



ASSEMBLÉE — 39^e SESSION

COMMISSION JURIDIQUE

Point 45 : Programme des travaux de l'Organisation dans le domaine juridique

Point 47 : Autres questions à examiner par la Commission juridique

CONFLITS D'INTÉRÊTS EN AVIATION CIVILE

(Note présentée par le Canada, les États-Unis et le Mexique)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Les conflits d'intérêts peuvent faire obstacle à une réglementation efficace, indépendante et impartiale et donc entraîner des risques pour la sécurité et la sûreté de l'aviation. Suite à une enquête menée par le Secrétariat de l'OACI, il ressort qu'il serait utile pour les États de mettre en place un cadre pour faire face aux conflits d'intérêts en aviation, vu la fréquence de ces situations dans les activités des États relatives à l'aviation civile. À sa 36^e session, le Comité juridique, après avoir pris connaissance du rapport d'enquête, est convenu qu'il fallait poursuivre les travaux sur la question des conflits d'intérêts en aviation civile.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée :

- a) à prier instamment les États d'élaborer un cadre leur permettant de détecter, d'éviter, d'atténuer et de gérer les conflits d'intérêts touchant l'aviation civile et d'échanger les pratiques exemplaires à cet égard ;
- b) à adopter la résolution proposée en Appendice à la présente note de travail.

| | |
|---------------------------------|--|
| <i>Objectifs stratégiques :</i> | La présente note de travail se rapporte à tous les Objectifs stratégiques. |
| <i>Incidences financières :</i> | Les activités dont il est question dans la présente note seront entreprises sous réserve de ressources disponibles dans le Budget-Programme 2017–2019 et/ou provenant de contributions extrabudgétaires. |

| | |
|---------------------|---|
| <i>Références :</i> | <p>A37-WP/80, Examen d'orientations sur les conflits d'intérêts</p> <p>A39-WP/12, Programme des travaux de l'Organisation dans le domaine juridique</p> <p>Lettre LE 4/69-14/40 du 11 juin 2014</p> <p><i>Convention des Nations Unies contre la corruption</i> (2003)</p> <p>Doc 8335 — <i>Manuel des procédures d'inspection, d'autorisation et de surveillance continue de l'exploitation</i></p> <p>Doc 9734, <i>Manuel de supervision de la sécurité, Partie A, Mise en place et gestion d'un système national de supervision de la sécurité</i></p> <p>Doc 9734, <i>Manuel de supervision de la sécurité, Partie C, Mise en place et gestion d'un système national de supervision de la sûreté</i></p> <p>Annexe 19 — <i>Gestion de la sécurité</i></p> <p>Doc 10061, <i>Comité juridique — 36^e session, Rapport</i></p> |
|---------------------|---|

1. INTRODUCTION

1.1 L'« examen d'orientations sur les conflits d'intérêts » a été inscrit au Programme général des travaux du Comité juridique suite à une proposition contenue dans la note de travail A37-WP/80, présentée par les États-Unis. L'avis était exprimé dans la note A37-WP/80 qu'il était souhaitable qu'il y ait des règles raisonnablement cohérentes applicables à tout le secteur pour établir et préserver une claire distinction entre les autorités de l'aviation civile et les activités qu'elles supervisent. Dans le contexte donné, il était proposé d'examiner les situations de conflits d'intérêts dans trois domaines distincts : 1) les intérêts financiers dans les entités réglementées ; 2) le transfert de personnes de postes gouvernementaux à des postes de l'industrie et vice versa ; et 3) la pratique consistant à désigner ou à détacher du personnel pour remplir des fonctions de supervision au nom de l'administration de l'aviation civile. L'examen de ces éléments a été jugé approprié pour renforcer l'exercice objectif et désintéressé des responsabilités de réglementation.

