

Note

« Le processus décisionnel au sein de l'OACI : Qui gouverne dans le Conseil directeur? (Note) »

Eugène Sochor

Études internationales, vol. 20, n° 4, 1989, p. 837-851.

Pour citer cette note, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/702581ar>

DOI: 10.7202/702581ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Le processus décisionnel au sein de l'OACI: Qui gouverne dans le conseil directeur?

Eugène SOCHOR*

L'élaboration de la politique – ces décisions qui font autorité et qui mettent en pratique les souhaits de ceux qui ont de l'influence – est au coeur de tout système politique. C'est un élément d'autant plus crucial dans le système des Nations Unies, qu'il doit concilier les intérêts divergents d'un si grand nombre de ses États membres.

Quel que soit leur mode d'activité, l'importance et l'autorité de ces différentes organisations varient. Les différences sont immédiatement apparentes lorsqu'on examine la structure et le processus décisionnel même dans le contexte du système des Nations Unies où les agences partagent un point de vue commun et des conditions de services uniformes. Bien que ces agences soient des branches du même organe, chacune a tout au long des années développé ses propres caractéristiques. Les pouvoirs formels, les procédures de vote, la répartition de l'autorité et l'organisation de la bureaucratie ont été prescrits à l'époque où l'agence fut fondée. Cependant, une fois créées, ces agences se développèrent de façon non prévisible par leurs fondateurs.¹

Comme l'ont souligné Cox et Jacobson, la question « qui gouverne » implique directement la question « qui est susceptible de profiter plus ou moins d'une forme d'organisation particulière ». ² Il importe donc de savoir quels États bénéficient de représentation adéquate dans ces organes dirigeants pour contrôler le processus décisionnel dans les fonctions politiques et administratives.

Une étude du processus décisionnel de l'OACI s'avère intéressante. La Convention de Chicago a établi non seulement la base pour le développement de l'aviation civile, mais elle a mis aussi en place une agence pour la superviser. Pour y parvenir, la Convention s'est donné des pouvoirs de décision que l'on ne trouve pas habituellement dans les autres agences. D'abord le Conseil de l'OACI est un organe permanent contrairement à l'exécutif de plusieurs autres agences. Il fonctionne comme un organe législatif lorsqu'il adopte les normes et les pratiques recommandées qui gouvernent

* L'auteur qui a récemment pris sa retraite comme haut fonctionnaire de l'Organisation internationale de l'aviation civile à Montréal, termine un livre sur les problèmes politiques de l'aviation internationale. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne sont pas nécessairement celles de l'OACI.

1. Robert W. COX and Harold JACOBSON, *The Anatomy of Influence: Decision-Making in International Organizations*, New Haven, Yale University Press, 1973, pp. 5-6.

2. *Ibid.*, p. 371.

Revue Études internationales, volume XX, n° 4, décembre 1989

l'aviation civile mondiale. Il a également des pouvoirs juridiques en ce qui concerne le règlement des conflits et litiges quant à l'interprétation de la Convention.

I – La structure du pouvoir de l'OACI: le Conseil

Le Conseil formé de trente-trois membres est l'organe directeur de l'organisation, établi à partir des États contractants et élu par son Assemblée tous les trois ans. L'Article 50(a) de la Convention de Chicago stipule que le Conseil est un organe permanent responsable devant l'Assemblée, préservant ainsi l'illusion qu'il est subordonné à l'organe souverain. Un certain nombre de devoirs relèvent de la Convention, s'ajoutant aux fonctions exécutives judiciaires, administratives et législatives. Le rôle de l'exécutif du Conseil comme stipulé dans l'Article 54(b) est de mener à bien les directives de l'Assemblée et d'accomplir les devoirs et les obligations qui avaient été mises en place par cette Convention (Chicago). Parmi les tâches essentielles qui, dans d'autres organisations sont normalement attribuées à l'Assemblée, il y a tout d'abord l'approbation des normes techniques devant être appliquées par les États contractants et la nomination du Secrétaire général.

Un tel pouvoir exécutif et législatif qui découle directement des dispositions de la Convention sans l'approbation préalable de l'Assemblée, suggère le statut du Conseil comme une source de pouvoir primordial plutôt que secondaire.³ Le Conseil a aussi les pleins pouvoirs pour trancher les conflits tout en respectant l'interprétation de la Convention, bien que le mécanisme judiciaire n'ait pas été utilisé par les États membres depuis les dix-huit dernières années.

L'ampleur des pouvoirs du Conseil est remarquable lorsqu'il est comparé à celui de l'organe dirigeant des autres organisations de l'ONU. C'est en fait dans les compétences du Conseil d'établir des normes techniques comme des annexes à la Convention sans passer par un long processus de ratification qui ont rendu possible le développement rapide de l'aviation civile mondiale. Contrairement à l'OACI, l'Organisation Maritime Internationale (OMI) repose fondamentalement sur les conventions internationales qui engagent seulement les États qui les ont ratifiées. Des amendements successifs à ces conventions demandent également une action volontaire de la part des gouvernements membres. Le rôle du Conseil de l'OACI dans la nomination du Secrétaire général est aussi inhabituel. Seul l'organe dirigeant de l'OIT a de tels pouvoirs, mais la ressemblance s'arrête là depuis que l'OIT, contrairement au Conseil de l'OACI, est un corps hybride composé de gouvernements, d'employeurs et de travailleurs.⁴

3. Christopher T. TOURTELLOT, « Membership Criteria for the ICAO Council: A Proposal for Reform », *Denver Journal of International Law' and Policy*, 11(1), Automne 1982, p. 56.

