



FR

CONSEIL DE DIRECTION
88^{ème} session
Rome, 20-23 avril 2009

UNIDROIT 2009
C.D. (88) 7 Add. 4
Original: anglais
mars 2009

Point No. 9 d) de l'ordre du jour: Programme de travail triennal (2009-2011)

Travaux futurs éventuels sur la responsabilité civile pour les services satellitaires

(note préparée par le Secrétariat)

<i>Sommaire</i>	<i>Examen d'une proposition sur la responsabilité civile pour les services satellitaires</i>
<i>Action demandée</i>	<i>Travaux futurs</i>
<i>Mandat</i>	<i>Programme de travail</i>
<i>Degré de priorité</i>	<i>A déterminer</i>
<i>Document connexe</i>	<i>C.D. (88) 7</i>

Introduction

1. A sa 86^{ème} session (2007), le Conseil de Direction a pris note avec grand intérêt des comptes-rendus de réunions récentes présentées par M. Carbone ainsi que de communications du Gouvernement italien parvenu au Président sur ce sujet. Le Conseil a décidé que, en raison de cet intérêt d'une part, et de préoccupations relatives à toute une série d'implications d'autre part, le Secrétariat devrait procéder à des discussions informelles avec les Gouvernements potentiellement intéressés en vue de commissioner, si ces consultations devaient avoir un résultat positif, une large étude de faisabilité.

2. A sa 87^{ème} session (2008), le Conseil a été saisi d'une étude remise par le Professeur Ulrich Magnus (Institut Max Planck et Université de Hambourg) ainsi que d'un document de discussion soumis par M. Bollweg (cf. UNIDROIT 2008 – C.D. (87) 12, Annexes V et VI). Il a également décidé de constituer un Comité *ad hoc* afin de mener d'autres consultations sur la base desquelles une décision définitive serait prise concernant d'éventuels travaux par UNIDROIT en vue d'élaborer un instrument sur la responsabilité civile pour le dysfonctionnement des services satellitaires. Le rapport de la réunion du Comité *ad hoc* susmentionné figure ci-après en Annexe 1, et l'avis de M. Carbone qui n'a pu participer à la réunion du Comité figure en Annexe 2.

ANNEXE 1

**COMITE *AD HOC* DU CONSEIL DE DIRECTION SUR LA RESPONSABILITE CIVILE
POUR LES SERVICES SATELLITAIRES
(Rome, 11 novembre 2008)**

**RAPPORT
DE LA PREMIERE REUNION DU COMITE *AD HOC***

(note du Secrétariat)

1. Le Comité *ad hoc* du Conseil de Direction sur la responsabilité civile pour les services satellitaires a tenu sa première réunion à Rome, le 11 novembre 2008, à 17.30h, au siège de la FAO, avec la participation de MM. Hans Georg Bollweg et Henry Gabriel, du Secrétaire Général (qui a pu participer seulement à la première partie de la réunion) et de Mme Alessandra Zanobetti, Secrétaire Général adjoint. M. Sergio Carbone s'est excusé.

2. Le Comité *ad hoc* a convenu que l'objet de l'étude devrait être limité aux systèmes dits GNSS, à l'exclusion des autres systèmes satellitaires. D'autres questions importantes devraient être clarifiées comme celles de savoir si l'instrument devrait concerner tant les services commerciaux que les services non commerciaux ; s'il devrait régler la responsabilité contractuelle, la responsabilité non contractuelle ou les deux ; si son champ d'application territorial devrait s'étendre à chacun des Gouvernements concernés. En outre, il était acquis que l'instrument devrait tenir compte de l'existence d'autres instruments internationaux déjà en vigueur, comme par exemple la Convention de Montréal.

3. M. Bollweg a indiqué qu'il ne considérait pas qu'un instrument international soit approprié pour le moment, du fait que le seul GNSS susceptible de poser des problèmes tels que ceux envisagés par cet instrument était le système européen Galileo, qui serait probablement mieux réglementé par un ensemble d'instruments bilatéraux entre l'Union européenne et les Etats souhaitant utiliser ce système. Cependant, le Comité *ad hoc* a convenu que dans la perspective de l'interopérabilité entre différents GNSS, l'adoption d'un instrument multilatéral pourrait être envisagée.

4. Le Comité *ad hoc* s'est entretenu des travaux en cours au sein de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) et de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC). M. Bollweg a indiqué qu'étant responsable pour le Gouvernement allemand du suivi des activités de l'OACI en matière de droit privé, il connaissait la décision prise en la matière par l'OACI, dont l'Assemblée Générale avait décidé en septembre 2007 que la navigation commerciale satellitaire était essentiellement une question européenne et qu'il appartenait donc à la CEAC de poursuivre ces négociations en son sein. L'Assemblée Générale avait dès lors décidé de baisser de 1 à 3 le niveau de priorité de ce sujet dans le programme de travail de l'OACI, ce qui – selon son expérience – signifiait l'abandon de toute activité sur ce sujet à l'avenir. Malgré cela, les Directeurs généraux de la CEAC avaient décidé en août 2008 de demander à l'OACI de s'impliquer à nouveau dans la matière et M. Bollweg a souligné qu'il ne voyait pas comment l'OACI pourrait le faire après la décision prise par l'Assemblée en 2007, et qu'en tout cas il n'y avait aucune raison pour que deux organisations internationales s'occupent de la même question.

5. M. Gabriel a suggéré que Galileo ayant été conçu comme un système à la fois commercial et non commercial, un instrument serait souhaitable pour régler le régime de la responsabilité et aussi d'autres questions, afin que les investisseurs potentiels connaissent précisément les implications juridiques de leur position. Cependant, étant donné que d'autres systèmes existants (tels que le système GPS américain) ou en cours d'établissement n'ont pas les mêmes implications au regard de la responsabilité des investisseurs privés, une convention dont l'application serait plus large que le seul système Galileo ne semblerait pas nécessaire pour le moment. C'est pourquoi il pensait que le problème était uniquement européen, sans exclure que la possibilité d'une convention selon les lignes qui avaient été discutées puisse être revue dans l'avenir.

6. M. Bollweg a souligné qu'un instrument d'UNIDROIT ne serait pas prêt à temps pour le système européen de navigation par satellite Galileo puisque celui-ci serait opérationnel dès 2013, et qu'il serait impossible à UNIDROIT de parachever son instrument pour cette date.

7. Le Comité ad hoc a convenu que la publication dans la Uniform Law Review / Revue de droit uniforme des contributions sur les GNSS écrits par le Prof. Magnus et par d'autres contributeurs serait utile et intéressante.

* * *

8. Ayant été empêché de prendre part à la réunion, M. Carbone a communiqué par écrit son opinion aux membres du Comité et au Secrétariat, et a demandé de la joindre au Rapport. Il a souligné que CEAC et éventuellement OACI étaient intéressées à la réglementation des applications basées sur les GNSS, et qu'il estimait opportun qu'UNIDROIT aussi s'occupe du sujet en coopération avec ces organisations, compte tenu également des travaux fructueux qui avaient abouti à la Convention du Cap et au Protocole aéronautique. L'OACI avait décidé de travailler pour le moment sur les accords cadre, les accords bilatéraux et les contrats, sans qu'il soit exclu d'élaborer dans une phase ultérieure une convention internationale, instrument vu comme idéal, quoique non réaliste dans l'état actuel des choses, par la majorité des Etats membres. Il a observé que la navigation satellitaire n'était pas une question strictement européenne, en premier lieu parce que le système GNSS européen couvrira toute la surface du globe et nécessitera cette protection dans le monde entier, et en deuxième lieu parce que les autres systèmes qui avaient été à l'origine conçus pour des usages militaires recevaient déjà des applications commerciales, et que ce serait toujours plus le cas. Il a souligné que l'interopérabilité entre les systèmes était destinée à s'intensifier dans l'avenir avec l'augmentation du nombre des systèmes de navigation satellitaire et de leurs applications, et que l'existence d'un cadre juridique de la responsabilité applicable non seulement entre les opérateurs mais surtout vis-à-vis des usagers finaux qui ne sont pas liés par une relation contractuelle, serait essentiel au développement au niveau global des applications commerciales des GNSS. Etant donné que le système Galileo deviendra opérationnel en 2013, UNIDROIT devrait produire une réglementation complète pour ces questions sans plus attendre. Il était donc d'avis que la question méritait d'être encore étudiée et discutée au sein du Comité *ad hoc*, après avoir obtenu toutes les informations nécessaires sur l'état actuel des travaux au sein de l'OACI et ses perspectives futures. A cet effet, il pensait que le Secrétariat d'UNIDROIT pourrait prendre contact avec l'OACI, compte tenu aussi des excellentes relations et de la fructueuse collaboration qui s'étaient établies ces dernières années entre les deux organisations.