2. HISTORIQUE

2.1 Un conflit d'intérêts (CI) est généralement défini comme étant une situation dans laquelle un agent public a des intérêts privés qui peuvent constituer ou être perçus comme constituant une influence inappropriée ou une interférence dans l'accomplissement de ses fonctions et responsabilités officielles. Cette influence ou interférence pourrait être attribuée à des situations faisant intervenir les intérêts financiers, la famille, la vie affective et les affinités politiques ou nationales de l'agent public. Des conflits d'intérêts peuvent aussi se présenter au niveau d'une organisation, lorsqu'elle néglige ou est empêchée d'agir impartialement en raison de ses activités extérieures ou des relations qu'elle entretient avec d'autres entités.

2.2 Dans le domaine de l'aviation civile, ces conflits d'intérêts peuvent se présenter principalement selon les deux scénarios décrits ici :

- a) Premièrement, du fait des interactions entre un ministère du gouvernement ou ses services de réglementation avec des entités d'exploitation soumises à une réglementation (exploitants aériens, organismes de formation en aviation, organismes de maintenance agréés, organisations de production, fournisseurs de services de navigation aérienne, exploitants d'aérodromes, etc.). Exemples de

situations de conflits d'intérêts qui pourraient se présenter dans des interactions de ce genre :

- 1) intérêts financiers directs ou indirects dans des entités réglementées ;
 - 2) mouvement de personnes entre postes de travail dans les entités de réglementation et les entités réglementées (on parle aussi de situations de « porte tournante ») ;
 - 3) exécution de responsabilités réglementaires par du personnel détaché ou désigné des entités réglementées ;
 - 4) partenariats ou arrangements entre entités de réglementation et entités réglementées pour faire avancer les intérêts commerciaux des entités réglementées aux dépens de l'intérêt public (ce qui mène à ce que l'on appelle aussi l'« emprise réglementaire ») ;
 - 5) pressions exercées sur des organes politiques ou de réglementation au nom ou en faveur d'entités réglementées.
- b) Deuxièmement, du fait de relations entre différents organes ou entités de l'État qui interviennent dans des activités d'aviation civile, par exemple :
- 1) chevauchement de fonctions entre les organismes de réglementation et le gouvernement ou ses autres organes, comme les forces armées, la police, les douanes et les services d'enquête ;
 - 2) propriété ou contrôle des entités de réglementation et d'exploitation exercés par l'État ;
 - 3) combinaison des fonctions réglementaires et de prestation de services au sein des mêmes entités ou d'entités connexes.

2.3 Il est possible que des conflits d'intérêts (réels ou perçus) découlant de telles interactions ou relations fassent obstacle à une réglementation efficace, indépendante et impartiale.

2.4 De façon générale, les États peuvent avoir élaboré des cadres juridiques et institutionnels pour traiter les conflits d'intérêts en réponse aux exigences de la législation nationale ou dans le cadre de traités internationaux, comme la *Convention des Nations Unies contre la corruption* (CNUCC)¹ de 2003, ou d'orientations ou de codes de meilleures pratiques élaborés par des organisations internationales comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou par des organes professionnels appropriés. Les autorités de l'aviation civile d'un État donné pourraient être soumises à des cadres de conflits d'intérêts à l'échelle du gouvernement, à des cadres qui ne s'appliquent expressément qu'à elles, ou à une combinaison quelconque de ces cadres.

¹ La CNUCC compte 176 États parties. Voir par exemple l'Article 7(4) de la CNUCC « Chaque État partie s'efforce, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, d'adopter, de maintenir et de renforcer des systèmes qui favorisent la transparence et préviennent les conflits d'intérêts. »

2.5 L'OACI a promulgué certaines orientations sur les conflits d'intérêts qui mentionnent la nécessité d'atténuer les risques de conflits d'intérêts parmi le personnel chargé des fonctions d'inspection et la nécessité d'établir une séparation claire des pouvoirs entre les autorités de réglementation de l'État et les entités réglementées par l'État². De plus, l'Annexe 19 — *Gestion de la sécurité* contient une disposition (§ 3.2) qui, lue conjointement avec le § 3.3 de l'Appendice 1, exige que les États établissent et mettent en œuvre un système de supervision de la sécurité pour veiller à ce que le personnel exécutant des fonctions de supervision de la sécurité reçoive des orientations sur l'éthique, la conduite personnelle et la prévention des conflits d'intérêt réels ou apparents dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