4. Selon l'instrument de l'amendement de la Constitution de l'OIT adopté par la conférence de l'OIT du 24 juin 1986, sous réserve des ratifications, le Directeur général de l'OIT sera nommé par le Conseil d'administration, sous réserve d'approbation par la conférence de l'OIT.

Le Conseil est donc un organe important et visible dans la communauté de l'aviation internationale qui confère un prestige convoité par la plupart des pays. Cependant, en dépit des changements radicaux survenus dans la communauté internationale dus à l'afflux de nouveaux États depuis la signature de la Convention en 1944, le critère d'adhésion au sein du Conseil, par contre, est demeuré inchangé. Ce critère favorise les États d'importance majeure dans le transport aérien ou ceux qui contribuent le plus à fournir des installations et services pour la navigation aérienne. L'article 50(b) de la Convention de Chicago stipule que: en élisant les membres du Conseil, l'Assemblée donnera une représentation adéquate aux 1) États ayant une importance majeure dans le transport aérien; 2) aux États, non-inclus à un autre titre, contribuant le plus à fournir des installations pour la navigation aérienne civile internationale; 3) aux États dont la nomination assurera la représentation au Conseil de toutes les principales régions géographiques du monde.

Il est incontestable que la grande majorité des États aéronautiques joue un rôle prépondérant par leur statut quasi permanent au sein du Conseil. Les sièges ont été tacitement cédés à ces États, bien que le critère de sélection n'ait jamais été défini. Ces États ont inclus en permanence l'Australie, le Canada, la France, la RFA, l'Italie, le Japon, la Grande-Bretagne, la Chine, les États-Unis et l'URSS.⁵

L'influence prépondérante des plus grands États aéronautiques s'étend au-delà de la première catégorie puisque les États qui aspirent à être de première importance dans l'aviation civile, lorsqu'ils ne peuvent pas être élus dans la première catégorie, peuvent le faire dans la catégorie suivante (comme dans le cas de la Chine, de l'Italie et du Japon dans les années antérieures). Certains États ont longtemps siégé au Conseil en dépit de n'importe quelles considérations autres que politiques. Comme Christopher Tourtelot l'a souligné, la représentation de la Tchécoslovaquie (dans la catégorie deux ou trois) a été déterminée par la géopolitique plutôt que par un critère strictement géographique. C'est le seul État européen de l'Est, à part l'URSS, à occuper toujours un siège au Conseil sans interruption depuis 1965. Bien que le groupe de l'Europe de l'Est ne soit pas plus grand que plusieurs autres régions du monde, il est maintenant considéré comme méritant plus qu'un seul siège au Conseil.⁶

L'Australie a aussi changé de catégorie en raison d'un autre aspect du problème de la représentation. Mises à part les deuxième et troisième sessions du Conseil pendant lesquelles le vote était une simple formalité en raison du nombre équivalent de sièges et de candidats, l'Australie a toujours occupé un siège dans l'une ou l'autre des deux premières catégories. Si elle ne

5. Quel que soit le critère, ces États se rangent aussi comme puissances principales sur la base des indicateurs utilisés par Cox et Jacobson (c'est-à-dire le produit national brut, *per capita* PNB, population, capacité nucléaire et prestige). COX and JACOBSON, *op.cit.*, Appendix A, pp. 437-443.

6. C. TOURTELLOT, *op.cit.*, p. 62.

parvenait pas à obtenir un siège comme un État aéronautique important, un siège lui fut pratiquement garanti en tant que contributeur majeur de facilités ou en vertu de sa position géographique. Bien que l'Australie se classe derrière Singapour et la Corée en ce qui concerne le transport aérien international, quelle est donc son importance aéronautique? Outre sa dépendance face au transport aérien, qui n'est pas une raison de siéger au Conseil, l'Australie s'est intéressée au développement du transport aérien depuis les débuts de l'aviation et fut un participant important à la Conférence de Chicago. Comme Tourtellot l'a observé, il est remarquable que l'Australie ait conservé sa place au Conseil comme puissance aéronautique majeure alors que la Chine ne l'a pas encore obtenue.⁷

Le Tiers Monde demeure sous-représenté, frustré par l'histoire dans la première catégorie et par la géographie dans la seconde. Par conséquent, la représentation régionale est devenue l'unique possibilité pour ces États d'obtenir un siège au Conseil puisque ce n'est qu'en étant le candidat officiel du caucus régional qu'un État peut être assuré d'être élu par toute l'Assemblée. Du fait qu'il n'y a pas d'opposition dans la première catégorie – le nombre de candidats étant généralement le même que le nombre de sièges disponibles – un grand nombre de pays ont posé leur candidature pour des sièges dans les autres catégories, le plus souvent pour la seconde et troisième catégorie à la fois.⁸ Il est intéressant de constater, selon Tourtellot, que pour obtenir un siège au Conseil, les États ont dû adapter des stratégies qui n'ont pas été envisagées par les signataires de la Convention de Chicago.⁹