ANNEXE 2

Le fondement d'une convention internationale sur la responsabilité civile dans le domaine des signaux de navigation satellitaire**par Sergio M. Carbone* et Maria Elena De Maestri******1. Introduction**

L'identification de la position précise de personnes et d'objets autour du globe est aujourd'hui un élément clé de l'optimisation de nombreuses activités économiques, comme le transport commercial, la synchronisation des réseaux de communication ou l'agriculture, ainsi que d'activités privées, comme le tourisme ou le renforcement des normes de sécurité tant pour les personnes que pour les biens.

Le système global de navigation satellitaire (GNSS) est bien connu depuis la première exploitation, aux Etats-Unis, du "Global Positioning System (GPS)" qui utilisait des informations basées sur les satellites pour des raisons militaires¹. Puisque le développement technique et opérationnel des GNSS est maintenant dans une phase avancée, et que par conséquent il est possible aujourd'hui d'aller au-delà du champ d'application initial, limité à des buts militaires, et d'envisager une pluralité d'utilisations possibles sur le plan civil, en particulier dans le domaine des transports, il faut s'interroger sur les implications juridiques liées au développement actuel et futur de cette infrastructure.

En effet, actuellement les systèmes globaux de navigation satellitaire jouent un rôle central tant au niveau commercial qu'au niveau institutionnel. Cela signifie que les opérateurs économiques sont en train d'investir dans le développement d'instruments qui permettent l'utilisation du signal dans plusieurs applications et, en même temps, que les Gouvernements et les organisations internationales (par exemple l'OACI, mais aussi les institutions de la Communauté européenne) analysent le cadre juridique actuel afin de décider s'il est en mesure de traiter les questions spécifiques liées à cette matière, ou si une discipline *ad hoc* serait nécessaire.

Effectivement, même si l'utilité de cette technologie ne peut être niée, il est possible d'imaginer plusieurs situations dans lesquelles un dysfonctionnement ou une panne dans la transmission de l'information pourrait engendrer des pertes ou des dommages: on pourrait penser à un accident d'avion, provoqué par une information fautive ou manquante à un point critique des opérations de vol.

Actuellement il n'existe pas de cadre juridique concernant spécifiquement les activités du GNSS, et par conséquent les questions de responsabilité liées à des hypothèses de dysfonctionnement sont couvertes par le droit national applicable. De plus, si on considère que ceux qui ont subi des dommages et ceux qui peuvent être considérés responsables vivent rarement dans le même pays, pour déterminer quel est le droit national applicable il faut se référer au droit international privé du

* Professeur ordinaire de Droit de l'Union européenne, Université de Gênes.

** Doctorante en logistique, transports et territoire, Université de Gênes, C.I.E.L.I.

¹ Outre le GPS aux Etats-Unis, on peut mentionner le GNSS russe GLONASS, l'indien GAGAN ainsi que plusieurs autres initiatives qui sont en train de se développer afin de fournir des services de navigation améliorés et des systèmes complémentaires. Les développements européens concernant WAAS, EGNOS et GALILEO soulignent la nature globale du GNSS et la nécessité d'une coopération continue et d'une complémentarité dans ce domaine.

pays où l'action est intentée. A cet effet, il est d'abord nécessaire de rappeler la distinction fondamentale entre la responsabilité contractuelle, non contractuelle et du fait des produits, à cause de la différence que présentent les règles de conflit applicables à ces matières². Quand une convention de droit international uniforme est en vigueur dans les pays impliqués dans le litige, les règles de droit international privé ne seront pas appliquées et la discipline uniforme sera compétente, exception faite pour les aspects non inclus dans le traité, qui seront régis par les règles de conflit nationales.

Cette étude est focalisée sur les questions de responsabilité non contractuelle liées aux nombreuses applications possibles de la technologie GNSS; le régime de la responsabilité contractuelle ne sera pas analysé. L'examen du cadre juridique actuel doit se baser sur la prémisse que les règles en matière de responsabilité délictuelle et de responsabilité civile pertinentes, quoique non spécifiquement concernant le GNSS, reçoivent actuellement application.

2. Le cadre juridique actuel

En considération de l'absence, constatée, d'une discipline *ad hoc* concernant l'exploitation du GNSS, et vu la possibilité effective d'un dommage provoqué par un dysfonctionnement du système, il est nécessaire de définir le cadre juridique actuel qui couvrirait la responsabilité pour ce type de dommage, afin de démontrer la nécessité d'une discipline uniforme pour tous les Etats ayant recours à cette technologie.

A cet effet, il faut préciser que selon le secteur qui est affecté par l'accident (par ex., pollution maritime, accident d'avion, transactions bancaires, etc.) et la dimension transnationale du cas d'espèce, des règles de responsabilité différentes s'appliqueront.

Pour donner un exemple, nous pouvons considérer que le premier secteur ayant profité des avantages potentiels des systèmes de navigation satellitaire a été, et est encore, le secteur aéronautique. En effet en 1983 l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a créé un Comité sur les futurs systèmes de navigation aérienne (Comité FANS), chargé, entre autres, d'identifier les avantages, les risques et les aspects négatifs que pourrait entraîner l'utilisation des systèmes de navigation satellitaire pour des usages aéronautiques et de formuler des recommandations pour les traiter de façon adéquate. Par la suite, le Comité FANS a été englobé dans les sections de Communications, Navigation et Surveillance/Gestion du trafic aérien (CNS/ATM), avec l'institution du Comité technique d'experts juridiques (LTEP) afin de s'assurer que tous les aspects juridiques pertinents soient pris en considération³.

A cause du degré élevé des normes de sécurité nécessaires dans le secteur aéronautique, il est vite devenu évident que la responsabilité était une question clé pour l'acceptation du GNSS comme une composante structurelle des services du trafic aérien.

² Comme on le sait, la différence entre ces trois types de responsabilité se fonde sur la relation juridique entre le demandeur et le défendeur. En effet, alors que la responsabilité contractuelle, comme son nom l'indique, naît d'un contrat ou d'un accord, et que donc l'autonomie des parties détermine leurs devoirs et droits respectifs, la responsabilité non contractuelle concerne les dommages survenus au dehors d'une relation contractuelle, comme une perte ou des lésions provoquée à un tiers, et doit être réglée par des dispositions législatives. Enfin, la responsabilité du fait des produits impose la responsabilité au producteur ou au vendeur d'un produit qui a provoqué des dommages au cours de son utilisation, indépendamment d'un contrat entre les parties.

³ Pour inclure les utilisations possibles des GNSS, l'OACI a aussi dressé des Normes et pratiques recommandées (SARP) s'appliquant à tous les fournisseurs de signaux.

Des efforts ont été faits pour établir la responsabilité pour de tels dommages sur la base du cadre juridique existant, en se référant aux instruments internationaux et aux lois nationales.

En premier lieu, on a évoqué la *Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux*, qui qualifie le satellite d'«objet spatial» aux fins du champ d'application de la Convention⁴, qui prévoit un régime de responsabilité objective des Etats de lancement pour certains dommages provoqués par un satellite. Cependant, la pertinence de cette Convention est limitée, parce qu'elle établit une responsabilité objective et exclusive des Etats de lancement, sans aucune implication d'autres sujets (privés ou publics) participant à l'exploitation du GNSS; de plus, la Convention se réfère à la responsabilité uniquement pour des dommages provoqués «par» des objets spatiaux, ce qui couvre à l'évidence uniquement les dommages physiques, et exclut par conséquent tout dommage autre que les dommages physiques provoqués par la chute d'objets spatiaux. En dernier lieu, le système de responsabilité objective prévu ne paraît pas être le plus indiqué pour assurer une réparation adéquate pour des événements catastrophiques, parce que le montant de la réparation n'est généralement pas très élevé, ce qui rendrait nécessaire la constitution d'un fonds additionnel de garantie⁵.

