueur : chaque mode représente entre 2 % et 3 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre anthropiques. L’aviation civile internationale représenterait quant à elle 1.3 % des émissions mondiales.

Il n’existe plus aujourd’hui de débat sur la nécessité d’agir, mais permettez-moi cette petite parenthèse : lorsque j’entamais mes recherches en 2012, j’observais lors des conférences des échanges nourris sur les conséquences à tirer de ce chiffre. Pour certains, au vu des bénéfices sociaux-économiques de l’aviation, 2 % justifiait la poursuite d’un *business as usual* et l’argument du climat ne devait en rien compromettre le développement du secteur. Pour d’autres, 2 % correspondait aux émissions de grandes capitales et il aurait été absurde d’utiliser ce chiffre pour excuser ces villes, ou le secteur aérien, de la moindre réaction en faveur du climat.

Il faut le reconnaître, ce débat a un temps retardé les agissements de la communauté aérienne. En regardant cette semaine la dernière vidéo produite par l’Organisation de l’aviation civile internationale (OACI), j’ai noté la phrase suivante : “*every fraction of degree counts, and every sector needs to act. Aviation is no exception*”¹. J’ai donc noté les progrès réalisés, tout en relevant à nouveau l’importance d’une mise en perspective des discussions actuelles. Cela vaut pour l’argument des 2 %, mais cela vaut également pour certaines problématiques juridiques que j’aborderai par la suite.

Quelques repères juridiques associés au droit international du climat sont maintenant nécessaires. La nécessité d’une action de la société internationale qui vise l’atténuation des émissions de gaz à effet de serre s’est concrétisée en 1992, date d’adoption de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Cette nécessité fut soulignée en 1997 par l’adoption d’un protocole de Kyoto fixant des objectifs contraignants aux Parties visées à son annexe I. Une autre date mérite d’être rappelée : l’année 2015 qui permit l’adoption de l’accord de Paris visant l’intensification de la réponse planétaire au défi climatique. Il faut noter ici la mise en œuvre rapide de l’accord, moins d’un an après son adoption.

Revenons néanmoins au protocole de Kyoto car il permet de comprendre la tendance à « climatiser » certains instruments sectoriels, dont celui qui nous intéresse : la convention de Chicago. L’article 2, paragraphe 2 de ce protocole invite en effet les États visés à l’Annexe I à « limiter ou réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant des combustibles de soute utilisés dans les transports aériens et maritimes, en passant par l’intermédiaire de l’Organisation de l’aviation civile internationale et de l’Organisation maritime internationale, respectivement ».

La conséquence fut immédiate : les transports aérien et maritime se sont trouvés conjointement exclus des obligations chiffrées du protocole. Les raisons à cette exclusion sont connues. Une grande partie des émissions propres à ces modes de transport se trouvent, en effet, produite dans des espaces au-delà des juridictions nationales des États signataires. Les objets régulés sont en outre mobiles par nature, contrairement aux installations fixes visées par le protocole. L’absence de réflexion approfondie sur les solutions possibles de rattachement des émissions à une juridiction nationale illustre enfin le poids, dès l’origine des négociations, de l’« exceptionnalisme » aérien. Nous y reviendrons.

La référence explicite à l’OACI dans cette disposition du protocole avait néanmoins pour objectif d’éviter que l’exclusion de cette source d’émissions ne se transforme en une excuse à l’inaction.

¹ Vidéo disponible en ligne : <https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/cop26.aspx> (consulté le 7 janvier 2021).

Pour l'institution onusienne, la lecture du protocole validait en outre l'hypothèse d'une approche climatique sur-mesure justifiée par les spécificités propres au secteur aérien.

Bien que je souhaite partager avec vous une réflexion sur un temps relativement long, je ne peux enfin faire totalement abstraction du contexte sanitaire que nous connaissons et qui frappe de plein fouet l'objet de nos discussions. Ce contexte a entraîné une diminution conséquente des émissions de gaz à effet de serre en provenance de l'aviation civile internationale en 2020 puis en 2021, en raison des restrictions de déplacement et du ralentissement des activités économiques liées à la pandémie de la COVID-19.