Le « *lobbying* » politique aujourd'hui est en contraste marqué avec les élections, comme dans un club de 1944 lorsque les vingt membres du Conseil intérimaire furent choisis pour la première fois. Quand l'Inde échoua dans sa tentative de gagner un siège, la Norvège avec l'assentiment des États scandinaves renonça officiellement à son siège. Fait encore plus remarquable, Cuba avec le soutien des délégations latino-américaines, prit la parole et demanda à la Norvège de reconsidérer sa décision et offrit son propre siège à l'Inde. Les participants à la Conférence de Chicago acceptèrent l'offre de Cuba par une ovation.¹⁰

7. C. TOURTELLOT, *op.cit.*, p. 63.

8. Bien que le règlement relatif aux élections du Conseil fût modifié en 1962, les règles suivantes ont été appliquées depuis l'existence de l'organisation: (i) l'élection se déroule en trois parties correspondant à trois catégories d'États décrites dans l'Article 50(b); (ii) avant chaque élection l'Assemblée décide du nombre maximum d'États élus dans chaque partie; (iii) le candidat décide dans quelle section se présenter et s'il a échoué dans la première, il est autorisé à passer dans la seconde, s'il échoue encore, dans la dernière section; (iv) le vote dans chaque section est secret et une majorité d'électeurs est exigée.

9. C. TOURTELLOT, *op.cit.*, p. 61.

10. Dans les minutes originales de la session plénière finale, le 7 décembre, Rapport de la conférence de l'aviation civile internationale, Chicago, 1944, vol. 1, Washington, U.S. Government Printing Office, 1948, pp. 104-111.

Cuba a agi moins charitablement en 1986 lorsqu'il brigua un siège au Conseil. Le caucus latino-américain à cette occasion échoua dans sa tentative de choisir d'avance les candidats pour les deux sièges détenus par la Jamaïque et la Colombie qui devaient être reconduits. Ces deux pays ne furent pas réélus et furent remplacés par Cuba et le Pérou. De même, la vingt-sixième session de l'Assemblée fut témoin d'une lutte acharnée pour le siège détenu par le Liban depuis trente-trois ans. Le Liban dut céder à l'Arabie Saoudite lors des élections de la deuxième catégorie et à nouveau à l'Irak au troisième tour.

Bien que les critères pour les élections n'aient pas été contestés, le nombre de sièges alloués à chaque catégorie a été un objet de controverse. Comme Tourtelot le souligne, il est logique que les États de grande importance soient représentés au Conseil. Cependant la reconnaissance formelle de ce groupe élitiste a soulevé un des dilemmes fondamentaux auxquels sont confrontées toutes les organisations internationales: le conflit entre les réalités de la scène internationale et l'égalité de tous les États souverains.¹¹

Déjà en 1944, les participants de Chicago appréhendèrent qu'une distinction des États les plus importants pouvait éventuellement engendrer un ressentiment. Le Portugal, proposa une catégorie d'États qui avaient atteint le plus grand développement dans l'aviation civile. Cela pouvait être interprété en référence au progrès plutôt qu'en un statut absolu. Cuba et le Mexique, d'un autre côté plaidèrent en faveur d'un Conseil de quinze membres avec une représentativité adéquate des États les plus développés et de la diversité régionale. Les États-Unis essayèrent de résoudre le problème en déterminant un nombre spécifique de sièges à chaque région tout en garantissant une représentation permanente aux États importants.

Les principaux États aéronautiques étant fermement ancrés au sein du Conseil, des pressions se sont fait sentir depuis des années pour élargir cet organe afin de donner aux nouveaux États membres de plus grandes possibilités pour être élus. Lorsque les membres étaient au nombre de vingt-et-un, l'Assemblée décida que le nombre maximal d'États élus dans les trois catégories devrait être huit, sept et six respectivement. En 1950, seul vingt États furent candidats pour les vingt-et-un sièges du Conseil et l'Assemblée suspendit la règle demandant une élection en trois parties. Il décida à la place d'un seul scrutin secret. Les vingt candidats reçurent la majorité des votes nécessaires et furent respectivement élus. (Le siège vacant fut occupé à la session suivante en 1951 par l'élection de l'Espagne). En 1951, il y eut encore un seul vote secret comme le nombre de candidats fut égal au nombre de sièges. En 1962, 1965, 1968 et 1971, avec un Conseil de vingt-cinq membres, il y avait une division égale de neuf États qui étaient élus dans chaque catégorie. En 1971, l'Article 50(a) de la Convention de Chicago fut amendé pour augmenter les membres du Conseil à trente, si bien qu'en 1974 et 1977 il y eut encore une division avec dix États élus dans chaque catégorie. Les règles furent une

11. C. TOURTELLOT, *op.cit.*, p. 59.

fois de plus amendées en 1974 pour ajouter trois membres de plus. Après que cet amendement soit entré en vigueur, l'Assemblée en 1980 et à chaque élection depuis lors, a réparti les trente-trois sièges sur la base de dix, onze et douze dans l'élection en trois temps. L'élargissement en chiffres absolus, tout en étant logique, comporte des risques. Au-delà d'une certaine limite, un tel organe commence à perdre son caractère et son efficacité et commence à ressembler inéluctablement aux assemblées universelles. Le rapport original des sièges du Conseil de l'OACI était au début de 2,5, la proportion élevée reflétant le petit nombre d'États membres. Pour respecter le même rapport aujourd'hui avec 162 États membres, il faudrait un Conseil de plus de 50 membres. La réponse selon Tourtellot ne consiste pas à retrouver le rapport du début mais à réviser le mode d'élection.¹²

Une tendance évidente au fil des années a été pour un groupe d'États de partager le pouvoir selon un système de rotation. Ainsi les pays scandinaves font bloc depuis les débuts afin d'être représentés par un seul candidat pour un siège dans la deuxième catégorie. En outre, les pays du Bénélux, l'Autriche et la Suisse ont fait de même pour avoir un siège dans la même catégorie. Une tendance similaire fut évidente parmi les États arabes du Maghreb avec l'élection du Maroc en 1974 et 1979, de l'Algérie en 1980 et de la Tunisie en 1986.