2.6 Selon les constatations du Programme universel d'audits de supervision de la sécurité (USOAP) de l'OACI, dans un certain nombre d'États où les fonctions d'exploitant ou de fournisseur de services sont assurées par l'État, il n'y a pas de séparation claire des responsabilités entre les organismes de réglementation et les exploitants aériens, les exploitants d'aérodromes, les fournisseurs de services et les centres de formation en aviation, et la plupart des États qui font appel à des experts détachés par l'administration de l'aviation civile de l'État ou par un autre organisme de l'État en qualité d'enquêteurs n'ont pas établi de mesures pour éviter les risques de conflits d'intérêts. Dans le cadre du Programme universel d'audits de sûreté (USAP), il est signalé que 22 % des États n'ont pas veillé à ce que les fonctions et responsabilités des diverses entités du système de sûreté de l'aviation civile soient clairement définies pour garantir qu'il n'y ait pas de chevauchement de responsabilités.³

3. CONSTATATIONS DE L'ENQUÊTE DE L'OACI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

3.1 L'OACI a effectué une enquête dans le but de répertorier les mécanismes et les mesures qui existent déjà dans les États pour traiter des conflits d'intérêts relatifs aux administrations de l'aviation civile et à leur personnel qui exécute des fonctions de réglementation en aviation civile. Quarante-trois États, soit à peine 22 % environ des États membres de l'OACI, ont répondu à l'enquête. Deux territoires et une organisation internationale ont également fourni des réponses. En général, tous les États qui ont répondu à l'enquête, hormis quatre, ont confirmé qu'ils disposent d'un cadre juridique et/ou institutionnel qui se rapporte de façon générale aux conflits d'intérêts. Dans la plupart des cas, ce cadre est établi sous forme de législation, de code de conduite, de conditions d'emploi contractuelles ou une combinaison de tous ces éléments. Dans une majorité de cas (86 %), l'application des règles relatives aux CI est contrôlée par un organe indépendant tel qu'un ombudsman gouvernemental ou grâce à des mécanismes internes établis par l'agence ou l'administration de l'aviation civile. La plupart des États (63 %) ont estimé que le niveau d'application desdites règles est suffisant, bien que certains estiment qu'il ne l'est pas (21 %).

² Voir le paragraphe 5.3.3 du Doc 8335 de l'OACI, *Manuel des procédures d'inspection, d'autorisation et de surveillance continue de l'exploitation* ; les paragraphes 2.4.9 et 3.4.4 du Doc 9734 de l'OACI, *Manuel de supervision de la sécurité*, Partie A, *Mise en place et gestion d'un système national de supervision de la sécurité*, et le paragraphe 2.4.2.3 du Doc 9734 de l'OACI, *Manuel de supervision de la sécurité*, Partie C, *Mise en place et gestion d'un système national de supervision de la sûreté de l'aviation*.

³ Programme universel d'audits de sûreté – Analyse des résultats des audits, période de compte rendu : novembre 2002 à juin 2013, OACI, cinquième édition – 2013, page 52.

3.2 Les intérêts financiers dans des entités réglementées ainsi que les intérêts sociaux de personnes (qui conduisent dans certains cas à des pratiques de corruption, au népotisme et au favoritisme), les transferts de personnes entre des entités de réglementation et des entités réglementées, l'intervention de l'État dans des activités ou des entités réglementées et les pressions exercées en faveur d'entités réglementées ont été identifiées parmi les sources les plus répandues de conflits d'intérêts. D'autres situations, telles que les pressions politiques exercées sur des personnes chargées de la réglementation pour favoriser des entités réglementées, ont été citées comme sources supplémentaires de conflits d'intérêts.