Certains perçoivent cette crise comme un contexte d'exception, où la pandémie prend la forme d'un événement qui, malgré l'importance indéniable de ses conséquences, reste temporaire. En appliquant cette perception au domaine de l'aviation, la pandémie serait donc une parenthèse dans le développement du transport aérien et des règles de droit qui l'encadrent. D'autres perçoivent cette crise comme un contexte de rupture, comme un tournant dans notre rapport à l'espace mondial et aux activités qui occupent nos quotidiens professionnels ou personnels. La vérité se trouvera très certainement quelque part entre ces deux perceptions.

Tout cela étant précisé, quel est l'objectif de cette intervention ? Il est de questionner un état de fait : celui d'un « isolement clinique » de la réponse climatique du secteur de l'aviation civile internationale. Je l'ai précisé, cet isolement remonte au protocole de Kyoto. Mais ce choix est-toujours justifié ? Faut-il aujourd'hui consolider, en parallèle d'un droit international commun du climat, cette branche climatique sectorielle ?

Une question aussi large mérite d'être déconstruite. Il conviendra ainsi de s'intéresser aux réalisations de l'OACI depuis l'adoption du protocole de Kyoto. C'est sur la base de ce constat qu'il conviendra de s'interroger, dans un second temps, sur les conditions d'une poursuite, voire d'une consolidation, de l'approche sectorielle.

1. L'insuffisance des résultats observables de l'approche climatique sectorielle

Il convient tout d'abord d'attribuer à l'OACI un indéniable succès, celui lié à l'adoption d'un objectif global à moyen terme lors de la 40^{ème} session de l'Assemblée en 2019. Cet objectif consiste au maintien des émissions nettes mondiales de carbone provenant de l'aviation internationale au même niveau à partir de 2020.

L'organisation négocie d'ailleurs actuellement un nouvel objectif global, à long terme celui-là. Cette perspective avait été évoquée par la résolution A40-18 de 2019, l'ambition consistant à adopter ce nouvel objectif à l'occasion de la 41^{ème} session de l'Assemblée en octobre 2022.

L'industrie semble s'être déjà entendue sur cette question. Elle propose de cibler un zéro émission nette de carbone d'ici 2050. Une nouvelle coalition de 23 États, l'*International Aviation Climate Ambition Coalition* (IACAC), s'est d'ailleurs approprié cet objectif à l'occasion de la 26^e conférence des Parties, ou COP26, qui s'est tenue à Glasgow du 31 octobre au 13 novembre 2021. Cela a pris la forme d'un accord non contraignant pour que les objectifs d'émissions mondiales de l'aviation soient compatibles avec l'accord de Paris.

Comment analyser cet événement, au-delà de la stratégie de communication du Royaume-Uni qui a souhaité mettre un coup de projecteur sur l'aviation à l'occasion de ce nouvel élan de négociation climatique dont les résultats concrets font déjà l'objet de discussions ? Les 23 États membres de la nouvelle coalition, dont la France et les États-Unis, se préparent sans aucun

doute aux négociations à venir à l'OACI. Reste à savoir si l'objectif annoncé sera accepté par une majorité d'États à l'Assemblée de l'OACI et s'il ne servira pas de prétexte pour s'éloigner de l'objectif à moyen terme d'une stabilisation des émissions aux niveaux de 2020.

Au-delà des négociations sur les objectifs à atteindre, il convient de souligner les efforts du secteur dans sa recherche constante de mesures *préventives* aux émissions aériennes de gaz à effet de serre. Elles prennent le plus souvent la forme de mesures techniques et opérationnelles. L'objectif sera ainsi d'améliorer la performance environnementale des aéronefs, d'améliorer les procédures opérationnelles pour réduire la consommation de carburant et/ou de développer des biocarburants.

Il faut d'ailleurs noter l'adoption, par le Conseil de l'OACI, d'une mesure contraignante sous la forme d'un standard de calcul des émissions de gaz à effet de serre. Cette mesure a été inscrite dans le volume III de l'Annexe 16 à la convention de Chicago. Le succès est évident car il s'agit d'une mesure *préventive* applicable à un secteur global de l'économie mondiale. Le standard s'applique, depuis 2020, aux nouvelles conceptions de types d'avions. A partir de 2023, il sera élargi aux conceptions de types d'avions déjà en production.