II – L'exécutif bicéphale

Outre des pouvoirs immenses investis dans le Conseil, l'autre caractéristique unique de l'organisation, comparée à d'autres agences du système des Nations Unies, est le fait qu'elle n'est pas dirigée par un seul haut fonctionnaire mais par deux – le Président du Conseil et le Secrétaire général. Le Président est élu par le Conseil pour un mandat de trois ans et il peut se représenter.

Le Conseil de l'OACI a eu seulement trois présidents – le Dr. Edward Warner (USA) de 1947 à 1958; Walter Binaghi (Argentine) de 1958 à 1976 et le Dr. Assad Kotaite (Liban) depuis 1976. La durée de leur mandat témoigne de la stabilité dans la direction du travail du Conseil, aussi bien qu'un hommage à leurs hautes qualités personnelles et professionnelles.

Comme Thomas Buergenthal l'a bien souligné, le Président du Conseil est la personne qui a le plus d'influence sur les activités de l'organisation.¹³

12. C. TOURTELLOT, *op.cit.*, p. 74. Il défend l'abolition des sièges dans la catégorie 2 de façon à avoir plus de chambres pour la représentation dans les autres catégories sans augmenter la taille du Conseil. La catégorie 1 resterait plus ou moins comme elle est, excepté qu'elle comprendrait deux subdivisions: des États prééminents dans l'industrie aéronautique et ceux dans le transport aérien. L'autre catégorie d'États refléterait la diversité géographique.

13. Thomas BUERGENTHAL, *Law Making in the International Civil Aviation*, Syracuse, Syracuse University Press, 1969, p. 9.

La personnalité du Président peut avoir un effet marquant sur le fonctionnement du Conseil. La perception de son rôle, de son style, aussi bien que ses méthodes et techniques de travail influencent la façon dont il gouverne. Ses tâches vont au-delà de la description laconique de l'Article 51 de la Convention qui lui demande simplement de convoquer des réunions du Conseil et de ses organes subsidiaires, de servir comme représentant du Conseil et de remplir au nom du Conseil les fonctions qui lui ont été assignées. De façon plus propice, chacun des trois présidents a apporté des techniques particulières pour diriger le travail de cet organisme et a réussi aussi à marquer l'évolution de l'organisation à des périodes cruciales de son histoire.

Le Dr. Warner oeuvrait dans l'aviation internationale longtemps avant la création de l'OACI, si bien qu'il fut l'un des responsables de l'organisation du travail qui a abouti à la Conférence de Chicago et il prit une part active dans le travail technique et économique des commissions. Par la suite, il fut largement responsable d'avoir mis l'OACI sur la Carte internationale. Comme ingénieur aéronautique, Walter Binaghi fut particulièrement qualifié pour superviser la rédaction des normes dans l'aviation civile pendant les bouleversements technologiques tels que l'introduction de l'avion à réaction. Il a également supervisé l'expansion de l'assistance technique pour les nouveaux États accédant à l'indépendance. Au moment où il prit sa retraite en 1976, des questions légales relatives aux détournements d'avion et d'autres conflits devenaient aussi urgentes que les problèmes techniques. Le successeur de Binaghi fut parfaitement à la hauteur pour traiter de ces questions. Comme Secrétaire général de l'organisation et juriste à la fois, le Dr. Kotaite mettait à profit son expérience considérable pour faire face aux problèmes politiques que l'on n'aurait pas imaginés dans les années antérieures.

En élaborant son rôle pour répondre au besoin d'un conciliateur international, l'actuel Président a proposé ses bons offices dans les cas de négociations délicates et aidé à régler certains problèmes avant qu'ils ne dégénèrent en confrontations à la suite d'incidents variés liés au conflit israélo-arabe, à la guerre Iran-Irak, aussi bien que d'autres problèmes impliquant la sécurité des routes aériennes internationales dans divers conflits à travers le monde.¹⁴

En seconde position, se trouve le Secrétaire général responsable de l'organisation administrative. L'OACI étant l'unique agence à l'intérieur du système des Nations Unies dans laquelle les décisions administratives et politiques sont la responsabilité de différents dirigeants, la répartition du pouvoir entre les deux exécutifs est une question d'intérêt particulier. Les frontières n'étaient pas fixées dans la Convention, elles n'étaient pas non plus définies par le Conseil. Les relations entre les deux dirigeants de l'OACI ont évolué selon la personnalité des titulaires.

14. E. SOCHOR, « Disputes in International Civil Aviation », *Conflict (an International Journal)*, 8(2), 1988.

Selon les dispositions de la Convention, le Président joue le rôle de représentant du Conseil, mais rien n'est stipulé concernant son statut dans l'administration permanente ou ses relations avec le Secrétaire général. Les documents officiels de l'organisation décrivent le Président comme étant le représentant permanent du Conseil et il est placé en tête de l'organigramme de l'organisation. Il fait partie intégrante de la structure hiérarchique de l'administration comme il se doit car il est un fonctionnaire international rémunéré par l'organisation.

