

Quelle représentation pour l'Union européenne à l'Organisation de l'aviation civile internationale?

MATHIEU VAUGEOIS

INTRODUCTION

Au fil des ans, l'Union européenne (UE) a développé une politique commune dans le secteur du transport aérien.¹ Le résultat de cette politique a conduit l'UE à s'approprier une part importante de la compétence de ses États membres dans ce domaine.² Le *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*³ prévoit à son article 4(2) g) que les transports constituent une compétence partagée entre l'UE et ses États membres. Cependant, en développant un acquis législatif au cours des 25 dernières années, l'UE dispose désormais d'une part importante de la compétence qui était autrefois dévolue à ses États membres dans le secteur de l'aviation.⁴ Par exemple, l'UE a instauré le projet de "ciel unique européen,"⁵ applicable à l'ensemble de ses États membres. De plus, elle a développé un

Mathieu Vaugois est membre du Barreau du Québec et détenteur d'une maîtrise en droit des affaires LL.M. de l'Université de Montréal et d'une maîtrise en droit aérien et spatial LL.M. de l'Université McGill.

¹ Paul Stephen Dempsey, *European Aviation Law*, La Haye, Kluwer Law International, 2004 aux pp 23ff; Jacques Naveau, Marc Godfroid & Pierre Frühling, *Précis de droit aérien*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2006 au ch IV.

² Voir Dempsey, *supra* note 1 aux pp 37ff.

³ *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, [2012] JO, C 326/47 (*TFUE*). Aux fins du présent article, il sera fait référence à l'UE de manière générale, indistinctement de s'il s'agissait de la Communauté économique européenne ou de la Communauté européenne. De manière similaire, il sera fait référence à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) même si certaines décisions mentionnées pourraient être antérieures à 2009.

⁴ À cet effet, l'article 2(2) du *TFUE* précise que "[l]orsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne."

⁵ Sur ce sujet, voir Daniel Calleja Crespo & Pablo Mendes de Leon, dir, *Achieving the Single European Sky Goals and Challenges*, La Haye, Wolters Kluwer Law & Business, 2011.

corpus réglementaire couvrant un spectre très large dans le domaine de l'aviation, notamment la navigation aérienne, l'environnement, la sécurité, la sûreté, la protection des passagers ou encore la concurrence.⁶ Toutefois, la matérialisation de cette compétence n'est pas parfaitement reflétée dans l'instance décisionnelle internationale la plus importante dans le domaine du transport aérien soit l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) où elle dispose officiellement d'un statut d'observateur *ad hoc*.

À cet effet, il faut mentionner que la *Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago)*⁷ permet seulement aux États souverains d'y adhérer.⁸ Par conséquent, malgré sa compétence dans le secteur de l'aviation ainsi que sa capacité juridique à adhérer à une organisation internationale, l'UE ne possède pas à l'OACI un statut correspondant à son niveau de compétence. Pour certains, un amendement à la *Convention de Chicago* permettant aux organisations régionales d'intégration économique (ORIEs) d'adhérer à ladite convention constituerait sans aucun doute la meilleure méthode afin que l'UE puisse bénéficier d'un statut amélioré. Néanmoins, la procédure d'amendement à cet instrument multilatéral est à la fois complexe et très longue. Ainsi, un auteur a même déjà évoqué qu'un éventuel amendement à la *Convention de Chicago* afin de permettre à l'UE d'obtenir un statut de membre pourrait prendre jusqu'à 20 ans avant d'entrer en vigueur.⁹

Par ailleurs, il n'existe pas non plus à l'OACI de statut d'observateur permanent. En effet, chaque instance, comité ou groupe de travail décide par le biais de son règlement intérieur si elle autorise ou non les observateurs à participer à une de leurs réunions. À titre d'exemple, mentionnons que les règlements intérieurs de l'Assemblée,¹⁰ du Conseil¹¹ et de la Commission de la Navigation aérienne (CNA)¹² prévoient chacun le statut d'observateur. Dans ces trois cas, les dispositions sur ledit statut sont relativement similaires. En effet, les organisations ou les États non contractants doivent se faire inviter et n'ont ni le droit de vote, ni la possibilité de présenter ou

⁶ Voir la section intitulé "Aperçu de la réglementation complémentaire du marché intérieur" dans Naveau, Godfoid & Frühling, *supra* note 1 aux pp 145–67.

⁷ *Convention relative à l'aviation civile internationale*, 7 décembre 1944, 15 RTNU 295 [Convention de Chicago].

⁸ *Ibid*, art 92.

⁹ Ludwig Weber, *International Civil Aviation Organization*, Pays-Bas, Kluwer Law International, 2012 à la p 30, para 50.

¹⁰ OACI, Règle 5, *Règlement intérieur permanent de l'Assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale*, Doc 7600/8.

¹¹ "Observateur," *Section préliminaire, Définitions*; OACI, Règle 32, *Règlement intérieur du Conseil*, Doc 7559/9.

¹² "Observateur," *Section liminaire, Définitions*; OACI, Règle 19, *Règlement intérieur de la Commission de la Navigation aérienne*, Doc 8229-AN/876/2.

d'appuyer des motions. Ils peuvent cependant généralement intervenir dans les séances plénières et participer à des groupes de travail.¹³ Pour pouvoir être invitées à titre d'observateur, les organisations internationales doivent préalablement être inscrites à une liste établie par le Conseil de l'OACI.¹⁴

La difficulté que pose la représentation de l'UE n'est pas unique à l'OACI. Plusieurs autres organisations internationales possèdent un cadre institutionnel ne permettant pas à l'UE d'avoir un statut en adéquation avec son niveau de compétence dans un secteur donné. Néanmoins, pour pallier cette difficulté, certaines organisations ont apporté des amendements à leur document constitutif permettant du même coup à l'UE de se joindre à leur organisation.

Ainsi, considérant l'importance de l'UE à l'OACI, notamment en raison de positions ou de projets communs qu'elle y présente,¹⁵ il semble important de traiter de la question de la représentation de l'UE dans cette agence des Nations Unies. Le présent article vise donc à déterminer quel mode de représentation de l'UE à l'OACI pourrait être le plus convenable et équitable tant du point de vue des intérêts européens que de ceux de l'ensemble des États membres de l'Organisation. Par conséquent, une approche comparative apparaît comme étant la solution la plus efficace afin de déterminer si un modèle de représentation ou un autre peut s'avérer plus approprié.

Cette étude débutera par une analyse du statut de l'UE à l'OACI pour ensuite analyser comment certaines autres agences spécialisées des Nations Unies ont traité de cette question. Ensuite, les cas d'organisations où l'UE possède un statut de membre, que ce soit partagé avec ses États membres ou encore unique, feront l'objet d'un examen. De plus, une recension des différentes propositions ayant été formulées par certains auteurs relativement au statut de l'UE à l'OACI sera effectuée. Enfin, parmi les modèles de représentation de l'UE étudiés, un bref examen de chacun d'entre eux sera proposé de manière à déterminer s'il y en a un plutôt qu'un autre qui pourrait être transposé à l'OACI.

LE STATUT DE L'UE À L'OACI ET DANS CERTAINES AUTRES AGENCES DES NATIONS UNIES

La présente partie vise à analyser le statut actuel de l'UE à l'OACI, ainsi que celui qu'elle possède dans certaines autres agences spécialisées des

¹³ *Ibid.*

¹⁴ OACI, "Organisations pouvant être invitées aux réunions de l'OACI," en ligne: <http://www.icao.int/about-icao/Pages/FR/Invited-Organizations_fr.aspx>.

¹⁵ Par exemple, le différend relatif au bruit des aéronefs ("hushkit") ainsi que la proposition présentée lors de la 38^e Assemblée de l'OACI sur l'instauration d'un système d'échanges de quotas de gaz à effets de serre.

Nations Unies. De plus, il sera examiné en quoi pour un auteur, le statut d'observateur de l'UE au sein d'agences onusiennes peut s'apparenter à celui d'un membre à part entière.

LE STATUT DE L'UE À L'OACI

La reconnaissance de l'UE à l'OACI a évolué de manière graduelle au fil des dernières décennies. Ainsi, suite à une demande de la Commission européenne, l'UE apparaît depuis 1989¹⁶ sur la *Liste des organisations internationales pouvant être invitées afin de participer à des réunions de l'OACI*.¹⁷ La présence de la Commission sur cette liste lui permet d'assister aux diverses réunions des organes de l'OACI, ainsi qu'à certaines réunions de groupes d'experts. Cependant, avec ce statut, l'UE ne dispose toujours pas du droit de vote ou encore de la possibilité de négocier des accords.¹⁸ Par conséquent, en étant inscrite sur ladite liste, l'UE dispose à l'OACI d'un statut d'observateur dans les réunions et conférences pouvant la concerner.¹⁹ Pour que l'UE puisse assister à une réunion d'une instance ou d'un groupe de travail en particulier, le Règlement intérieur de cettedite instance ou cedit groupe de travail doit autoriser expressément le statut d'observateur. Par conséquent, le statut d'observateur de l'UE à l'OACI

¹⁶ Voir à cet effet l'échange de lettres du 21 novembre 1988 et du 28 février 1989 entre Jacques Delors & Assad Kotaite dans CE, *Relations des Communautés européennes avec les organisations internationales objectif 92 une Europe sans frontières*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1989 aux pp 136ff [*Relations des Communautés européennes*].

¹⁷ Voir la liste des organisations, *supra* note 14.

¹⁸ Jacques Ducrest, "L'Union européenne, futur membre de l'Organisation de l'aviation civile internationale?" (1994) 19:2 *Ann Air & Sp L* 239 à la p 271. Mentionnons cependant que certains accords multilatéraux spécifiques de droit aérien possèdent une clause permettant aux ORIEs d'y adhérer soit la *Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international*, OACI Doc 9740, 28 mai 1999, 2242 RTNU 309; la *Convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles*, OACI Doc 9793, 16 novembre 2001, 2307 RTNU 285; *Protocole portant sur les questions spécifiques aux matériels d'équipement aéronautiques à la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles*, OACI Doc 9794, 16 novembre 2001.