La responsabilité pour des dommages provoqués par l'exploitation d'un satellite devrait être établie aussi sur la base de la *Convention de Chicago sur l'aviation civile internationale*⁶, d'après laquelle les Etats, d'une part, ont une souveraineté complète et exclusive sur l'espace qui surmonte leur territoire et, d'autre part, s'engagent à fournir des services de navigation aérienne adéquats, incluant les prestations de navigation aérienne pertinentes, selon les Normes et pratiques recommandées par l'OACI⁷. Sur la base de l'interprétation donnée à l'article 28 de la Convention les Etats contractants sont donc responsables pour les services visant à aider la navigation aérienne et à en accroître la sécurité. De plus, lorsque la Convention a été signée, la référence aux services de navigation aérienne n'incluait pas les services dérivant des systèmes de navigation globale satellitaire, alors qu'aujourd'hui le signal de navigation est fourni dans le monde entier par des transmetteurs localisés dans une zone où les Etats n'ont pas de souveraineté: l'espace.

La plupart des Etats qui offrent ces services doivent en tout cas faire confiance à des signaux dans l'espace qui sont fournis et développés par d'autres Etats, aujourd'hui surtout les Etats-Unis; on peut donc se demander si la mise en œuvre du GNSS ne devrait pas comporter aussi des accords additionnels, établissant un lien entre l'Etat qui fournit le signal depuis l'espace et l'Etat qui a juridiction d'après l'article 28 de la Convention de Chicago. A ce propos il faut considérer que l'article 28 n'empêche pas les Etats contractants de déléguer à un autre Etat la responsabilité pour la mise en place et la fourniture de services de navigation aérienne⁸, mais que la responsabilité de l'Etat délégué est en ce cas limitée aux aspects techniques et d'organisation.

⁴ Voir l'article II de la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par les objets spatiaux, Londres, Moscou, Washington, 29 mars 1972 (Convention sur la responsabilité), qui affirme que «Un Etat de lancement a la responsabilité absolue de verser réparation pour le dommage causé par son objet spatial sur la surface de la Terre ou aux aéronefs en vol». Pour une définition du terme «objet spatial», voir l'article I qui inclut «les éléments constitutifs d'un objet spatial, ainsi que son lanceur et les éléments de ce dernier». Voir aussi la clause d'exemption prévue à l'article VII.

⁵ A cet effet, la solution préférable consisterait dans la mise en place d'un système de responsabilité à deux niveaux, comme celui qui est créé par la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures du 29 novembre 1969 et par la Convention de Bruxelles du 18 décembre 1971 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (Convention FONDS).

⁶ Convention relative à l'aviation civile internationale, Chicago, 7 décembre 1944.

⁷ Voir l'article premier et l'article 28 de la Convention de Chicago.

⁸ Voir l'Annexe 11, par. 2.1, de la Convention de Chicago.

Il faut d'ailleurs signaler que la responsabilité prévue par l'article 28, du point de vue du droit international, ne devrait pas être considérée comme correspondant à la responsabilité civile; cette disposition, en effet, règle les rapports entre Etats et ne donne pas aux personnes privées la base juridique pour une action en justice visant le recouvrement de dommages-intérêts. Ces actions feraient plutôt l'objet de la réglementation posée par la loi nationale applicable, les instruments normatifs européens et les traités internationaux concernant le secteur matériel visé (par ex. le secteur aéronautique) ⁹.

Outre l'exemple du secteur aérien, il y a plusieurs types d'actions en dommages-intérêts qui peuvent être envisagés dans le but d'analyser la possibilité d'une responsabilité civile liée au GNSS, dont le principe base est, en tout cas, que le demandeur doit prouver que l'action fautive du défendeur a causé le dommage. Il faut par conséquent établir de manière claire: i) qu'un devoir juridique de diligence existe; ii) que la partie défenderesse a cette obligation de diligence à l'égard du demandeur; iii) que la partie défenderesse a effectivement violé ce devoir de diligence; iv) que le demandeur a subi un dommage; et v) que le dommage n'a pas été causé par l'action ou l'inaction du demandeur.

Si l'on considère que chaque Etat a des dispositions différentes régissant l'extension de l'obligation de diligence et du recouvrement des dommages, et que le droit applicable sera déterminé par recours aux règles de conflit de l'Etat où l'action est intentée, il est évident qu'un problème de sécurité juridique et de clarté se pose dans ce domaine. Dans l'Union européenne ce problème a été partiellement réduit par le Règlement (CE) n. 864/2007 du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles ¹⁰; cependant le Règlement ne touche pas les différences que présentent les règles matérielles concernant les délits, et n'établit que des règles communes de conflit de lois pour les obligations non contractuelles.

Evidemment, les carences du cadre actuel du régime de la responsabilité civile applicable au GNSS ne sont pas liées uniquement à l'absence complète de dispositions matérielles spécifiques concernant ces questions ou à l'absence de moyens de réparation pour toutes les situations, mais

⁹ En adoptant encore comme modèle de référence le secteur aérien, on peut mentionner la Convention de Varsovie du 12 octobre 1929 pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international; la Convention de Montréal pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international du 28 mai 1999 qui prévoit une responsabilité illimitée en cas de mort ou de lésions de passagers aériens; et la Convention de Rome du 7 octobre 1952 sur les dommages causés au tiers sur la surface par des aéronefs étrangers.

¹⁰ Règlement (CE) N° 864/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles (Rome II), Journal Officiel L 199, 31/07/2007, p. 40. Sur ce sujet voir LUZZATTO R., *Riflessioni sulla c.d. comunitarizzazione del diritto internazionale privato*, dans VENTURINI G., BARIATTI S. (dir.), *Liber Fausto Pocar, Nuovi strumenti del diritto internazionale privato*, Milano, 2009, p. 613; BRAND R.A., *Evolving competence for private International law in Europe: the external effects of internal developments*, dans VENTURINI G., BARIATTI S. (dir.), *Liber Fausto Pocar, Nuovi strumenti del diritto internazionale privato*, Milano, 2009, p. 163; BOGDAN M., *Some reflections Regarding Environmental Damage and the Rome II Regulation*, dans VENTURINI G., BARIATTI S. (dir.), *Liber Fausto Pocar, Nuovi strumenti del diritto internazionale privato*, Milano, 2009, p. 95; DUTOIT B., *Le droit international privé des obligations non contractuelles à l'heure européenne: le Règlement Rome II*, dans VENTURINI G., BARIATTI S. (dir.), *Liber Fausto Pocar, Nuovi strumenti del diritto internazionale privato*, Milano, 2009, p. 309; GAROFALO L., *Diritto comunitario e conflitti di leggi. Spunti sulle nuove tendenze del diritto internazionale privato contemporaneo emergenti dal Regolamento Roma II*, dans VENTURINI G., BARIATTI S. (dir.), *Liber Fausto Pocar, Nuovi strumenti del diritto internazionale privato*, Milano, 2009, p. 413; TONOLO S., *La nuova disciplina di conflitto delle obbligazioni extracontrattuali nel Regolamento (CE) Roma II*, dans *Studium iuris*, 2008, p. 1; DE LIMA PINHEIRO L., *Choice of Law on Non-Contractual Obligations between Communitarization and Globalization. A First Assessment of EC Regulation Rome II - La scelta del diritto applicabile alla responsabilità extracontrattuale tra armonizzazione e globalizzazione. Prime valutazioni del Regolamento Roma II*, *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 2008, p. 5; MUNARI F., *L'entrata in vigore del Regolamento « Roma II » e i suoi effetti sul private antitrust enforcement*, *Dir. comm. int.*, 2008, p. 281; MUNARI F., SCHIANO DI PEPE L., *Liability for environmental torts in Europe: Choice of forum, choice of law and the case for pursuing effective legal uniformity - Responsabilità per danni ambientali in Europa. Scelta del Foro, della normativa e del procedimento giudiziario per perseguire l'effettiva uniformità giuridica*, *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 2005, p. 607.

aussi à l'interaction ambiguë entre les possibilités offertes par les outils qui peuvent être utilisés à cet effet. En effet, si l'on considère les implications des systèmes de navigation satellitaire, avec leur dimension multimodale et la multiplicité des parties prenantes, et si l'on focalise les questions fondamentales de la clarté et de la sécurité juridique, la nécessité d'un cadre complet et exhaustif est une évidence.

