

McGILL LAW JOURNAL

Montreal

Volume 16

Number 3

L'Unification du Droit aérien Organes et Techniques de l'Unification du Droit aérien (public et privé)

René H. Mankiewicz*

Sommaire

Introduction historique

Partie Ière Unification du droit aérien public et administratif

- I. Les Actes de Chicago
- II. Unification des règles aéronautiques
 - A. Les «Annexes» à la Convention de Chicago
 - a) Leur contenu
 - b) Leur élaboration
 - c) Organes intervenant dans l'élaboration des Annexes
 1. La Commission de Navigation aérienne
 - i) Désignation des membres et du bureau de la Commission
 - ii) Statut des commissaires
 - iii) Fonctionnement de la Commission
 - iv) Attributions de la Commission
 2. Les Divisions techniques et les Conférences de Navigation aérienne
 3. Le Conseil de l'OACI
 - i) Ses composition et élection
 - ii) Adoption des Annexes par le Conseil
 - d) L'entrée en vigueur et le statut des Annexes
 - e) Application de certaines Annexes au-dessus de la haute mer
 - B. Les procédures régionales et supplémentaires pour les services de navigation aérienne
 - a) Leur contenu et élaboration
 - b) Leur statut
 - C. Conclusions.

* Professeur, Faculté de Droit, Université McGill, Montréal.

Partie 2^{ème} Unification du droit aérien privé.

Remarques préliminaires:

- I. Statut, composition et méthodes de travail du Comité juridique de l'OACI
- II. Elaboration des projets de convention par le Comité juridique de l'OACI
- III. Les Conférences diplomatiques
- IV. Problèmes de rédaction de conventions d'unification multilingues
- V. Conventions et autres instruments d'unification de droit aérien élaborés ou en voie d'élaboration par le Comité juridique de l'OACI.

Conclusions. — Succès des conventions d'unification élaborées par le CITEJA et le Comité juridique.

Introduction historique. — Né en même temps que la navigation aérienne, mais bien avant le vol du premier avion commercial, le droit aérien international a souvent précédé le droit national et, de ce fait, contribué largement à l'uniformité qui caractérise aujourd'hui les législations aériennes nationales, tant dans le domaine du droit privé que dans celui du droit public.

Rares, en effet, sont les pays qui ont possédé un droit aérien lorsque la Conférence de Paix de Versailles, dans la Convention du 13 octobre 1919 portant réglementation de la navigation aérienne, formula les principes fondamentaux du droit aérien public international et chargea la Commission internationale de Navigation aérienne d'élaborer des règles internationalement uniformes pour l'aviation civile internationale. De même, peu de pays avaient promulgué des règles de droit privé particulières pour tenir compte des besoins des transports aériens¹ quand, en 1925, la France convoqua la première Conférence internationale de droit privé en vue de l'élaboration de règles uniformes sur la responsabilité du transporteur aérien.

Des organisations internationales privées s'étaient de leur côté préoccupées, dès les dernières décennies du 19^e siècle, du futur droit de l'aviation, leurs travaux portant sur l'internalisation et

¹ Pour une vue d'ensemble des premières lois aériennes, v. M. Lemoine, *Traité de Droit aérien*, p. 514 ss.; Sand, de Sousa Freitas et Pratt, *Historical Survey of International Air Law before the Second World War*, (1960-61), 7 McGill L. J. 24.

l'unification tant du droit public que du droit privé.² Ainsi, en 1880, lors de sa session d'Oxford, l'Institut du Droit international avait inséré dans son Manuel du droit de guerre des règles sur les aéronefs. Réuni à Paris lors de l'exposition universelle de 1889, le premier Congrès international de l'aéronautique traita du statut des aéronefs qu'il divisa en aéronefs publics et privés et dota d'une nationalité; il se prononça en outre pour la liberté de l'air «sauf le droit pour l'Etat sousjacent de prendre des mesures à déterminer, en vue de sa propre sécurité et celle des personnes et biens de ses habitants.» Rappelons aussi pour mémoire que l'Institut de Droit international inscrivit en 1900 à son ordre du jour la question du «Régime juridique des aérostats» — initiative qui aboutit au célèbre rapport présenté en 1902 par M. Fauchille, préconisant la liberté de l'air, ainsi qu'il l'avait fait dans son livre, publié en 1901, sur «La liberté de l'air et le régime juridique des aérostats.» En 1911, enfin fut créée la Conférence internationale de la Navigation aérienne qui entreprit l'élaboration d'un code de l'aviation. Elle avait à la veille de la première guerre mondiale, après trois réunions annuelles, adopté 31 articles sur: les principes généraux de la circulation aérienne; la nationalité et l'immatriculation des aéronefs; l'atterrissage; le jet; les épaves; la législation applicable et les tribunaux compétents en matière de «locomotion aérienne;» la «propriété du dessus;» et la réparation des dommages causés par les aéronefs.

Ainsi donc, en se penchant sur le droit futur de l'aviation, les juristes s'étaient immédiatement orientés vers l'élaboration de règles internationalement uniformes. Ce fait ne saurait surprendre. Car la navigation et les transports aériens ont vocation internationale et ne peuvent se développer convenablement que dans le cadre d'une réglementation uniforme, comme le montrent les simples réflexions que voici.

Si les conditions de navigabilité n'étaient pas identiques à travers le monde, tout aéronef devrait subir des épreuves de navigabilité et obtenir des permis de circulation dans chacun des pays qu'il entend survoler ou visiter. Pareillement, les pilotes et autres membres de l'équipage devraient passer des examens de qualification dans chacun de ces Etats. Ce qui plus est: la sécurité aérienne serait bien moindre avec des règles de l'air variant d'un pays à l'autre. Aussi bien, à moins d'adopter des règles uniformes, les

² A. Henry Couannier, *Eléments créateurs du droit aérien*, 1929; et les ouvrages cités dans la note précédente, et A. Meyer, *Luftrecht in fünf Jahrzehnten*, 1961, Chapitre II.

Etats devraient-ils conclure un nombre incalculable d'accords bilatéraux sur chacune de ces questions, essentiellement techniques, afin d'éviter des tracasseries administratives préjudiciables au développement et à la sécurité des transports aériens.

De même, les questions de droit aérien privé appellent une réglementation internationale uniforme. Les plaideurs se heurteraient en effet à d'inextricables conflits de lois, si le régime de responsabilité des transporteurs et des exploitants d'aéronefs n'obéissait pas à des règles uniformes. Pareillement, il a été jugé opportun d'adopter, tout récemment, dans la Convention de Tokyo, des règles uniformes relatives aux infractions et autres actes commis à bord des aéronefs.³

Bien que l'éclosion du droit uniforme de l'aviation eût lieu simultanément dans le domaine du droit public et dans celui du droit privé, les initiatives et méthodes d'élaboration étaient différentes dans chacun de ces domaines. La présente note en traite donc séparément dans ses Parties Ière et IIe.

PREMIÈRE PARTIE

Unification du droit aérien public et administratif.

I. **Les Actes de Chicago, 1944.** — Convoquée avant même la fin de la dernière guerre, la Conférence de Chicago de 1944 créa l'Organisation de l'Aviation civile internationale qui se substitua à la Commission internationale de Navigation aérienne. En plus, elle réaffirma, en les développant quelque peu, les principes fondamentaux de droit aérien public international qui avaient été formulés dans la Convention de Paris de 1919. Aussi bien, la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 et entrée en vigueur le 4 avril 1947, comporte-t-elle, outre la Charte de l'OACI, un véritable code de la navigation aérienne civile internationale.⁴

³ *Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs*, signée à Tokyo le 14 septembre 1963.

⁴ Le Département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique ayant renoncé à exécuter le mandat qui lui avait été confié par la Conférence de rédiger les textes authentiques en langue française et espagnole à partir du texte authentique anglais signé à Chicago, une conférence diplomatique réunie à Buenos Aires du 9 au 24 septembre 1968 a adopté un *Protocole concernant le texte authentique trilingue de la Convention relative à l'aviation civile internationale* dont l'Annexe comporte le texte authentique de cette convention en langues française et espagnole, V. OACI doc. 7300/4.

La Conférence de Chicago adopta, en outre, deux accords complétant le statut des transports aériens internationaux, défini dans les articles 5 et 6 de la Convention de Chicago. Ce sont l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux, et l'Accord relatif au transport aérien international. La Convention de Chicago est aujourd'hui ratifiée par 120 Etats; mais le premier desdits accords n'a été ratifié que par 72 Etats et le second par 11 Etats.⁵

Il est hors de propos du présent article d'analyser ces deux accords ou le code de la navigation aérienne qui constitue la Première Partie de la Convention de Chicago. Notre tâche se limite à décrire la manière dont sont élaborées et mises en vigueur les règles techniques uniformes de navigation aérienne, appelées ci-après règles aéronautiques, qui sont adoptées et promulguées par le Conseil de l'OACI, soit sous le nom d'Annexes à la Convention de Chicago, soit dans des documents intitulés « Procédures de navigation aérienne. »

II. Unification des règles aéronautiques.

A. Les « Annexes » à la Convention de Chicago.

a) **Leur contenu.** — Dans le but d'unifier les règles aéronautiques nationales, la Conférence de Chicago avait commencé l'élaboration des Annexes A à K à la Convention relative à l'aviation civile internationale, en s'inspirant du modèle fourni par la Convention de Paris de 1919. Comme elle a dû s'ajourner avant l'accord définitif sur le contenu de ces Annexes, elle chargea le Comité de Navigation aérienne de l'OPACI de les mettre au point et de promulguer leurs versions définitives.⁶ Par ailleurs, l'article 54, alinéa (1) de la Convention de Chicago dispose que le Conseil doit « adopter, conformément aux dispositions du Chapitre VI de la présente Convention, des normes et des pratiques recommandées internationales; pour des raisons de commodité, les désigner comme Annexes à la présente Convention et notifier à tous les Etats contractants les dispositions prises. »

Ainsi qu'il résulte de ce qui précède, les documents « désignés » comme « Annexes », ne sont pas de véritables Annexes faisant partie intégrante de la Convention de Chicago, alors que tel avait été le cas des Annexes à la Convention de Paris de 1919. Il s'ensuit que

⁵ V. OACI Doc. 8792.

⁶ V. Acte final de la Conférence de Chicago, Résolution II. En ce qui concerne les règles relatives à la mise au point des projets d'Annexes par l'OPACI, v. article III, Section 6, lit. b(3) de l'*Accord intérimaire de l'aviation civile internationale*, signé à Chicago le 7 décembre 1944.

la ratification de cette Convention, même lorsqu'elle intervient après l'entrée en vigueur d'une « Annexe », ne s'applique pas à celle-ci. Aussi bien l'adoption, l'entrée en vigueur et le statut de ces Annexes ont faits l'objet de règles particulières de la Convention de Chicago; v. Articles 38 et 90, qui seront analysés plus loin.

Chaque Annexe se compose de « normes » et de « pratiques recommandées. » Ces termes ont été définis comme suit par l'Assemblée de l'OACI:

Norme: Toute spécification portant sur les caractéristiques physiques, la configuration, le matériel, les performances, le personnel et les procédures, dans l'application uniforme est reconnue *nécessaire* à la sécurité ou à la régularité de la navigation aérienne internationale et à laquelle les Etats contractants se conformeront en application des dispositions de la Convention. En cas d'impossibilité de s'y conformer, une notification au Conseil est obligatoire aux termes de l'article 38 de la Convention.

Pratique recommandée: Toute spécification portant sur les caractéristiques physiques, la configuration, le matériel, les performances, le personnel et les procédures, dans l'application uniforme est reconnue *souhaitable* dans l'intérêt de la sécurité, de la régularité ou de l'efficacité de la navigation aérienne internationale et à laquelle les Etats contractants s'efforceront de se conformer en application des dispositions de la Convention.⁷

Les normes et pratiques recommandées sont complétées dans l'Annexe par des « Appendices » et des « Notes ». Une Appendice comprend des textes qui font partie des normes et pratiques recommandées, mais ont été groupés à part « pour des raisons de commodité ». Par contre, une « Note » est « incorporée au texte, en cas de besoin, afin de donner des renseignements ou des références au sujet de la norme ou de la pratique recommandée auxquelles elle se rapporte », mais elle ne fait pas partie ni de l'une, ni de l'autre.

