

- LE BIRD STRIKE COMMITTEE EUROPE ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES. -

(par Melle Elisabeth DALLO).

Un article paru dans un magazine français "Air et Cosmos", en Décembre 1977 disait que le Bird Strike Committee Europe avait beaucoup souffert depuis sa création de ne pas être devenu un groupe de travail de l'O.A.C.I..

Il est apparu jusqu'à maintenant que les succès du B.S.C.E. ont résulté de la somme de bonnes volontés de ses Etats-membres et que, somme toute, cette bonne volonté a permis au Comité de fonctionner le mieux du monde.

Mais les juristes restent toujours méfiants lorsqu'ils se trouvent confrontés à un organisme qui ne répond pas aux critères habituels des organisations internationales. De fait, le B.S.C.E. ne résulte pas de la signature d'un accord international en bonne et due forme, et les décisions adoptées par les experts qui le constituent n'ont pas de force contraignante.

Ce qui a fait la force du comité jusqu'à maintenant pourrait, peut-être, par la suite, en faire sa faiblesse. Par ailleurs, la prise de conscience croissante par la Communauté internationale du danger que constituent les collisions entre les aéronefs et les oiseaux ont incité, peu à peu, les Organisations internationales s'occupant de l'aviation civile à s'intéresser à ce phénomène.

Sans porter de jugement préférentiel sur ces diverses organisations, ce document a pour but de rappeler et recenser, d'une part, le cadre juridique du fonctionnement de trois organisations, l'O.A.C.I., la C.E.A.C. et la C.E.E., et de faire le bilan des avantages que le B.S.C.E. pourrait trouver dans chacune de ces organisations.

I.- O.A.C.I.-

L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale a été créée par la Convention de Chicago du 7 Décembre 1944.

L'Organisation est entrée en fonction le 4 Avril 1947 après une période de fonctionnement provisoire d'une organisation intérimaire, l'O.P.A.C.I. (Organisation Provisoire de l'Aviation Civile).

L'O.A.C.I. qui regroupe actuellement tous les Etats ayant une importance aéronautique, (soit actuellement 141 Etats) est une institution spécialisée de l'O.N.U.. Si l'on cherche à la concrétiser par une formule synthétique, on peut dire que l'O.A.C.I. est une association d'Etats réunis sur un pied d'égalité, et coopérant en permanence, au moyen d'organismes collectifs dotés d'attributions étendues, pour augmenter la sécurité et l'efficacité des transports aériens.

Sa création, comme c'est le cas pour toutes les organisations internationales, s'accompagne de la renonciation par les Etats-membres, dans certains domaines, à l'exercice de certains droits de souveraineté.

Sans qu'il soit utile de rentrer dans les détails, il faut noter que la structure de l'O.A.C.I. est complexe.

Il s'agit tout d'abord d'une association d'Etats. Les organes de cette Association sont.:

- L'Assemblée générale, réunissant tous les Etats-membres sur un pied d'égalité, définit et sanctionne la politique générale de l'organisation.

- Le Conseil, organisme permanent, composé de 30 Etats-membres (nombre qui sera porté à 33 dès que 86 Etats auront ratifié la décision de la 21ème Assemblée Générale). La composition du Conseil assure une représentation équilibrée des Etats ayant une importance majeure dans le transport aérien, des Etats fournissant une part importante des installations et services de navigation aérienne, de la représentation géographique des Etats non-inclus à un autre titre.

Les travaux du Conseil sont préparés par les Commissions et Comités dépendant de lui : Commission de navigation aérienne (élaboration des "Normes", "Pratiques Recommandées" et "Procédures"), le Comité de Transport aérien (Questions économiques).

- Comité juridique.
- Comité de l'aide collective aux Services de Navigation Aérienne*
- Comité des Finances.
- Divisions. Ce sont des réunions spécialisées d'experts convoqués par le Conseil en tant que de besoin.
- Conférence de navigation aérienne. Elles ont été inaugurées en 1953 et ont pour objet de traiter de sujets intéressant plusieurs Divisions*

Mais l'O.A.C.I. est aussi un Secrétariat permanent composé de cinq directions : Navigation aérienne, Transport aérien, Affaires juridiques, Assistance technique, Administration et Services. Le Secrétariat travaille en étroite collaboration avec le Conseil et les Comités.

L'Article 37 de la Convention de Chicago définit le rôle et les activités techniques de l'organisation :

"Chaque Etat contractant s'engage à prêter son concours pour atteindre le plus haut degré 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 la navigation aérienne."

Pour atteindre ces buts, l'O.A.C.I. dispose de plusieurs instruments juridiques :

- "Normes" : ce sont des spécifications dont l'application est reconnue nécessaire à la sécurité et à la régularité de la navigation aérienne internationale.

Les normes sont des dispositions obligatoires. En cas d'impossibilité de s'y conformer, notification doit en être faite au Conseil.

- "Pratiques recommandées" : ce sont des spécifications dont l'application est reconnue souhaitable. Comme les normes, elles sont adoptées par le Conseil à la majorité des deux-tiers des voix, mais à la différence des normes, elles n'ont pas de force contraignante.