La stratégie de l'OACI repose ensuite sur ce qu'elle nomme le « panier de mesures ». L'objectif de stabilisation ne peut en effet être atteint que par la combinaison de mesures *préventives* avec des mesures que l'on peut qualifier de *correctives*. La pertinence de cette distinction pourrait faire l'objet de discussions, elle a néanmoins le mérite de distinguer ce qui fait l'objet d'un consensus et ce qui concentre, depuis les années 90, une grande partie des difficultés politico-juridiques.

Au lieu de *prévenir* un comportement, en le réglementant, les mesures *correctives* interviennent afin de *corriger* ses effets négatifs. Les mesures sous forme de taxe ou de redevance en sont les principaux archétypes. Ces mesures ont pour fondement juridique le principe du « pollueur-payeur ». Le protocole de Kyoto a en outre sacralisé l'utilisation de mesures *correctives* particulières : les mesures dites « fondées sur le marché » qui prennent notamment la forme de systèmes de compensation ou de systèmes d'échange de quotas d'émission.

Que faut-il retenir de l'action de l'OACI dans ce domaine ? Premièrement, que l'OACI a reconnu et continue de reconnaître la nécessité de ces mesures. Deuxièmement, que l'OACI a choisi d'exclure l'hypothèse d'une taxe ou d'une redevance à l'échelle mondiale. J'explique cette exclusion, dans mon travail de thèse, par l'émergence d'un conflit de normes entre le principe « pollueur-payeur » et le régime juridique des prélèvements aériens dont les fondements apparaissent aux articles 15 et 24 de la convention de Chicago. Troisièmement, que l'Assemblée de l'OACI a définitivement franchi un cap, en octobre 2013, en décidant dans sa résolution A38-18 d'élaborer un régime mondial de mesures fondées sur le marché. Le choix fut ensuite porté sur un système de compensation. Par sa Résolution A39-3 de 2016, l'Assemblée a ainsi adopté un nouveau mécanisme sous la forme du « régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale » (CORSIA). Il faudra ensuite attendre trois nouvelles années pour que l'Assemblée précise, dans sa Résolution A40-19, adoptée en 2019, les mesures nécessaires en vue de la mise en œuvre du CORSIA. Ces mesures sont aujourd'hui inscrites au Volume IV de l'Annexe 16 de la convention de Chicago.

L'objectif n'est pas d'expliquer le fonctionnement détaillé de ce mécanisme. Je me limiterai ici à quelques observations. La réponse *corrective* de l'OACI a pris le chemin d'une construction progressive, une nouvelle étape étant franchie à chaque Assemblée. La mise en œuvre de la mesure est également progressive, et plus précisément par étapes : une phase pilote de 2021 à 2023 suivie d'une première phase de 2024 à 2026, puis d'une troisième phase de 2027 à 2035.

La réponse *corrective* de l'OACI a en outre pris la forme d'une stratégie volontariste jusqu'en 2027. Cette stratégie pourrait *a priori* être qualifiée de succès au regard des derniers chiffres disponibles : 107 États ont en effet accepté de participer au CORSIA à partir du 1^{er} janvier 2022. L'adoption de ce régime s'est enfin déroulée sans le moindre accroc au paradigme du secteur : un développement sans contrainte de l'aviation civile internationale. Le système de compensation repose en effet sur l'idée d'une mesure *corrective* sans obligation, pour les compagnies aériennes, d'une réduction au sens strict de leurs émissions de gaz à effet de serre. Pour dire les choses simplement : les émissions peuvent augmenter, à condition qu'elles soient compensées au-delà d'une certaine limite.

L'idée n'est pas ici de prédire, à moyen ou long terme, l'impact du CORSIA. Deux éléments permettent néanmoins de nuancer le succès annoncé en 2016, au jour d'adoption de ce régime.