Le Conseil de l'OACI a adopté et promulgué les 14 Annexes techniques suivantes: Annexe 1. - Licences du personnel; Annexe 2. - Règles de l'air; Annexe 3. - Météorologie; Annexe 4. - Cartes aéronautiques; Annexe 5. Unités de mesure dans les communications air-sol; Annexe 6. - Exploitation technique des aéronefs de transport commercial international; Annexe 7. - Marques de nationalité et d'immatriculation des aéronefs; Annexe 8. - Certificats de navigabilité d'aéronefs; Annexe 10. - Télécommunications aéronautiques; Annexe 11. - Service de la circulation aérienne; Annexe 12. - Recher-

⁷ V. Résolution AI-31 dans OACI Doc. 7670, vol. I. — Ces définitions ont été quelque peu modifiées pour les fins de l'Annexe 9 — Facilitation — qui traite de questions de transport aérien; v. la définition figurant à la page 5 de l'Annexe 9.

ches et sauvetage; Annexe 13. - Enquêtes sur les accidents d'aviation; Annexe 14. - Aérodromes; Annexe 15. - Service d'information aéronautique. Une quinzième Annexe à savoir l'Annexe 9 - Facilitation - traite de questions de transport aérien, notamment des mesures à prendre par les Etats pour « simplifier et accélérer les formalités de douanes, de police, de santé, etc. »

b) **L'élaboration des Annexes.** — Les projets d'Annexes élaborés par la Conférence de Chicago furent transmis aux Etats pour avis, conformément à la Résolution II figurant dans l'Acte final de cette Conférence. Revisés par des « Divisions techniques » à la lumière des observations des Etats, ils ont été ensuite étudiés par le Comité de Navigation aérienne de l'OPACI qui devait en arrêter le texte définitif et l'« attacher » à la Convention de Chicago conformément aux dispositions de la clause e) de ladite Résolution II et de l'article III de l'Accord intérimaire. Toutefois, aucune Annexe n'était encore mise au point lorsque l'OACI entra en fonction le 7 avril 1947.*

Sous le régime de la Convention de Chicago, l'élaboration des Annexes et des amendements à une Annexe suit la procédure que voici.

Les experts techniques du Secrétariat de l'OACI rédigent, soit de leur propre initiative, soit selon les suggestions et recommandations des Etats membres de l'Organisation, les projets de normes et de pratiques recommandées destinés à figurer dans une Annexe. Ces projets sont examinés par la Commission de Navigation aérienne qui les transmet, avec ses observations et, le cas échéant, avec des amendements à la Division technique compétente, réunie *ad hoc*. Les normes et pratiques recommandées adoptées par une Division sont revues par la Commission de Navigation aérienne avant d'être communiquées à tous les Etats contractants. Les observations des

* Cependant le Conseil intérimaire de l'OPACI, et à la suite de la Résolution AI-34 de l'Assemblée de l'OACI (v. OACI Doc. 7670, Vol. I), le Conseil de l'OACI a recommandé aux Etats d'appliquer sur le plan national les projets d'Annexes revisés et approuvés par le Conseil intérimaire ou simplement revus par les Divisions techniques sous le régime de l'OPACI; v. 1ère session, 5ème séance du Conseil de l'OACI, Doc. 6808, page 32. Par ladite Résolution AI-34, l'Assemblée avait décidé que « l'OACI conférera, et recommandera aux Etats contractants de conférer, à toutes les mesures prises par l'OPACI relatives aux questions techniques, comprenant les Recommandations pour les Standards, Pratiques et Procédures, les Procédures pour les Services de Navigation aérienne, les Procédures régionales et les Recommandations relatives aux installations et services de navigation aérienne, les mêmes statuts et pouvoirs qu'elle possédaient légalement aux termes de l'Accord intérimaire, jusqu'au moment où ces décisions seront confirmées ou abrogées par l'OACI. »

Etats sont ensuite étudiées par la Commission de Navigation aérienne qui arrête l'avant-projet de chaque Annexe. Celui-ci est examiné et amendé, le cas échéant, par le Conseil qui en adopte le texte définitif à la majorité des deux tiers des voix; v. article 90 de la Convention de Chicago. L'Annexe ainsi approuvée «prend effet» à la date fixée par le Conseil en vertu dudit article 90 «à moins qu'entre temps la majorité des Etats contractants n'ait fait connaître sa désapprobation au Conseil.»

Il convient de noter que l'Annexe 9 «Facilitation» qui se distingue des 14 autres Annexes du fait qu'il traite d'une question intéressant les transports aériens a été élaborée de la même manière que les Annexes techniques, avec, toutefois, cette différence que les travaux préparatoires avaient été entrepris par le Comité du Transport aérien (au lieu de l'être par la Commission de Navigation aérienne) et par la Division «Facilitation» qui relève de ce Comité, et non de la Commission de Navigation aérienne.

Ayant décrit sommairement le mode d'élaboration et d'adoption des règles aéronautiques uniformes figurant dans les Annexes à la Convention de Chicago, il convient de donner des détails sur la composition et le fonctionnement des organes qui interviennent dans ce processus.

c) Organes intervenant dans l'élaboration des Annexes. —

1. La Commission de Navigation aérienne. —

i) Désignation des membres et du bureau de la Commission. —

La Commission de Navigation aérienne, dont la création par le Conseil est prévue à l'alinéa (e) de l'article 54 de la Convention de Chicago, n'est pas un comité du Conseil de l'OACI, mais un de ses organes auxiliaires. En effet, si les membres des comités du Conseil, tel le Comité du Transport aérien, «sont choisis parmi les représentants des membres du Conseil» (v. alinéa (d) de l'article 54 de la Convention de Chicago), l'article 56 de cette Convention prescrit que «la Commission de Navigation aérienne se compose de douze membres nommés par le Conseil parmi les personnes proposées par des Etats contractants.» Selon la même disposition, ces personnes «doivent posséder les titres et qualités, ainsi que l'expérience voulus en matière de sciences et de pratiques aéronautiques.» La Résolution A2-8 de l'Assemblée de l'OACI, complétée par les Résolutions A4-4, A7-7 et A8-10,⁸ précise la procédure de nomination et les critères sur lesquels le Conseil doit baser son choix.

⁸ OACI Doc. 7670, Vols. I et II.

Alors même qu'ils doivent être proposés par un Etat contractant, que celui-ci soit, ou non, membre du Conseil, les commissaires peuvent être ressortissants d'Etats non contractants. En les choisissant, le Conseil doit tenir compte non seulement de leurs qualifications et connaissances, mais aussi de «leur possibilité de consacrer tout leur temps aux travaux de cette Commission»⁹ et «du fait qu'il est souhaitable que toutes les régions du globe soient représentées.» Par ailleurs, le Conseil ne doit pas nommer plus d'une des personnes proposées par un seul et même Etat contractant.

La présentation de candidature, la procédure d'élection, la durée du mandat et le statut des commissionnaires et de leurs suppliants sont réglés minutieusement dans la constitution de la Commission, adoptée par le Conseil en application desdites Résolutions de l'Assemblée.¹⁰ Cette constitution prévoit, en outre, dans son paragraphe 10 que «tout Etat contractant non représenté au sein de la Commission a le droit de se faire représenter aux réunions de la Commission par un observateur qui aura le droit de participer aux débats, mais n'aura ni le droit de vote ni celui de présenter ou d'appuyer des motions.» Jusqu'ici un seul Etat a usé de ce droit, mais seulement pour une période assez limitée.

Le Président de la Commission est nommé par le Conseil (v. article 56 de la Convention de Chicago); les premier et second vice-présidents sont élus par la Commission; v. section III de son Règlement intérieur.¹¹

ii) **Statut des Commissionnaires.**¹² — Ainsi qu'il résulte des dispositions de la Convention et des résolutions pertinentes de l'Assemblée et du Conseil, les commissionnaires participent aux travaux et délibérations de la Commission *ès qualités*. Ils ne sont ni des représentants des Etats membres du Conseil, ni des agents des Etats qui les ont proposés ou dont ils possèdent la nationalité. Choisis à raison de leur compétence, ils siègent à la Commission de leur propre droit.

⁹ En ce qui concerne la portée de cette clause ainsi que les difficultés qu'elle a soulevées, v. OACI Note A10-WP/7 et A10-WP/150 ainsi que la Résolution A10-9 dans OACI Doc. 7670, Vol. I V, aussi *Annuaire français de droit international*, 1956, à la p. 664.

¹⁰ V. texte de la Constitution de la Commission, avec les amendements adoptés le 23 mai 1951 par le Conseil dans OACI Doc 7322, à la p. 28; aussi *Annuaire français de droit international*, 1956, à la p. 665.

¹¹ V. texte du Règlement intérieur de la Commission dans OACI Doc 8229.

¹² Sur ce qui suit et sur les débats de la question au sein du Conseil de l'OACI, v. Statut de la Commission de Navigation aérienne, *Annuaire français de Droit international* 1956, à la p. 659.

En fait, et cet usage s'est établi dès le début de l'OPACI, tous les commissaires sont des ressortissants d'Etats membres du Conseil. De plus, ils ont toujours fait partie de la délégation de leur Etat auprès du Conseil de l'OACI, assumant, le cas échéant, les fonctions de suppléant du représentant de leur Etat au Conseil. Il n'est donc pas surprenant qu'avant de se prononcer au sein de la Commission, ils demandent des instructions à «leur» gouvernement. Organe composé d'experts prétendument indépendants, la Commission reflète ainsi les opinions des Etats dont relèvent ces membres.

Le statut personnel des commissionnaires accroît d'ailleurs, si besoin il était, leur dépendance à l'égard des Etats dont ils sont ressortissants. Auxiliaires du Conseil et investis d'un mandat personnel, il aurait été logique qu'ils eussent un statut analogue à celui du Président du Conseil qui, retribué par l'OACI conformément aux dispositions de l'article 54, alinéa (g) de la Convention de Chicago, est un fonctionnaire international, auquel s'appliquent les dispositions de l'article 59 de cette Convention aux termes desquelles «dans l'exercice de leurs fonctions, le Président du Conseil... et les autres membres du personnel ne doivent ni solliciter ni accepter d'instructions dans l'exécution de leur tâche, d'aucune autorité extérieure à l'Organisation.» Cependant le Conseil¹³ repoussa une proposition qui, soulignant l'indépendance désirable des membres de la Commission, visait à les faire rémunérer par l'OACI. En l'absence d'une disposition expresse de la Convention de Chicago à cet effet, il décida que «les membres de la Commission et leurs suppléants seront rémunérés par le ou les Etats qui les ont proposés et siègeront sous la responsabilité de ceux-ci»; v. paragraphe 3 de la Constitution de la Commission. Adoptée seulement en 1951, cette disposition n'était pas une innovation: elle consacra purement et simplement un usage qui s'était établi dès la création de la Commission.

iii) **Fonctionnement de la Commission.** — Organe permanent de l'Organisation, la Commission tient plusieurs sessions au cours d'une année civile. La date d'ouverture de ses sessions est fixée par le Conseil, mais la Commission est en principe maître du rythme de ces séances et «recommande» au Conseil la date de la fin de chaque session.¹⁴

¹³ V. section IV, 1, du Règlement intérieur de la Commission dans OACI doc. 8229 et v. OACI doc. 7633-9, -10, -16.

¹⁴ OACI Doc. 8229.

La Commission adopte à la fin de chaque session le programme des travaux de la prochaine session, qui doit être approuvé par le Conseil; v. section VII de son Règlement intérieur. De même, elle doit obtenir l'approbation du Conseil pour établir et convoquer une sous-commission technique, appelée Division, v. section VI du Règlement intérieur. Comme l'on verra, lesdites «Divisions» ne sont pas réellement des sous-commissions de la Commission de Navigation aérienne, mais des réunions d'experts désignés par les Etats membres de l'Organisation.

La Commission décide à la majorité de ses membres présents; v. section IX du Règlement intérieur.

iv) **Attributions de la Commission.** — En plus des fonctions qui lui sont confiées par l'article 57 de la Convention de Chicago, la Commission exerce de nombreuses fonctions qui lui sont déléguées, soit sur une base permanente, soit *ad hoc* par l'Assemblée ou par le Conseil. Son rôle dans l'élaboration des Annexes est défini comme suit dans sa Constitution: ¹⁵

1. La Commission de Navigation aérienne:
 - 1.1 . . .
 - 1.2 examinera les Annexes à la Convention, constituées par les standards internationaux et pratiques recommandées, ainsi que les amendements s'y rapportant et en recommandera l'adoption au Conseil;
 - 1.3 . . .
 - 1.3.1 . . .
 - 1.3.2 soumettra au Conseil:
 - 1.3.2.1 des définitions et des projets de standards et de pratiques recommandées concernant la navigation aérienne et notamment les enquêtes sur les accidents — les aérodromes, routes aériennes et installations au sol — les cartes aéronautiques — les télécommunications aéronautiques et les aides-radio — la navigabilité — la météorologie — l'exploitation — les licences du personnel — l'immatriculation et l'identification des aéronefs — les règles de l'air et le contrôle de la circulation aérienne — les recherches et le sauvetage — les unités de mesures;
 - 1.3.2.2 . . .
 - 1.3.3 recommandera au Conseil la convocation de Divisions techniques lorsqu'une telle réunion pourra faciliter la solution des problèmes techniques de l'Organisation; dirigera et co-ordonnera les travaux de ces Divisions, présentera au Conseil des recommandations relatives à la date de la réunion de chaque Division, déterminera le cadre de la documentation et approuvera l'ordre du jour de chaque réunion de Division, à moins d'instructions contraires du Conseil.
 - 1.3.4 . . .