¹⁹ De manière traditionnelle, rappelons que la définition classique des observateurs suppose que ceux-ci n'ont pas le droit de vote, ne sont pas autorisés à présenter seul ou de manière conjointe des propositions substantielles (incluant des amendements) ou encore des motions de procédures. En outre, ils ne peuvent soulever des points d'ordre ou encore essayer d'infirmer des décisions. Voir "Guidelines for Implementation of General Assembly Resolutions Granting Observer Status on a Regular Basis to Certain Regional Intergovernmental Organizations, the Palestine Liberation Organization and the National Liberation Movements in Africa" dans *United Nations Juridical Yearbook*, 1975 à la p 167, para 167. Voir également E Suy, "Type of Observation" dans *The Status of Observers in International Organizations* (1978) 160 *Recueil des Cours*, La Haye, 75, aux pp 147-48.

n'est pas permanent et ne tire pas son origine de la *Convention de Chicago*. Ainsi, l'UE peut être soit invitée ou encore doit faire la demande auprès de l'OACI à chaque fois qu'elle souhaite assister aux réunions pour lesquelles elle possède un intérêt. Cette manière de procéder permet à l'OACI de conserver une grande souplesse ainsi qu'un caractère non officiel dans ses relations avec d'autres organisations internationales.²⁰

Bien que l'UE ait déjà manifesté son intérêt à ce que la *Convention de Chicago* soit amendée afin de permettre l'adhésion des ORIEs, il semble qu'il y ait pour l'instant une absence d'appétit pour cette question de la part des États membres de l'OACI.²¹ Par conséquent, afin de régulariser autant que possible son statut, l'UE et l'OACI ont établi entre elles au fil des ans divers protocoles de coopération. Le plus récent d'entre eux a été signé en 2011.²² Ce Protocole UE-OACI en complète un autre signé en 2008 et permet le renforcement de la collaboration entre les deux parties notamment dans les domaines de la sécurité, de la sûreté, du contrôle du trafic aérien ainsi que de la protection de l'environnement.²³ Enfin, les dispositions générales du Protocole UE-OACI précisent que cette entente ne porte pas préjudice aux droits et obligations des États membres de l'UE en vertu de la *Convention de Chicago*, ainsi que de la relation entre l'OACI et les États membres de l'UE.²⁴ Pour Loïc Gard, ledit protocole ne laisse présager en rien l'adhésion de l'UE à l'OACI.²⁵ En effet, selon cet auteur, les accords de coopération entre l'UE et l'OACI “[f]orment l’aveu d’une coopération durable sur la base de solutions juridiques hybrides.”²⁶

Considérant les difficultés que poserait la négociation d'un amendement à la *Convention de Chicago*, ainsi que ses faibles possibilités de succès à court terme, l'UE a tout de même souhaité affirmer davantage sa présence à l'OACI. Pour y parvenir, elle a misé sur une représentation institutionnelle permanente. À cet effet, en septembre 2005, la Commission européenne

²⁰ CE, Commission, *Recommandation de la Commission au Conseil visant à autoriser la Commission à ouvrir et à conduire des négociations avec l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sur les conditions et modalités d'adhésion de la Communauté européenne*, SEC/2002/0381 final, Bruxelles, 9 avril 2002.

²¹ *Ibid.*

²² *Protocole de coopération entre l'Union européenne et l'Organisation de l'aviation civile internationale fournissant un cadre de coopération renforcée*, [2011] JO, L 232 [*Protocole UE-OACI*]. Voir Loïc Gard, “La présence internationale de l'Union européenne se renforce” (2011) no 6 Rev dr trans alerte 57.

²³ *Protocole UE-OACI*, *supra* note 22, art 3.

²⁴ *Ibid.*, art 1, para 4.

²⁵ Loïc Gard, “Les nouveaux outils de coopération entre l'Union européenne et l'Organisation de l'aviation civile internationale” (2011) no 11 Rev dr trans comm 187.

²⁶ *Ibid.*

a ouvert un bureau à Montréal afin de coordonner ses relations avec l'OACI.²⁷ Ledit bureau fait partie intégrante de la structure organisationnelle de la délégation de l'UE à Ottawa.²⁸ Il est composé d'un chef de bureau qui est un diplomate de la Commission européenne ainsi que d'un représentant de l'Agence européenne de la sécurité aérienne. Le rôle principal de ce bureau est d'assurer une coordination effective des positions européennes à l'OACI. Pour y parvenir, des réunions de coordination précèdent les réunions présentant un intérêt pour l'UE. Lors de cette coordination, les discussions peuvent porter sur la stratégie à adopter relativement à la présentation de Notes de travail par les États membres, ou encore l'État qui s'exprimera sur un sujet particulier lors d'une session d'une instance quelconque de l'OACI. Par ailleurs, ces réunions de coordination peuvent permettre la concertation entre les États membres de l'UE sur des questions de nature politique pouvant avoir un lien avec l'OACI. En outre, puisque l'UE détient un statut d'observateur ponctuel dans les réunions qui la concernent, l'État membre qui intervient en son nom est l'État détenant la présidence de l'UE durant l'année en cours et occupant un siège au Conseil de l'OACI.²⁹ Par conséquent, cedit État est donc appelé à représenter l'UE sur des questions précises. Dans l'hypothèse où un dossier sensible pourrait affecter l'UE, le Président du Conseil de l'OACI s'adresserait directement à cet État tout en invitant le représentant permanent de la Commission européenne à l'OACI.

LE STATUT D'OBSERVATEUR DE L'UE DANS CERTAINES AUTRES AGENCES DES NATIONS UNIES

Certaines agences spécialisées des Nations Unies ont développé de manière similaire à l'OACI un protocole permettant à l'UE ou à la Commission européenne d'assister à titre d'observateur aux réunions qui la concerne. À cet effet, un auteur est d'avis que ce statut d'observateur de l'UE dans certaines agences onusiennes équivaldrait à un statut de "pleine participation." Par conséquent, il serait pertinent de déterminer s'il est possible d'appliquer cette théorie au statut actuel de l'UE à l'OACI. Cependant, avant d'entreprendre cette analyse, il s'avère nécessaire d'étudier brièvement

²⁷ La Délégation de l'Union européenne au Canada, "L'Union européenne à l'Organisation de l'aviation civile internationale," en ligne: Europa <http://eeas.europa.eu/delegations/canada/about_us/eu_icao/index_fr.htm>. Les bureaux de la représentation de l'UE sont présentement situés dans un édifice adjacent à la Maison de l'OACI à Montréal.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Par exemple pour l'année 2014, la Grèce détenait la présidence de l'UE pour les six premiers mois. Cependant, elle n'était pas membre du Conseil de l'OACI. Néanmoins, comme l'Italie assumait la présidence de l'UE dans la deuxième partie de l'année 2014 et considérant qu'elle était membre du Conseil, elle avait donc pour l'année 2014 la tâche de s'exprimer au nom de l'UE dans les différentes instances de l'OACI.

la représentation de l'UE dans certaines autres agences spécialisées des Nations Unies, soit l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ainsi que l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Ces quatre agences spécialisées ont été retenues pour la présente section à la fois en raison de leur importance, ainsi que du niveau de représentation de l'UE. Enfin, signalons que l'OMI a été retenue en raison de la proximité de son mandat avec celui de l'OACI.

L'OIT

La coopération entre l'UE et l'OIT a débuté officiellement en 1958.³⁰ Cependant, ce n'est que depuis 1989 que l'UE bénéficie d'un réel statut d'observateur dans cette organisation.³¹ À cet effet, l'article 12 de la constitution de l'OIT prévoit que celle-ci peut entretenir des relations avec d'autres organisations internationales pour autant qu'elles aient un lien avec son mandat.³² Bien que la constitution de cette organisation ne prévoie pas de disposition visant le statut d'observateur permanent, l'UE est tout de même reconnue à titre d'observateur sans droit de vote³³ par cette agence spécialisée des Nations Unies.³⁴ Le statut dont bénéficie l'UE à l'OIT est relativement semblable à son statut actuel à l'OACI. En effet, il est permis à l'UE, par l'entremise de la Commission européenne, de pouvoir intervenir et participer dans les conférences de l'OIT.³⁵ Il est en outre permis à l'UE d'assister aux réunions à la fois des instances exécutives et plénières de l'OIT.³⁶

³⁰ Voir à cet effet l'*Accord concernant la liaison entre l'Organisation internationale du Travail et la Communauté Économique Européenne*, 7 juillet 1958, dans *Relations des Communautés européennes*, *supra* note 16 aux pp 99ff.

³¹ Échange de lettres du 21 et 22 décembre 1989 entre la Commission européenne et l'OIT, [1989] JO, C 24/8 renouvelé par l'échange de lettres du 14 mai 2001, [2001] JO, C 165/23.

³² *Constitution de l'Organisation internationale du travail*, en ligne: OIT <http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907>.

³³ "Organisation Internationale du Travail," dans *Relations des Communautés européennes*, *supra* note 16 à la p 93.

³⁴ Knud Erik Jørgensen & Ramses A Wessel, "The Position of the European Union in (other) International Organizations: Confronting Legal and Political Approaches" dans Panos Koutrakos, dir, *European Foreign Policy Legal and Political Perspectives*, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, 2011, 261 à la p 270.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.* Sur le processus de coordination entre l'UE et ses États membres à l'OIT, voir Peter Nedergaard, "The European Union at the ILO's International Labour Conferences: A 'double' principal-agent analysis" dans Knud Erik Jørgensen, *The European Union and International Organizations*, series Europe in the World, London/New York, Routledge, 2009 à la p 149; Marco Ferri, "Coordination between the European Union and Its Member States" dans Christine Kaddous, dir, *The European Union in International Organizations and Global Governance*, Oxford, Hart, 2015, à la p 77.

Un auteur a même souligné que le statut actuel conféré à l'UE fait en sorte que celle-ci peut s'exprimer dans les réunions de l'instance exécutive de l'OIT plus facilement qu'un État qui serait membre à part entière de cette organisation, mais ne siégeant par sur ladite instance.³⁷

Le statut dont bénéficie l'UE à l'OIT a déjà fait l'objet de certains différends avec les États membres de l'UE relativement au partage des compétences. En effet, la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) avait dû se prononcer afin de déterminer si l'UE était compétente pour ratifier la Convention n° 170 portant sur les produits chimiques.³⁸ Ladite convention relevait d'une compétence partagée entre l'UE et ses États membres.³⁹ À cet effet, la CJUE avait déterminé que la compétence externe de l'UE pouvait "[ê]tre exercée par l'intermédiaire des États membres agissant solidairement dans l'intérêt de la Communauté."⁴⁰ De plus, l'opinion stipulait que s'il n'était pas possible pour l'UE, en vertu de l'état du droit international, de pouvoir contracter elle-même une convention de l'OIT, ses États membres devaient contracter eux-mêmes ladite convention en leur qualité d'agents de l'UE.⁴¹ Par conséquent, bien que l'UE ne puisse obtenir la qualité de membre à l'OIT, ses États membres sont dans l'obligation de la représenter afin qu'elle soit en mesure de faire valoir sa compétence externe dans ce domaine.⁴² Cependant, malgré l'opinion de la CJUE, les États membres de l'UE n'ont finalement jamais ratifié ladite convention et le processus de ratification a donc été bloqué.⁴³ Ce dernier exemple permet sans aucun doute d'apprécier les limites du statut d'observateur de l'UE dans une organisation.