Pendant un certain temps dans la structure provisoire de l'organisation, il y avait un bureau indépendant de celui du président composé d'un assistant et d'un fonctionnaire des relations extérieures qui étaient membres du Secrétariat mais qui relevaient directement du Président. Depuis 1950, cela n'a plus été le cas. Le Conseil intérimaire considérant la relation de l'organisation entre le Président et le Secrétaire général, l'a décrite en des termes suivants: le Secrétaire général est le directeur exécutif et administratif de l'organisation qui coordonne et dirige les activités des départements du Secrétariat. Il est responsable devant le Président. Cette procédure fut amendée afin que le Secrétaire général soit responsable devant le Conseil.¹⁵ Il rend compte au Conseil par l'intermédiaire du Président qui décide si la question peut être réglée directement ou doit être soumise au Conseil.

La question du statut de la direction supérieure ainsi que les responsabilités respectives du Président du Conseil et du Secrétaire général se posa une fois de plus en 1956 lorsque le Royaume-Uni proposa que les deux postes soient abolis et remplacés par le poste unique de Directeur général englobant ces fonctions mais substantiellement élargi par rapport à celles qu'exerçait le Secrétaire général.¹⁶ La proposition faisait remarquer que les fonctions du Président avaient un caractère permanent lorsque le Conseil était en session continue durant les années formatrices de l'organisation, mais que cela n'était plus le cas. La proposition du Royaume-Uni fut rejetée et aucune autre suggestion ne fut jamais faite par la suite concernant le double exécutif.

Les délimitations dans la gestion de l'organisation sont devenues très ténues du fait que plusieurs questions administratives qui passent devant le Conseil, telles les nominations au niveau élevé du Secrétariat, ont des implications politiques. Dans certains cas, le Conseil a même confié au Secrétaire général des tâches dans lesquelles il a eu à assumer des risques politiques comme ce fut le cas de l'enquête faite par le Secrétaire de l'OACI concernant la destruction en vol du KAL007 en 1983 par la chasse soviétique.

Considérant le risque de conflit dans un exécutif bicéphale, l'OACI a été bien servie dans ses 45 ans d'existence dans la mesure où il n'y a eu aucun désaccord personnel entre les Présidents du Conseil et les Secrétaires généraux. Dans l'histoire de l'OACI, les hautes fonctions de Secrétaire ont été

15. ICAO Document 3088, C/382, 1947, p. 2.

16. ICAO Document, A-10-WP/5.

occupées par le Dr. Albert Roper (France), E.C.R. Ljungberg (Suède), R.M. MacDonnell (Canada), B.T. Twigt (Pays-Bas), le Dr. Assad Kotaite (Liban), Yves Lambert (France) et le Dr. S.S. Siddhu (Inde) depuis le 1^{er} août 1988.

Il serait difficile de généraliser les rapports entre les deux exécutifs de l'OACI du fait que les titulaires de ces fonctions ont démontré des qualités différentes. La nomination du Dr. Roper comme premier Secrétaire général de l'OACI était presque prédestinée depuis qu'il avait occupé les mêmes fonctions à la CINA (la Commission internationale pour la navigation aérienne) – le précurseur de l'OACI. Il fut remplacé par un ingénieur qui dirigeait l'aviation civile suédoise qui, à son tour, céda son poste à un diplomate canadien sans aucune expérience particulière en matière d'aviation. Il a été suivi par le responsable des Finances de l'OACI qui travaillait dans le secteur privé avant d'entrer à l'organisation. Par contre, Assad Kotaite et Yves Lambert avaient fait carrière dans l'administration et avaient siégé au Conseil comme représentants de leur pays avant d'être nommés Secrétaire général. Le secrétaire général actuel fut également pendant longtemps un fonctionnaire qui a occupé le poste le plus élevé à Air India. Il a dirigé en même temps l'administration de l'aviation civile indienne.

De ces sept dirigeants, deux avaient une formation de juriste (Roper et Kotaite), deux étaient ingénieurs (Ljungberg et Lambert), un était diplomate de carrière (MacDonnell), un a eu essentiellement une expérience dans les affaires (Twigt). Le titulaire actuel détient un doctorat en philosophie et a occupé successivement plusieurs postes gouvernementaux dans la fonction publique indienne. Ce que l'on pourrait en déduire est que la formation technique et l'expérience sembleraient être moins importantes que les considérations politiques. Ceci ne signifie pas que l'on doive minimiser leurs autres qualifications.

Ces considérations étaient parfaitement évidentes en 1988 avec la nomination par le Conseil d'un candidat du Tiers Monde, mettant fin de ce fait aux douze années du mandat sans précédent d'Yves Lambert. Lambert lui-même fut élu en 1976 suite à une rupture entre les représentants latino-américains et les membres asiatiques du Conseil. En 1988, ces États se sont mis d'accord pour le remplacer d'une manière qui fut largement perçue comme une démonstration de force des pays du Tiers Monde.¹⁷

17. Paul KORING, « Vote Ends Western Domination: India to Head U.N. Aviation Group », *Toronto Globe and Mail*, 9 mars 1988. En fait, Yves Lambert échoua seulement par une voix et il l'aurait eu si l'Argentine n'avait pas changé sa position dans le dernier scrutin. Selon les reportages de la presse argentine, l'Argentine, un des deux pays latino-américains qui le soutenaient, envoya des rapports contradictoires à son membre du Conseil et à la fin il a voté pour le candidat indien parce que les deux pays appartenaient au groupe des seize pour la paix et le désarmement nucléaire.