¹⁵ OACI Doc. 7322, à la p. 28.

1.3.5 fournira au Conseil des avis quant aux méthodes permettant d'assurer que les standards seront appliqués et respectés, que les aides à la navigation aérienne internationale seront mises en place et seront satisfaisantes;

2. Les Divisions techniques et les Conférences de Navigation aérienne. — Les Divisions techniques qui examinent les avant-projets d'Annexes ne sont pas prévues, sous ce nom, par la Convention de Chicago qui avait cependant chargé la Commission de Navigation aérienne de « instituer des sous-commissions techniques auxquelles tout Etat contractant peut être représenté; » v. article 57, alinéa b), de la Convention de Chicago. Ce fut l'OPACI qui décida que ces « sous-commissions » s'appelleraient « Divisions techniques. »¹⁶

Les Divisions techniques sont des organes permanents qui se réunissent *ad hoc*. Chacune d'elles est compétente pour un domaine technique particulier. Leur nombre a varié au cours des années. Il y en a maintenant 11 à savoir: Division des aéroports, routes aériennes et installations au sol (AGA); Division des enquêtes sur les accidents (AIG); Division de navigabilité (AIR); Division des services d'information aéronautique (AIS); Division des télécommunications (COM); Division des cartes aéronautiques (MAP); Division de météorologie (MET); Division de l'exploitation (OPS); Division des licences du personnel (PEL); Division des règles de l'air et des services de la circulation aérienne (RAC); et Division des recherches et du sauvetage (SAR).

Les Divisions se réunissent soit séparément soit conjointement. Dans le dernier cas, la réunion prend le nom de Conférence de Navigation aérienne.¹⁷ La préface au Règlement intérieur pour les réunions de navigation aérienne (qui comprend aussi les Instructions pour les réunions de navigation aérienne à l'échelon Division), publié en 1960, explique comme suit l'histoire et le rôle respectifs des Divisions techniques et des Conférences de Navigation aérienne:¹⁸

« La première tâche assignée aux Divisions fut surtout la préparation de normes et de pratiques recommandées internationales (qui devaient devenir des Annexes à la Convention) et l'élaboration des procédures correspondantes pour les services de navigation aérienne. Cette première phase des travaux des Divisions peut être considérée comme terminée après l'adoption des quatorze Annexes

¹⁶ Sur l'historique et le statut de Divisions techniques, v. OACI note A7-WP/25.

¹⁷ Ces conférences furent instituées par décision du Conseil de l'OACI du 31 mars 1952; v. OACI Doc. 7255-20.

¹⁸ OACI Doc. 8143.

techniques à la Convention. Les Divisions purent alors se consacrer de plus en plus à la solution de problèmes techniques qui n'étaient pas directement liés à la préparation des normes, des pratiques recommandées ou des procédures.

«Au cours de ces travaux et de la mise à jour des normes, des pratiques recommandées et des procédures, rendue nécessaire par l'évolution des besoins, il s'est révélé indispensable, d'une part de coordonner plus étroitement les travaux de certaines Divisions et, d'autre part, de confier à des experts hautement spécialisés certains problèmes d'un caractère particulier pour pouvoir être résolus de façon satisfaisante par une Division.

«C'est pourquoi il est maintenant d'usage de faire appel à une conférence générale de navigation aérienne lorsqu'il s'agit de traiter des questions étroitement liées relevant de plusieurs domaines techniques, à moins qu'il ne soit jugé préférable de convoquer une réunion mixte des Divisions intéressées; on fait appel à une seule Division lorsque le sujet est limité au domaine propre de cette Division et à une réunion spéciale pour résoudre un problème de portée limitée sur un sujet particulier intéressant plusieurs domaines techniques.»

Aux termes du Règlement intérieur, chaque Etat contractant peut participer aux réunions de Division et aux Conférences de Navigation aérienne, avec voix délibérative, conformément aux dispositions de l'article 57 de la Convention de Chicago. Le Règlement intérieur prévoit en outre que des Etats non contractants et des organisations internationales peuvent être invités par le Conseil à participer en qualité d'observateur, sans droit de vote.

La délégation d'un Etat ou d'une organisation internationale peut comprendre plusieurs personnes; mais chaque Etat contractant n'a qu'une voix; voir Règle 16, 3e Partie dudit Règlement intérieur. De plus, lorsqu'un délégué représente plusieurs Etats, il ne peut voter qu'au nom d'un seul; v. Règle 16 *ibid.* A cet égard, le Règlement intérieur pour les réunions de navigation aérienne se distingue de celui du Comité juridique qui ne permet pas à une personne de représenter plusieurs Etats.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, la Division est convoquée par la Commission de Navigation aérienne, avec l'approbation du Conseil, qui en détermine l'ordre du jour. Au cours de sa réunion, la Division établit normalement plusieurs comités chargés d'examiner les différents aspects du projet d'Annexe.¹⁹ Les résultats des délibérations

¹⁹ V. Instructions pour les réunions de navigation aérienne à l'échelon de Division et Règlement intérieur pour les réunions de navigation aérienne, OACI Doc. 8143.

de ces comités sont consignés dans des rapports qui sont ensuite amalgamés dans un rapport général de la Division. Celui-ci contient, outre diverses recommandations, le projet d'Annexe adopté par la réunion. Il est examiné par la Commission de Navigation aérienne qui le transmet avec ses recommandations à tous les Etats contractants aux fins de faire connaître leurs observations.

Les règles qui régissent les réunions de Division, s'appliquent aussi à la convocation, l'ordre du jour, la composition et les travaux d'une Conférence de Navigation aérienne.²⁰

Le Règlement intérieur et les Instructions pour les réunions de Navigation aérienne dans le document OACI 8143 contiennent, en outre, des directives très précises sur l'élaboration et la rédaction du projet d'Annexe par la Division ou la Conférence.

3. Le Conseil de l'OACI i) Ses composition et élection. — Le Conseil est composé de 27 Etats contractants,²¹ élus par l'Assemblée de l'OACI pour un mandat de trois ans. Aux termes de l'alinéa (b) de l'article 50 de la Convention de Chicago, une «représentation appropriée» doit être assurée au sein du Conseil, «1) aux Etats d'importance majeure en matière de transport aérien; 2) aux Etats, non inclus à un autre titre, qui contribuent le plus à fournir des installations et services pour la navigation aérienne civile internationale; et 3) aux Etats, non inclus à un autre titre, dont la désignation assure la représentation au Conseil de toutes les grandes régions géographiques du monde.» En conséquence, avant de procéder à l'élection, l'Assemblée détermine le nombre des Etats à élire dans chacune de ces catégories. Depuis 1962, elle a pris l'habitude d'assigner 9 sièges à chacune d'elles.

L'élection a lieu en trois tranches conformément aux Règles 55 à 61 de son Règlement intérieur permanent, modifiées par la Résolution A14-1 de l'Assemblée de l'OACI.²²

²⁰ V. note précédente.

²¹ Aux termes de l'article 50 de la Convention de Chicago, le Conseil ne comportait que 21 membres. Leur nombre fut porté à 27 par l'amendement apporté à la Convention par la Résolution A13-1, adoptée par l'Assemblée au cours de sa 14ème session (1961). Cet amendement est entré en vigueur le 17 juillet 1962. — Lors de ses 10ème et 12ème sessions, l'Assemblée a révisé les dispositions de son Règlement intérieur qui prescrivent la procédure d'élection du Conseil, afin d'assurer une représentation équitable des «Etats non-représentés par ailleurs, dont la désignation assure la représentation au Conseil de toutes les principales régions géographiques du monde;» v. *Annuaire français de Droit aérien*, 1959, p. 549; 1961, p. 445; 1962, p. 675.

²² OACI Doc. 7600; Résolution A14-1, OACI doc 8268; v. aussi note précédente.

Le Président du Conseil est élu par les membres du Conseil pour un mandat de trois ans. Comme nous l'avons mentionné plus haut, il devient par son élection un fonctionnaire de l'OACI (v. article 54, alinéa (g) et article 59 de la Convention de Chicago). «Son siège est réputé vacant et l'Etat qu'il représentait pourvoit à la vacance» conformément aux dispositions de l'article 51 de la Convention de Chicago.

Le Conseil «se réunit aux dates et pendant le temps qu'il juge nécessaire au bon accomplissement de ses fonctions;» v. Règle 20 de son Règlement intérieur.²³ En fait — et bien que la Convention de Chicago ne l'ait pas prévu expressément — le Conseil siège en permanence, ses sessions se succédant avec de très courtes intervalles.

ii) **Adoption des Annexes par le Conseil.**²⁴ — L'adoption d'une Annexe, ou d'un amendement à une Annexe, exige une réunion spéciale du Conseil «convoquée à cette fin;» v. article 90 de la Convention de Chicago. Comme le Conseil siège pratiquement sans interruption, cette règle particulière s'explique difficilement. Les travaux de la Conférence de Chicago, dont on ne possède que des résumés fort sommaires,²⁵ ne jettent aucune lumière sur sa raison d'être. On peut toutefois penser que les délégués à cette Conférence n'envisageaient pas un «Conseil permanent.» Dans leur esprit, semble-t-il, le Conseil devait être un organe de direction, qui ne se réunirait donc que de temps en temps pour prendre des décisions majeures relatives au développement, à la régularité et à l'efficacité de l'aviation civile ou au fonctionnement de l'OACI. Ses membres y seraient représentés, selon le cas, par des hauts fonctionnaires, tels les Directeurs de l'Aviation civile, ou par des experts désignés *ad hoc*. Dans ce contexte, il importait évidemment que les Etats fussent avertis à temps si le Conseil devait au cours de sa prochaine séance se prononcer sur l'adoption d'une Annexe ou d'un amendement à une Annexe.

²³ V. Règlement intérieur du Conseil dans OACI doc. 7559/Res. 3.

²⁴ V. notre étude sur «L'adoption des Annexes à la Convention de Chicago par le Conseil de l'OACI», *Beitrag zum Luftrecht*, (Festschrift für Alex Meyer) 1954, à la p. 82. Plus récemment: Le Goff, «Les Annexes techniques à la Convention de Chicago», *Revue générale de l'Air*, 1956, p. 146; B. Cheng, *The Law of International Air Transport*, 1962, p. 63; R. Erler, *Rechtsfragen der ICAO*, 1967, p. 112; Th. Buergenthal, *Law Making in the ICAO*, 1969, p. 66.

²⁵ V. International Civil Aviation Conference. *Proceedings of the Conference*, 2 volumes. Washington, D.C., 1945. — Ces volumes reproduisent seulement les documents soumis à la Conférence et des rapports sommaires sur les réunions plénières et les travaux des comités.

Aux termes du même article 90, l'adoption d'une Annexe, ou d'un amendement à une Annexe, requiert « les voix des deux tiers du Conseil. » Cette disposition est interprétée comme exigeant la majorité des deux tiers des membres du Conseil, et non seulement le vote affirmatif des deux tiers des membres présents.²⁶

Comme nous l'avons déjà indiqué, en adoptant une Annexe, ou un amendement, le Conseil n'est pas tenu par le projet présenté par la Commission de Navigation aérienne. Il peut le modifier, et l'a fait à plusieurs reprises.

d) **L'entrée en vigueur et le statut des Annexes.** — Toute Annexe et tout amendement adoptés par le Conseil sont soumis aux Etats contractants qui peuvent « faire connaître [leur] désapprobation » dans les trois mois ou pendant la période plus longue fixée par le Conseil conformément à l'article 90 de la Convention de Chicago. En fait, le Conseil a toujours précisé cette période dans la résolution d'adoption; selon le cas, elle comprend plus de trois mois.²⁷ A moins d'avoir été « désapprouvée » par la majorité des Etats au cours de la période fixée par le Conseil, l'Annexe ou l'amendement

²⁶ 22e séance de la 3e session du Conseil, OACI doc. 7310, p. 27. — La deuxième phrase de l'article 90 vise les Annexes et les amendements à une Annexe alors que la première phrase de cet article, stipulant une majorité des deux tiers, ne parle que de l'adoption d'une Annexe. Toutefois, le Conseil de l'OACI a toujours considéré qu'il s'agit d'une erreur de rédaction et que la première phrase de l'article doit s'appliquer également à l'adoption des amendements à une Annexe; v. OACI Doc. 7216, p. 174 et 8351, p. 16; v. aussi note 31 ci-après.