³⁷ Rudi Delarue, "ILO-EU Cooperation on Employment and Social Affairs" dans Jan Wouters, Frank Hoffmeister & Tom Ruys, dir, *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, La Haye, TMC Asser Press, 2006, 93 à la p 102, n 20.

³⁸ Sur ce sujet, voir Nanette A Neuwahl, "Opinion Delivered Pursuant to the Second Paragraph of Article 228(1) of the EEC Treaty; Opinion 2/91 of 19 March 1993" (1993) 30:6 CMLR 1185.

³⁹ Linnéa Blommé, "The Impact of the European Community Law on the Work within the ILO," Basis for the discussion at the Nordic Tripartite Seminar: Conflicts of Norms between the ILO and the EU — how can they be solved?, 18 avril 2008, Stockholm, en ligne: Université de Stockholm <<http://arbetsratt.juridicum.su.se/Filer/PDF/Redaktionen/The%20impact%20of%20European%20Community%20Law%20on%20the%20Work%20within%20the%20ILO.pdf>>.

⁴⁰ CJUE, C-2/91, [1993] ECR I-1075, à la p I-1075, para 5.

⁴¹ *Ibid*, au para 37.

⁴² Jørgensen & Wessel, *supra* note 34 à la p 270.

⁴³ Piet Eckout, *EU External Relations Law*, 2e ed, Oxford, Oxford University Press, 2011, à la p 225.

L'OMI

Tout comme dans le secteur de l'aviation, l'UE a développé un cadre réglementaire très étendu dans le domaine maritime et a une compétence dans ce secteur.⁴⁴ L'UE a établi des relations avec l'OMI depuis 1983.⁴⁵ La Commission européenne est reconnue dans cette organisation à titre d'observateur sans droit de vote.⁴⁶ À cet égard, elle y a même un représentant en poste.⁴⁷ La Commission a déjà évoqué la possibilité que l'UE puisse y accéder à titre de membre de cette organisation.⁴⁸ Cependant, il semble qu'elle rencontre dans cette organisation le même type de difficultés institutionnelles qu'à l'OACI, notamment en raison de la rigidité de la procédure d'amendement au document constitutif de l'OMI.⁴⁹ En outre, le statut de l'UE semble un peu moins avancé que celui qu'elle détient à l'OACI. En effet, seulement une convention permet à l'UE de pouvoir en être partie soit la *Convention relative au transport par mer de passager et de leurs bagages* de 1974.⁵⁰

L'OMS

La constitution de l'OMS permet la qualité de membres seulement aux États⁵¹ et ne prévoit pas non plus de dispositions spécifiques relativement au statut d'observateur.⁵² Néanmoins, il existe dans les règlements intérieurs de certaines instances de cette organisation, des dispositions permettant le

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Elle avait en outre établi des relations institutionnelles dès 1974 avec l'organisation ayant précédé l'OMI soit l'Organisation Maritime Consultative Intergouvernementale. Voir "Organisation Maritime Internationale" dans *Relations des Communautés européennes*, *supra* note 16, aux pp 160ff. Voir également Jan Wouters et al, "Study for the Assessment of the EU's Role in International Maritime Organizations," Leuven Centre for Global Governance Studies, Avril 2009, en ligne: <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/studies/documents/eu_role_international_organisations_en.pdf>.

⁴⁶ *Relations des Communautés européennes*, *supra* note 16 à la p 161.

⁴⁷ Liu Nengye & Frank Maes, "Legal Constraints to the European Union's Accession to the International Maritime Organization" (2012) 43:2 *J Maritime Law & Commerce* 279 à la p 280.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid* à la p 282.

⁵⁰ *Ibid* à la p 285. Dans les faits, une clause permettant aux ORIEs la possibilité d'adhérer à cette convention a été insérée par le biais d'un Protocole additionnel adopté en 2002. Voir *Convention relative au transport par mer de passager et de leurs bagages*, 13 décembre 1974, 1463 UNTS 19.

⁵¹ Article 3, *constitution de l'Organisation mondiale de la santé*, en ligne: OMS <<http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/FR/constitution-fr.pdf?ua=1>>.

⁵² Barbara Eggers & Frank Hoffmeister, "UN-EU Cooperation on Public Health: The Evolving Participation of the European Community in the World Health Organization" dans Wouters, Hoffmeister & Ruys, *supra* note 37, 155 à la p 159.

statut d'observateur.⁵³ À cet effet, l'UE a obtenu, à la suite d'un échange de lettres, le statut d'observateur à l'OMS en 1982.⁵⁴ Ainsi, l'UE est généralement invitée à participer aux réunions des instances plénière et exécutive de l'OMS, ainsi qu'à celles de divers comités régionaux.⁵⁵ Cependant, cette participation active de l'UE à l'OMS est relativement récente, notamment en raison de certains problèmes de coordination entre l'UE et ses États membres, mais également parce que la matérialisation de la compétence de l'UE dans ce domaine n'était pas aussi affirmée qu'aujourd'hui.⁵⁶ Néanmoins, l'UE a joué un rôle important lors des négociations de la *Convention-cadre pour la lutte antitabac* (1999–2003)⁵⁷ et du Règlement sanitaire international (2003–05).⁵⁸ En effet, l'Assemblée de l'OMS avait à l'époque invité l'UE à participer aux travaux en vue de la conclusion de cesdits instruments.⁵⁹ L'UE est même devenue partie à la *Convention-cadre pour la lutte antitabac*.⁶⁰

L'UNESCO

La constitution de l'UNESCO prévoit certaines dispositions relatives au statut d'observateur.⁶¹ Il y est spécifié que sous réserve d'un vote des deux tiers de la Conférence générale, et sur recommandation du Conseil exécutif, des représentants d'organisations internationales peuvent être invités.⁶²

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ "Organisation mondiale de la santé" dans *Relations des Communautés européennes*, *supra* note 16 à la p 146.

⁵⁵ Louise van Schaik, *Getting Better: The European Union's Performance in the World Health Organization*, Global Health Paper no 1, 2009, en ligne: <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20091204_cesp_paper_vanschaik.pdf> à la p 13.

⁵⁶ Barbara Eggers & Frank Hoffmeister, "UN-EU Cooperation on Public Health: The Evolving Participation of the European Community in the World Health Organization" dans Wouters, Hoffmeister & Ruys, *supra* note 37, 155, à la p 161.

⁵⁷ *Ibid* aux pp 162–64.

⁵⁸ *Ibid* aux pp 165–68.

⁵⁹ Frank Hoffmeister, "Outsider or Frontrunner? Recent Development under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies" (2007) 44 CMLR 41 à la p 52.

⁶⁰ OMS, "Liste complète des signataires et des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac," en ligne: OMS <http://www.who.int/fctc/signatories_parties/fr>. *Convention-cadre pour la lutte antitabac*, 21 May 2003, 2302 UNTS 166. Voir Lourdes Chamorro, "Coordination between the European Union and the Member States: An EU Perspective" dans Christine Kaddous, dir, *The European Union in International Organizations and Global Governance*, Oxford, Hart, 2015, 141 aux pp 150–51.

⁶¹ *Convention créant une Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture*, 16 novembre 1945, 4 RTNU 276, art IV(E), 13.

⁶² *Ibid.*

Ainsi, à la suite d'un échange de lettres, l'UE possède depuis 1964 un statut d'observateur sans droit de vote à l'UNESCO.⁶³ L'UE participe aux réunions pouvant relever de sa compétence tant dans les instances plénière et exécutive de cette organisation.⁶⁴

En raison de sa compétence dans les activités relevant du mandat de l'UNESCO, l'UE est sans contredit un observateur très actif dans cette organisation. Néanmoins, son statut a fait l'objet de quelques débats depuis 1964. En effet, lors d'une réunion en 1976 d'un groupe d'experts gouvernementaux portant sur la rédaction du Protocole additionnel à l'Accord pour l'importation d'objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel de 1950, la Commission ainsi que les États membres présents souhaitaient que l'UE puisse proposer des amendements de sa propre initiative.⁶⁵ Cette proposition a cependant été rejetée puisqu'elle était incompatible avec le statut d'observateur octroyé à l'UE.⁶⁶ Ainsi, les amendements proposés par l'UE lors de cette conférence ont été dès lors présentés par l'État occupant la présidence de l'UE.⁶⁷ Néanmoins, en 2005, en vue des négociations ayant conduit à la Convention sur la diversité culturelle, le statut que s'est fait octroyer l'UE était cependant bien différent. En effet, l'instance exécutive de l'UNESCO avait alors décidé que l'UE serait invitée à participer activement lorsqu'approprié aux négociations de ladite convention.⁶⁸ Ce statut ne conférait pas le droit de vote, mais permettait cependant à l'UE de soulever des points de procédure.⁶⁹ Enfin, mentionnons qu'une auteure souligne qu'en raison du mandat de l'UNESCO, le statut d'observateur conféré à l'UE ne lui porterait pas préjudice dans la sauvegarde de ses intérêts au sein de cette organisation.⁷⁰

⁶³ "UNESCO" dans *Relations des Communautés européennes*, *supra* note 16 aux pp 128ff.

⁶⁴ Hoffmeister, *supra* note 59 à la p 52.

⁶⁵ Lucia Cavicchioli, "The European Community at UNESCO: An Exceptionally Active Observer?" dans Wouters, Hoffmeister & Ruys, *supra* note 37, 135, à la p 140.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Hoffmeister, *supra* note 59 à la p 52. Voir également Delia Ferri, "EU Participation in the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity and Cultural Expressions: Some Constitutional Remarks," *European Diversity and Autonomy Paper*, EDAP 3/2005, en ligne: <http://aei.pitt.edu/6167/1/2005_edapo3.pdf>.

⁶⁹ Cavicchioli, *supra* note 65 à la p 148, n 40. Voir également Jan Wouters et al., "Improving the European Union's Status in the United Nations and the UN System: An Objective Without a Strategy" dans Christine Kaddous, dir, *The European Union in International Organisations and Global Governance*, Oxford, Hart, 2015, 45, aux pp 69ff.