3. La justification d'une réglementation internationale

La nécessité d'une réglementation internationale complète est traditionnellement liée aux risques spécifiques qui caractérisent une certaine activité et à la portée internationale des effets de ce risque. Dans cette perspective, d'une part, le GNSS, qui est une activité hautement technologique, présente un facteur de risque élevé; d'autre part, la dimension multimodale des systèmes de navigation satellitaire a comme conséquence que l'extension géographique des dommages provoqués par un dysfonctionnement du système ne sera généralement pas confinée à l'intérieur des frontières nationales d'un seul Etat. En cas de dommages intéressant plusieurs pays, il est par conséquent opportun que la somme pouvant être accordée aux victimes puisse être distribuée de manière équitable à toutes les personnes concernées selon les mêmes critères, indépendamment du pays auquel elles appartiennent, sur la base de règles uniformes contraignantes.

A cet effet, une réglementation internationale se révèle être le seul moyen d'assurer une réparation adéquate, équitable et uniforme aux personnes ayant subi des dommages. Une telle réglementation implique l'unification des règles de fond qui s'appliquent dans les différents pays à la responsabilité civile encourue à la suite d'un événement spécifique, tout en laissant libres ces pays de prévoir sur le plan national n'importe quelle autre mesure additionnelle qu'ils pourraient considérer opportune ¹¹.

Dans cette perspective, la réglementation internationale envisagée ne vise pas à régler les relations interétatiques, mais à offrir la discipline, sur le plan du droit matériel, d'une matière qui est intrinsèquement internationale.

Un débat s'est développé à ce propos pendant les consultations que l'OACI, l'ECAC et UNIDROIT ont consacrées à l'état actuel de la réglementation du GNSS. Dans ce contexte, nous pouvons identifier trois approches possibles à la question de la responsabilité civile: i) approche étroite, qui considère que le régime actuel fixé par le droit national s'adapte parfaitement au GNSS; ii) approche large, d'après laquelle un système universel de responsabilité ou une convention devraient être mis en place; iii) approche intermédiaire, consistant dans une solution contractuelle accompagnée d'un accord cadre, contenant des règles uniformes qui comprendraient des dispositions concernant la responsabilité. Pour la précision, on peut envisager deux versions de cette approche intermédiaire, parce que certains considèrent que ces règles communes devraient être contraignantes, alors que d'autres penchent pour de simples recommandations.

4. Suite: l'approche étroite

Comme on vient de voir, l'approche étroite se fonde sur la considération que le régime juridique actuel est susceptible de régler toutes les questions de responsabilité dérivant du dysfonctionnement des systèmes de navigation satellitaire. Les raisons qui justifient cette position

¹¹ Voir les introductions à: la Convention de Paris de 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.

se fondent sur le fait qu'il n'y a aujourd'hui que deux systèmes en fonction (GPS et GLONASS)¹² qui sont gérés par deux opérateurs publics (USA et Russie) principalement pour des buts militaires, même si leurs signaux sont disponibles pour des utilisations privées et commerciales¹³.

On considère par conséquent que le service de navigation, qui est établi principalement pour des finalités publiques, ne se prête pas à être réglé par des accords (privés ou publics) et que, en considération de l'usage double du signal, public et privé, et de la dimension spécifiquement militaire de la technologie, il serait difficile d'imaginer que les pays dans lesquels ces systèmes ont été développés seraient prêts à s'exposer à une convention internationale sur la responsabilité qui serait le fruit de négociations internationales et en large partie hétéronome. Il faut considérer qu'il est vrai que, actuellement, GPS et GLONASS ont principalement une dimension militaire mais, comme l'on a déjà dit, le marché du GNSS augmente de manière énorme, en s'étendant à tous les secteurs où des informations relatives à la position précise des personnes ou des marchandises est nécessaire, et en encourageant les opérateurs commerciaux à développer des nouvelles applications de cette technologie; ainsi, les systèmes existants ont développé, ou sont en train de développer, un intérêt commercial et civil. Par exemple, la fourniture de services de navigation pour une utilisation de ce genre est déjà un élément fondamental dans le secteur aérien, où le fonctionnement de ces services est fondamental pour les normes de sécurité requis par les autorités nationales.

Sous une optique différente, on a observé que les négociations interétatiques pour la mise en place d'un régime international sur les questions liées à la responsabilité concernant le GNSS se poursuivraient à l'infini, à cause des intérêts divergents des divers Etats. En effet, d'une part les pays fournisseurs de signaux appuieraient un régime international basé sur une limitation de responsabilité qui rendrait possible la couverture de cette responsabilité par une assurance, puisque ces conditions seraient essentielles pour trouver des investisseurs privés et pour stimuler la présence d'opérateurs privés dans le secteur, tandis que, d'autre part, les pays utilisateurs finaux pencheraient pour une restriction de la limitation de responsabilité du fournisseur du signal, et, dans l'hypothèse de limitation de réparation, pour que ce régime soit relativement élevé.

L'objection qu'il est possible de formuler à cet argument consiste dans la constatation que tous les instruments internationaux existant qui règlent la responsabilité se basent sur un compromis entre ces différents intérêts et qu'une solution a toujours été trouvée. Effectivement, bien que les intérêts dont sont porteurs les fournisseurs de signaux et les victimes potentielles du dysfonctionnement du système ne coïncident pas, de même que dans le cas des intérêts des pollueurs et des victimes dans la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (Convention CLC), il est évident que la meilleure solution pour offrir une réparation adéquate dans toutes les hypothèses de dommages est de mettre en place un régime international¹⁴.

Des critiques ultérieures à l'encontre d'une réelle nécessité de l'établissement d'un régime international de responsabilité se basent sur la circonstance que dans de nombreuses hypothèses, même si le dommage provoqué par un dysfonctionnement du système n'est pas subi par le premier utilisateur, qui est lié contractuellement à l'opérateur du système, mais par le deuxième, le

¹² Le système européen (GALILEO) est en construction, selon son plan d'élaboration il devrait être opérationnel en 2013 sous une gestion d'un partenariat public-privé.

¹³ Voir H.G. BOLLWEG, *Initial considerations regarding the feasibility of an international UNIDROIT instrument to cover liability for damage caused by malfunctions in global (navigation) satellite systems*, *Uniform Law Review*, 2008, p. 917.

¹⁴ Voir Académie de La Haye de droit international, Centre d'études et de recherche en droit international et relations internationales, *Les The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, Dordrecht-Boston-London, 1995.

troisième ou le quatrième usager, ces derniers sont en tout cas chacun lié par un contrat à l'utilisateur précédent, le dernier étant lié directement à l'opérateur du système. La meilleure solution serait donc celle qui consiste à régler les demandes d'indemnisation selon la chaîne contractuelle, de manière à ce que chacun des contrats détermine l'existence, le contenu et l'extension respectifs de la responsabilité.

Toutefois, si l'on se réfère aux "événements catastrophiques" qui pourraient se vérifier, comme l'écrasement d'un avion qui provoquerait des dommages aux personnes et aux biens situés sur le lieu de la catastrophe, il est évident qu'il y aurait de nombreuses hypothèses dans lesquelles les victimes ne seraient soumises ni directement ni indirectement à des relations contractuelles reliées à l'opérateur du système et, par conséquent il serait difficile, sinon impossible, de fonder la réparation sur une responsabilité contractuelle.