Le premier se trouve dans la fissure diplomatique apparue à l'occasion de l'Assemblée de 2019. Une lecture des réserves exprimées par la Chine, l'Inde et la Russie aux Résolutions A40-18 et A40-19 permet en effet d'observer une remise en cause, par ces États, de l'objectif d'un maintien des émissions nettes mondiales de carbone provenant de l'aviation internationale au même niveau à partir de 2020. La Chine a ainsi remis en cause le mécanisme même du CORSIA en exprimant une réserve liée à la définition de sa base de référence qui ne prendrait pas suffisamment en considération les « circonstances nationales ». Ces trois États n'ont d'ailleurs toujours pas accepté de participer volontairement au régime.

Le deuxième élément est lié à l'impact de la situation sanitaire. La Résolution A39-3 avait en effet prévu une mesure de sauvegarde. Le CORSIA se devait d'intégrer des modalités permettant d'apporter des modifications de mise en œuvre en cas de circonstances imprévues susceptibles de nuire à la durabilité du régime. Cela a permis au Conseil de l'OACI d'adapter le niveau de référence du CORSIA pour éviter de se baser, en partie, sur les émissions de 2020 fortement réduites par la situation sanitaire. Le Conseil de l'OACI ne manque néanmoins pas de préciser qu'« *outre la phase pilote pour laquelle la mesure de sauvegarde sera activée, les phases suivantes du CORSIA devront peut-être être revues en fonction du succès de la relance du secteur* »². On s'éloigne ici d'une perception de la crise actuelle comme un contexte de rupture.

Que conclure de tout cela ? Que la communauté aérienne ne se soucie pas de l'impact climatique de l'aviation civile internationale ? Certainement pas. Les initiatives de l'OACI sont-elles néanmoins suffisantes pour que la société internationale, dans son ensemble, accepte de laisser à l'organisation le rôle principal, voir exclusif, sur cette question ? Ma réponse serait ici plus nuancée.

Le secrétaire général des Nations Unies, Antonio Guterres, a d'ailleurs qualifié au mois d'octobre dernier les initiatives de l'OACI de trop faibles et a exhorté l'organisation à se fixer « *des objectifs plus ambitieux et crédibles* ». Il a d'ailleurs précisé que « *les engagements actuels ne sont pas alignés sur l'objectif de 1,5°C de l'accord de Paris. En fait, ils sont plus cohérents avec un réchauffement bien supérieur à 3°C* »³. Autrement dit, les efforts indéniables et les résultats obtenus par l'OACI ne justifient pas aujourd'hui, à eux seuls, la consolidation de l'approche sectorielle. Il convient

² V. <https://www.icao.int/Newsroom/NewsDoc2020fix/COM.48.20.FR.pdf> (consulté le 7 décembre 2021).

³ V. « COP26 : un accord sur les émissions mondiales de l'aviation dans les cartons du Royaume-Uni », 2021, Libération, disponible en ligne : https://www.liberation.fr/environnement/climat/cop26-un-accord-sur-les-emissions-mondiales-de-laviation-dans-les-cartons-du-royaume-uni-20211029_RHNNH4PYAJBEN5MLWWDWIULRD4/ (consulté le 7 décembre 2021).

donc de s'interroger, dans un second temps, sur les conditions à réunir pour permettre cette consolidation.

2. Les efforts juridiques nécessaires à la consolidation de l'approche sectorielle

Bien que la volonté politique des acteurs en présence soit un élément déterminant de la réussite d'une approche climatique sectorielle, j'aimerais porter votre attention sur différents aspects juridiques qui doivent, selon moi, être intégrés au débat.

Une grande partie de mon travail de thèse cherche en effet à expliquer le climat d'insécurité juridique dans lequel évolue l'OACI depuis l'adoption du protocole de Kyoto. Ce climat d'insécurité juridique trouve son origine dans le contournement des situations conflictuelles nées de la recherche d'une solution *corrective* aux émissions aériennes de gaz à effet de serre. Deux illustrations permettront d'étayer mon propos.