⁷⁰ *Ibid* à la p 140. De plus il faut souligner qu'un protocole d'entente a été signé le 8 octobre 2012 entre l'UE et l'UNESCO de manière à renforcer la coopération entre ces deux organisations. Voir *Memorandum of Understanding, Concerning the establishment of a partnership between the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation Secretariat and its subsidiary bodies*, en ligne: <http://fr.unesco.org/sites/default/files/unesco-eu_mou_8_october_2012.pdf>.

AU-DELÀ DU STATUT D'OBSERVATEUR

La notion de "pleine participation"

Tout comme à l'OACI, l'UE ne semble pas être un observateur au sens classique du terme dans les agences des Nations Unies étudiées dans la section précédente. En effet, l'UE est active, que ce soit par sa participation dans les différentes instances ou encore lors de l'élaboration de conventions internationales. À cet effet, Frank Hoffmeister est même d'avis qu'à l'OACI, l'UE détiendrait un statut similaire aux membres de cette organisation, à l'exception du droit de vote.⁷¹ En outre, cet auteur est d'avis qu'un statut de "pleine participation"⁷² est également dévolu à l'UE dans d'autres agences des Nations Unies, soit l'UNESCO, l'OMS et, dans une certaine mesure, à l'OIT lors de négociation de conventions internationales.⁷³ Cette notion de "pleine participation" a été utilisée pour la première fois en 1992 lorsque l'UE s'était fait octroyer un tel statut lors des négociations à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ayant eu lieu à Rio de Janeiro.⁷⁴ Afin d'illustrer cette notion de "pleine participation" de l'UE, on réfère souvent à la déclaration prononcée par le délégué de la Grande-Bretagne à la suite de la décision prise par l'instance exécutive de l'UNESCO d'inviter l'UE à participer au processus d'élaboration de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* de 2005:

[T]he decision just adopted refers to active participation of the European Community as fully as appropriate. The European Union considers that this active participation shall consist within the negotiation of the convention of the ability to speak as other participants. Such active participation shall also consist of the ability to reply,

⁷¹ Hoffmeister, *supra* note 59 à la p 54.

⁷² Sur la notion de "plein participant," voir Daniel Dormoy, "Le statut de l'Union européenne dans les organisations internationales" [Dormoy, "Le statut de l'UE"] dans Daniel Dormoy, dir, *L'Union européenne et les organisations internationales*, Réseau Vitoria, coll de droit international, Bruxelles, Bruylant/Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, 36 aux pp 52ff [Dormoy, *L'UE et les OI*].

⁷³ Hoffmeister, *supra* note 59 à la p 54.

⁷⁴ Voir Rachel Frid, *The Relations between the EC and International Organisations*, La Haye, Kluwer Law International, 1995 à la p 183. Cette notion a en outre été utilisée en 1995 afin de décrire l'étendue du statut d'observateur qui avait à l'époque été octroyé à l'UE lors des réunions de la Commission pour le développement durable. Voir ECOSOC, *Full participation of the European Community in the Commission on Sustainable Development*, Décision 1995/20, 8 février 1995, en ligne: ONU <<http://www.un.org/documents/ecosoc/dec/1995/edec1995-201.htm>>. Signalons que le *High-level Political Forum on Sustainable Development* a succédé à la *Commission pour le développement durable* en date du 24 septembre 2013.

to put forward proposals and amendments on issues for which it has competence at the formal meetings. It shall also include the ability to take part in the discussion of procedural issues within the context of the draft cultural diversity convention and the ability to take part in the committees, working groups, formal or informal meetings set up in the course of the work relating to negotiation of this convention. The European Community shall have its own nameplate. The European Community may not chair committees or subcommittees or serve as Rapporteur unless there is full consensus. The European Community shall not have the right to vote nor break or block consensus. Furthermore, European Community participation does not mean an additional voice. Indeed, the European Community decides in internal coordination whether the Presidency of the Council will speak on an issue on behalf of the Member States or whether the Commission will speak in matters of its competence on behalf of the Community and its Member States. During this process we have been open to providing further explanations concerning competences of the Community as regards the draft convention whenever it speaks. We will continue to do so.⁷⁵

Au point de vue du droit international, il n'est pas tout à fait clair quelle instance dans une organisation internationale peut légitimement être autorisée à conférer un tel statut à l'UE.⁷⁶ Néanmoins, cette déclaration permet de mieux saisir la portée du pouvoir d'observateur pouvant être conféré à l'UE dans le cas de certaines réunions ou conférences. Dans tous les cas, il serait juste d'affirmer que la théorie mise de l'avant par Frank Hoffmeister semble effectivement près de la réalité à l'OACI ainsi que dans certaines autres agences spécialisées des Nations Unies, étudiées précédemment.⁷⁷

La "pleine participation" de l'UE à l'OACI

Ainsi, Frank Hoffmeister est d'avis que le statut dont dispose actuellement l'UE à l'OACI est assimilable à celui conféré aux membres à part entière de l'organisation, sous réserve du droit de vote.⁷⁸ À cette fin, cet auteur fait

⁷⁵ *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, 20 octobre 2005, 2440 UNTS 311. UNESCO, *Comptes rendus analytiques*, Conseil exécutif, 171^e sess, 18 au 28 avril 2005, Doc 171 EX/SR.1-10, en ligne: UNESCO <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140211m.pdf>> aux pp 292–93.

⁷⁶ Sur ce sujet, voir Hoffmeister, *supra* note 59 aux pp 55–56.

⁷⁷ Le statut d'observateur "amélioré" dont bénéficie l'UE dans les agences spécialisées des Nations Unies sous étude est présent jusque dans une certaine mesure dans d'autres agences, fonds ou programmes des Nations Unies comme par exemple dans le CNUCED, l'UNEP, l'UNICEF, PNUD, UNHCR, WFP, UNRWA ou encore l'OMPI. Voir Jørgensen et Wessel, *supra* note 34 aux pp 270–71.

⁷⁸ Hoffmeister, *supra* note 59 à la p 54.

référence à la notion de “pleine participation” de l’UE à l’OACI. En effet, sans être reconnue officiellement à titre de membre ou même d’observateur par la *Convention de Chicago*, l’UE est en mesure de participer aux différentes réunions et groupes de travail pouvant relever de sa compétence, par le biais des règles de procédures internes des principales instances. De plus, l’UE a renforcé sur une base bilatérale sa coopération avec l’OACI à plusieurs égards notamment par l’entremise d’un protocole de coopération. Également, l’UE a par le passé été en mesure d’adhérer à des conventions multilatérales spécifiques de droit aérien. Par conséquent, dans la mesure où la coordination orchestrée par la Commission européenne avec les États membres de l’UE est préalablement effectuée de manière adéquate, il serait possible d’affirmer que l’UE bénéficie indirectement d’un statut pouvant même se situer au-delà de la “pleine participation.” En effet, en raison du nombre important d’États qui la compose, l’influence de l’UE dans chacune des principales instances de l’OACI est théoriquement plus importante que celle des autres membres de cette organisation.⁷⁹ Ainsi, l’UE n’a peut-être pas un droit de vote direct, mais elle dispose cependant de la totalité des votes de ses États membres dans chacune des instances.

CONCLUSION

Dans la présente partie, un bref examen du statut d’observateur de l’UE dans certaines autres agences spécialisées des Nations Unies a été effectué. Il a été possible de constater que l’UE est un “observateur très actif”⁸⁰ dans plusieurs de ces organisations. L’UE peut même dans certains cas être appelée à jouer un rôle assimilable, à l’exception du droit de vote, à celui conféré aux membres d’une organisation comme ce fut le cas notamment lors des négociations entourant l’adoption de la Convention sur la diversité culturelle de 2005, faite sous l’égide de l’UNESCO. En outre, une analyse de la notion de “pleine participation” telle qu’évoquée par Frank Hoffmeister a été effectuée. Sans pour autant se prononcer sur le statut de l’UE dans d’autres organisations, l’hypothèse que l’UE bénéficierait à l’OACI d’un statut pouvant aller, dans une certaine mesure, au-delà de la “pleine participation” a été avancée.

Enfin, certains pourraient affirmer qu’il est assez particulier que l’UE puisse se faire octroyer autant de reconnaissance avec un statut d’observateur *ad hoc*. Néanmoins, d’autres pourront certainement répondre à cette affirmation que l’UE n’est pas un observateur ordinaire en ce sens qu’elle ne défend pas les intérêts d’un lobby privé comme l’Association internationale du transport aérien par exemple.

⁷⁹ Ducrest, *supra* note 18 à la p 249.

⁸⁰ Le terme “observateur actif” se veut ici une référence au titre d’un texte de Lucia Cavicchioli. Voir Cavicchioli, *supra* note 65 à la p 135.

L'ADHÉSION DE L'UE AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES

La présente partie vise à étudier certaines organisations internationales au sein desquelles l'UE possède un statut de membre. Ainsi, deux organisations auxquelles l'UE a adhéré de manière partagée avec ses États membres feront l'objet d'un examen. De plus, une analyse du modèle de représentation d'une organisation où l'UE possède la qualité de membre unique, c'est-à-dire où elle occupe le statut de membre, sans pour autant que ses États membres y soient également représentés sur une base individuelle sera effectué. Cependant, avant d'aborder cette étude de cas où l'UE détient un statut de membre *de jure*, il apparaît opportun d'étudier le cas d'une organisation où l'UE détenait un statut de membre *de facto*, c'est-à-dire où elle agissait comme si elle était membre sans pour autant en être un.

L'ADHÉSION *DE FACTO* DE L'UE*Principes*

L'adhésion *de facto* ne constitue pas une véritable adhésion au sens strict puisque l'UE n'est pas signataire d'une quelconque convention.⁸¹ Il s'agit plutôt d'un statut intermédiaire qui pourrait se situer à mi-chemin entre l'adhésion et le statut d'observateur détenant une "pleine participation." Par conséquent, même si ce statut n'est pas par définition une adhésion au sens classique du terme, certains éléments correspondant à l'adhésion s'y retrouvent et c'est la raison pour laquelle il semblait opportun de retenir ce modèle. À cet effet, le modèle de représentation que l'UE détenait dans le cadre des travaux du défunt *General Agreement on Tariffs and Trade* (*GATT*) sera étudié.⁸²

GATT

L'UE disposait d'une présence importante au sein du *GATT* notamment en raison de sa compétence en matière commerciale.⁸³ Ainsi, elle avait succédé

⁸¹ Ducrest, *supra* note 18 à la p 266.