5. Suite: l'approche intermédiaire, le cadre contractuel

Le Groupe d'étude de l'OACI, conscient des limites évoquées du cadre juridique actuel, qui n'offre pas de discipline complète et cohérente des questions de responsabilité concernant le GNSS, a proposé en 2004 une approche intermédiaire¹⁵. Cette approche est basée sur l'opinion d'après laquelle *"un cadre contractuel peut fournir un lien entre le ou les fournisseurs de signaux et l'Etat ayant juridiction en vertu de l'article 28 de la Convention de Chicago en ce qui concerne les termes et conditions de prestation des services GNSS"*, également pour ce qui concerne la question de la responsabilité.

La recherche de l'uniformité, d'après cette position, serait atteinte par la mise en place d'éléments communs applicables à tous les contrats qui seraient négociés séparément par les différentes parties impliquées dans l'exploitation des applications du GNSS; par conséquent ce cadre offrirait une coordination des relations juridiques des différents acteurs aux stades différents de la fourniture des services GNSS au profit de tous ceux qui pourraient être lésés ou endommagés par un dysfonctionnement du signal.

L'idée d'élaborer des clauses contractuelles et des modèles n'est pas nouvelle dans l'effort d'unifier les règles juridiques concernant un domaine spécifique, et elle est basée sur le besoin de sécurité ressenti par les praticiens; l'acceptation généralisée des normes minimales proposées peut offrir à ce besoin une forme "objective", capable de régler la matière concernée et de primer sur les droits nationaux.

Il est cependant nécessaire de préciser qu'à la base d'une telle discipline contractuelle il devrait toujours y avoir une expression de la volonté des parties, du moins implicite, à être lié par ce cadre.

Le premier aspect négatif de cette solution est donc lié au fait que la nature de l'accord cadre est évidemment volontaire et basée sur le droit national applicable. Par conséquent, le projet de cadre de l'OACI prévoit par exemple que *"la responsabilité de chaque Partie qui ne se sera pas acquittée de ses obligations aux termes du présent contrat sera régie par le régime de responsabilité applicable à ses activités"* et que *"le droit de recours et l'indemnisation d'une Partie peut être limité en proportion de sa faute respective"* si le droit applicable en dispose ainsi. Il est facile de comprendre qu'une solution de ce genre ne pourra ni augmenter la sécurité juridique, ni garantir une réparation adéquate aux victimes lésées.

¹⁵ Voir Rapport final sur les travaux du Groupe d'étude du Secrétariat sur les aspects juridiques des systèmes CNS/ATM, présenté en 2004 à la 35^{ème} Assemblée Générale de l'OACI (OACI docs. A35-WP/75; A35-WP/125).

En effet, l'approche intermédiaire présente deux options séparées et distinctes: une approche souple et une approche contraignante. L'approche souple qu'on vient d'examiner prévoit l'élaboration d'un certain nombre de clauses type, et laisse aux parties le soin de décider si elles veulent y faire recours dans leur contrat ou non. Selon l'approche contraignante, au contraire, le cadre contractuel devrait inclure un certain nombre de clauses communes obligatoires qui s'imposeraient à toutes les parties. Afin de déterminer ces éléments obligatoires, un Accord Cadre entre Etats au niveau gouvernemental est envisagé, dont la nature et les effets obligatoires sont équivoques et incertains. Cependant, même si dans l'Accord Cadre de l'OACI les aspects concernant la responsabilité sont classés comme obligatoires, la disposition correspondante affirme que *"la responsabilité des Parties sera régie par le régime de responsabilité normalement applicable à ses activités, conformément au droit international ou national applicable [...] Au cas où la perte ou le dommage peut être attribué à une défaillance, à un dysfonctionnement ou à une utilisation indue, mais s'ils ne peuvent être imputés sans aucun doute à une partie défenderesse particulière, les parties défenderesses impliquées dans la séquence des événements qui ont provoqué la perte ou le dommage seront tenues conjointement responsables du montant intégral de la perte ou du dommage"*.

L'idée de ce cadre contractuel était aussi de créer un instrument rapidement disponible qui couvrirait toutes les clauses juridiques concernant la gestion du GNSS, harmoniserait les relations entre les parties impliquées, et offrirait une sécurité juridique également pour les tiers lésés ou endommagés par un dysfonctionnement du GNSS. L'Accord Cadre serait basé sur une approche à deux niveaux: il offrirait à la fois un accord réglementaire qui traiterai des questions de droit public, y compris la responsabilité, ainsi que des accords contractuels privés entre les parties impliquées dans l'exploitation du GNSS, qui accorderait un degré très élevé d'autonomie, sous réserve de certains éléments obligatoires déterminés par l'accord réglementaire.

Cette solution ne paraît pas susceptible d'offrir une réponse complète et cohérente aux questions de responsabilité civile. La nature contractuelle comporte le principe d'après lequel le contrat concerne uniquement les parties qui y sont liées, et n'affecte pas des tiers qui n'ont aucune connaissance des négociations entre le fournisseur du service et le fournisseur du signal. Evidemment, il serait inapproprié d'obliger les victimes d'un accident provoqué par le dysfonctionnement d'un système à agir en justice selon des arrangements contractuels auxquels elles n'ont pas pris part.

Comme l'a proposé l'OACI, l'adoption de cet Accord Cadre, accompagné de clauses contractuelles, pourrait constituer une solution intérimaire entre la situation actuelle et la solution à long terme représentée par une convention internationale. En effet, du point de vue pratique, l'adoption d'une convention demanderait plus de temps que celle de l'Accord; en outre, un instrument contractuel permettrait de combler certaines des carences actuelles et faciliterait au même temps la négociation d'une convention, qui pourrait progresser plus facilement à partir d'une solution intérimaire pratique.

Un exemple de cette approche peut être tiré de l'évolution de la réglementation internationale de la pollution par hydrocarbures¹⁶; à ce propos les entités impliquées dans le transport d'hydrocarbures par mer ont mis en place un système sur base volontaire et contractuelle (TOVALOP et CRISTAL) avant la négociation et l'entrée en vigueur d'une convention internationale (les Conventions CLC et FONDS). La raison pour l'adoption d'un système basé sur l'accord privé a été l'anticipation des

¹⁶ Voir S.M. CARBONE, L. SCHIANO DI PEPE, *Uniform Law and Conflicts in Private Enforcement of Environmental Law: the Maritime Sector and Beyond*, Dir. mar., 2009.

effets qu'un régime uniforme pourrait garantir, dans une perspective financière liée à la réparation des dommages à l'environnement.

Il a été noté que même une fois que la convention sera mise en œuvre, les accords privés pourraient conserver leur importance avec un rôle subsidiaire, en offrant une extension du champ d'application et en comblant les lacunes du régime international.

6. Suite: l'approche large, la *nécessité* d'une convention internationale

En ayant à l'esprit les objections avancées à propos de l'aptitude du cadre juridique actuel à la réglementation des services GNSS, et étant donné le grand nombre d'Etats qui devraient autoriser l'utilisation des signaux sur lesquels ils n'ont aucun contrôle, le seul moyen de donner confiance dans le système et d'encourager les privés à investir dans cette technologie serait d'obliger les fournisseurs et les usagers à agir et opérer selon un instrument juridique international contraignant, en particulier une convention internationale. Une telle convention devrait assurer un régime sûr et fiable de la responsabilité civile à l'égard des tiers qui ne seraient liés par aucune relation contractuelle aux sujets impliqués dans la chaîne de la fourniture du signal. En fait, un environnement opérationnel global requiert une solution globale par un instrument de droit international.

A cet effet, les conventions internationales ont la prérogative non seulement de donner une discipline uniforme, mais aussi de prévoir un régime obligatoire pour les situations couvertes par leur champ d'application, en laissant à l'autonomie des parties uniquement la possibilité de l'étendre ¹⁷, et en établissant une structure juridique claire fixant les droits et les devoirs des parties.

Précisément, une des raisons qui poussent vers l'élaboration d'une convention internationale est constituée par le fait qu'un instrument international permet de mettre de côté les tendances politiques des législateurs nationaux, ainsi que la pression économique exercée par les opérateurs privés ou publics dans le domaine spécifique concerné par l'initiative législative ¹⁸.