III – Le secrétariat international

Le principe fondamental de l'indépendance politique et l'intégrité du Secrétariat dans le système des Nations Unies a été une question très débattue. Dans le cas d'une organisation publique, la vulnérabilité politique de la bureaucratie et de son personnel est beaucoup plus grande que dans les administrations nationales depuis que les nominations, les renouvellements de contrat et les renvois éventuels dépendent non seulement de l'administrateur supérieur, mais peuvent être influencés par l'intervention des gouvernements (ministères des Affaires étrangères ou représentants nationaux).¹⁸ Aux Nations Unies et dans certaines grandes agences (UNESCO en particulier), de telles interventions sont automatiquement acceptées. Ceci a pour effet d'inciter les membres du personnel à se tourner vers leur gouvernement pour résoudre les problèmes qui affectent leur statut personnel. Le favoritisme pratiqué par les gouvernements ou par la direction générale de l'agence, a longtemps ébranlé le moral du personnel et réduit la compétence de ces organisations.¹⁹

Selon les termes d'un ancien fonctionnaire des Nations Unies: « Aucun Secrétaire général, et certainement aucun chef de département, n'a l'instinct de Masada pour résister à ces sortes de pressions. »²⁰ Le même fonctionnaire souligne qu'une large majorité des États membres dans le système des Nations Unies ne comprennent ni ne croient au principe d'une fonction publique indépendante dans leur pays, et préfèrent « un mélange de politisation et de patronnage qui produit une bureaucratie, servant les intérêts du parti politique au pouvoir ». ²¹

L'OACI, cependant, est restée à l'abri de ces pressions puisque l'organisation requiert des spécialistes hautement qualifiés et peu d'administrateurs. Aussi, une politique généreuse de contrats permanents a favorisé jusqu'à récemment un système de carrière de sorte que les pratiques de l'OACI sont différentes de celles de plusieurs autres agences où les nominations, les renouvellements de contrat et les promotions sont la seule prérogative du directeur ou du Secrétaire général.

Népotisme et favoritisme sont remarquablement absents de l'OACI. On imagine mal des administrations nationales faisant des pressions pour obtenir certains postes (excepté les postes de directeurs) ou des membres du secrétariat misant sur des délégués, ou des membres du Conseil pour faire

18. Denyse HARARI et Jorge GARCIA BOUZA, *Permanence and Innovation: The Nature of United Nations Bureaucracy*, London, Croom Helm, 1986, p. 43.

19. Voir *The Role of Personnel Policy in the Present Crisis of the Organizations of the U.N. System*, papier préparé par Roger Barnes (secrétaire exécutif du service civil de la Commission internationale) pour l'Institut mémorial de David Davies au Royaume-Uni.

20. Thomas F. FRANCK, *Nations Against Nation*, New York, Oxford University Press, 1985, p. 114.

21. *Ibid.*, p. 115.

avancer leurs carrières. Il y a, cependant, des implications politiques dans le choix des directeurs et la répartition géographique des cinq postes est maintenant une politique acquise. En fait, le choix laissé au Secrétaire général est strictement limité à dresser une liste de candidats et de fonder sa décision sur la recommandation du Conseil. Pour ce qui est des fonctionnaires soviétiques, le Secrétaire général n'a pratiquement aucun contrôle et accepte le candidat officiel du gouvernement. Cependant, il s'est produit que le Secrétaire général résiste à la pression du Conseil et dans deux cas, Yves Lambert a pu imposer son choix d'un directeur contre celui du Conseil. Le problème était d'autant plus délicat que les candidats dans les deux cas étaient des membres du Conseil.

La nomination d'un directeur qui n'a pas de références souhaitables peut être désastreuse pour n'importe quelle organisation. Cela peut être même gênant pour le pays qui obtient la nomination (comme ce fut le cas lorsqu'un bureaucrate soviétique démissionna de son poste de directeur du Bureau légal avant la fin de son mandat). Par contre, étant donné que les directeurs de l'OACI peuvent servir pour un maximum de huit ans, ces derniers peuvent exercer une influence considérable dans leur domaine de compétence. Il existe plusieurs exemples, tels les juristes exceptionnels qui ont dirigé le Bureau légal. Un de ces titulaires fut le Dr. Eugène Pépin, le premier Secrétaire de la Commission légale qui collabora à la Convention de Paris en 1919 (le précurseur de la Convention de Chicago) et bien que nonagénaire dans les années 80, suivait avec intérêt le travail de l'OACI.

En plus de pouvoir donner son avis dans la nomination des directeurs, le Conseil en application d'une résolution de l'Assemblée, a mis en oeuvre une politique du personnel visant à établir une plus grande équité dans la répartition géographique du personnel professionnel. En terme de pays représentés dans l'ensemble du personnel, il y a certainement une amélioration avec 75 nationalités en 1982 par rapport à 64 en 1978. Néanmoins, le fait indéniable – après plus de 40 ans de recrutement du personnel – est que les principaux pays aéronautiques forment toujours la majorité du personnel. En 1976, le Secrétariat comptait 133 nationaux de 18 pays développés (ou 75 % des professionnels) contre 41 nationaux des pays du Tiers Monde et trois du bloc soviétique. Environ la moitié du personnel provenait de quatre États (Canada, USA, France et Royaume-Uni). Dix ans plus tard, on comptait 156 nationaux de 19 pays développés et de pays nouvellement industrialisés (65 % du personnel), le nombre des nationaux des pays en voie de développement passant à 81 ou 33 % du personnel pendant que le nombre des nationaux du Canada, des USA, de la France et du Royaume-Uni avait baissé à 43 %. Alors qu'en 1976, des contrats permanents étaient encore offerts au personnel, cela n'est plus le cas actuellement. Par conséquent les nominations de mandat fixe permettent de remplacer les fonctionnaires de carrière initiaux par des nationaux des pays non représentés dans le personnel. Alors que le principe du mérite tient toujours, il est évident néanmoins que la nationalité du candidat est devenue le facteur primordial pour sa nomination.