3.3 Dans de nombreux États (82 %), l'État intervient dans des activités d'aviation civile en qualité d'exploitant ou de fournisseur de services ; les activités les plus répandues dans lesquelles les États interviennent sont la fourniture de services de navigation aérienne, les opérations d'aéronefs et d'aérodromes et la gestion des établissements de formation à l'aviation. De plus, certaines administrations de l'aviation civile dépendent de subventions ou recettes gouvernementales provenant d'activités réglementées destinées à appuyer des activités de réglementation. En outre, le pourcentage d'États dont le registre civil compte des aéronefs qui sont utilisés pour des opérations militaires ou de police (49 %) et ceux où ce n'est pas le cas (51 %) est en gros le même. Ces relations et activités font l'objet d'une supervision par l'administration de l'aviation civile de la sécurité et de la sûreté de l'aviation, ce qui pourrait donner lieu à des CI organisationnels bien ancrés, les personnes chargées de la réglementation de l'aviation civile pouvant être indûment influencées ou empêchées d'agir de façon impartiale lorsqu'elles s'occupent d'entités réglementées étant donné que l'État jouit à la fois de la propriété et du contrôle et a des intérêts commerciaux dans ces entités.

3.4 De nombreux États (67 %) ont introduit des mesures pour éviter ou gérer le chevauchement entre les diverses agences ayant un rôle dans la réglementation de la sécurité et de la sûreté de l'aviation. Des mesures telles que l'établissement de comités de coordination inter-agences, de programmes et de lignes directrices ont été citées.

3.5 Le personnel d'un exploitant aérien ou d'un fournisseur de services est utilisé pour s'acquitter des fonctions et responsabilités de délivrance des licences, de certification, d'approbation ou de surveillance, et pour procéder aux enquêtes sur les accidents et incidents d'aéronefs dans un grand nombre d'États (49 % et 40 % respectivement). Cependant, une majorité d'États (51 %) ont indiqué qu'ils ont établi des mécanismes pour la gestion des conflits d'intérêts au sein du personnel qui s'acquittent de ces fonctions. De plus, dans la plupart des États (79 %), les enquêtes sur les accidents sont conduites par une organisation ou une entité indépendante, distincte de l'administration de l'aviation civile.

4. **LES CONFLITS D'INTÉRÊTS CONSTITUENT-ILS DES RISQUES POUR LA SÉCURITÉ ET LA SÛRETÉ DE L'AVIATION ?**

4.1 Les États qui ont connu des situations de CI dans des activités d'aviation civile ont indiqué que ces cas pour la plupart ont été connus grâce à l'auto-divulgence de la part du fonctionnaire visé, à des rapports d'audits USOP ou USAP, au rapport d'un organe de supervision indépendant, à un examen interne et à des articles de presse, dans cet ordre. La divulgation de cas de CI suite à un incident lié à la sécurité ou à la sûreté a été citée dans un petit nombre de cas (5,3 %). Un seul cas de divulgation par dénonciateurs a été cité. La plupart des États (79 %) n'ont pas trouvé ou estimé que l'absence de cadre constituait une source d'inquiétude du point de vue de la sécurité ou de la sûreté de l'aviation, tandis qu'une majorité substantielle d'États (84 %) ont affirmé que les cas de CI n'avaient pas rapport ou n'ont pas contribué à un incident grave de sécurité ou de sûreté de l'aviation.