⁸² *General Agreement on Tariffs and Trade*, 15 April 1994, 1867 UNTS 187. L'UE bénéficie également d'un statut de membre *de facto* à l'Organisation mondiale des douanes, dans l'attente qu'un amendement au document constitutif de ladite organisation adopté en 2007 ne soit ratifié, permettant ainsi à l'UE de pouvoir devenir membre. Voir Ramses A Wessel, "The Legal Framework for the Participation of the European Union in International Institutions" (2011) 33:6 *European Integration* 621 aux pp 626–27; Commission européenne, "Organisation mondiale des douanes," en ligne: Europa <http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/international_affairs/wco/index_fr.htm>.

⁸³ Sur la compétence de l'UE dans ce domaine, voir CJUE, C-1/94 [1994] ECR I-5267. Voir également Thiébault Flory & Frédéric-Paul Martin, "Remarques à propos des avis 1/94 et 2/92 de la Cour de justice des Communautés européennes au regard de la notion de politique commerciale commune" (1996) no 3/4 C de D eur 379.

à ses États membres dans le cadre des travaux de cette organisation.⁸⁴ À cet effet, l'UE exerçait le droit de vote au nom de ses États membres et disposait d'un nombre de voix équivalent à celui de ses États membres ayant adhéré au *GATT*.⁸⁵ En outre, l'UE pouvait elle-même négocier et être partie à certains accords préparés sous l'égide du *GATT*.⁸⁶ Par ailleurs, la coordination des positions européennes était relativement simple. En effet, le Conseil donnait ses directives à la Commission qui ensuite négociait avec un groupe dénommé le "Comité 113,"⁸⁷ composé principalement d'experts provenant des différents États membres de l'UE.⁸⁸ Afin que l'UE puisse être liée aux résultats de ces négociations, ceux-ci devaient être approuvés par le Conseil.⁸⁹

L'UE détenait donc dans le *GATT* un rôle de membre *de facto* et non *de jure* comme c'est le cas à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).⁹⁰ Cependant, les accords adoptés par l'UE dans le cadre des travaux du *GATT* étaient juridiquement contraignants pour les États membres, à la suite d'une décision de la CJUE remontant à 1972.⁹¹ Néanmoins, l'UE n'était pas liée directement au *GATT* comme pouvaient l'être ses États membres.⁹² Enfin, suite à la mise en place du cycle de l'Uruguay, la Commission européenne a été autorisée à négocier, au nom de ses États membres, l'accord ayant conduit à la mise en place l'OMC.⁹³

L'ADHÉSION PARTAGÉE DE L'UE ET DE SES ÉTATS MEMBRES

Il existe plusieurs organisations internationales au sein desquelles l'UE détient un statut de membre qui s'exerce de manière partagée avec ses États membres. Ainsi, l'UE dispose d'un statut de membre à la Conférence de droit international privé de La Haye, à la Banque européenne pour la

⁸⁴ EU Petersmann, "Participation of the European Communities in the GATT: International Law and Community Law Aspects" dans David O'Keefe & Henry G Schermers, *Mixed Agreements*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Europa Institute Leiden, Deventer, 1983, 167 aux pp 184ff.

⁸⁵ Ducrest, *supra* note 18 à la p 268.

⁸⁶ Frid, *supra* note 74 à la p 181.

⁸⁷ Le nom de ce comité était en référence à l'Article 113 du *Traité de Rome* qui était un des fondements juridiques qui permettait à l'UE de participer au *GATT*. Voir PPC Haanappel, "The Future Relations between EEC Institutions and International Organizations Working in the Field of Civil Aviation" (1990) 15:5/6 Air Law 317 à la p 322.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Durest, *supra* note 18 à la p 267.

⁹⁰ Frid, *supra* note 74 à la p 181; Ducrest, *supra* note 18 à la p 268.

⁹¹ CJUE, *International Fruit Co c Commission*, C-21 à 24/72, [1972] ECR 1219.

⁹² Ducrest, *supra* note 18 à la p 268.

⁹³ Frid, *supra* note 74 à la p 181.

reconstruction et le développement, à la Commission CODEX Alimentarius pour les Normes alimentaires internationales, à la FAO ainsi qu'à l'OMC.⁹⁴ Cependant, aux fins de cette étude, seule la présence de l'UE dans les deux dernières organisations mentionnées fera l'objet d'un examen. Ainsi, la FAO a été retenue, car il s'agit de la seule agence des Nations Unies dans laquelle l'UE a la qualité de membre. Par ailleurs, bien que l'OMC n'appartienne pas au système onusien, l'UE est un membre important de cette organisation et son adhésion est souvent perçue comme un modèle de réussite.

La FAO

L'adhésion de l'UE

L'UE est devenue membre de la FAO le 26 novembre 1991, à la suite d'un amendement à l'Acte constitutif de cette organisation.⁹⁵ En effet, quelques jours auparavant, soit le 18 novembre 1991, la Conférence ministérielle de cette organisation s'était réunie afin d'adopter un amendement permettant l'adhésion des ORIEs à la FAO.⁹⁶ Des procédures permettant à l'UE de devenir partie à la FAO avaient été initiées dès 1978, cependant ce n'est qu'en 1989 que les véritables négociations ont débuté.⁹⁷ Auparavant, l'UE disposait à la FAO d'un statut d'observateur élargi de manière semblable à celui dont elle dispose dans les organisations ayant fait l'objet d'une étude dans le précédent titre de ce mémoire.⁹⁸ Cette participation à titre d'observateur sans droit de vote avait initialement été prévue par un échange de lettres remontant à 1962.⁹⁹

Le fonctionnement

L'amendement adopté en novembre 1991 permet aux ORIEs d'accéder à la FAO,¹⁰⁰ sous réserve de l'approbation du deux tiers des suffrages exprimés par une majorité de membres de ladite organisation.¹⁰¹ Lors du dépôt de

⁹⁴ Piet Eckhout, *EU External Relations Law*, 2e ed, Oxford, Oxford University Press, 2011, à la p 223.

⁹⁵ Dormoy, "Le statut de l'UE," *supra* note 72 à la p 39.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Frid, *supra* note 74 à la p 230.

⁹⁹ "L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture" dans *Relations des Communautés européennes*, *supra* note 16 aux pp 111ff.

¹⁰⁰ Voir Jacques Schwob, "L'amendement à l'acte constitutif de la FAO visant à permettre l'admission en qualité de membre d'organisation d'intégration économique régionale et la Communauté économique européenne" (1993) RTD Eur 1.

¹⁰¹ FAO, Acte Constitutif, art II, para 2, dans *Textes fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*, vol I et II, 2013, en ligne: FAO <<http://www.fao.org/docrep/meeting/022/K8024f.pdf>> [Acte Constitutif FAO].

ses instruments de ratification, une ORIE doit également faire la preuve qu'elle possède une déclaration de compétence provenant de ses États membres précisant les questions pour lesquelles une compétence a été transférée à l'ORIE.¹⁰² En outre, l'amendement prévoit une présomption selon laquelle les États membres d'une ORIE sont réputés conserver leur compétence concernant toutes les matières n'ayant pas été mentionnées spécifiquement dans la déclaration.¹⁰³ L'exercice des droits entre une ORIE et ses États membres à la FAO s'effectue en alternance, en fonction de la compétence de l'une ou de l'autre lors des réunions ou conférences.¹⁰⁴ Ainsi, lorsqu'un vote est tenu, l'ORIE dispose d'un nombre de voix équivalent à celui de ses États membres habilités à voter lors de la réunion en question.¹⁰⁵ Il va sans dire que lorsqu'une ORIE est habile à voter, ses États membres ne sont pas autorisés à exercer ce droit.¹⁰⁶

En pratique, une seconde déclaration de compétence est établie avant chacune des réunions de la FAO afin de déterminer pour chaque item de l'ordre du jour qui, entre l'UE ou les États membres, dispose de la compétence nécessaire et par la même occasion qui exercera le droit de vote.¹⁰⁷ Ainsi, dans le cas d'une compétence partagée entre l'UE et ses États membres, l'exercice du droit de vote dépendra de l'adoption ou non d'une position commune. Dans le cas où une telle position n'est pas adoptée, les États membres demeurent libres de voter comme ils le souhaitent.¹⁰⁸ Cependant, dans l'hypothèse où une position commune est adoptée, il doit être établi exactement où loge le fond de la question en jeu, dépendant de s'il s'agit d'une compétence de l'UE ou encore de celle de ses États membres.¹⁰⁹ La problématique du partage des compétences à la FAO a conduit l'UE et ses États membres à certains différends, dont un ayant dû être tranché par la CJUE.¹¹⁰

En ce qui a trait à la contribution financière de l'UE à la FAO, mentionnons que l'UE n'est pas tenue de contribuer au budget régulier de cette organisation. Celle-ci paie un montant forfaitaire déterminé par la Conférence de la FAO, qui permet de couvrir les différents coûts liés à sa

¹⁰² *Ibid.*, art II, para 5.

¹⁰³ *Ibid.*, art II, para 6.

¹⁰⁴ *Ibid.*, art II, para 8.

¹⁰⁵ *Ibid.*, art II, para 10.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Inge Govaere, Jeroen Capiu & An Vermeersch, "In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organizations" (2004) 9 *Eur Foreign Aff Rev* 155 à la p 165.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

qualité de membre.¹¹¹ Cependant, l'UE contribue à environ dix pour cent du budget total des programmes extérieurs de la FAO.¹¹²

Enfin, le statut de membre de l'UE à la FAO comporte certaines limitations notamment qu'elle n'est pas autorisée à participer à certains comités restreints de cette organisation, soit le comité financier, le comité du programme, ainsi que le comité des questions constitutionnelles et juridiques.¹¹³

Un test concluant?

La FAO avait initialement été ciblée un peu à titre de laboratoire, afin d'expérimenter ce à quoi pourrait ressembler l'adhésion de l'UE dans une agence spécialisée des Nations Unies.¹¹⁴ Cependant, près de 25 ans après l'adhésion de l'UE, il semble que son statut de membre-organisation "[n']est pas sans poser quelques problèmes."¹¹⁵ Par exemple, la présence de l'UE a créé une lourdeur administrative supplémentaire en raison des nombreuses déclarations de compétences que l'UE doit compléter avant chaque réunion pouvant la concerner.¹¹⁶ À cet effet, la Commission mentionnait dans une communication en 2013 que les déclarations de compétence à la FAO "[d]onnent constamment lieu à de longues discussions sur la répartition des compétences."¹¹⁷ En outre, la plupart des États membres de l'UE maintiennent des délégations avec un personnel diplomatique, ce qui entraîne un dédoublement de fonctions avec le personnel de la délégation de l'UE.¹¹⁸ Ainsi, seulement quelques années après l'adhésion

¹¹¹ Joergen Maersk Pedersen, "FAO-EU Cooperation: An Ever Stronger Partnership" dans Wouters, Hoffmeister & Ruys, *supra* note 37, 63 à la p 65.