IV – Considérations techniques et politiques

Aucune analyse du processus décisionnel de l'OACI ne peut être complète sans un examen de la Commission de navigation aérienne (CNA). Des six organes subsidiaires du Conseil, deux sont expressément mentionnés dans la Convention. Il y a la CNA et le Comité du transport aérien, tandis que le Comité juridique, le Comité de l'aide collective pour les services de navigation aérienne, le Comité des finances et le Comité de l'intervention illicite, furent établis par l'Assemblée de l'OACI. Cependant, contrairement aux organes subsidiaires du Conseil composés de membres du Conseil ou de leurs suppléants, la CNA est composée de 15 individus (à l'origine 12) qui sont nommés par le Conseil à partir d'une liste de candidats soumis par les États membres. Ils ne siègent pas comme représentants de leur gouvernement mais à titre personnel, à l'exception du Président qui est nommé par le Conseil. La Commission peut être décrite comme un comité d'experts qui, en plus de son rôle consultatif sur des questions techniques, est chargé d'élaborer les normes et pratiques recommandées qu'adopte le Conseil. La Commission est donc au centre de la fonction normative de l'OACI.

Comme dans le cas de l'Assemblée, certains États ont un statut permanent au sein de la CNA (il s'agit de l'Australie, du Canada, de la Chine, des pays scandinaves et du groupe Bénélux-Autriche-Suisse, la RFA, la France, le Japon, l'Espagne, le Royaume-Uni, les USA et l'URSS). Le Conseil est limité dans le choix d'experts qualifiés d'autres pays à cause du nombre disponible de candidats ayant des qualifications requises et une expérience en matière de science et de pratique de l'aéronautique, tel que stipulé par la Convention (article 56).

Il y a eu diverses tentatives pour augmenter le nombre de membres de la CNA afin de permettre, selon les termes du membre délégué au Conseil du Mexique, une représentation équitable entre les pays avancés sur le plan technologique, qui sont maintenant prépondérants à la commission, et les États moins avancés technologiquement mais qui néanmoins ont des experts qualifiés et peuvent contribuer au travail technique de l'organisation.²² L'Assemblée, à la session de 1989, adopta un amendement à la Convention pour accroître le nombre de membres de la CNA à 19, après que les grands États essayèrent en vain de contrecarrer l'amendement avec les mêmes arguments qu'ils utilisèrent quand une proposition fut faite en 1971 pour accroître le nombre de membres de la CNA de 12 à 15. Pour ces États, la qualité de la Commission était plus importante que la quantité et sauf preuve du contraire une augmentation des commissaires de la CNA ne signifierait pas un accroissement de leur qualité. Pour les autres membres du Conseil un plus grand nombre de commissaires serait justifié afin de faire face aux besoins techniques accrus.²³

22. Council Minutes C. Min 124/13, 5 octobre 1988.

23. *Ibid.*

La CNA a eu à prendre des décisions techniques difficiles dans le passé sur des questions qui ont suscité des controverses et qui ont pris du temps pour être réglées. Inévitablement, le choix d'un système international de communications ou de navigation aérienne vu les affirmations parfois contradictoires des concurrents est une tâche assez difficile. Dans les grands enjeux de l'avionique (branche de l'électronique dans le domaine de l'aviation) où le choix d'un système particulier peut engendrer des retombées considérables à un manufacturier particulier, le processus de sélection est encore plus délicat et soumis aux pressions politiques et économiques. À l'OACI de tels choix ont parfois été décidés sur la base de votes des États qui avaient peu d'intérêt dans le résultat, mais ont pu être facilement persuadés de voter pour l'un ou l'autre des concurrents.

Puisque toutes les questions techniques sont soumises à la CNA, ce qui est décidé à la Commission détermine le résultat final du Conseil. Étant donné la complexité des problèmes, la CNA s'en remet à l'avis du groupe d'experts qui d'habitude comprennent des représentants de l'industrie aéronautique, des compagnies aériennes et des pilotes. Certains membres de la Commission dont on ne peut s'attendre qu'ils soient des experts dans tous les domaines sont plutôt enclins à accepter ces avis, ou se tournent vers leurs gouvernements concernant des décisions importantes.

Les acteurs extérieurs de l'industrie sont devenus plus actifs dans une ère de la transnationalisation du monde des affaires, particulièrement dans les domaines de communications et de transports. Pour James Rosenau cela signifie que en plus « des processus... menés par les gouvernements, les relations entre groupes privés peuvent avoir des conséquences importantes sur la tournure des événements ». ²⁴

Du fait que les normes techniques peuvent aller à l'encontre des intérêts économiques et parfois des intérêts politiques lorsque des grands pays aéronautiques sont impliqués, les interventions des acteurs extérieurs sont d'un intérêt particulier. On a constaté que déjà à ses débuts, la CNA a été influencée par des considérations d'ordre politique dans le choix de ses recommandations. ²⁵ Cela ne signifie pas pour autant que ces recommandations ne peuvent être défendues sur des bases techniques. En fait, vu le nombre de problèmes soumis à la CNA, l'on est frappé par la rareté des cas dans lesquels la Commission peut être accusée d'avoir été influencée par des facteurs autres que purement techniques. Ces quelques cas portaient sur des questions importantes et par conséquent méritent une attention spéciale.