Sur le sujet de l'acteur compétent tout d'abord, on observe depuis le début des années 2000 un affrontement entre l'approche sectorielle globale – compétence de l'OACI –, l'approche commune globale dans le cadre de l'accord de Paris et les approches régionales qu'illustre très bien la stratégie d'influence de l'Union européenne. Cet affrontement prend la forme d'un conflit de compétences qui, s'il semble aujourd'hui politiquement résolu, continue d'exister sur le plan juridique.

Il faut pour comprendre cela rappeler que la convention de Chicago est silencieuse sur les objectifs de l'OACI au-delà d'un développement « sûr » et « ordonné » de l'aviation civile internationale. Les ambiguïtés rédactionnelles de l'article 2, paragraphe 2 du protocole de Kyoto ont depuis ouvert une période d'incertitude sur l'existence non seulement d'une compétence de l'OACI dans le domaine climatique, mais également sur les contours et l'évolution de ce champ de compétence éventuel.

Le protocole de Kyoto ne peut en effet être qualifié de mandat exclusif à destination de l'organisation. Cette qualification aurait certes l'avantage d'une simplicité justifiée par l'apparence. Certains ont d'ailleurs suivi une démarche inductive en déduisant des faits, et plus précisément de l'existence d'initiatives « climatiques » de l'OACI, la preuve irréfutable de l'existence d'un mandat en faveur de l'OACI. Cette interprétation doit être critiquée. Les négociateurs du protocole ont simplement cherché à exclure de son champ d'application la problématique spécifique des émissions aériennes de gaz à effet de serre. L'article 2, paragraphe 2, ne révèle donc pas une compétence de l'OACI en la matière.

En l'absence de mandat exclusif, l'unique solution pour l'OACI fut d'occuper le terrain. Face à la nécessité de plus en plus prégnante d'une mesure *corrective*, une interprétation évolutive des compétences et des pouvoirs normatifs de l'organisation fut alors nécessaire, ce qui a conduit à l'architecture normative particulière du CORSIA. L'OACI a en effet choisi d'inscrire le cadre juridique et les objectifs politiques du régime dans des résolutions de l'Assemblée, dont la force juridique peut être discutée. Une série de standards et pratiques recommandées (SARPs), auxquels la résolution renvoie, doivent quant à eux réglementer les aspects techniques du régime.

La solution est ingénieuse. Elle permet d'éviter une remise en cause frontale d'une distinction structurante du droit international de l'aviation civile : la distinction entre le droit de la navigation aérienne – aspects techniques et opérationnels – et le droit du transport aérien qui s'intéresse aux aspects commerciaux de l'activité. Les pouvoirs normatifs de l'organisation

dépendent en effet expressément de cette distinction qui implique une séparation entre la fonction de législateur international de l'OACI dans le domaine de la navigation aérienne et sa simple vocation de forum de discussion dans le domaine du transport aérien international.

Tout cela repose néanmoins sur une compétence implicite de l'OACI, une compétence fragile par nature. A cela s'ajoute l'approche choisie par l'OACI, qui ne pouvait être qu'une approche *top-down*. Cette approche ne semble plus correspondre aujourd'hui à la complexité des négociations dans le domaine climatique, comme l'illustre parfaitement l'approche choisie par l'accord de Paris qui repose sur des contributions déterminées au niveau national.

L'adoption de l'accord de Paris en 2015 avait fait naître l'espoir d'une clarification de la répartition des compétences entre les différents acteurs du droit international de l'aviation civile. Cet espoir s'est rapidement envolé, car l'accord de Paris est tout simplement silencieux sur la question des émissions aériennes de gaz à effet de serre.

Il est toujours délicat d'interpréter un silence. Ce qui est certain, c'est qu'il a été interprété par l'OACI comme un maintien, par la société internationale, de la confiance accordée à l'approche sectorielle. Il faut néanmoins préciser que si cette approche n'apporte pas les résultats escomptés, les défenseurs de l'« exceptionnalisme » aérien n'auront que le silence d'un accord comme fondement juridique. Il sera alors difficile pour eux de combattre les initiatives visant une *correction* des émissions aériennes de gaz à effet de serre dans le cadre du droit commun des changements climatiques.