¹¹² *Ibid* à la p 89.

¹¹³ CE, Communication de la Commission au Conseil, *Le rôle de l'Union européenne dans l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) après le traité de Lisbonne: mise à jour de la déclaration de compétences et nouveaux arrangements entre le Conseil et la Commission pour l'exercice des droits de l'UE et de ses États membres liés à leur qualité de membre*, COM (2013) 333 final (29 mai 2013) à la p 6 [Commission FAO 2013].

¹¹⁴ Jörn Sack, "The European Community's Membership of International Organizations" (1995) 32:5 CMLR 1227, à la p 1246.

¹¹⁵ Geneviève Burdeau, "L'Union européenne et l'OMC" dans Dormoy, *L'UE et les OI*, *supra* note 72 à la p 354.

¹¹⁶ Sack, *supra* note 114 à la p 1245.

¹¹⁷ Commission FAO 2013, *supra* note 113 à la p 5. Voir également Jean Wouters, Jed Odermatt & Thomas Ramopoulos, "The EU in the World of International Organizations: Diplomatic Aspirations, Legal Hurdles and Political Realities," Working Paper no 121–September 2013, Leuven Centre for Global Governance Studies, Katholieke Universiteit Leuven, en ligne: <https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp121-130/wp121-ramopoulos-odermatt-wouters-1.pdf> à la p 5.

¹¹⁸ Sack, *supra* note 114 à la p 1244.

de l'UE à la FAO, un auteur concluait qu'il n'y avait pas forcément d'avantages pour l'UE à adhérer à une organisation à moins que cela ne se produise sous une base juridique différente ou encore dans un cas où l'UE aurait une compétence exclusive dans un domaine.¹¹⁹ Enfin, considérant les limitations du statut de membre-organisation de l'UE à la FAO et considérant la participation financière de l'UE et de son importance dans la gouvernance de cette organisation, la Commission était d'avis que lesdites limitations entravaient sa capacité à participer pleinement aux travaux de l'organisation.¹²⁰

L'OMC

L'adhésion de l'UE

Le premier paragraphe de l'article XI de l'*Accord de Marrakech* instituant l'OMC prévoit que les parties contractantes au *GATT* de 1947, ainsi que les Communautés européennes, sous réserve de certaines conditions, constituent les Membres originels de l'OMC.¹²¹ Ainsi, contrairement à la FAO, il n'y a pas de clause spécifique portant sur l'adhésion des ORIEs. Une procédure d'adhésion pour tout "[t]erritoire douanier distinct jouissant d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures" est cependant prévue dans ledit accord.¹²² Par conséquent, à l'OMC les états et les territoires douaniers semblent être sur le même pied d'égalité.¹²³

Le fonctionnement

La prise de décision à l'OMC se fait généralement sous la forme d'un consensus. Cependant, dans l'hypothèse où un vote doit être tenu, de manière

¹¹⁹ *Ibid* à la p 1246. Voir également Jan Wouters et al, "Improving the European Union's Status in the United Nations and the UN System: An Objective without a Strategy" dans Christine Kaddous, dir, *The European Union in International Organisations and Global Governance*, Oxford, Hart, 2015, 45 à la p 65.

¹²⁰ Commission FAO 2013, *supra* note 113 à la p 6.

¹²¹ *Accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce*, 15 avril 1994, 1867 UNTS 154, en ligne: OMC <https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/04-wto_f.htm> [*Accord de Marrakech*]. Sur l'UE à l'OMC voir Michael Hahn & Livia Danieli, "You'll Never Walk Alone: The European Union and Its Member States in the WTO" dans Marc Bungenberg & Christoph Herrmann, dir, *European Yearbook of International Economic Law Special Issue: Common Commercial Policy after Lisbon*, New York, Springer, 2013, à la p 49.

¹²² *Accord de Marrakech*, *supra* note 121, art XII, para 1.

¹²³ Sergio Marchisio, "EU's Membership in International Organizations" dans Enzo Cannizzaro, dir, *The European Union as an Actor in International Relations*, La Haye, Kluwer Law International, 2002, 231 à la p 237.

similaire à la FAO, l'UE dispose d'un nombre de votes ne pouvant dépasser celui de ses États membres.¹²⁴ En pratique, dans les différentes réunions à l'OMC, la délégation de l'UE prend presque tout le temps la parole et non pas ses différents États membres.¹²⁵ Cependant, les États membres de l'UE peuvent s'exprimer notamment lorsqu'il est question de la loi d'un état en particulier, de questions liées à la propriété intellectuelle ou encore lors de certains comités comme celui du budget.¹²⁶ Ainsi, contrairement à la situation pouvant prévaloir à la FAO, il ne semble pas y avoir à l'OMC de lourdeur administrative avant chaque réunion afin de déterminer qui de l'UE ou des États membres est compétent dans une matière donnée. L'UE est également habile à pouvoir participer aux négociations ainsi qu'à adhérer à certains accords préparés par l'OMC.¹²⁷ À cet effet, l'UE est même membre de certains de ces accords de manière unique c'est-à-dire sans que ses États membres n'y soient également partis.¹²⁸ Enfin, malgré certaines difficultés pratiques ayant pu survenir entre l'UE et ses États membres depuis la création de l'OMC,¹²⁹ l'adhésion à cette organisation est généralement perçue comme une réussite,¹³⁰ d'autant plus que l'UE y est considérée comme un membre important.¹³¹

¹²⁴ *Accord de Marrakech*, *supra* note 121, art IX, para 1. Voir János Volkai, "The European Union and Its Member States' Participation in the World Trade Organization: A WTO Perspective" dans Christine Kaddous, dir, *The European Union in International Organizations and Global Governance*, Oxford, Hart, 2015, 115.

¹²⁵ Voir OMC, "L'Union européenne et l'OMC," en ligne: OMC <http://www.wto.org/french/thewto_f/countries_f/european_communities_f.htm>; Bernhard Jansen, "L'Union européenne et l'OMC IV" dans Dormoy, *L'UE et les OIs*, *supra* note 72 à la p 360.

¹²⁶ Jørgensen et Wessel, *supra* note 34 à la p 272.

¹²⁷ Hoffmeister, *supra* note 59 à la p 43.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Eva Steinberger, "The WTO Treaty as a Mixed Agreement: Problems with the EC's and the EC Member States' Membership of the WTO" (2006) 17:4 EJIL 837; Romualdo Bermejo García & Rosana Garcíandía Garmendia, "The EU as an Actor at the WTO: Its Strengths and Weaknesses throughout History" (2012) 3:1 Eastern J Eur Stud 49; Jens Ladefoged Mortensen, "The World Trade Organization and the European Union" dans Knud Erik Jørgensen, dir, *The European Union and International Organizations*, series Europe in the World, New York, Routledge, 2009, à la p 80.

¹³⁰ Wouters, Odermatt et Ramopoulos, *supra* note 114 à la p 6; Sack, *supra* note 114 à la p 1249.

¹³¹ À cet effet, afin d'apprécier l'importance de l'UE à l'OMC, un auteur compare l'UE à un éléphant avec lequel il faut faire attention, voir Bernhard Jansen, "L'Union européenne et l'OMC IV" dans Dormoy, *L'UE et les OIs*, *supra* note 72 à la p 360.

l'adhésion unique de l'ue dans les organisations internationales

Le critère de la compétence exclusive

À l'exception de la FAO, l'UE n'est membre d'aucune autre agence spécialisée des Nations Unies.¹³² Par conséquent, il n'y a donc pas de précédent dans le système onusien où l'UE bénéficierait d'un statut de membre unique.¹³³ Cependant, l'UE dispose d'un tel statut dans certaines organisations internationales dont les activités sont en lien avec l'une de ses compétences exclusives. À titre d'exemple, l'UE possède une compétence exclusive dans le domaine des pêcheries¹³⁴ et par conséquent est membre unique de plusieurs organisations œuvrant dans ce secteur.¹³⁵ Ainsi, dans la prochaine sous-section un bref examen du statut de l'UE au sein de l'une des principales organisations œuvrant dans le domaine de la pêche, soit l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO), sera effectué.

L'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest

À la suite de l'extension des limites de pêche à 200 milles par l'ensemble des États côtiers du nord-ouest de l'océan Atlantique au début de l'année 1977, il a été décidé de créer une nouvelle organisation devant remplacer la Commission internationale des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest.¹³⁶ Ainsi, la *Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique nord-ouest* signée à Ottawa en 1978 institue l'OPANO.¹³⁷ Cette organisation est composée de treize membres, dont l'UE. À la différence de la FAO ou de l'OMC, l'UE est membre unique de cette organisation, à l'exception de la France qui représente les îles St-Pierre et Miquelon ainsi que du Danemark qui représente le Groenland et les îles Féroé.¹³⁸

Au sein de l'OPANO, l'UE dispose de la pleine reconnaissance à titre de membre, ce qui se traduit notamment par le droit de vote¹³⁹ et la possibilité

¹³² Piet Eckout, *EU External Relations Law*, 2^e éd, Oxford, Oxford University Press, 2011, à la p 223.

¹³³ Ducrest, *supra* note 18 à la p 264.

¹³⁴ Frid, *supra* note 74 à la p 321.

¹³⁵ Voir *ibid* aux pp 325 et s. En outre, l'UE est notamment membre unique du *Conseil oléicole international* et de l'*Organisation international du sucre*. Sack, *supra* note 114 aux pp 1240–41.

¹³⁶ Certains États membres de l'UE avaient adhéré à cette défunte organisation, mais l'UE n'y avait pas la qualité de membre. Voir Frid, *supra* note 59 à la p 332.

¹³⁷ *Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique nord-ouest*, 24 octobre 1978, 1135 RTNU 369, en ligne: OPANO <<http://www.nafo.int/about/overview/governance/convention.pdf>> [*Convention OPANO*].

¹³⁸ "List of Contracting Parties to the Convention," *Convention OPANO*, *supra* note 137 à la p vi.