²⁷ Dans la résolution d'adoption d'une Annexe ou d'un amendement à une Annexe, le Conseil détermine la date de son entrée en vigueur, la date à laquelle l'Annexe ou l'amendement doit être appliqué par les Etats et la date, antérieure à celle-ci, à laquelle les Etats doivent notifier les différences qui existeront entre les règles de l'Annexe ou de l'amendement et la réglementation nationale. Dans une « Note » qui est adressée aux Etats après l'adoption d'une Annexe ou d'un amendement (v. ci-après note 35), le Conseil invite les Etats de lui confirmer dans le cas où ils ne notifieraient pas des « différences » qu'ils appliqueront les règles internationales sans modification. — Depuis 1950, le Conseil demande aussi notification des différences d'avec une pratique recommandée, ce qui n'est pas prévu par la Convention de Chicago; v. OACI Doc. 7188, p. 32. Le texte modèle de la « résolution d'adoption » d'une Annexe qui a été modifié à plusieurs reprises, se lit maintenant comme suit:

« RESOLUTION D'ADOPTION

LE CONSEIL,

En vertu des dispositions de la Convention relative à l'Aviation civile internationale, et en particulier des articles 37, 54 et 90 de ladite convention,

1. ADOPTE PAR LES PRESENTES, le 23 janvier 1969, (l'Annexe ou l'amendement no à l'Annexe);
2. FIXE au 23 mai 1969 la date à laquelle prendra effet (ladite Annexe ou ledit amendement) à l'exception des parties pour lesquelles la majorité des

entre en vigueur²⁸ à la fin de cette période, avec les conséquences qui en découlent pour les Etats contractants des dispositions des articles 37 et 38 de la Convention de Chicago.

Le Conseil avait l'habitude de déterminer séparément pour chaque Annexe, et pour chaque amendement à une Annexe, la date de son entrée en vigueur. Il y a quelques années, il a jugé que les travaux des Etats en vue de l'application et de la mise en vigueur des Annexes et de leurs amendements sur le plan national seraient facilités si les Annexes et amendements adoptés au cours d'une année prendraient effet à une seule et même date.²⁹ Aussi bien le Conseil décide-t-il maintenant d'avance de la date d'entrée en vigueur des Annexes et amendements adoptés pendant une période déterminée. Cette date figure en outre dans chaque résolution portant adoption d'une Annexe ou d'un amendement au cours de la période spécifiée.

Etats contractants auront notifié avant cette date leur désapprobation au Conseil;

3. DECIDE que (ladite annexe ou ledit amendement), dans la mesure où (elle, il) aura pris effet, sera applicable à partir du 18 septembre 1969.

4. CHARGE le Secrétaire général:

- 1) de notifier immédiatement à chaque Etat contractant les décisions ci-dessus et de porter à leur connaissance immédiatement après le 23 mai 1969 les parties (de l'Annexe ou de l'amendement) qui auront pris effet;
- 2) d'inviter chaque Etat contractant:
 - a) à notifier à l'Organisation, conformément aux dispositions de l'article 38 de la Convention, toutes différences qui existeront, au 18 septembre 1969, entre ses règlements et usages nationaux et les normes, cette notification devant être faite avant le 18 août 1969, et à tenir l'Organisation au courant de toutes nouvelles différences qui pourraient survenir par la suite;
 - b) à notifier à l'Organisation, avant le 18 août 1969, la date ou les dates à partir de laquelle ou desquelles il se sera conformé aux dispositions des normes de l'Annexe (amendée);
- 3) d'inviter chaque Etat contractant à notifier en outre, selon la procédure prescrite à l'alinéa 2) ci-dessus à propos des différences par rapport aux normes, toutes différences existant entre ses usages et les usages établis par les pratiques recommandées, lorsque la notification de ces différences est importante pour la sécurité de la navigation aérienne.»

²⁸Après un examen approfondi de la question, le Conseil a conclu, en 1951, que les mots «prend effet» à l'alinéa premier de l'article 90 et les mots «entre en vigueur» à l'alinéa 2 de cet article visent le même événement et la même date; pour plus de détails sur cette question, v. René H. Mankiewicz, note 24 (p. 89) ci-dessus et Buergenthal, note 24 (p. 69) ci-dessus; v. aussi note suivante.

²⁹V. Résolution A7-8 de l'Assemblée, OACI Doc. 7670, vol. I, et décision du Conseil du 2 février 1954, OACI doc. 7464-1.

Le statut particulier des Annexes, ainsi que les obligations qu'elles imposent dès leur entrée en vigueur aux Etats contractants, résultent des dispositions des articles 37 et 38 de la Convention de Chicago. Il s'ensuit:

1. Les Annexes à la Convention de Chicago sont de véritables lois internationales qui prennent effet et entrent en vigueur à la date déterminée par le Conseil de l'OACI en sa qualité de législateur international.³⁰ Mais elles ne sont pas applicables automatiquement sur le territoire des Etats contractants dès lors même que ceux-ci les auraient approuvées explicitement ou par leur silence soit au moment de leur consultation par le Conseil soit, plus tard, au cours de la période fixée par le Conseil pour la notification de désapprobations.

2. Même sur le territoire des Etats dont le droit interne dispose que les règles de droit international soit traitées *ipso facto* comme des règles de droit international, les Annexes ne s'appliquent pas de plein droit.

En effet, puisque elles sont désignées comme Annexes «pour des raisons de commodité» (v. plus haut), qu'elles sont adoptées, et entrent en vigueur *ipso jure* sur le plan international après la conclusion de la Convention de Chicago, et que, dès lors, elles ne sont pas de véritables «Annexes à la Convention de Chicago», la ratification de celle-ci ne s'étend donc pas aux Annexes: il en est ainsi même dans le cas où cette ratification intervient après l'entrée en vigueur d'une ou de plusieurs d'elles.

3. Lesdits articles 37 et 38 de la Convention de Chicago laissent toute liberté aux Etats contractants de ne pas donner effet aux normes internationales et aux recommandations figurant dans une Annexe, dès lors qu'ils se bornent à leur imposer la double obligation que voici:

En vertu des dispositions de l'article 37, un Etat contractant est simplement tenu à «prêter son concours pour atteindre le plus haut degré réalisable d'uniformité dans les règlements, les normes, les procédures et l'organisation relatifs aux aéronefs, au personnel, aux voies aériennes et aux services auxiliaires, dans toutes les matières pour lesquelles une telle uniformité facilite et améliore

³⁰ Sur la nature et l'étendue du pouvoir législatif du Conseil de l'OACI et sur les raisons qui permettent de considérer les Annexes comme véritables lois internationales, v. notre article cité à la note 24 ci-dessus.

la navigation aérienne.» L'article 38³¹ l'oblige en outre de notifier «immédiatement à l'Organisation de l'Aviation civile internationale les différences entre ses propres pratiques et celles qui sont établies par la norme internationale» lorsqu'il «estime ne pouvoir se conformer en tous points à l'une quelconque de ces normes ou procédures internationales, ou mettre ses propres règlements ou pratiques en complet accord avec une norme ou procédure internationale amendée» ou qu'il juge «nécessaire d'adopter des règles ou des pratiques différentes sur un point quelconque de celles qui sont établies par une norme internationale.» De même, lorsqu'une Annexe est amendée, «tout Etat qui n'apporte pas à ses propres règlements ou pratiques les amendements appropriés» remplit les obligations qui lui incombent en vertu de la Convention en avisant «le Conseil dans les soixante jours à compter de l'adoption de l'amendement à la norme internationale» ou en indiquant «les mesures qu'il se propose de prendre.» Dans les deux cas, le Conseil notifie ces «différences» à tous les autres Etats contractants.

En conséquence, et en dehors d'un cas particulier qui sera examiné plus loin, les Annexes à la Convention ne sont pas, et ne peuvent être, d'application immédiate sur les territoires des Etats contractants:³² leur entrée en vigueur ne déclenche que les seules conséquences définies aux articles 37 et 38. Aussi bien les Etats doivent-ils prendre des mesures pour leur mise en vigueur sur le plan national.³²

Certes, rien n'empêche un Etat de décréter, à l'occasion ou à la suite de sa ratification de la Convention de Chicago, que les Annexes à celle-ci qui sont entrées en vigueur ou entreront en vigueur sur le plan international, s'appliqueront de plein droit à titre de réglementation nationale. Mais nous ne connaissons pas d'Etat qui ait pris cette mesure.

³¹ Les discordances de terminologie à l'intérieur de l'article 38 et entre l'article 38 et l'article 90 de la Convention s'expliquent du fait que la rédaction de ces articles a été modifiée en dernière minute lorsqu'il devient évident que la Conférence, contrainte de quitter les locaux de réunion, ne pouvait élaborer et adopter le texte final des projets d'Annexe; v. aussi ci-dessus à ce propos la note 26. V. ci-après note 35 sur la manière dont le Conseil de l'OACI a résolu ces problèmes.

³² Dans le même sens, High Court of Australia, *Air Lines of New South Wales Pty. Ltd. vs. State of New South Wales et al.*, (1965), 38 Australian Law J.R. 388 et Cour de Cassation belge, *Pasicrisie belge* 1958, I, p. 88. — L'opinion contraire de la Cour d'Appel de Dakkar qui ne vise d'ailleurs que le cas particulier de l'Annexe 9 (*Revue française de Droit aérien*, 1957, p. 355) et de la Cour d'Appel de Frankfort (*Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen*, 1957, p. 185), qui est partagée par Le Goff, Les Annexes techniques à la Convention de Chicago (*Revue générale de l'Air*, 1956, p. 146) n'est justifiée ni par la Convention de Chicago ni par le droit des Etats en question.

Une telle mesure serait d'ailleurs de peu d'utilité. En effet, quelles que soient les dispositions constitutionnelles ou législatives qui régissent l'application des règles de droit international, ou, plus spécialement, d'une «Annexe à la Convention de Chicago» dans un Etat particulier, l'entrée en vigueur automatique d'une telle Annexe sur le plan national est impossible pour des raisons d'ordre pratique.

Tout d'abord, les normes figurant dans une Annexe n'établissent d'habitude que des principes généraux qui, susceptibles, parfois au moins en théorie, d'application immédiate, ne sauraient être mis en oeuvre sans l'intervention de règlements d'application détaillés. Certaines Annexes, par ailleurs, contiennent des normes qui prescrivent aux Etats de créer certains services ou d'édicter certaines règles. Enfin, les pratiques recommandées, comme leur nom l'indique, ne constituent pas des règles obligatoires, mais se limitent à recommander certaines mesures. Même lorsque les détails de ces mesures sont précisés dans l'Annexe, il faut encore que l'Etat décide si, et éventuellement avec quelle modalité, il entend les adopter sur son territoire.

Pour toutes ces raisons, et quel que soit le régime constitutionnel, la mise en oeuvre pratique d'une Annexe n'est possible qu'après sa transformation en règlement national.

Les différences entre les règlements nationaux et les normes de l'Annexe, qui ont été notifiées par les Etats contractants conformément aux dispositions de l'article 38, sont publiées dans des «Suppléments» à chaque Annexe.

Les renseignements figurant dans ces Suppléments sont fort incomplets. En effet, un grand nombre d'Etats ne s'acquittent que d'une façon insuffisante de leur obligation de notifier à l'OACI les «différences» d'avec une norme internationale³³ dès lors qu'aucune disposition de la Convention de Chicago ne prévoit des sanctions spécifiques pour le cas où un Etat omet la notification. Cette situation est le sujet de sérieuses préoccupations de l'Assemblée et du Conseil de l'OACI. Mais ni l'un ni l'autre n'a jugé à propos d'adopter des mesures coercitives pour assurer que toutes les différences entre une réglementation nationale et les normes d'une Annexe soient notifiées à l'OACI. Ils se sont contentés³⁴ de spécifier dans une série de résolutions les différences qui doivent être notifiées et les délais dans lesquels leur notification doit être reçue par

³³ V. les rapports du Conseil à l'Assemblée, notamment OACI doc. 7636, p. 26, et notes de travail A12-WP/15 et A15-WP/40.

³⁴ V. notamment Résolutions A7-9 et A10-29 (OACI doc. 7670, vol. I et II) et les décisions du Conseil dans OACI doc. 6808, p. 30; 7310, p. 24; et 7361, p. 199; v. aussi notes suivantes.

l'OACI. Les obligations qui en découlent pour les Etats sont maintenant décrites dans la «Note sur la notification des différences» qui accompagne la lettre par laquelle le Conseil communique aux Etats l'adoption d'une Annexe ou d'un amendement à une Annexe.³⁵

³⁵ V. le texte de cette note dans OACI doc. 7763, p. 16. Ce texte diffère de celui adopté en 1954, OACI doc. 7464-8 et 7884, p. 10 Les parties essentielles de cette note se lisent comme suit:

«1. *Introduction*

1.1 En examinant les notifications de différences communiquées par les Etats conformément aux dispositions de l'article 38 de la Convention, l'Assemblée et le Conseil ont constaté à maintes reprises qu'elles ne donnent pas entière satisfaction.