Une deuxième illustration vient confirmer ce climat d'incertitude. Il faut pour cela se placer au niveau des principes directeurs du CORSIA issus du droit international de l'environnement. Il existe en effet un possible conflit de normes entre plusieurs de ces principes et certaines dispositions de la convention de Chicago.

L'exemple le plus parlant se trouve dans la recherche continue d'une conciliation entre le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives – un principe propre au droit international commun du climat – et le principe de non-discrimination que l'on retrouve, sous différentes formes, dans les dispositions de la convention de Chicago.

La situation conflictuelle semble avoir été depuis longtemps contournée par une interprétation évolutive de ces dispositions, puis par la création d'un principe sur-mesure par l'OACI : le principe des « circonstances spéciales et des capacités respectives ». Ce principe aurait dû faire disparaître l'épineux problème de la responsabilité commune mais différenciée. Cette parade fut un échec. Le conflit de normes n'a pas disparu.

Une résolution du conflit aurait pourtant pu être recherchée par une application rigoureuse de la distinction entre le droit de la navigation aérienne et le droit du transport aérien international. Sans avoir ici le temps nécessaire au développement de cette argumentation, je montre en effet dans mon travail de thèse que le principe de non-discrimination se doit d'être rattaché au droit de la navigation aérienne. Le CORSIA étant une mesure rattachée au droit du transport aérien international, le conflit n'a pas lieu d'être. L'argumentation juridique semble néanmoins avoir été reléguée au second plan, la priorité étant de concilier politiquement ce qui apparaît en conflit, au prix de la création d'incertitudes juridiques évidentes.

Si le CORSIA fonctionne, et délivre les résultats attendus, ces discussions seront certainement rangées dans la catégorie des débats théoriques sans intérêt pratique. La position de la Chine, exprimée dans sa réserve à la résolution A40-18, l'illustre pourtant : l'insécurité juridique qui entoure la solution de l'OACI peut être un puissant levier diplomatique pour

retarder ou effacer les efforts de l'OACI dans le domaine du climat. Dans sa réserve à la résolution de 2019, la Chine justifie en effet sa position en actionnant les deux arguments directement liés à ce climat d'insécurité juridique. Elle souligne tout d'abord l'absence de conformité du CORSIA avec le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives. Elle affirme ensuite qu'elle « *est toujours d'avis que la réduction des émissions de l'aviation internationale fait partie intégrante de la gouvernance climatique mondiale* »⁴.

Les difficultés issues de l'intégration des principes directeurs du climat au sein du droit international de l'aviation civile sont donc loin d'être dépassées et la question de l'autorité compétente reste en toile de fond des négociations internationales.

A titre de conclusion et d'ouverture, permettez quelques mots sur l'un des remèdes à cette insécurité juridique, remède qui se trouve très souvent balayé par des arguments liés à la réalité des négociations internationales : la réforme de la convention de la Chicago.

L'objectif serait de réaliser un véritable changement de paradigme, en attribuant à l'OACI une compétence environnementale et climatique explicite. L'organisation ne serait plus seulement en charge du développement « sûr » et « ordonné » de l'aviation civile internationale. Elle se verrait confier la mission d'un développement soutenable et responsable de cette activité. L'évolution requise pourrait d'ailleurs se limiter au renforcement des pouvoirs normatifs des organes de l'OACI.

Les obstacles sont nombreux. Sur un plan procédural, l'article 94 de la convention de Chicago exige l'accord des deux tiers de l'Assemblée – 128 États aujourd'hui – pour entériner toute proposition d'amendement. Il existe également l'argument de la boîte de Pandore. Certains États engagés dans le processus de révision pourraient en effet profiter de l'occasion pour introduire de nouveaux éléments de négociations sans lien direct avec l'objectif initial de cette révision. Ces éléments pourraient alors aller jusqu'à remettre en cause certains acquis qui ont mis plus de 70 ans à se consolider. Je vous laisse alors avec cette question : si l'ensemble de ces arguments imposent bien évidemment la prudence, impliquent-ils l'immobilisme ?

Je vous remercie.

⁴ V. OACI, « Déclaration de la délégation chinoise ». Disponible en ligne : https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/Resolutions/china_FR.pdf (consulté le 7 décembre 2020).