¹³⁹ *Convention OPANO*, *supra* note 137, art V, para 1. Il va sans dire que l'UE ne dispose dans cette organisation que d'un seul vote.

de présider des comités.¹⁴⁰ Les États membres de l'UE ayant un intérêt pour diverses réunions ou divers groupes de travail de cette organisation peuvent être présents lors de ces travaux. Cependant, ils agissent en qualité de conseillers à la délégation de l'UE et ne sont pas autorisés à prendre la parole, représenter l'UE ou encore leur État respectif.¹⁴¹ Même si l'UE est membre unique de cette organisation, elle procède à une coordination avec ses États membres avant les réunions de l'OPANO.¹⁴² Afin qu'une résolution de l'OPANO puisse entrer en vigueur, une décision du Conseil adoptée à la majorité des États membres de l'UE est requise.¹⁴³ Par conséquent, la coordination préalable se doit d'être efficace sinon les décisions prises à l'OPANO ne seront pas respectées par les États membres. L'UE participe au financement de l'OPANO de la même manière que les autres membres de cette organisation.¹⁴⁴ Enfin, la représentation de l'UE à l'OPANO est généralement considérée comme étant un succès.¹⁴⁵

CONCLUSION

Cette seconde partie a permis d'analyser la présence de l'UE dans certaines organisations internationales, que ce soit à titre de membre partagé avec ses États membres de l'UE ou encore à titre de membre unique. Il est donc possible d'observer que le modèle de la FAO semble faire l'objet de certaines critiques. À l'opposé, le modèle de représentation établi à l'OMC apparaît plus efficace. En outre, il a été question de la représentation unique de l'UE dans une organisation ayant un mandat portant sur l'une de ses compétences exclusives. Ainsi, le modèle de représentation mis en place à l'OPANO est efficace dans la mesure où une coordination structurée est assurée entre l'UE et ses États membres préalablement à chacune des réunions de cette organisation.

VERS UNE NOUVELLE REPRÉSENTATION DE L'UE À L'OACI?

Avec le développement de la politique commune des transports en Europe, certains auteurs de doctrine ont soulevé, au fil des ans, l'hypothèse qu'il pourrait être opportun pour l'UE de bénéficier d'un statut renouvelé à l'OACI. Par conséquent, il semblait approprié de présenter dans cette section une revue de la doctrine provenant de différents auteurs s'étant

¹⁴⁰ Frid, *supra* note 74 à la p 338.

¹⁴¹ *Ibid* à la p 337.

¹⁴² *Convention OPANO*, *supra* note 137, art XVI.

¹⁴³ Frid, *supra* note 74 à la p 338.

¹⁴⁴ *Ibid* à la p 339.

¹⁴⁵ *Ibid* à la p 344.

prononcés relativement à la reconnaissance de l'UE à l'OACI. Enfin, une analyse de chaque modèle de représentation étudié dans les deux précédents titres sera effectuée de manière à déterminer leur possible applicabilité à l'OACI.

PROPOSITIONS D'AUTEURS

Le Besoin D'un Nouveau Modèle

En 1990, Ludwig Weber écrivait que dans l'éventualité où l'UE deviendrait compétente dans les domaines de la *Convention de Chicago*, il serait envisageable qu'elle doive être associée aux travaux de l'OACI par le biais de la double représentation.¹⁴⁶ Essentiellement, cet auteur suggérait qu'un représentant de la Commission européenne puisse être invité à assister aux sessions de l'Assemblée et de ses diverses commissions, ainsi qu'aux différents comités et autres instances de l'OACI.¹⁴⁷ En outre, sur le même sujet, cet auteur mentionnait plus récemment qu'il serait souhaitable pour l'OACI de parvenir à un consensus sur la participation de l'UE, car dans le futur d'autres groupes régionaux pourraient atteindre un niveau élevé d'intégration dans le domaine du transport aérien et seraient alors à la recherche d'un statut renouvelé au sein de l'organisation.¹⁴⁸

Toujours en 1990, P.P.C. Haanappel était d'avis que plusieurs modèles de représentation de l'UE dans les organisations internationales ayant comme objet l'aviation pourraient être envisagés et que ceux-ci seraient évolutifs.¹⁴⁹ Sans mentionner spécifiquement l'OACI, l'auteur concluait que l'UE pourrait passer d'un statut à l'autre allant de la pleine participation, à l'adhésion commune ou unique en fonction du développement de sa politique commune du transport aérien ainsi que de sa compétence dans ce secteur.¹⁵⁰ Cet auteur concluait donc qu'il n'y avait pas comme tel un modèle de représentation mieux qu'un autre, il était donc préférable d'appliquer celui qui, selon les circonstances, semblait le plus adapté.¹⁵¹

En 1991, Andreas Loewenstein était d'avis qu'un amendement à la *Convention de Chicago* permettant à l'UE d'adhérer à l'OACI ne devrait pas

¹⁴⁶ Ludwig Weber, "External Aspects of EEC Air Transport Liberalization" (1990) 15:5/6 Air Law 277 à la p 285; Ludwig Weber, "EEC Air Transport Liberalization and the Chicago Convention" (1992) 27:1 Ann Air & Sp L 245 aux pp 260–61.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Ludwig Weber, "Convention on International Civil Aviation – 60 Years" (2004) 53 ZLW 289 à la p 309.

¹⁴⁹ Haanappel, *supra* note 87 à la p 323.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

être formellement exclu.¹⁵² En outre, cet auteur était d'avis que considérant le développement de la politique commune des transports aériens dans l'UE, il se pourrait que l'UE en vienne à développer un statut de membre *de facto* à l'OACI.¹⁵³ L'année du cinquantième anniversaire de la *Convention de Chicago*, Michael Milde évoquait la possibilité d'amender la *Convention de Chicago* afin de permettre aux ORIEs d'y adhérer.¹⁵⁴

La même année, Jacques Ducrest écrivait que dans l'éventualité où l'UE en viendrait à obtenir de ses États membres l'ensemble des compétences relevant des matières appartenant au mandat de l'OACI, un amendement à la *Convention de Chicago* serait alors selon lui nécessaire afin de prévoir l'adhésion des organisations internationales. En outre, cet auteur était d'avis que, considérant les difficultés d'amender ladite convention, la meilleure solution pour l'UE en attendant la pleine reconnaissance serait de participer à titre de membre *de facto* de l'OACI, de manière semblable à la participation de l'UE dans le défunt *GATT*.¹⁵⁵ Ainsi, pour cet auteur, cette méthode permettrait à l'UE d'exprimer les voix de ses États membres et serait en mesure de faire la promotion d'une politique européenne commune tout en essayant de tenir un rôle unificateur au sein de l'OACI, sans pour autant être membre de l'organisation.¹⁵⁶ Néanmoins, cet auteur était d'avis que cette solution ne serait que transitoire considérant l'importance toujours grandissante de la participation de l'UE dans le domaine de l'aviation civile internationale.¹⁵⁷

L'année du soixantième anniversaire de la *Convention de Chicago*, Loïc Grard publiait un article dans lequel il semblait privilégier le modèle de représentation de la FAO. En effet, pour cet auteur un amendement à la *Convention de Chicago* permettant aux ORIEs d'être parties à l'OACI semblait être la solution à privilégier.¹⁵⁸ Cette adhésion serait accompagnée d'un protocole fixant notamment les conditions de vote permettant d'assurer à l'UE, lorsqu'elle est compétente, un poids équivalent à celui de ses États membres. En outre, un tel protocole permettrait notamment de déterminer les questions budgétaires liées au statut de membre de l'UE à l'OACI.¹⁵⁹

¹⁵² Andreas Loewenstein, *European Air Law towards a New System of International Air Transport Regulation*, Baden-Baden, Nomos, 1991 à la p 150.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Michael Milde, "The Chicago Convention: Are Major Amendments Necessary or Desirable 50 Years Later ?" (1994) 19:1 *Ann Air & Sp L* 401 à la p 443. Voir également Milde, *supra* note 14 à la p 217.

¹⁵⁵ Ducrest, *supra* note 18 à la p 276.

¹⁵⁶ *Ibid* à la p 277.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Loïc Grard, "L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile" (2003) 49 *AFDI* 492 à la p 515.

¹⁵⁹ *Ibid.*

En 2005, Armand de Mestral et Harold Bashor écrivaient qu'il semblait y avoir un consensus à l'OACI sur la difficulté et la complexité d'amender la *Convention de Chicago* afin de permettre aux ORIEs d'accéder à l'organisation.¹⁶⁰ En outre, ces auteurs mentionnaient qu'un statut d'observateur octroyé à l'UE au Conseil de l'OACI serait fort probablement l'option à privilégier puisque celle-ci ne nécessiterait pas d'amendement à ladite convention.¹⁶¹

Enfin, dans le cadre d'une thèse de doctorat soutenue en décembre 2012 portant sur l'UE et le droit de l'aviation civile, Vincent Correia était d'avis qu'une modification à la *Convention de Chicago* afin de permettre l'adhésion des ORIEs était "*in abstracto*, envisageable, voire souhaitée."¹⁶² Cependant, l'auteur mentionnait également qu'une telle hypothèse apparaissait "difficilement envisageable" tant pour des questions de nature juridique que politique.¹⁶³

Conclusion

Suite à cette brève revue, il semblerait que pour chacun de ces auteurs, l'UE mériterait un statut renouvelé à l'OACI. Néanmoins, il ne semble pas y avoir un consensus sur le modèle de représentation qui serait le plus approprié. Dans tous les cas, il ne faut pas perdre de vue que ces opinions ont souvent été exprimées avant que la Commission européenne n'établisse son bureau de coordination à Montréal faisant face à la Maison de l'OACI et établisse un mécanisme de coordination plus efficace. Par conséquent, avant de conclure cette étude, il s'avère opportun d'essayer de déterminer quel serait aujourd'hui le statut le plus approprié pour l'UE à l'OACI.

QUEL STATUT POUR L'UE À L'OACI?

Observateur permanent

En 2002, le scénario privilégié par la Commission consistait à obtenir pour l'UE un statut d'observateur permanent à l'OACI de manière transitoire, afin d'obtenir ultérieurement le statut de membre sur un pied d'égalité avec les États membres de l'UE.¹⁶⁴ Un amendement à la *Convention*

¹⁶⁰ Armand de Mestral et Harold Bashor, "International Relationship and Context" dans *The McGill/Concordia Report on International Aviation Policy for Canada*, Montréal, McGill University, Institute of Air and Space Law, Concordia University, John Molson School of Business, 2005, 205 à la p 225.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Vincent Correia, *L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile*, Thèses, coll Droit de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2014 à la p 284.

¹⁶³ *Ibid* aux pp 284–85.