1.2 La présente note a pour objet de faciliter la détermination et la notification des différences en vue d'obtenir des renseignements plus complets. Elle indique le but principal des notifications et analyse en outre les conséquences prévues de l'amendement (No 152 à l'Annexe 6).

1.3 La notification des différences vise principalement à améliorer la sécurité et l'efficacité de la navigation aérienne en portant à la connaissance des services intéressés, officiels ou privés, y compris ceux des exploitants, dont l'activité a trait à l'aviation civile internationale, tous les règlements et usages nationaux qui s'écartent des normes établies par l'OACI.

1.4 Les Etats contractants sont donc invités à veiller tout particulièrement à notifier avant le . . . toute différence par rapport aux normes. Le Conseil a également invité les Etats contractants à notifier les différences par rapport aux pratiques recommandées, bien que cette notification ne soit pas stipulée à l'article 38 de la Convention.

1.5 Il est nécessaire, en outre, que les Etats contractants notifient expressément s'ils ont l'intention de se conformer à (l'Annexe amendée) et, si telle n'est pas leur intention, qu'ils indiquent la ou les différences qui existeront. Cette notification doit porter sur l'ensemble de l'Annexe comprenant les amendements et non pas sur les seuls amendements.

1.6 Les Etats contractants qui ont déjà adressé des notifications de différences par rapport à cette Annexe pourront s'abstenir, s'il y a lieu, de les répéter dans le détail en déclarant que telle ou telle notification antérieure reste valable.

2. (Description des dispositions essentielles de l'Annexe ou de l'amendement).

. . .

3. *Forme de notification des différences*

Référence:

Description de
la différence:

Remarques:

(Numéro du paragraphe)

(Donner une description précise de la différence et fournir toutes indications nécessaires pour bien en faire saisir le sens.)

Note: Les différences seront diffusées dans un supplément à l'Annexe, sous la forme originale de leur notification.»

Le Conseil n'a jamais été appelé à se prononcer sur le statut et la portée juridiques d'une «différence» qui n'aura pas été notifiée conformément aux dispositions de l'article 38. Or, le défaut de notification peut avoir des conséquences graves pour la sécurité de la navigation aérienne. Supposons qu'un accident d'aviation soit survenu parce que le pilote ne s'était pas rendu compte qu'au lieu de l'accident, la norme de l'Annexe s'appliquait sous une forme amendée; l'Etat qui a omis de notifier cette «différence» pourrait-il être tenu responsable de l'accident? La réponse à cette question n'est pas évidente. Certes, aux termes de l'article 12 de la Convention de Chicago, chaque Etat contractant s'est engagé «à adopter des mesures afin d'assurer que tout aéronef survolant son territoire ou y manoeuvrant, ainsi que tout aéronef portant la marque de sa nationalité, en quelque lieu qu'il se trouve, se conforme aux règles et règlements en vigueur en ce lieu pour le vol et la manoeuvre des aéronefs.» En conséquence, il appartient à cet Etat de se renseigner sur les règlements en vigueur dans les pays survolés par ses aéronefs et d'en informer son personnel navigant. Mais, à l'opposé de cet argument, ne peut-on pas faire valoir que si un Etat n'a pas notifié une «différence» au sens de l'article 38 au Conseil de l'OACI, les autres Etats et tout tiers peuvent présumer qu'il applique les normes de l'Annexe sans modification?³⁶ Cette solution, certes, se dégage du texte des articles 37, 38 et 90. Mais, étant donné les nombreuses résolutions de l'Assemblée et du Conseil qui se plaignent de la large non-observation des règles sur la «notification des différences», elle ne tient guère compte de la réalité, dénoncée par les organes de l'OACI et connue des administrations nationales de l'aviation civile.³⁷

e) Application de certaines Annexes au-dessus de la haute mer. — Comme il a été mentionné plus haut, il y a une exception importante à la liberté des Etats d'appliquer les Annexes avec les modifications nationales qu'ils jugent nécessaires. En effet, la deuxième phrase de l'article 12 de la Convention de Chicago stipule que «au-dessus de la haute mer les règles en vigueur [pour le vol et la manoeuvre des aéronefs] sont les règles établies en vertu de la présente Convention». Il s'ensuit que les Etats contractants ne peuvent pas déroger aux règles des Annexes qui sont «en vigueur pour le vol et la manoeuvre d'aéronefs au-dessus de la haute mer».

³⁶ En ce sens B. Cheng, *Centrifugal Tendencies in Air Law, Current Legal Problems*, vol. 10, p. 200 (205).

³⁷ V. notes 33 et 34 ci-dessus.

Cette disposition de l'article 12, si besoin était, confirme donc que les « Annexes » sont des lois internationales, d'application immédiate et automatique. Mais sa portée n'est pas très claire.³⁸

Il y a d'abord la question de savoir si la deuxième phrase de l'article 12 s'applique aussi au-dessus de territoires sans maître, bien qu'ils n'y soient pas mentionnés et qu'il s'y pose le même problème de « vide législatif et réglementaire » qu'au-dessus de la haute mer. Le Conseil de l'OACI n'a pas été invité à se prononcer, et n'en a pas pris l'initiative.

Ensuite, la question est discutée de savoir qu'elles sont les règles visées par ladite disposition de l'article 12. S'appuyant sur le titre marginal de l'article 12 qui se lit: « Règles de l'air », on a fait valoir que seules les Annexes contenant des règles de l'air doivent s'appliquer *ne varietur* au-dessus de la haute mer. Sans prendre une décision de principe sur cette question d'interprétation le Conseil de l'OACI, en adoptant l'Annexe 2 intitulée « Règles de l'air », a déclaré que les Etats contractants n'auront pas le droit d'y déroger au-dessus de la haute mer.³⁹

Toutefois, tout Etat a le droit de déroger aux règles de cette Annexe en ce qui concerne son application nationale.

La question de la portée de la deuxième phrase de l'article 12 est revenue devant le Conseil lors de l'adoption de l'Annexe 11 relative aux services de contrôle de la circulation aérienne.⁴⁰ En effet, les régions d'information de vol et de contrôle de la circulation aérienne de certains Etats s'étendent aussi au-dessus de la haute mer. Si un Etat décide de n'appliquer certaines normes de l'Annexe 11 qu'avec des modifications, il est dans l'intérêt de la sécurité aérienne que cette réglementation amendée s'étende à l'ensemble de la région, plutôt que d'appliquer dans la partie terrestre et au-dessus des eaux territoriales les normes internationales sous leur forme modifiée par la réglementation nationale et de les observer sans ces amendements dans la partie de la région qui couvre la haute mer. Pour ces raisons le Conseil a décidé de ne pas faire référence dans l'Annexe 11 aux dispositions de l'article 12, deuxième phrase. Le silence volontaire du Conseil est-il compatible avec ces dispositions et peut-il légalement en empêcher l'application aux normes

³⁸ Pour ce qui suit v. Carroz, *International Legislation on Air Navigation over the High Sea*, *Journal of Air Law and Commerce*, vol. 26, p. 159; aussi R.H.M., *Zeitschrift für Luftrecht*, 1958, p. 173.

³⁹ V. OACI doc. 5701, p. 57 et Avant-propos à l'Annexe 2.

⁴⁰ V. OACI doc. 7037, p. 29, ainsi que note A7-WP/27.

de l'Annexe 11? Toujours est-il que son action n'a pas été critiquée par les Etats parties à la Convention de Chicago.

Fait sans précédent, l'OACI dont la compétence se limite à l'aviation civile et ne s'étend pas aux aéronefs d'Etat, a invité les Etats contractants à faire respecter les règles de l'Annexe 2 par les aéronefs militaires au-dessus de la haute mer. En effet, l'Assemblée, au cours de sa Quinzième Session, a décidé «que tous les Etats contractants devraient envisager la nécessité, lors de l'établissement de règlements relatifs au survol de la haute mer applicables à leurs aéronefs d'Etat, d'inclure des dispositions selon lesquelles ces aéronefs seront tenus de se conformer aux règles de l'air figurant à l'Annexe 2, à moins que des mesures ne soient prises pour garantir que les autres ne courent aucun danger».

Cette mesure tend à soumettre les aéronefs militaires, par le truchement des législations nationales, à certaines règles aéronautiques adoptées par le Conseil de l'OACI en vertu des dispositions de la Convention de Chicago.^{40a}

B. Les Procédures régionales et supplémentaires pour les services de Navigation aérienne (PANS et SUPPS).

a) Leur contenu et élaboration.

En plus des normes et pratiques recommandées qui figurent dans les Annexes à la Convention de Chicago, l'article 37 de cette Convention charge l'OACI d'adopter des «procédures internationales».

Ces procédures ont pour objet de compléter les dispositions des Annexes et de les adapter, si besoin en est, aux conditions particulières de chacune des 10 Régions de navigation aérienne établies par l'OACI. Aussi bien le Conseil a-t-il adopté des «Procédures supplémentaires» pour chacune des 14 Annexes techniques, et des «Procédures régionales» pour les différentes régions, celles-ci étant appelées «Procédures pour les services de navigation aérienne». Leurs objectif et contenu sont décrits comme suit dans le paragraphe 2.2 des Instructions du Conseil à l'intention des réunions de Division:⁴¹

«Les procédures pour les services de navigation aérienne (PANS) sont adoptées par le Conseil en vue de leur application mondiale. Elles comprennent en majeure partie des procédures d'exploitation considérées

^{40a} Appendice M à la Résolution A15-8, OACI doc. 8525; aussi *Annuaire français de droit international*, 1965, à la p. 648.

⁴¹ V. note 19 ci-dessus.

comme n'ayant pas encore atteint une maturité suffisante pour faire l'objet de normes ou de pratiques recommandées internationales, et des textes d'un caractère plus définitif, mais qui sont, soit trop détaillés pour figurer dans une annexe, soit sujets à des amendements fréquents dont la procédure d'adoption serait trop lente si on appliquait la procédure prescrite par la Convention [pour l'adoption d'une Annexe]. Avant de proposer des procédures, une réunion doit s'assurer que les dispositions envisagées sont applicables sur le plan mondial. Les procédures se divisent comme suit:

a) *Dispositions constituant une partie essentielle de l'ensemble des procédures*, auxquelles les règles prévues pour les normes sont applicables;

b) *Dispositions pour lesquelles des dérogations de détail sont peu souhaitables mais ne compromettraient pas l'application de l'ensemble des procédures*, et auxquelles on appliquera les règles prévues pour les pratiques recommandées, la mention «Recommandation» en tête de la disposition étant toutefois omise.»

Les «Procédures supplémentaires» sont des procédures du même genre, mais d'application limitée à une ou plusieurs régions.⁴²

L'élaboration des Procédures pour les services de navigation aérienne se fait de la même manière que celle des Annexes. Il en est de même des «Procédures supplémentaires», avec cependant cette modification que leur élaboration est nécessairement postérieure à l'adoption d'une Annexe et que, par ailleurs, les réunions des Divisions techniques sont remplacées par des Réunions régionales de navigation aérienne. Convoquées et organisées comme celles-là, les Réunions régionales⁴³ ne sont cependant ouvertes qu'à la participation des seuls Etats contractants intéressés dans la région considérée. Des Etats non contractants et des organisations internationales peuvent être invités à s'y faire représenter par des observateurs.

b) Leur statut.

Le statut juridique des «Procédures pour les services de navigation aérienne» et des «Procédures supplémentaires» est sujet à débat. Sir Frederick Tymms, délégué du Royaume-uni à la Conférence de Chicago, a déclaré en 1948 lors d'une séance du Conseil que les auteurs de la Convention de Chicago n'avaient pas prévu ces procédures.⁴⁴ Mais l'on peut se demander si tous les participants à la Conférence auraient partagé son opinion. En effet, les articles 37 et 38 de la Convention de Chicago mentionnent les procédures

⁴² Elles sont maintenant publiées dans un document unique; v. OACI doc. 7030.

⁴³ V. Règlement intérieur et Instructions pour les réunions régionales de navigation aérienne, OACI doc. 8144.

⁴⁴ V. OACI doc. 7057-12.

au même titre que les normes et pratiques recommandées internationales. Il ressort toutefois des dispositions de l'article 54, alinéa (1) que seules ces normes et pratiques font partie d'une «Annexe». Aussi bien les dispositions de l'article 90 de la Convention de Chicago relatives à l'adoption et à la modification des Annexes ne s'appliquent-elles pas aux Procédures. Celles-ci sont des normes adoptées par le Conseil à la majorité simple sans qu'il ait été besoin de le convoquer en séance spéciale. Peut-on en tirer argument pour dénier aux Procédures (PANS et SUPPS) le statut de loi internationale?