4.2 L'intérêt direct ou indirect dans des entités réglementées, des partenariats ou des arrangements entre entités de réglementation et entités réglementées pour favoriser les intérêts commerciaux des entités réglementées aux dépens de l'intérêt public (conduisant à ce que l'on appelle une « emprise réglementaire ») et la combinaison des fonctions de réglementation et de fourniture de services dans les mêmes entités ou des entités reliées ont été identifiés, dans cet ordre, comme les trois situations principales dont les États estimaient qu'elles présenteraient le plus de risque pour la sécurité et la sûreté de l'aviation. D'autres situations énumérées au paragraphe 2.2.2 ci-dessus, notamment le mouvement de personnes entre postes de travail dans les entités de réglementation et les entités réglementées, et l'accomplissement de fonctions de réglementation par un personnel détaché ou désigné des entités réglementées, ont également été identifiées, mais dans une moindre mesure. La pression politique exercée par l'administration de l'aviation nationale était l'une des autres situations non citées dans la liste du paragraphe 2.2.2 ci-dessus qui a été identifiée comme constituant un risque pour la sécurité et la sûreté de l'aviation.

4.3 Bien qu'une majorité d'États (77 %) aient été d'avis que les éléments indicatifs existants de l'OACI concernant les CI en aviation civile sont suffisants ou relativement suffisants, la plupart d'entre eux (75 %) continuaient d'estimer que les États pourraient tirer avantage de l'harmonisation des pratiques et mesures concernant les CI pour traiter de CI en aviation civile. La plupart des États (collectivement 61 %) ont estimé que des règles ou des orientations concernant les CI pourraient être élaborées sous forme de normes, de normes et pratiques recommandées ou de pratiques recommandées, tandis que d'autres États étaient d'avis que des orientations diffusées au moyen d'un manuel ou d'une circulaire OACI pourraient suffire (27,91 %). Une proposition spécifique a été faite visant à élaborer un modèle de code de gestion des CI en aviation civile tout en apportant les ajustements nécessaires aux autres documents de l'OACI « qui traitent des qualifications du personnel et des représentants ».

5. TRAVAUX FUTURS

5.1 Un petit nombre d'États (moins de 10 %) ont estimé que leur cadre relatif aux CI n'a pas été efficace dans le cas des CI en aviation civile, citant l'absence de cadre contraignant et le chevauchement des relations entre entités étatiques intervenant dans l'aviation civile comme principaux obstacles au succès. Les États qui estimaient que leur cadre applicable aux CI est efficace créditaient leur succès à la sensibilisation du personnel et à l'existence de mesures préventives et d'application.

5.2 Un certain nombre de mesures ont été proposées pour améliorer l'efficacité du cadre CI, notamment les suivantes : i) la parité des traitements du personnel des organismes de réglementation et du personnel des entités réglementées ; ii) le recrutement de personnel supplémentaire pour les fonctions et responsabilités de délivrance des licences, de certification, d'approbation ou de surveillance ; iii) la séparation des organismes chargés de la réglementation et des entités chargés de la fourniture de services ; iv) le renforcement d'une culture visant à éviter les CI ; et v) une réglementation accrue pour les CI.

5.3 Une majorité substantielle d'États (75 %) ont admis qu'il y a avantage à harmoniser les pratiques et les mesures pour traiter spécifiquement des conflits d'intérêts en aviation civile et qu'il est nécessaire que l'OACI élabore des règles ou des orientations sur ce sujet à l'intention des États (77 %), tandis que d'autres (16 %) ont choisi de ne pas prendre position pour l'instant. En fait, un seul État a exprimé l'avis qu'il n'y aurait pas d'avantage à ce que l'OACI procède à d'autres travaux dans ce domaine.

6. RECOMMANDATIONS DE LA 36^e SESSION DU COMITÉ JURIDIQUE

6.1 Lors des délibérations du Comité juridique, plusieurs délégués étaient d'avis qu'il est utile que tous les États disposent d'un cadre pour gérer les CI en aviation civile étant donné la fréquence des situations de CI mentionnées par les États dans leurs réponses à l'enquête de l'OACI. Il serait donc profitable pour l'OACI d'encourager les États qui ne l'ont pas encore fait à établir un cadre concernant les CI qui s'applique aux activités de l'aviation civile. Le Comité juridique estime que cela pourrait se faire au moyen d'une résolution de l'Assemblée dont l'objectif serait de promouvoir la conscience de potentiels conflits d'intérêts en aviation civile et la nécessité de prendre des mesures pour éviter ou atténuer les risques de CI pour la sécurité et la sûreté de l'aviation. La résolution de l'Assemblée pourrait aussi répondre au besoin exprimé d'améliorer l'efficacité des cadres existants sur les CI, en renforçant la culture d'évitement des CI et la réglementation.