¹⁶⁴ Voir SEC/2002/0381 final, *supra* note 20.

de *Chicago* permettant la création d'un statut d'observateur permanent pourrait être une solution permettant de sécuriser le statut juridique de l'UE à l'OACI. Néanmoins, cette solution apparaît comme n'étant que temporaire. Par conséquent, dans l'hypothèse où la *Convention de Chicago* serait amendée pour permettre un statut d'observateur permanent, il est à penser que le statut de l'UE à l'OACI serait alors figé pour plusieurs années, de telle sorte qu'il serait difficile pour la Commission de proposer subséquemment un second amendement, permettant aux ORIEs d'obtenir la qualité de membre.

Bien que l'UE ne soit pas un observateur permanent à l'OACI, son statut actuel d'observateur *ad hoc* ne semble pas lui causer trop de limitations dans les travaux de l'Organisation puisque dans les faits son statut correspondrait à celui d'un observateur détenant la "pleine participation." Comme mentionné précédemment, les principales instances à l'OACI prévoient dans leurs règles de procédure interne une disposition relativement au statut d'observateur. Par conséquent, si une instance ne prévoit pas cette possibilité, il serait beaucoup plus simple de procéder à un amendement de l'un de ces règlements plutôt que de procéder à un amendement de la *Convention de Chicago*.

Membre de facto

Le statut de membre *de facto* de l'UE, comme celui détenu dans le défunt *GATT*, pourrait difficilement trouver application à l'OACI. En effet, l'UE ne dispose pas pour l'instant d'une compétence exclusive dans le domaine de l'aviation comme c'était le cas dans les domaines sous la juridiction du *GATT*.¹⁶⁵ Néanmoins, bien que peu probable, l'auteur Jacques Ducrest avance qu'en théorie, un tel scénario pourrait être possible dans les paramètres actuels de la *Convention de Chicago*.¹⁶⁶ Ainsi, cet auteur est d'avis qu'advenant le statut de membre *de facto*, les décisions prises par l'UE à l'OACI pourraient être juridiquement contraignantes, en se basant par analogie sur la jurisprudence de la CJUE à l'égard de la participation de l'UE dans les travaux du *GATT*.¹⁶⁷ Enfin, suivant cette logique, l'UE pourrait également exercer le droit de vote de ses États membres et serait donc en mesure de détenir 28 voix à l'Assemblée.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Ducrest, *supra* note 18 à la p 275.

¹⁶⁶ *Ibid.* L'article 65 de la *Convention de Chicago* pourrait possiblement permettre ce type d'arrangement.

¹⁶⁷ *Ibid.* Voir également les arts 208 (2) et 216 (2) du *TFUE* disposant notamment que les accords conclus par l'UE lient ses institutions et les États membres.

¹⁶⁸ *Ibid.*

Membre partagé

La reconnaissance de l'UE à titre de membre d'une organisation internationale a certainement comme avantage de procurer à celle-ci une certaine sécurité juridique relativement à son statut. Si un amendement à la *Convention de Chicago* permettait un jour à l'UE d'en devenir membre de manière partagée avec ses États membres, un modèle semblable à celui de l'OMC pourrait sans doute être privilégié, notamment en raison de l'absence des multiples déclarations de compétences qui alourdissent les débats entre l'UE et ses États membres. En effet, bien que l'OMC ne dispose pas d'une structure semblable à celle de l'OACI, notamment en raison de l'absence d'instance exécutive, ce modèle pourrait être adapté au cadre institutionnel de l'OACI. Du point de vue de l'UE, une représentation partagée pourrait lui être avantageuse, car elle serait en mesure de conserver la totalité des sièges déferés à ses États membres dans chacune des instances de l'OACI.¹⁶⁹

Dans tous les cas, il est à penser qu'un tel amendement à la *Convention de Chicago* serait très difficile à faire adopter pour les raisons institutionnelles évoquées précédemment. Bien que l'UE puisse détenir une part importante de compétences face à ses États membres dans un domaine comme l'aviation, ceux-ci sont généralement réticents à se faire représenter intégralement par l'UE dans des organisations internationales.¹⁷⁰ Par conséquent, il est à penser que dans un secteur aussi sensible que l'aviation, les États membres de l'UE ne seraient certainement pas prêts à concéder une part importante de leur souveraineté.¹⁷¹

Membre unique

Un amendement à la *Convention de Chicago* octroyant le statut de membre unique à l'UE serait difficilement envisageable considérant l'état actuel de la compétence de l'UE dans le secteur de l'aviation.¹⁷² En effet, en plus des problèmes institutionnels reliés à l'adoption d'un tel amendement, l'UE ne dispose pas actuellement d'une compétence exclusive dans le domaine de l'aviation comme c'est le cas dans le domaine des pêcheries. Néanmoins, dans l'hypothèse où l'UE bénéficierait un jour d'une compétence exclusive dans le secteur de l'aviation, certains parallèles avec

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ Piet Eckout, *EU External Relations Law*, 2^e éd, Oxford, Oxford University Press, 2011, à la p 223; Sack, *supra* note 114 à la p 1233; Wessel, *supra* note 82 à la 624.

¹⁷¹ Ducrest, *supra* note 18 à la p 251.

¹⁷² Par ailleurs, pour l'auteur AA Mencik von Zebinsky, il ne fait pas de doute que les États membres de l'UE n'accepteraient jamais que l'UE puisse devenir membre à part entière de l'OACI sans que ceux-ci ne puissent être représentés dans cette institution. Voir AA Mencik von Zebinsky, "European Union External Relations in Air Transport" (1995) 20:1 *Ann Air & Sp L* 477 à la p 483.

le modèle de l'OPANO pourraient certainement être faits. Si un tel amendement devait un jour être adopté, il est à penser que l'UE perdrait une part importante de son influence dans la prise de décisions au sein de l'OACI. En effet, elle ne pourrait plus bénéficier de ses 28 sièges à l'Assemblée, de ses huit sièges au Conseil. L'UE n'aurait donc vraisemblablement qu'un seul siège dans chacune de ces instances. À cet effet, peut-être que ce scénario trouverait certains appuis parmi les États tiers à l'UE qui auraient accès plus facilement à un siège au Conseil. Pour l'auteur Jacques Ducrest, cette possibilité de voir l'UE réduite à une seule voix à l'OACI ne semble pas poser de problèmes puisque cette Organisation prend généralement ses décisions par consensus.¹⁷³

Par ailleurs, Jacques Ducrest évoque la possibilité pour les États membres de l'UE d'un jour transférer à celle-ci de "[m]anière générale et irrévocable" l'ensemble de leur souveraineté.¹⁷⁴ Dans cette éventualité, l'UE serait désormais souveraine sur son espace aérien, conformément à l'article 1 de la *Convention de Chicago*.¹⁷⁵ Il ne serait donc pas nécessaire d'amender la *Convention de Chicago*, il suffirait à l'UE de devenir membre de l'ONU.¹⁷⁶

En outre, d'un point de vue budgétaire, si l'UE devenait membre unique de l'OACI, cette dernière pourrait perdre près de cinq pour cent de son budget régulier puisque la contribution maximum d'un État membre est de 25 pour cent. Une solution pratique à ce problème consisterait cependant à élever le seuil minimum à 30 pour cent par le biais d'une résolution de l'Assemblée.¹⁷⁷

CONCLUSION

Au cours de cette étude, il a été démontré que malgré sa compétence dans le secteur de l'aviation, l'UE occupe un statut qui n'est pas en parfaite adéquation avec son véritable rôle. À cet effet, la Commission européenne a essayé de mettre en place, depuis 1989, un mécanisme permettant à l'UE d'être représentée de manière indirecte à l'OACI. Au fil des ans, force est de constater que le statut de l'UE à l'OACI est de plus en plus important. À cet effet, l'UE a ouvert un bureau de représentation à Montréal où elle effectue une coordination préalable avec ses États membres avant certaines réunions de l'OACI. De plus, elle est devenue partie à quelques accords multilatéraux spécifiques de droit aérien et a signé en 2011 un accord renouvelé de coopération avec l'OACI qui lui a notamment permis de régler certains problèmes de nature administrative. Cependant, comme

¹⁷³ Ducrest, *supra* note 18 à la p 249.

¹⁷⁴ *Ibid* à la p 272.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid* à la p 273.

¹⁷⁷ *Ibid* à la p 250.

il a été évoqué à plusieurs reprises, l'UE n'est pas en mesure d'obtenir un statut de membre à l'OACI en raison notamment des critères d'adhésion à la *Convention de Chicago*.

Il a également été analysé différents modèles de représentations utilisées par l'UE dans certaines agences spécialisées des Nations Unies et autres organisations internationales. Ainsi, en fonction du niveau de compétence de l'UE dans un secteur donné, son statut est susceptible d'être plus ou moins important dans une organisation. De plus, il ne semble pas que les modèles de représentation puissent être transposés à une autre organisation de manière identique. En effet, chaque organisation possède un contexte qui lui est propre. Par conséquent, si l'UE souhaitait au cours des prochaines années modifier son modèle de représentation à l'OACI, elle ne devrait pas le calquer sur une autre organisation. Il faudrait qu'elle développe un modèle original pouvant s'adapter au contexte et à la nature technique de son mandat.

À la suite de cette étude, il semblerait que chacune des méthodes de représentation, que ce soit celle d'observateur détenant une "pleine participation," membre *de facto*, membre partagé ou encore membre unique, pourrait s'avérer efficace. Cependant, afin que l'un ou l'autre de ces modèles fonctionnent, il faudrait s'assurer que celui mis en place soit juridiquement bien structuré. De plus, il faudrait que l'UE possède le niveau de compétence approprié face à ses États membres dans le secteur de l'aviation. Dans tous les cas, si l'UE en venait à détenir une compétence exclusive dans le secteur de l'aviation, le modèle actuel de représentation pourrait être inadapté.

La question de la représentation de l'UE à l'OACI, comme dans les autres organisations internationales, est délicate, car elle comporte à la fois des aspects juridiques et politiques. Par conséquent, il peut être hasardeux d'essayer de recommander une solution, car si en théorie celle-ci pouvait sembler applicable, elle pourrait en pratique se heurter à des contraintes de nature diverses. Par conséquent, compte tenu de la compétence actuelle de l'UE dans le secteur de l'aviation ainsi que des dispositions de la *Convention de Chicago*, le *statu quo* paraît être pour l'instant une solution convenable. À cet effet, si l'UE souhaite modifier son statut dans l'Organisation, elle pourrait signer d'autres accords de coopération avec l'OACI qui lui permettraient de régler des difficultés administratives pouvant survenir ou encore définir de manière plus précise les modalités de sa participation dans chacune des instances de l'Organisation.