- "Procédures pour les services de navigation aérienne" et "procédures complémentaires régionales". A la différence des normes et pratiques recommandées, elles ne font pas partie des Annexes à la Convention de Chicago, et laissent ainsi aux Etats un plus grand degré de liberté.

Il apparaît donc que les divers instruments juridiques de l'O.A.C.I. ont des degrés contraignants divers, et que même les dispositions les plus contraignantes peuvent ne pas être appliquées par les Etats dans la mesure où ils peuvent obtenir des dérogations par la notification de "différences" au Conseil.

II. - C.E.A.C. -

La Commission Européenne de l'Aviation Civile a été créée par la Conférence de Strasbourg en 1955. Cette création résultait d'une proposition du Conseil de l'Europe recommandant la convocation d'une conférence en vue d'examiner la possibilité de créer un organisme européen unique chargé d'exploiter, dans certaines conditions, les routes aériennes entre les Etats-membres.

La C.E.A.C. regroupe actuellement 21 Etats européens.

Depuis sa création, elle jouit d'un statut autonome, c'est-à-dire qu'elle n'est pas un organe subordonné et intégré à l'O.A.C.I. bien qu'elle entretienne des relations très étroites avec l'Organisation.

Elle établit son propre programme de travail, convoque ses propres réunions et prépare leur ordre du jour, tout en travaillant en étroite liaison avec l'O.A.C.I., et en utilisant les services de son Secrétariat en vertu des dispositions administratives et financières particulières.

La C.E.A.C. tient une Assemblée plénière tous les trois ans, et des Assemblées intermédiaires dans l'intervalle. Les décisions sont adoptées au cours des Assemblées.

Les Directeurs généraux de l'aviation civile se réunissent en "D.G.C.A." tous les deux à trois mois, sur un ordre du jour défini par le Comité de coordination.

Le comité est composé du Président de la C.E.A.C. (actuellement Monsieur HANS RABEN, Directeur Général de L'Aviation Civile Hollandaise), des vice-présidents et des présidents des 4 Comités permanents :

- Comité ECO I : transport régulier.
- Comité ECO II : transport non-régulier.
- Comité technique.
- Comité de facilitation.

Pour l'exécution du programme de travail qui leur est assigné, les Comités permanents créent des groupes de travail ou des groupes d'experts.

La C.E.A.C. a pour objet de suivre d'une façon générale l'évolution des transports aériens européens afin de favoriser la coordination, une meilleure utilisation et le développement ordonné de ces transports et d'examiner tout problème particulier qui pourrait se poser dans ce domaine.

Dans la définition de son programme de travail la Commission accorde une attention particulière à leur caractère spécifiquement européen et à la possibilité d'apporter une contribution réelle aux travaux permanents de l'O.A.C.I..

Les instruments juridiques dont dispose la Commission sont essentiellement les recommandations adoptées par les D.G.C.A. et les résolutions votées par les Assemblées plénières et intermédiaires. Mais, il faut souligner que même les résolutions n'ont pas de force obligatoire directe. Elles sont effectivement adoptées sous réserve d'approbation par les Gouvernements des Etats-membres.

III. - C.E.E. -

La Communauté économique européenne a été créée par le Traité de Rome de 1958. Depuis l'adhésion le 1er Janvier 1973 de trois nouveaux Etats, la Communauté regroupe neuf Etats européens.

La réalisation des tâches confiées à la C.E.E. est assurée grâce à l'existence de quatre institutions. Le Conseil réunit les représentants des Gouvernements des Etats-membres et se réunit en formation spéciale selon les sujets qui doivent être traités. C'est ainsi que les problèmes de l'aviation civile entrent dans l'ordre du jour du Conseil des Ministres des Transports. Le Conseil est assisté d'un organe permanent, le C.O.R.E.P.E.R. (Comité des Représentants Permanents des Etats-membres auprès de la C.E.E.). La Commission est composée de 13 membres désignés d'un commun accord par les gouvernements. Elle est gardienne du Traité et veille à cet effet au respect et à la correcte application de ses dispositions. Elle est aussi l'organe d'exécution de la C.E.E. et tire du Traité un certain nombre de pouvoirs propres.

.../...

Le Parlement formé de 198 membres est actuellement élu au suffrage indirect et assure le contrôle de la Commission, préservant ainsi l'indépendance de celle-ci vis à vis des gouvernements européens.

La Cour de justice composée de 9 juges désignés d'un commun accord par les gouvernements, assure le respect du droit communautaire. Elle statue sur les recours de la Commission contre les Gouvernements, des Gouvernements contre la Commission, et sur les recours de particuliers.

Les instruments juridiques dont dispose la C.E.E. sont au nombre de trois :

- Les règlements ont une portée générale, et sont obligatoires dans tous les éléments et directement applicables dans tout Etat-membre.
- Les directives lient les Etats-membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales le choix de la forme et des moyens.
- Les décisions obligatoires dans tous leurs éléments, mais uniquement pour ceux qu'elles désignent.