Pour citer un exemple vers la fin des années 70, la CNA devait se prononcer sur le choix d'un système d'atterrissage à hyperfréquence (MLS), proposé comme équipement standard pour les aéroports à la fin du siècle. À

24. James ROSENAU, *Interdependence and Transnational Relations*, New York, Nichols Publishing Co., 1980, p. 1.

25. Menachem SHEFFY, « The Air Navigation Commission of the International Civil Aviation Organization », *Journal of Air Law and Commerce*, 25(3), Été 1958, p. 440.

cette occasion, des systèmes incompatibles furent développés par des firmes concurrentes au Royaume-Uni, en France et en Allemagne de l'Ouest et par une équipe américano-australienne. Chaque candidat commercial était fortement soutenu par son gouvernement, qui percevait les avantages économiques et technologiques d'avoir son système choisi dans le monde entier. La proposition française attira peu de partisans et fut rejetée. Après consultations, l'Allemagne de l'Ouest appuya l'offre américano-australienne en échange du soutien d'une technique allemande dans d'autres domaines. Il ne restait donc plus sur la table que le système américano-australien et le système britannique. Les Anglais aussitôt accusèrent l'administration de l'aviation fédérale (FAA) de fournir des données inexactes à la CNA afin de discréditer leur système. En réponse, les autorités américaines accusèrent les intérêts commerciaux britanniques de s'être engagés dans des « lobbying vicieux », dans le but de contester l'intégrité de la FAA et de ses données.²⁶

Après des années de polémiques à la CNA, le choix fut fait selon la procédure autorisée, c'est-à-dire par une réunion technique, à laquelle chaque État membre de l'OACI pouvait participer avant que la décision finale ne soit prise par le Conseil. Lors de cette réunion en 1978, le système australo-américain l'emporta sur le système britannique Doppler par une marge de trois votes contre deux. Le vote final se fit au moyen d'un scrutin secret pour s'assurer que les délégués puissent s'exprimer sans crainte d'éventuelles répercussions politiques ou sans se sentir liés par des engagements.²⁷ Le fond du problème fut résumé par un délégué britannique lorsqu'il nota que « ceux qui participaient au choix final furent confrontés à la tâche impossible d'avoir à étudier quelque 2 000 pages de données opérationnelles et techniques et le temps ne permettait pas une étude adéquate sans avoir participé auparavant au travail préparatoire qui avait duré plusieurs années ».²⁸

Étant donné que plusieurs experts ont conclu à l'époque que le système Doppler présenté par les Britanniques était très avancé et aurait pu être rapidement mis en oeuvre, on peut dire que la décision prise était avant tout un choix politique. Rétrospectivement, il est évident que le processus de sélection était imparfait dès le début. L'OACI désigna dix spécialistes pour évaluer les systèmes concurrents. Malgré le fait que chaque spécialiste fut choisi en fonction de ses compétences et non comme représentant officiel, cinq d'entre eux venaient des pays qui étaient en compétition et chacun d'eux prit logiquement des positions favorisant la proposition de son gouvernement.²⁹ Si l'on tient compte que l'enjeu était estimé à quatre milliards de dollars en

26. Philip J. KLASS, « ICAO Group Picks U.S. Landing System », *Aviation Week & Space Technology*, 24 avril 1978.

27. Le vote secret fut proposé par la France et fortement défendu par le Royaume-Uni et les autres partisans du système Doppler. Le vote à main levée fut proposé par les États-Unis, le Canada et les autres partisans de la proposition américaine.

28. Philip J. KLASS, « Lessons Found in Landing System Fight », *Aviation Week & Space Technology*, 8 mai 1978.

29. *Ibid.*

vente d'équipements, on pouvait s'attendre à un tel résultat. Pendant le processus de sélection, les fabricants de « l'avionique » concernés étaient omniprésents.

Il est peu probable que l'OACI ait retiré quelque enseignement de ce processus de sélection. En fait, la controverse était une répétition du débat lors du choix du VOR/DME comme système de navigation à court rayon d'action à la fin des années 50. À cette occasion, les principaux rivaux étaient une fois de plus le Royaume-Uni et les États-Unis, le premier proposait le système DECA plus adapté aux besoins du trafic européen et les États-Unis, le système VOR/DME. Il était clair à l'époque que les fabricants américains exerçaient des pressions en faveur de leur système.

En conclusion, on peut dire que le processus décisionnel à l'OACI favorise les grands États aéronautiques et par extension leurs compagnies aériennes et manufacturières. Il serait difficile en réalité de concevoir le Conseil ou la Commission de navigation aérienne prenant des décisions qui seraient à l'encontre des intérêts économiques et politiques des grands États aéronautiques. La structure du pouvoir à l'intérieur de l'OACI est stratifiée, dans la mesure où les acteurs les plus influents ont conservé un droit de regard sur les principales questions politiques et autres, qui concernent le développement de l'aviation civile. [*Traduit de l'anglais*]