L'omission des Procédures dans ledit article 54 et le fait qu'en conséquence on ne peut leur appliquer les règles spéciales de l'article 90 ont amené certains auteurs à conclure que les Procédures ne sont pas des «règles établies en vertu de la présente Convention», visées par la deuxième phrase de l'article 12 de la Convention de Chicago.⁴⁵ Leur thèse semble celle du Conseil de l'OACI puisqu'en adoptant les PANS «Règles de l'air», il n'a pas décidé, comme il l'avait fait à propos de l'Annexe 2, que les Etats devraient les appliquer telles quelles au-dessus de la haute mer.

Mais quoi qu'il en soit du statut des PANS «Règles de l'air» dans le cadre dudit article 12, il n'en est pas moins permis de soutenir que PANS partagent avec les Annexes le statut de loi internationale. Le fait d'avoir été adoptées par le Conseil selon une procédure simplifiée ne saurait être pertinent. Dès lors surtout que les obligations qui découlent pour les Etats de l'adoption des Procédures sont celles-là mêmes qui résultent de l'adoption d'une Annexe; v. articles 37 et 38 de la Convention de Chicago. Seules sont inapplicables aux Procédures les dispositions relatives au délai de 60 jours pour la notification des «différences» d'avec une Procédure. Aussi bien le Conseil exige-t-il des Etats qu'ils les lui notifient dans le délai par lui fixé. Il s'en suit qu'à part les règles sur leur adoption par le Conseil, les Procédures sont en fait et en droit indistinctes des normes d'une Annexe.

C. Conclusions.

Du fait qu'aucune Annexe n'a jamais été «désapprouvée» par la majorité des Etats et que toutes les Annexes s'appliquent, semble-t-il, sans modifications majeures dans les territoires des 116 Etats parties à la Convention, il faut conclure une fois de plus que les Etats se mettent plus facilement d'accord sur des questions de technique

⁴⁵ Carroz (note 38) p. 165.

et d'efficacité que sur des problèmes intéressant leur politique ou mettant en jeu des considérations morales de justice et des traditions séculaires, comme c'est le cas des conventions de droit privé dont il sera question plus loin. Mais le succès indéniable des Annexes à la Convention de Chicago est dû aussi dans une large mesure à la consultation régulière des Etats tout le long du processus de leur élaboration. Par ailleurs, si les dérogations nationales aux normes des Annexes sont peu nombreuses, il ne faut pas oublier non plus que ces normes sont le plus souvent rédigées dans des termes généraux, laissant ainsi aux Etats une grande liberté dans l'élaboration des mesures de mise en oeuvre. De plus, lorsqu'une norme qui est souhaitable n'est pas indispensable à l'efficacité et la sécurité de la navigation aérienne et que l'accord se ferait difficilement sur sa rédaction définitive, elle est le plus souvent transformée en une simple pratique recommandée. Ainsi à la souplesse même de l'instrument d'unification que sont les « Annexes » contribue-t-elle dans une très large mesure au succès certain de l'unification des règles aéronautiques.

DEUXIÈME PARTIE

Unification du droit aérien privé.

Remarques préliminaires. — Les méthodes d'élaboration et la nature juridique des règles uniformes de droit privé aérien diffèrent du tout au tout de celles des règles du droit public et administratif.* Comme on vient de voir, celles-ci, élaborées et promulguées par un organe international, sont des lois internationales dont l'entrée en vigueur impose des obligations même aux Etats qui avaient voté contre leur adoption ou les avaient désapprouvées dans le délai fixé par le Conseil de l'OACI. Cependant, tout Etat est libre d'y apporter les modifications qu'il juge utiles pour leur application sur le plan national.

Les règles uniformes du droit aérien privé, par contre, sont élaborées, de la manière traditionnelle, par des conférences diplomatiques et font l'objet de convention. Les Etats sont libres d'adopter ou de rejeter les règles ainsi élaborées, mais s'ils ratifient la convention, ses dispositions deviennent automatiquement des règles de droit national, leur modification sur le plan national

* Le présent rapport ne traite pas de l'unification « privée » de certaines règles applicables aux transports aériens, qui est l'oeuvre de l'Association Internationale du Transport Aérien (IATA).

n'étant permise que dans la mesure où la convention autorise des réserves.

Avant la dernière guerre, les projets de conventions d'unification du droit aérien privé avaient été l'oeuvre du Comité internationale technique d'experts juridiques aériens (CITEJA).⁴⁶ Etabli à Paris en 1926 conformément à une résolution adoptée par la première Conférence internationale de droit aérien qui s'était réunie dans cette ville en 1925, le CITEJA a élaboré les projets de la Convention de Varsovie de 1929 sur la responsabilité du transporteur aérien international, des Conventions de Rome de 1933 sur les dommages causés à la surface et sur la saisie conservatoire, ainsi que le projet de la Convention de Bruxelles de 1938 sur l'assistance et les sauvetages des aéronefs ou par des aéronefs en mer.⁴⁷ Depuis lors, les conventions d'unification du droit aérien sont dues à l'initiative de l'OACI et, notamment, de son Comité juridique.

I. Statut, composition et méthodes de travail du Comité juridique de l'OACI. La Conférence de Chicago n'avait pas envisagé la dissolution du CITEJA. Au contraire, elle avait adopté dans son Acte final une résolution demandant que «les divers gouvernements représentés à la présente Conférence internationale de l'aviation civile, prennent en considération l'utilité de tenir à nouveau, dans les plus brefs délais, les sessions du CITEJA interrompues en raison des hostilités... et que ces divers gouvernements intéressés prennent aussi en considération l'utilité de coordonner les activités du CITEJA avec celles de l'Organisation internationale provisoire de l'aviation civile et, après son institution, avec celles de l'Organisation permanente établie aux termes de la présente Convention...».⁴⁸ Aussi bien le CITEJA reprit-il ses travaux, tenant des sessions en 1946 à Paris et au Caire. Mais réuni à Montréal en 1947 en même temps que la première Assemblée de l'OACI, le CITEJA décida de se dissoudre si ses travaux étaient repris et

⁴⁶ V. M. Smirnoff, *Le Comité international technique d'experts juridiques aériens*, Paris, 1935.

⁴⁷ Au moment de sa dissolution, le CITEJA avait entrepris l'élaboration de règles uniformes relatives à l'abordage aérien, à l'hypothèque sur aéronef, à la propriété des aéronefs, au registre aéronautique, au statut juridique du personnel navigant et au statut juridique du commandant d'aéronef. Il envisageait aussi un projet de convention sur sa collaboration à l'interprétation et à l'exécution des conventions internationales de droit privé aérien.

⁴⁸ V. Résolution VII de l'Acte final de la Conférence de Chicago. Les Résolutions V et VI portaient sur la continuation des travaux du CITEJA relatifs au transfert de propriété d'aéronefs et à la convention traitant de la saisie conservatoire des aéronefs.

continués par un nouvel organe de l'OACI. Dès lors l'Assemblée de l'OACI établit par sa Résolution A1-46 un Comité juridique, et détermina la procédure d'approbation des projets de conventions dans la Résolution A1-48.⁴⁹

De ce fait, le Comité juridique tient une place particulière parmi les organes auxiliaires permanents de l'OACI. Il est le seul qui n'ait pas été créé par la Convention de Chicago ou par une décision du Conseil. Il n'est pas non plus, comme c'est le cas des autres organes de l'OACI, un Comité à composition limitée; car, aux termes de l'article 3 de sa Constitution, tous les Etats membres de l'OACI peuvent s'y faire représenter.⁵⁰ En fait, la composition du Comité varie d'une session à l'autre; à sa dernière session tenue en septembre 1967, trente-huit Etats membres de l'OACI étaient représentés.⁵¹ En plus, ses membres ne sont ni les représentants des Etats au Conseil ni des personnes nommées par le Conseil, mais des «experts juridiques désignés par les Etats contractants comme leur représentant»; v. article 3 de la Constitution, et Règle 4 du Règlement intérieur du Comité juridique.⁵²

S'il est, comme les Divisions techniques, composé d'experts nommés par les Etats membres de l'OACI, le Comité juridique en diffère grandement du fait qu'il fixe lui-même son programme de travail et détermine la date, le lieu et l'objet de ses réunions. C'est encore le Comité juridique lui-même qui juge souverainement si un projet de convention élaboré par lui est prêt à être soumis à une conférence diplomatique qui, elle, sera convoquée par le Conseil de l'OACI.⁵³

Ainsi, aux termes de son statut, le Comité juridique possède une autonomie inconnue des autres organes auxiliaires de l'OACI. Mais la réalité est quelque peu différente. En fait, il n'a pas l'indépendance dont avait joui le CITEJA, comme l'avaient pourtant souhaité ceux qui avaient consenti à sa dissolution.

Le CITEJA avait été un organe international autonome qui adopta son propre budget (alimenté par les contributions des Etats membres), nomma les membres de son secrétariat et fixa leurs conditions d'emploi et de travail. Il était maître de son programme de travaux et convoqua, quand il jugeait nécessaire, des sessions plénières ou de réunions de ses sections. Les repré-

⁴⁹ V. le texte de ces résolutions dans OACI doc. 7670, vol. I.

⁵⁰ V. texte de la constitution du Comité dans OACI doc. 7669

⁵¹ Rapport sur la seizième session du Comité, OACI doc. 8704.

⁵² V. texte du Règlement dans OACI doc. 7669 et additifs 1 et 2.

⁵³ V. «Procédure d'approbation des projets de conventions,» OACI doc. 7669.

sentants des Etats choisis le plus souvent parmi des universitaires de grand renom jouissaient d'une grande indépendance.

Similaire en droit, la situation du Comité juridique est différente en fait. Son secrétariat est assuré par la Direction des Affaires juridiques de l'OACI; il n'a pas de budget propre mais émerge du budget de l'OACI qui est préparé et administré par le Conseil de l'OACI.⁵⁴ En conséquence, le Comité juridique ne peut entreprendre des travaux et se réunir qu'avec l'approbation de celui-ci. Aussi bien la composition et les émoluments de son secrétariat, ainsi que le programme de ses travaux et le rythme de ses réunions sont-ils déterminés par le Conseil dans le cadre du budget de l'OACI. Il fallait donc prévoir à l'article 5 de la Constitution du Comité que le programme général des travaux et l'ordre du jour provisoire de chacune des sessions du Comité seraient fixés par celui-ci « sous réserve de l'approbation du Conseil » et que « les sessions du Comité se tiendraient aux lieux et dates fixés ou approuvés par le Conseil. » De même, bien que le Comité soit maître de son Règlement intérieur, l'article 6 de sa Constitution⁵⁵ dispose que

« tout article de ce Règlement qui intéresse les rapports du Comité avec d'autres organes de l'Organisation, des Etats ou d'autres organisations, ainsi que tout amendement à un tel article, est soumis à l'approbation du Conseil. »

Il convient, toutefois, de noter qu'en règle générale le Conseil ne modifie pas les décisions du Comité juridique concernant le programme de ses travaux ou le calendrier des réunions, bien qu'il ait le droit de le faire. S'il veut accélérer l'élaboration d'un projet de convention il peut inviter le Comité juridique à se réunir plus tôt ou plus fréquemment, mais il ne peut pas substituer son jugement à celui du Comité sur la question de savoir si un projet de convention est prêt à être soumis à une conférence diplomatique; pas plus d'ailleurs qu'il n'a le droit d'apporter à ce projet des modifications qui lui semblent utiles.

Ces points furent précisés avec toute la clarté voulue lorsque, à une récente séance du Conseil, le Directeur des Affaires juridiques de l'OACI a rappelé dans les termes suivants le statut spécial du Comité juridique et le rôle du Conseil dans l'élaboration des conventions de droit aérien⁵⁶: « La Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale ne confère au Conseil aucune autorité

⁵⁴ V. article 61 de la Convention de Chicago.

⁵⁵ V. note 5 ci-dessus.

⁵⁶ Procès-verbal de la 6ème séance de la 65ème session du Conseil, OACI doc. 8784-G.

en ce qui concerne les conventions de droit aérien. En fait, celles-ci ne sont même pas mentionnées dans l'acte de l'OACI; car, à l'époque de son élaboration, en 1944, il existait une autre organisation internationale compétente en la matière, à savoir le Comité International Technique d'Experts Juridiques Aériens (CITEJA). La Conférence de Chicago avait adopté une résolution sur la coordination des activités du CITEJA et de l'OACI; en 1947, les gouvernements décidèrent de mettre fin au CITEJA et de transférer ses fonctions à l'OACI. Ceci fut fait dans le cadre de l'article 49, *lit. k*) de la Convention de Chicago qui dispose qu'il appartient à l'Assemblée de «connaître de toute question relevant de l'autorité de l'Organisation, dont le Conseil n'est pas expressément chargé». Comme l'Assemblée n'est pas réunie en permanence, elle décida d'établir son propre Comité permanent: le Comité juridique. Elle a également fixé les règles de procédure à suivre dans l'élaboration des conventions de droit aérien international... Le Conseil a le droit de faire des observations sur les projets de convention [élaborés par le Comité juridique] mais il ne peut y changer un seul mot. Le Conseil ne sert que d'organe de transmission. Il joue un rôle essentiel, mais ne peut pas convoquer à son gré une conférence diplomatique sur une question de son choix: il ne peut en convoquer qu'en vertu de l'autorité que l'Assemblée lui a déléguée.»