En transposant cette considération sur le sujet qui nous occupe, et en tenant compte de la nature globale de la technologie GNSS, la nature internationale de la matière est une évidence; cela comporte que plusieurs juridictions différentes sont théoriquement impliquées dans la réglementation du phénomène, chacune d'elles par ses propres lois et ses propres principes, basés sur des finalités politiques et économiques différentes. Par conséquent le seul moyen de pallier à la diversité des procédures et des législations des différents Etats consiste dans la mise en place d'un régime international uniforme, par un accord interétatique, capable de régler la matière concernée de façon indépendante par rapport aux tendances des législateurs nationaux.

Généralement une réglementation internationale uniforme réalise un compromis entre les différentes disciplines nationales d'un secteur particulier, et comporte une compression des législations nationales par l'imposition d'une réglementation uniforme au détriment des intérêts

¹⁷ Dans un tel cas, on aura un problème lié à la valeur. En effet, on ne sait pas si la volonté des parties de rendre le régime uniforme applicable à une situation non couverte par le champ d'application de la convention rend le régime international contraignant avec une référence à toutes ses règles, ou si les parties devraient le repousser en partie, comme expression de l'autonomie des parties.

¹⁸ Voir S.M. CARBONE, *Accordi interstatali e diritto marittimo uniforme (a proposito di un recente scritto di Natalino Irti)*, Dir. mar., 2008, p. 351; R. LUZZATTO, *Metodi di unificazione del diritto marittimo e interpretazione uniforme*, Dir. mar., 1999, p. 147; S.M. CARBONE, *Il diritto marittimo uniforme nell'ordinamento italiano tra codificazione e decodificazione*, Dir. mar., 1999, p. 94; S. BARIATTI, *L'interpretazione delle convenzioni internazionali di diritto uniforme*, Padova, 1986 p. 1 ss.

substantiels sur lesquels sont fondées les lois nationales; cependant, lorsque l' "internationalité" est un facteur intrinsèque de la matière, le régime international est naturellement l'instrument le plus approprié pour fournir un équilibre de tous les intérêts concernés, et les Etats par conséquent n'éprouvent pas la sensation d'être privés de leurs traditions, puisque le secteur spécifique nécessite d'être réglé au niveau international.

Afin d'établir une discipline équitable, les principes de la réglementation internationale doivent s'inspirer, en premier lieu, de ceux d'autres conventions internationales concernant la responsabilité civile que les Etats ont ratifiées, ainsi que par des principes propres des droits internes, sans toutefois qu'ils dépendent, ou qu'ils soient influencés, par des cadres législatifs nationaux.

L'objectif d'un tel instrument est la création d'un cadre juridique qui soit indépendant d'un système juridique et politique national, et qui soit basé directement sur des principes qui sont propres à la communauté internationale mais qui dérivent évidemment de principes de droit interne. Cela permet d'obtenir la meilleure protection des intérêts concernés ainsi que la sécurité du régime applicable, et cela à la fois pour la partie responsable d'un dysfonctionnement du système, que pour les personnes qui en sont lésées.

A cette fin, une convention de droit uniforme offrirait un cadre complet de la matière, et jouerait le rôle généralement reconnu aux lois nationales dans la réglementation d'une question juridique particulière, en fournissant de la sorte des dispositions impératives concernant les aspects les plus importants.

Des impératifs différents guident, en effet, souvent l'action d'un législateur national, qui est porté à poser des règles contraignantes afin de protéger un intérêt particulier, appartenant à une classe déterminée d'opérateurs économiques, pouvant différer d'un Etat à l'autre.

C'est la raison pour laquelle une convention internationale relative à la responsabilité civile en matière de navigation satellitaire devrait réglementer la responsabilité de l'événement dommageable, les types de dommages qui peuvent faire l'objet d'une réparation, les clauses d'exemption de responsabilité, les critères de distribution de responsabilité, la responsabilité conjointe et solidaire et les types de responsabilité et du droit de recours, en établissant des règles communes de caractère obligatoire.

Evidemment, même au niveau international il n'est pas simple de s'accorder sur la réglementation matérielle qui doit être mise en place, à cause des limites posées par les traditions nationales et de l'évolution sociale que les Etats sont prêts à accepter pour atteindre un équilibre des divers intérêts concernés, et des différences que présentent les principes qui sont à la base d'une institution juridique donnée.

En matière de responsabilité civile, même si au niveau international nous pouvons trouver des principes communs (voir les conventions existantes sur les régimes de responsabilité civile), chaque Etat a ses propres règles en matière d'identification de la partie responsable, de la charge de la preuve, de la quantification des dommages à compenser, etc.

En outre, en cas de dommages encourus par des tiers au dehors de toute relation contractuelle, plusieurs conventions internationales relatives à la responsabilité civile prévoient déjà une réparation pour la partie lésée, qui s'appliquerait aussi aux dommages provoqués par le dysfonctionnement du système de navigation satellitaire; bien évidemment ces conventions sont liées à un secteur particulier (par exemple la pollution par des hydrocarbures, le transport de

matériel nucléaire...), et à un type particulier de dommage, qui peut être lié à la fourniture du signal.

A cause de la variété des applications de la technologie GNSS et par conséquent de la variété de régimes internationaux et nationaux qui pourraient s'appliquer, nous considérons qu'il serait préférable d'adopter une convention qui pourrait protéger, dans tous les cas, les victimes d'un dysfonctionnement du système, plutôt que de laisser au hasard l'éventualité de trouver un régime approprié pour leur réparation. Il n'est en effet pas difficile d'imaginer une situation dans laquelle un dysfonctionnement du système pourrait provoquer des dommages différents, comme par exemple un accident impliquant des navires qui auraient des fuites d'hydrocarbures, mais également une voiture qui endommagerait des biens appartenant à des tiers. Dans un cas de ce genre, les victimes du premier type de dommage bénéficieraient d'un régime international uniforme de responsabilité, alors que les victimes des autres types de dommages ne seraient indemnisées que sur la base du droit national applicable, avec toutes les conséquences que cette solution impliquerait quant au montant de la réparation et aux règles régissant la preuve. En même temps, un seul dysfonctionnement du système pourrait provoquer des dommages différents à une même personne, qui serait obligée d'intenter plusieurs actions à l'égard d'une pluralité de défendeurs et selon des règles différentes.

L'unification des règles de responsabilité civile par une convention internationale pourrait éviter que les préjudices provoqués par le même événement (par exemple dysfonctionnement/panne) soient traités de façon inégale, et permettrait de prendre dûment en considération les particularités de l'événement dommageable.

D'un point de vue matériel, afin d'apprécier la nécessité d'une convention il est nécessaire d'analyser les problèmes principaux surgissant du cadre juridique actuel qui seraient réglés par l'instrument international.

En premier lieu, une notion commune de dommage "provoqué par une panne ou un dysfonctionnement du système" n'existe pas; ce qui dans un pays peut être vu comme la conséquence d'un dysfonctionnement du système pourrait ne pas être considéré comme présentant un lien de causalité au système GNSS d'après une autre juridiction. En outre, même l'identification de la partie responsable du dysfonctionnement du système peut différer d'un Etat à l'autre, selon la chaîne des fournisseurs du service.

Un autre problème est lié au fait que, actuellement, les services des systèmes de navigation satellitaire sont fournis par des autorités étatiques. Cela comporte la question de savoir si, et dans quelle mesure, ces autorités pourraient invoquer l'immunité des Etats, s'ils devaient être appelés en justice devant des tribunaux étrangers par les victimes d'un dysfonctionnement du système.

D'après les règles coutumières et les conventions internationales¹⁹ en effet, les Etats, les autorités étatiques ainsi que les agences d'Etats ne peuvent pas être poursuivis en justice devant un tribunal étranger pour les "*acta iure imperii*", ce qui signifie qu'un Etat agit en tant qu'autorité, et non en tant qu'opérateur économique, c'est à dire "*iure privatorum*". Il serait donc fondamental de savoir si l'infrastructure gérée par l'Etat poursuit des objectifs publics ou des activités privées, ou les deux.