La C.E.E. a donc un véritable pouvoir juridique obligatoire puisque, avec certaines variantes, ses décisions lient les Etats-membres et viennent remplacer les droits nationaux.

IV.- RAPPORT DU B.S.C.E. ET DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.-

Les trois organisations dont il a été question jusqu'à maintenant sont très différentes, d'une part par le cadre géographique qu'elles recouvrent, d'autre part par les moyens juridiques dont elles disposent.

Le B.S.C.E. est déjà "entré en contact" avec ces trois organisations.

Récemment, (20-23 Mars 1978) l'O.A.C.I. a organisé une réunion laboratoire à Bangkok dont les objectifs principaux étaient de sensibiliser les Etats de la région aux possibilités de lutte contre le péril aviaire, de les informer sur l'organisation existant à l'échelle européenne, le B.S.C.E., et ainsi de les inciter à créer dans leur région une organisation similaire.

La tenue de ce Séminaire, qui ne devrait être que le premier d'une série de réunions régionales, a montré que l'O.A.C.I. était désormais sensibilisée au problème. En effet, il pourrait se révéler utile pour le B.S.C.E., d'utiliser

d'une part les moyens de fonctionnement bien rôdés et établis au sein de l'organisation internationale, et d'autre part de recourir lorsque le besoin s'en ferait sentir aux instruments juridiques qui ont été mentionnés dans la première partie, de telle sorte que le travail amorcé au niveau européen se poursuive à l'échelle internationale

Un contact a déjà aussi été pris entre le B.S.C.E. et la C.E.A.C.. Le Président du Comité européen a en effet dressé le bilan des travaux du B.S.C.E. au cours de la cinquième réunion du Comité technique de la C.E.A.C. au mois de Juin dernier. Le Comité technique s'est déclaré "prêt à faciliter, par tous les moyens possibles, la prise en considération des propositions que pourrait faire le B.S.C.E. en vue de leur approbation dans le cadre européen. Ceci visait notamment la présentation au Comité technique d'un document rassemblant les procédures essayées et testées dans le cadre de l'environnement des aéroports et de la prévision des mouvements d'oiseaux en liaison avec les situations météorologiques.

Sans qu'il soit nécessaire de s'interroger dès maintenant sur la possibilité de relations plus formelles pouvant exister entre la C.E.A.C. et le B.S.C.E., il apparaît que la Commission européenne, par l'intermédiaire de son Comité technique, pourrait être ultérieurement utilisée et que les recommandations adoptées par le Comité européen pourraient être transformées en résolutions de la C.E.A.C. pour adoption au sein d'Assemblées générales.

Comme les deux autres organisations, la C.E.E. s'est aussi intéressée au problème aviaire encore que cet intérêt n'ait été que le corollaire de son souci de conservation des oiseaux.

La Commission de la C.E.E. saisit le Conseil en 1976 d'une proposition de directive concernant la conservation des oiseaux. Cette proposition ignorait les problèmes posés par la présence des oiseaux aux alentours des aéroports. Ce texte n'a été connu des spécialistes du transport aérien que dans sa phase finale, c'est-à-dire lors de la discussion au niveau du Conseil des Ministres. A l'heure actuelle, le projet est "en souffrance", mais plusieurs délégations, dont la délégation française, ont demandé que soit prévu un article particulier visant la dérogation à observer pour la protection de la navigation aérienne dans les zones aéroportuaires et les trouées d'envol.

A l'évidence il serait souhaitable que de tels projets puissent être connus, dès leur origine, des spécialistes de transport aérien. Pour ce faire, il serait souhaitable que dans la phase préparatoire, celle de préparation par la Commission d'une proposition de directive, les experts nationaux soient associés aux travaux.

Compte-tenu de la nature juridique "non contraignante" du B.S.C.E., il ne peut être envisagé de créer des relations formelles entre la Communauté et le Comité Européen. Par contre, le B.S.C.E. pourrait, au niveau de la Commission, assurer une liaison avec les instances communautaires, et, orienter les travaux de la Commission en harmonie avec les travaux réalisés dans d'autres instances internationales.

Discussion on WP 30

Thorpe: We have achieved rather good results in our capacity of an independent organization. I agree in this respect with the opinion of Miss Dallo. It's also an advantage for us that military air safety bodies take part in our work.

Ferry: I agree that it's a favour to have the military with us.

Richards: The content of the paper now presented is correct and of high value for the main lines of our work. It would be a pity if ICAO was now going to duplicate what have been done by BSCE.

Ferry: ICAO has published the report from the world conference on bird hazards to aircraft. We like to co-operate with ICAO and other international organizations.

Dahl referred to a state letter from the Air Navigation Commission of ICAO which had been issued recently. This document described the actual position of ICAO to the bird problems of aviation.

Thorpe: Since 1-2 years the atmosphere within ICAO is more positive regarding the bird problems.

Richards: The start with collection of bird strike statistics was an important step forward but ICAO did not fully know how to deal with it. There are also still some lacks from the side of BSCE when it comes to the utilization of bird strike statistics.

Thorpe: I have always kept ICAO posted about my work with analysis of bird strike statistics. They have now asked me to take over the analysis of their statistics.