APPENDICE

CONFLITS D'INTÉRÊTS EN AVIATION CIVILE

RÉSOLUTION XX/1

Conflits d'intérêts en aviation civile

L'Assemblée,

Reconnaissant que les conflits d'intérêts peuvent faire obstacle à une réglementation efficace, indépendante et impartiale de l'aviation civile et en conséquence présenter des risques pour la sécurité et la sûreté de l'aviation civile internationale ;

Rappelant qu'à sa 37^e session, l'Assemblée a ajouté le point « Examen d'orientations sur les conflits d'intérêts » au Programme général des travaux du Comité juridique et que l'inscription de ce point a été entérinée par le Comité juridique, le Conseil et l'Assemblée (38^e session), qui lui a donné une plus haute priorité ;

Sachant qu'en vertu de la *Convention des Nations Unies contre la corruption*, adoptée par l'Assemblée générale le 31 octobre 2003, les États doivent s'efforcer d'adopter, de maintenir et de renforcer des systèmes qui favorisent la transparence et préviennent les conflits d'intérêts ;

Considérant que les éléments indicatifs de l'OACI énoncent entre autres que les États doivent établir une stratégie visant à atténuer les risques de conflits d'intérêts en aviation civile ;

Convaincue de la nécessité pour les États d'échanger des informations au sujet de politiques et de mesures destinées à détecter, éviter, atténuer et gérer les conflits d'intérêts en aviation civile ;

1. *Prie instamment* les États qui ne l'ont pas encore fait d'envisager l'établissement d'un cadre juridique formel permettant de détecter, d'éviter, d'atténuer et de gérer les conflits d'intérêts en aviation civile ;
2. *Invite* les États à examiner, au niveau national, le caractère adéquat de leurs régimes juridiques internes de mesures et pratiques destinées à détecter, éviter, atténuer et gérer les conflits d'intérêts en aviation civile en vue d'assurer et de renforcer la transparence et l'imputabilité dans les activités de réglementation de l'aviation civile et, le cas échéant, à promulguer des lois et à établir des systèmes, des codes et des pratiques de sensibilisation face aux conflits d'intérêts en aviation civile ;
3. *Prie instamment* les États d'assurer l'application de règles et de mesures destinées à détecter, éviter, atténuer et gérer les conflits d'intérêts en aviation civile ;
4. *Charge* le Conseil de faciliter la collecte, l'analyse, la diffusion et la promotion de pratiques optimales qui traitent des conflits d'intérêts, pour le bénéfice des États, en tirant partie de l'expertise présente dans les États et au sein des Nations Unies et d'autres organisations internationales compétentes ;

5. *Demande* à la Secrétaire générale de continuer à recueillir des renseignements auprès des États et des organisations intergouvernementales compétentes sur les politiques et mesures utilisées pour détecter, éviter, atténuer et gérer les conflits d'intérêts en aviation civile, en vue d'avancer dans l'étude de cette question ;

6. *Demande* à la Secrétaire générale d'élaborer un document de référence qui recense toutes les dispositions contenues dans les Annexes et les manuels concernant les conflits d'intérêts ;

7. *Charge* le Comité juridique de réexaminer périodiquement la question des conflits d'intérêts en aviation civile ;

8. *Appelle* les États à offrir pleinement leur appui et assistance à la Secrétaire générale dans la mise en œuvre de la présente résolution, notamment en lui fournissant leur expertise et de l'information.

— FIN —