Par conséquent, il est raisonnable que lorsque le service du signal est fourni pour des raisons militaires la règle de l'immunité de l'Etat puisse être invoquée, alors que quand l'application a une

¹⁹ Voir la Convention de Bâle sur l'immunité des Etats de 1972 et la Conventions des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens de 2004.

nature purement commerciale les Etats doivent être traités comme des opérateurs économiques ordinaires, qui peuvent être poursuivis en justice pour obtenir la réparation des dommages provoqués par un dysfonctionnement du système. En tout cas, si le problème de l'immunité de l'Etat n'est pas réglé de façon convenable, il est facile de prévoir que, pour ce qui concerne les activités du GNSS, les Etats essaieront d'étendre le principe de l'immunité autant que possible, à cause du montant très élevé des réparations qu'ils risqueraient autrement d'être condamnés à payer.

Un tel problème n'est pas une nouveauté dans le régime de la responsabilité; il s'agit au contraire d'un point focal qui est réglé par des conventions internationales sur des matières spécifiques différentes, qui excluent l'exception de l'immunité de l'Etat afin de favoriser la position des victimes. Nous pouvons citer comme exemple la Convention de Paris de 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, qui dispose à l'article 13 que "si une action en réparation est intentée contre une Partie Contractante en vertu de la présente Convention, ladite Partie Contractante ne peut invoquer son immunité de juridiction devant le tribunal compétent en vertu du présent article, sauf en ce qui concerne les mesures d'exécution", ainsi que l'article 14 de la Convention internationale de 1992 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, d'après lequel "un Etat qui est lié par une déclaration faite en conformité du présent article est tenu, dans les procédures judiciaires intentées devant un tribunal compétent et en relation au respect de l'obligation définie dans la déclaration, à renoncer à l'immunité juridictionnelle qu'il aurait pu invoquer".

Un autre problème provoqué par le cadre juridique actuel concerne la compétence juridictionnelle. Comme on l'a vu, la multiplicité des applications connexes au système satellitaire s'accompagne de la multiplicité des personnes et des biens pouvant être lésés ou endommagés. Par conséquent, d'un côté des tribunaux différents peuvent indemniser de façon différente le même dommage, ce qui peut provoquer une course aux tribunaux qui assurent la réparation la plus élevée, et donnant naissance au problème bien connu du "*forum shopping*"; d'autre part, en l'absence d'un régime uniforme de responsabilité qui identifie le responsable du dysfonctionnement du système, on pourrait se trouver en présence de décisions divergentes dans lesquelles le fournisseur du service ou le fournisseur du signal pourraient ou non être considérés comme la partie responsable du préjudice. Puisque les traités internationaux concernant des matières spécifiques ont généralement une clause de compétence juridictionnelle qui détermine la compétence exclusive d'une autorité juridictionnelle donnée, cette situation fâcheuse sera ainsi évitée.

En relation à cette question, nous pouvons rappeler ce que nous avons observé plus haut en relation aux effets des systèmes globaux de navigation satellitaire et à la nécessité d'un régime contraignant de responsabilité posé par une convention internationale. Nous avons déjà indiqué qu'un cadre contractuel n'offrirait pas de réponse à ce problème, parce que même si la clause de choix de la loi est obligatoire, chaque contrat indiquerait un droit national différent, choisi dans l'intérêt prééminent des parties, qui toutefois souvent n'est pas la meilleure solution pour les victimes. Si l'accord cadre devait indiquer un droit national donné comme le meilleur pour les contrats concernant le GNSS, d'autres problèmes pourraient se présenter: quel est le droit qui pose le meilleur équilibre entre les divers intérêts concernés ? Est-ce qu'il existe un droit national qui traite des questions de responsabilité du GNSS ? S'agit-il de la meilleure solution pour les victimes ? Est-ce que les fournisseurs du service et les fournisseurs du signal vont accepter cette règle ?

Les considérations évoquées nous portent à confirmer que la meilleure solution serait une convention posant un régime de responsabilité uniforme, plutôt que de laisser la matière aux règles de conflit de lois applicables aux services GNSS.

Le dernier aspect qui mérite attention concerne la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière d'indemnisation des victimes d'un dysfonctionnement du système de navigation satellitaire. Il est évident que si une décision ne peut pas être exécutée ni même reconnue dans le pays où sont situés les biens du défendeur, n'importe quel régime de responsabilité serait inutile. Il n'existe aujourd'hui aucun régime international uniforme à cet effet; au niveau européen, les parties pourraient bénéficier du Règlement Bruxelles I, si toutefois la matière devait être considérée comme relevant du champ d'application du Règlement (c'est-à-dire la matière civile et commerciale), ce qui n'est pas clair actuellement.

Puisque dans plusieurs cas les Etats seraient impliqués directement dans des litiges concernant le GNSS, et que les questions concernant cette matière pourraient toucher les principes fondamentaux d'un système juridique, on pourrait imaginer plusieurs solutions dans lesquelles une décision étrangère indemnisant la victime d'un dysfonctionnement du système ne serait pas reconnue ou exécutée.

En passant en revue le cadre juridique actuel, le Groupe d'étude de l'OACI a proposé lui aussi une approche différente au problème de la responsabilité liée au GNSS, et a identifié trois éléments fondamentaux: i) faire en sorte que la doctrine de l'immunité souveraine et les principes connexes ne constituent pas un obstacle à ce que tous les défendeurs potentiels, y compris toutes les parties intervenant dans la fourniture de services GNSS, soient traduits devant le tribunal où la victime d'un accident consécutif à une panne ou un dysfonctionnement du GNSS a intenté une action; ii) établir un mécanisme adéquat d'action en recours; iii) assurer une couverture de dédommagement adéquate au moyen de fonds d'indemnisation du genre de ceux qui ont été établis dans le domaine du transport maritime et dans d'autres domaines (voir la Convention sur les dommages nucléaires).

Comme on l'a vu plus haut, l'OACI n'est pas encore pleinement convaincue de la nécessité, actuellement, d'une convention internationale, mais d'après les remarques que l'on vient de souligner, nous estimons que la réglementation préalable d'une situation qui pourrait se révéler dramatique serait la meilleure solution, à la fois pour augmenter la confiance dans la nouvelle technologie, et pour encourager les investisseurs privés à développer de nouvelles applications.

En effet, même si les normes existantes n'empêchent pas la réparation des victimes en cas de préjudices provoqués par le GNSS, la complexité et l'insécurité de ces dispositions rend difficile, voire impossible, pour les victimes de ces préjudices d'obtenir une réparation équitable, et pour les défendeurs de s'équiper pour l'hypothèse où ils seraient considérés responsables.

7. Quel modèle pour une convention en matière de responsabilité civile?

Une fois qu'on a énoncé les considérations qui fondent la nécessité d'une convention internationale en matière de responsabilité civile pour les services satellitaires, le pas successif consiste dans l'identification d'un modèle pour le projet de convention.

En premier lieu, la convention devrait s'occuper des règles matérielles uniformes en matière de responsabilité civile pour les services GNSS et non des règles de droit international privé. Il est en effet usuel que lorsqu'une réglementation uniforme ne peut pas être réalisée, principalement à cause de la trop grande différence des lois matérielles nationales et de l'impossibilité de résoudre un contraste entre ces disciplines en trouvant un juste équilibre, les Etats trouvent un accord dans l'harmonisation des règles de droit international privé concernant le domaine donné, en prévoyant à la fois des règles de conflit de lois et des règles de compétence juridictionnelle internationale.

Cependant, ce compromis ne satisfait pas pleinement à la requête de sécurité qui caractérise les systèmes de navigation satellitaire, parce que la question de l'identification de la partie responsable et de l'entité de la réparation vont varier d'un Etat à l'autre.

Bien évidemment, une convention internationale ne pourrait pas traiter tous les aspects liés à la responsabilité pour le GNSS; les législations matérielles nationales garderaient un rôle subsidiaire, tandis que les règles internationales n'établiraient que des principes base et poseraient des normes minimales afin d'offrir une protection financière contre les dommages provoqués par un dysfonctionnement du GNSS.

L'analyse des instruments internationaux existant dans le domaine de la responsabilité civile montre que le moyen préférable pour traiter ce type de responsabilité consiste dans sa soumission à un régime de responsabilité objective, canalisé exclusivement envers une seule partie responsable qui soit facile à identifier et fiable sur le plan économique, à l'exclusion de toute autre entité publique ou privée.