En 1965, le Conseil décida de reviser la composition et les méthodes de travail du Comité juridique et d'en faire rapport à l'Assemblée au cours de sa 15^{ème} session. Certains membres du Groupe de travail établi par le Conseil avaient suggéré de prendre modèle sur la Commission de navigation aérienne en limitant la composition du Comité juridique, et d'établir son siège à Montréal.⁵⁷ Mais la Commission juridique de l'Assemblée décida de n'apporter aucune modification à la Constitution du Comité juridique qui devait rester ouvert à tous les Etats contractants. Elle refusa aussi de changer les méthodes de travail du Comité puisqu'elles avaient fait leur preuve. D'après la Commission «sa Constitution et son Règlement intérieur donnent au Comité toute latitude pour organiser ses travaux d'une façon efficace».⁵⁸

⁵⁷ OACI notes C-WP/4160 et A15-WP/23.

⁵⁸ V. débats de la Commission juridique, OACI A15-WP/202 et A15-WP/131. — Pour plus de détails sur l'examen des méthodes de travail du Comité par le Conseil et l'Assemblée de l'OACI, v. notre note dans *Annuaire français de droit international*, 1965, p. 641; et 1968, p. 509, et ci-dessous à propos de la note 16.

II. Elaboration des projets de convention par le Comité juridique de l'OACI. — a) En adoptant son programme de travaux qui, rappelons-le, doit être approuvé par le Conseil de l'OACI, le Comité juridique établit l'ordre de priorité des questions à étudier en suivant, «dans la mesure du possible», les instructions et les recommandations de l'Assemblée ou du Conseil de l'Organisation.⁵⁹ Ce programme des travaux comporte deux parties, à savoir une Partie A «Sujets à mettre à l'ordre du jour de la prochaine session du Comité pour examen immédiate», et une Partie B «Sujets qui doivent être étudiés et faire l'objet d'un rapport en vue de leur examen ultérieur par le Comité».

Figurent à la Partie A: revision de la Convention de Varsovie amendée à La Haye; responsabilité des services de contrôle de la circulation aérienne; abordage aérien; étude de la Convention de Rome; résolution B de la Conférence de Guadalajara (problèmes relatifs à l'exploitation d'un aéronef par un exploitant ayant une nationalité autre que l'aéronef); et statut juridique de l'aéronef (aspects autres que ceux visés par la Convention de Tokyo).

b) Les questions inscrites à la Partie A du programme des travaux sont examinées une première fois par le Comité juridique en session plénière. Elles sont ensuite renvoyées à un ou plusieurs sous-comités ou rapporteurs.

Les membres des sous-comités sont nommés par le Comité et, en cas de vacance entre deux sessions, par son président ou, à son défaut, par le président du sous-comité intéressé.⁶⁰ Par ailleurs, il est prévu dans les «Procédures à suivre dans l'élaboration des projets de convention» adoptées par l'Assemblée de l'OACI, au cours de sa 15^{ème} session, sur la proposition de sa Commission juridique: 1) qu'il appartient au Comité juridique ou à son président de déterminer le nombre des membres des sous-comités, selon que ceux-ci sont institués pendant une session du Comité ou entre une session et l'autre; et 2) que le nombre des membres des sous-comités ne devrait pas être trop élevé, le critère le plus important, en matière de désignation des membres, étant la contribution que ceux-ci peuvent apporter à ces travaux, étant entendu que «l'on peut sans doute faire intervenir d'autres considérations, par exemple, la réalisation d'une représentation géographique et linguistique et d'un équilibre entre système juridiques».⁶¹

⁵⁹ Règle 9 du Règlement intérieur. V. aussi *Annuaire français de droit international*, 1968, p. 508.

⁶⁰ Règle 13 du Règlement intérieur.

⁶¹ OACI doc. 7669, Additif 2. V. aussi note 13 ci-dessus.

Chaque sous-comité élit son président et organise ses réunions après consultation, dans la mesure du possible, du président du Comité.⁶² Il peut instituer des groupes de travail.⁶³

c) La documentation nécessaire aux travaux du Comité et de ses sous-comités est réunie par la Direction des Affaires juridiques de l'OACI, faisant fonction de secrétariat du Comité. Elle comporte la reproduction ou l'analyse de lois nationales, d'arrêts de jurisprudence, d'ouvrages de doctrine, de données techniques, économiques et autres susceptibles d'assister les membres du Comité et des sous-comités dans l'élaboration d'un projet de Convention. En outre, l'Assemblée de l'OACI a décidé lors de sa 15^{ème} session, dans le document précité,⁶⁴ que «la Direction des Affaires juridiques ou le rapporteur éventuellement désigné devraient préparer à l'intention de chaque sous-comité et transmettre à ses membres une analyse des problèmes que pose la question à examiner».

d) Le sous-comité ou, le cas échéant, le rapporteur fait rapport au Comité juridique. Le rapport comprend une analyse de la question à l'étude et, éventuellement, un projet de convention. En règle générale, il est communiqué aux Etats membres de l'OACI et à des organisations internationales. Si nécessaire, il est aussi transmis aux «organes représentatifs de l'OACI pour qu'ils fassent connaître leurs observations»; ainsi le Comité du Transport du Conseil de l'OACI a été invité à donner son avis sur des questions économiques lors de l'élaboration du projet de la Convention de Rome de 1952 et des travaux successifs portant sur la révision de la Convention de Varsovie.

Le rapport du sous-comité, accompagné des observations des Etats, des organisations internationales et, le cas échéant, des organes de l'OACI est examiné par le Comité juridique. Celui-ci, ou bien arrête le texte définitif du projet de convention, ou renvoie ce projet ou certains aspects de la question à une session ultérieure ou à un sous-comité.

Lorsque le Comité juridique estime qu'un projet de convention est prêt à être soumis à une conférence diplomatique, il le transmet au Conseil avec un rapport détaillé. Le Conseil communique le projet et rapport aux Etats contractants et aux organisations internationales désignées par lui, en y joignant, le cas échéant, ses propres observations et en invitant ces Etats et organisations à faire connaître leurs observations dans un délai «qui ne doit pas

⁶² Règle 16 du Règlement intérieur.

⁶³ Règle 15 du Règlement intérieur.

⁶⁴ V. note 16 ci-dessus.

être moins que quatre mois». ⁶⁵ Le Conseil décide ensuite de la convocation, du lieu et de la date de la conférence diplomatique. Aux termes de l'article 4 de la Procédure d'approbation des projets de conventions, «la date d'ouverture de la conférence sera postérieure d'au moins six mois à la date de transmission du projet» aux Etats contractants.

III. Les Conférences diplomatiques. — Convoquée par le Conseil de l'OACI, la conférence diplomatique est ouverte non seulement aux Etats contractants mais aussi à tout Etat non-contractant dont la participation est jugée utile par le Conseil. Il appartient à celui-ci de décider si un Etat non-contractant a le droit de vote à la conférence. ⁶⁶ Les organisations internationales intéressées à la question faisant l'objet du projet de convention peuvent être invitées par le Conseil à se faire représenter par des observateurs. ⁶⁷

La Conférence diplomatique, parce que composée de représentants d'Etats souverains, jouit d'une entière autonomie. Elle adopte son propre règlement et peut inviter des Etats ou organisations qui n'avaient pas été invités par le Conseil. De même, elle est juge des lettres de créance des délégués. ⁶⁸ Par là, elle exerce son propre contrôle sur la représentation des Etats participants.

Le projet de convention accompagné des rapports du Comité juridique et du Conseil, et des observations des Etats et organisations internationales, est examiné en séance plénière. Souvent la Conférence établit des sous-commissions ou groupes d'étude chargés d'examiner certaines questions particulières et d'élaborer de nouveaux projets d'article.

Les projets d'article adoptés en séance plénière sont renvoyés à un Comité de rédaction qui en établit le texte authentique dans les trois langues officielles de l'OACI, à savoir en français, anglais et espagnol, sous réserve de son approbation finale par la Conférence.

IV. Problèmes de rédaction de conventions d'unification multilingues. — Il est regrettable que les Comités de rédaction des conférences diplomatiques ne publient pas des procès-verbaux. Car

⁶⁵ Articles 2 et 3 de la «Procédure d'approbation des projets de conventions,» OACI doc. 7669.

⁶⁶ Article 4 de la Procédure citée dans la note précédente.

⁶⁷ V. note précédente.

⁶⁸ V. à titre d'exemple, Règlement intérieur et procès-verbaux de la Conférence de La Haye, 1955, OACI doc. 7686, vol. I et II, et de la Conférence de Tokyo, OACI doc. 8565, vol. I et II.

ceux-ci illustreraient par des exemples précis les difficultés d'ordre conceptuel, linguistique et stylistique que rencontre l'unification du droit.

a) Les difficultés conceptuelles proviennent du manque de correspondance entre les concepts juridiques propres aux divers systèmes juridiques. Ainsi, lors de l'élaboration de la Convention de Genève sur la reconnaissance des droits sur aéronefs, on a relevé que l'hypothèque des droits français et espagnol est une institution différente du «mortgage» du droit anglo-américain, et que les «liens» de ce droit ne correspondent qu'à certains des privilèges connus des «droits civils», à savoir à ceux qui sont assortis d'un droit de suite. La première difficulté a été résolue en employant — fait, semble-t-il, unique dans la rédaction de conventions d'unification — les mots «hypothèque», «hypothecà» et «mortgage» concurremment dans les trois textes.⁶⁹ En ce qui concerne la deuxième difficulté, on a renoncé à l'emploi du terme conceptuel et décrit la réalité juridique qu'il exprime. Dès lors, l'article IV de la Convention de Genève de 1948 se lit comme suit:

ARTICLE IV

Les Etats contractants reconnaissent que les créances afférentes:

- a) aux ...
- b) aux ...

sont préférables à tous autres droits et créances grevant l'aéronef, à la condition d'être privilégiées et assorties d'un droit de suite au regard de la loi de l'Etat contractant où ont pris fin les opérations de sauvetage ou de conservation.

Par ailleurs, le manque d'équivalence entre les concepts de «dol» et de «wilful misconduct» ont engendré une certaine diversification dans l'interprétation de l'article 25 de la Convention de Varsovie⁷⁰ qui dispose que la responsabilité du transporteur est illimitée lorsque «le dommage provient de son dol ou d'une faute qui, d'après la loi du tribunal saisi, est considérée comme équivalent au dol». Afin d'éviter à l'avenir «cette désunification judiciaire» de la Convention, les auteurs du Protocole de La Haye ont décidé de remplacer le concept de dol (et son équivalent approximatif) par la description de l'acte qui déclenche la responsabilité illimitée. L'article 25 modifié par le Protocole de La Haye se lit donc comme suit: «... s'il est prouvé que les dommages résultent d'un acte ou d'une omission du transporteur ou de ses préposés, fait soit avec

⁶⁹ V. Article I(d) de cette Convention.

⁷⁰ V. notre article, «Le sort de la Convention de Varsovie en droit civil et en common law» dans *Mélanges en l'honneur de Paul Roubier*, t. II, p. 105 (123).

l'intention de provoquer un dommage, soit témérement et avec conscience qu'un dommage résulterait probablement...»⁷¹

b) Les difficultés d'ordre linguistique ne sont pas moindres. Il arrive souvent que le sens d'un mot français est différent de son équivalent anglais ou va plus loin. Aussi bien, les rédacteurs de la Convention de Varsovie ne s'étaient pas rendus compte que le mot «stipulations» figurant à l'article 1er de cette Convention n'a pas le même sens que le mot anglais «*stipulations*». Dès lors, les tribunaux des pays de droit civil et des pays de common law ne sont pas d'accord sur la question de savoir si l'application de la Convention à un transport aérien suppose l'existence d'un contrat de transport.⁷²

Les difficultés linguistiques proviennent non seulement des différences de langues, mais aussi des diversités du parler et des traditions dans les pays utilisant la même langue. Ainsi le mot «arrêté» n'a pas la même signification en France, en Belgique et en Suisse. Par ailleurs, les mots «lettre de transport» figurant dans la Convention de Varsovie ont été traduits dans la version officielle anglaise de cette Convention par «air consignment note» alors que la version officielle des Etats-Unis d'Amérique utilise l'expression «air waybill».

Ces différences dans les traductions du texte original français de la Convention de Varsovie ont été cause de difficultés lors de la rédaction du Protocole de La Haye portant modification de cette Convention. Celui-ci est fait dans trois textes authentiques français, anglais et espagnol conformément à l'usage observé pour les traités conclus sous les auspices de l'OACI. Comme il ne modifie que certaines dispositions de la Convention originale, il aurait donc fallu y adopter des expressions cadrant avec celles employés dans les différentes versions officielles anglaises et espagnoles de la Convention originale. Or, cela fut impossible. Aussi bien la terminologie des textes anglais et espagnol du Protocole diffère-t-elle parfois de celle de ces traductions.

c) Enfin, la stylistique pose parfois des problèmes difficiles à résoudre. Sans parler des différentes traditions de style dans la

⁷¹ Le concept anglais de «equitable interest» (au sens de «intérêt dans un droit ou une chose d'autrui») est un autre exemple d'une difficulté pratiquement insurmontable, relevée par N. Makarov dans son article sur l'interprétation de traités multilingues dans les *Mélanges en l'honneur de Paul Guggenheim*, en analysant la décision de la Commission des Réparations du 5 août 1926 dans l'affaire *Standard Oil Tankers, N.U. Recueil des sentences arbitrales*, vol. VII, p. 792

⁷² V. pour plus de détails, l'article cité dans la note 25 ci-dessus.

rédaction des lois de pays de droit civil et de pays de droit commun, notons que les règles de grammaire s'opposent parfois à une traduction littérale. Il arrive donc que celle-ci est un affront à la stylistique ou préjudiciable à la clarté du texte. Le texte amendé de l'article 25 de la Convention de Varsovie, cité ci-dessus, en est un exemple éloquent. Un autre est le texte de l'alinéa 4 qui a été inséré à l'article 22 de cette Convention par l'article XI du Protocole de La Haye, à la suite d'une proposition, rédigée en anglais, de la délégation des Etats-Unis d'Amérique.

Texte anglais

4. The limits prescribed in this article shall not prevent the court from awarding, in accordance with its own law, in addition, the whole or part of the court costs and of the other expenses of the litigation incurred by the plaintiff. The foregoing provision shall not apply if the amount of the damages awarded, excluding court costs and other expenses of the litigation, does not exceed the sum which the carrier has offered in writing to the plaintiff within a period of six months from the date of the occurrence causing the damage, or before the commencement of the action, if that is later.

Texte français

4. Les limites fixées par le présent article n'ont pas pour effet d'enlever au tribunal la faculté d'allouer en outre, conformément à sa loi, une somme correspondant à tout ou partie des dépens et autres frais du procès exposés par le demandeur. La disposition précédente ne s'applique pas lorsque le montant de l'indemnité allouée, non compris les dépens et autres frais de procès, ne dépasse pas la somme que le transporteur a offerte par écrit au demandeur dans un délai de six mois à dater du fait qui a causé le dommage ou avant l'introduction de l'instance si celle-ci est postérieure à ce délai.

Il n'est guère douteux que cette disposition serait plus courte et plus claire si le texte original avait été rédigé en français. Aussi bien sa traduction en français aurait pu être plus concise. Mais les règles et pratiques de l'établissement de textes authentiques en plusieurs langues demandent que la traduction se rapproche autant que possible du vocabulaire, de la structure et de longueur du texte original.

V. Conventions et autres instruments d'unification de droit aérien élaborés ou en voie d'élaboration par le Comité juridique de l'OACI. — Depuis sa création en 1947, le Comité juridique a élaboré les projets des conventions et instruments suivants:

Convention relative à la reconnaissance internationale des droits sur aéronefs, signée à Genève le 19 juin 1948;

Convention relative aux dommages causés aux tiers à la surface par des aéronefs étrangers, signée à Rome le 7 octobre 1952;

Convention, complémentaire à la Convention de Varsovie, pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien inter-

national effectué par une personne autre que le transporteur contractuel, signée à Guadalajara le 18 septembre 1961;

Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à Tokyo le 14 septembre 1963;

Protocole portant modification de la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien, signée à Varsovie le 12 octobre 1929, fait à La Haye le 28 septembre 1955;

Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signé à La Haye le 16 décembre 1970;

Protocole portant modification de la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international signée à Varsovie le 12 octobre 1929 et amendée par le Protocole fait à La Haye le 28 septembre 1955, fait à Guatemala le 8 mars 1971.

Les travaux courants du Comité juridique visent 1) une nouvelle révision de la Convention de Varsovie et, éventuellement, du Protocole de La Haye, et 2) l'élaboration d'un projet de convention portant répression de la capture illicite d'aéronefs.

Par ailleurs, le Comité juridique étudie la révision de la Convention de Rome et a commencé des travaux en vue de l'élaboration de conventions sur l'abordage aérien et sur la responsabilité des services de contrôle de la circulation aérienne. En faisant rapport sur le progrès de ces travaux à la 16ème session de l'Assemblée (1968), le secrétaire du Comité a noté ce qui suit:⁷³

1) *Revision de la Convention de Rome*: Le Comité «a décidé que le sous-comité continuerait d'exister et qu'il tiendrait compte, lors de ses travaux ultérieurs, des observations faites au sein du Comité, à sa seizième session, et des observations qui ont déjà été ou qui pourraient être transmises ultérieurement par les Etats. Toutefois, le Comité a estimé que le sous-comité ne pourrait se réunir que lorsqu'une plus grande expérience aurait été acquise et que des éléments d'information sur la détonation transsonique, les dommages nucléaires et la limitation de responsabilité seraient obtenus... Il a également été d'avis que son étude des amendements éventuels à la Convention de Rome ne devrait pas empêcher les Etats, qui seraient disposés à prendre toutes mesures utiles à cette fin, de devenir parties à ladite Convention.»

2) *Projet de convention sur l'abordage aérien*: «A sa quinzième session, l'Assemblée a décidé, en juillet 1965, qu'il serait institué un sous-comité ou un groupe de travail chargé d'étudier le projet

⁷³ OACI note A16-WP/14.

de convention en question, compte tenu de tous autres problèmes connexes, y compris les problèmes communs à ce projet, à la Convention de Rome et à la question de la responsabilité des services du contrôle de la circulation aérienne, le Comité juridique étant appelé à examiner le rapport de ce sous-comité après avoir examiné les rapports des sous-comités chargés respectivement de la Convention de Rome et de la responsabilité des services du contrôle de la circulation aérienne. Le Comité juridique a examiné les rapports de ces deux derniers sous-comités au cours de sa seizième session, en septembre 1967. Le sous-comité ou le groupe de travail mentionné ci-dessus n'a pas encore été institué.»

3) *Règles sur la responsabilité des services du contrôle de la circulation aérienne*: «Lors de sa seizième session, tenue en septembre 1967 . . . le Comité a réaffirmé que l'objectif devrait être d'inclure des règles internationales dans une convention particulière relative à la responsabilité des services du contrôle de la circulation aérienne, sans exclure, au cours des études sur cette question, l'exploration des problèmes qui pourraient se poser quant aux problèmes des dommages causés aux tiers à la surface par des aéronefs étrangers et par des abordages aériens. Le Comité a décidé que le sous-comité poursuivrait ses travaux, en tenant compte de ce qui précède.»

Etant donné les travaux en cours sur la révision de la Convention de Varsovie et le projet de convention relative à la capture illicite d'aéronefs, le Comité a dû laisser ces trois questions ci-dessus en suspens.*

CONCLUSION

Succès des conventions d'unification élaborées par le CITEJA et le Comité juridique. — Le nombre de ratifications varie d'une convention à l'autre. La Convention de Varsovie a eu un très grand succès et s'applique pratiquement dans le monde entier.⁷⁴ D'autres conventions n'ont été ratifiées que par un nombre restreint d'Etats; ainsi la Convention de Rome de 1952 n'est en vigueur aujourd'hui qu'en 20 Etats, celle de Genève de 1948 entre 27 Etats.⁷⁵

* Depuis la rédaction de cet article, le Comité juridique a tenu la dix-septième session à Londres (Septembre/Octobre 1970) et a adopté des projets sur les questions qui furent soumises aux Conférences diplomatiques tenues à La Haye en décembre 1970 et à Guatemala en février/mars 1971, respectivement.

⁷⁴ V. *Annuaire de droit aérien et spatial*, 1966, p. 117.

⁷⁵ OACI, *Aeronautical agreements and arrangements*, 4e supplément annuel, doc. 8789.

Toutefois, le nombre, même élevé, de ratifications ne reflète pas toute la réalité. En ce qui concerne notamment la Convention de Varsovie, qui est en vigueur dans plus de 90 pays, soit dans sa forme originale soit avec les modifications qui y ont été apportées par le Protocole de La Haye, on constate avec infiniment de tristesse que certaines de ses dispositions essentielles sont mises en échec par des amendements judiciaires⁷⁶ et, plus récemment, par l'amendement unilatéral qui a été apporté, avec, il est vrai, le consentement des transporteurs aériens, par le Civil Aeronautics Board des Etats-Unis d'Amérique.⁷⁷ Depuis plus de quatre ans, l'OACI, à travers son Conseil, une réunion spéciale des Etats parties à la Convention de Varsovie, un Comité d'experts et son Comité juridique cherchent le moyen d'y remédier par une révision en due forme de la Convention de 1929. Mais l'accord est loin de se faire.⁷⁸

Le peu de succès d'autres conventions telles que les Conventions de Genève et de Rome préoccupe depuis longtemps l'Assemblée de l'OACI. Dans plusieurs résolutions elle a demandé aux Etats contractants de ratifier les conventions adoptées sous les auspices de l'OACI ou de faire connaître les raisons qui les empêchent de les ratifier.⁷⁹ Les réponses des Etats ont été généralement insatisfaisantes, les raisons de non-ratification étant souvent d'ordre politique qu'il est difficile à avouer.⁸⁰

On sait par exemple que certaines conventions, voire la Convention de Rome de 1952, ont été le résultat d'un compromis élaboré après de dures négociations. Certains Etats ayant répudié leur engagement de ratifier la Convention rédigée selon leurs désirs, leurs partenaires n'ont pas vu de raison de la ratifier à leur tour.

D'autre part, les limites de responsabilité établies par le Protocole de La Haye, et qui avaient été plus ou moins «imposées» par

⁷⁶ V. notamment les décisions de cours des Etats-Unis, *Lisi vs. Alitalia*, et *Mertens vs. Flying Tigers*, C.C.H. Aviation Reports, vol. 9, no 18.374 et 17.457. V. «La Convention de Varsovie devant la Constitution des Etats-Unis d'Amérique,» *Revue française de droit aérien* 1969, no 3.

⁷⁷ V. «L'accord de Montréal et la décision du Civil Aeronautics Board» dans *Revue française de droit aérien*, 1967, p. 512.

⁷⁸ Pour une analyse de ces travaux v. «Revision du régime de responsabilité à l'égard des passagers, établi par la Convention de Varsovie amendée à La Haye,» *Annuaire français de droit international*, 1967, p. 507; 1968, p. 510. Depuis que nous avons écrit ces lignes, un compromis a abouti à l'élaboration d'un Protocole portant amendement à la Convention, fait à Guatemala le 8 mars 1971.

⁷⁹ V. notamment Résolutions A10-39, A12-23 et A14-38 (OACI doc. 7670, vol. II) et la note OACI A16-WP/15.

⁸⁰ OACI note A16-14.

le délégué des Etats-Unis d'Amérique, ont été jugées insuffisantes par d'influents membres du Sénat américain de sorte que le Gouvernement des Etats-Unis a décidé de ne pas lui demander l'autorisation de le ratifier.⁸¹

Quoiqu'il en soit des raisons avouées ou occultes de la non-ratification de certaines conventions, il nous semble qu'elles souffrent en effet d'un défaut majeur qui a été diagnostiqué dès 1949 par le grand comparatiste, H.C. Gutteridge dans les termes suivants:⁸²

«...many of the woes from which the movement for unification suffers are undoubtedly due to premature and ill-advised attempts to draft schemes for unified law which have little or no prospect of acceptance. Apart from these errors of judgment which are largely responsible for the setbacks hitherto experienced, it is beyond doubt that unification is, in any circumstances, confronted by other obstacles of a psychological character. National pride makes itself felt in the realm of the law as well as in other spheres. The abandonment of national rules of law seems to imply that there is something amiss with the rules which are to be displaced, and national *amour propre* suffers accordingly.... It must not be forgotten that to invite the citizen to give up a rule of law to which he has become accustomed may be to demand almost as great a sacrifice as the abandonment of his national speech or religion.»

⁸¹ V. «Pourquoi les Etats-Unis d'Amérique n'ont pas ratifié le Protocole de La Haye,» *Revue générale de l'Air*, 1967, no 4, p. 349.

⁸² *Comparative Law*, pp. 157-158.