Si l'on applique le principe de la responsabilité objective au domaine du GNSS, la partie lésée devrait uniquement fournir la preuve que le préjudice peut être attribué au dysfonctionnement du système, et n'aurait pas à prouver la faute ou la négligence de la partie appelée à l'indemnisation. Selon ce régime la partie lésée est soulevée de la charge de la preuve d'après laquelle elle serait tenue à démontrer que le dommage est dû à un comportement négligent du responsable, et n'aurait à prouver que le lien de causalité entre le dommage subi et le dysfonctionnement du système.

Une fois que la règle concernant la responsabilité est établie, il faut identifier la partie responsable. Etant donné qu'entre le fournisseur du signal et l'utilisateur final on peut envisager une pluralité de rapports en chaîne, l'identification de la personne appelée à la réparation peut se révéler très difficile. Par conséquent la réglementation internationale uniforme doit procéder elle-même à cette identification, par la canalisation de la responsabilité à une partie déterminée, facile à identifier, économiquement fiable et accomplissant l'activité que l'on présume la plus dangereuse. Ce principe a été posé afin d'"internaliser" les coûts dérivant de l'exécution d'activités à risque, en allouant le coût total du remboursement, de la prévention et de la réparation à la partie qui est engagée dans l'activité dangereuse et qui par conséquent crée les conditions provoquant le préjudice allégué.

Le modèle de référence devrait être celui qui est posé par la Convention de Vienne de 1963, ainsi qu'amendée par le Protocole de 1997, qui établit que la responsabilité est canalisée exclusivement sur les opérateurs des installations nucléaires et que la responsabilité de ces derniers est objective, c'est-à-dire que l'opérateur est considéré responsable indépendamment de sa faute. Cela signifie aussi qu'aucune autre personne ne sera considérée responsable pour les dommages nucléaires encourus par les victimes.

La canalisation de la responsabilité vers une seule personne comporte, d'une part, que la responsabilité est attribuée à une personne facile à identifier, économiquement fiable et accomplissant l'activité que l'on présume la plus dangereuse et, d'autre part, elle rend possible l'exclusion de la responsabilité de toute autre partie impliquée dans l'accomplissement de cette activité, du moins envers les tiers, et avec réserve d'une possibilité d'action de recours.

Une convention sur la responsabilité civile du GNSS permettrait aux victimes d'un accident provoqué par un dysfonctionnement du système de navigation satellitaire d'identifier la partie responsable dans la "personne" qui aurait les caractéristiques susmentionnées. Il s'agirait de la meilleure solution tant pour les victimes, à cause de la relation claire entre son rôle de fournisseur du service et les usagers finaux, qui rendrait le responsable facile à identifier et, par conséquent, à

appeler en justice devant le tribunal compétent, que pour la personne tenue à la réparation, parce que le fournisseur du service est le mieux placé pour évaluer et internaliser les coûts de son activité par la stipulation d'une couverture d'assurance appropriée.

Il faudrait cependant introduire des clauses de protection de la partie responsable, afin de mitiger l'impact d'une responsabilité objective canalisée vers une partie déterminée; en premier lieu, il faudrait prévoir les clauses ordinaires d'exemption de responsabilité, comme les hypothèses où l'accident est dû directement à un conflit armé, à des hostilités, à une guerre civile ou à une insurrection, ou à un acte de terrorisme ou n'importe quel acte ayant un caractère analogue, ou encore à un grave désastre naturel de caractère exceptionnel. Ensuite, l'opérateur pourrait être exempté totalement ou partiellement de son obligation de réparation des dommages subis par la personne qui les a provoqués par sa négligence grave ou par un acte ou une omission mis en œuvre avec l'intention de provoquer un préjudice.

On pourrait aussi prévoir des délais pour les actions en dommages-intérêts et des limitations au montant de la réparation; l'entité de la limitation est généralement déterminée non seulement en prenant en considération la valeur du service fourni, mais surtout en faisant référence au marché des assurances et à sa capacité de faire face aux prétentions d'indemnisation des parties lésées. En effet, la pratique internationale prévoit une assurance obligatoire à la charge de la partie responsable, pour un montant du moins équivalent à la limitation susmentionnée, afin que les dommages allégués soient entièrement couverts et que tant les victimes que les responsables soient protégés.

En connexion avec cette clause de limitation, on pourrait attribuer à la partie lésée la faculté d'agir directement contre l'assureur; cette prévision aurait sûrement l'effet de réduire les coûts procéduraux et de simplifier le mécanisme de réparation, en disjoignant le rapport entre l'assureur et la partie responsable-assurée du droit des victimes d'obtenir une pleine réparation.

En considération de l'énormité des préjudices pouvant être provoqués par un dysfonctionnement du système, et ayant toujours à l'esprit l'objectif d'une réglementation internationale dans ce domaine, il serait possible d'envisager la création d'un fonds d'indemnisation supplémentaire. Les modèles de référence sont la Convention internationale de 1971 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FONDS 1971) et la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires, qui prévoient le paiement d'une réparation supplémentaire pour ceux qui ne peuvent pas obtenir un dédommagement complet de la part du responsable.

Alors que d'après la Convention FONDS le fonds est financé par des contributions versées par les entreprises ayant reçu dans les Etats contractants du pétrole brut ou du fioul transportés par voie maritime, la nature spécifique des activités du GNSS et le lien entre les opérateurs privés et les entités publiques dans l'exploitation des systèmes satellitaires permet de considérer que le fonds devrait être financé par les Etats en proportion de l'avantage qu'ils reçoivent de l'utilisation du système.

Pour ce qui concerne les conditions régissant la réparation supplémentaire de la partie qui a subi un préjudice, la règle générale d'après laquelle le droit d'une réparation ultérieure surgirait seulement au cas où la partie responsable et son assureur ne peuvent pas faire face à l'obligation d'endommagement, ou au cas où une clause d'exonération exclurait la responsabilité, peut être transposée au domaine spécifique du GNSS.

Enfin, il faudrait prévoir des dispositions fixant les conditions qui empêcheraient le recours à l'immunité souveraine, afin d'éviter les situations où cette règle empêcherait aux parties de

demander une réparation, et la convention devrait aussi prévoir des critères fixant la juridiction exclusive d'un tribunal, de préférence un tribunal appartenant à un des Etats contractants dans le territoire duquel les préjudices se sont vérifiés.

8. Conclusions

L'analyse des solutions possibles qui concernent la responsabilité dérivant du GNSS permet de mettre en évidence que le cadre juridique approprié d'un régime uniforme applicable à la responsabilité civile pour le fonctionnement du GNSS est une convention internationale de droit uniforme. La nécessité d'un instrument de ce genre est due principalement au fait que ce régime implique des règles contraignantes et n'est pas lié à des actes d'autonomie privée qui ne seraient pas capables: i) de protéger les victimes d'accidents dans un champ spécifique caractérisé par un facteur de risque élevé, et ii) d'introduire un élément de sécurité dans la réglementation de la réparation de dommages de grande entité.

La nécessité d'une convention internationale est même plus forte si on considère les aspects globaux du GNSS, et la large diffusion de cette technologie affectant toutes les activités économiques pertinentes, qui est actuellement dégagée des objectifs militaires originaires. En effet, les différences parmi les systèmes juridiques des Etats sont mises en exergue dans le cas de phénomènes transnationaux, où des dommages importants peuvent être imaginés et des tribunaux différents peuvent être saisis.

Dans ces cas, l'insécurité liée à la nouvelle technologie s'ajoute à la nécessité d'un régime uniforme obligatoire, en tant que meilleure solution pour éliminer les incertitudes et pour équilibrer les différents intérêts impliqués dans l'exploitation des applications basées sur les satellites.

Il faut ajouter que la nature internationale du sujet a comme conséquence que plusieurs ordres juridiques régissent virtuellement le phénomène, chacun d'eux posant ses propres lois et principes basés sur des raisons politiques et économiques différentes. Comme on l'a déjà dit, ces différences dans les réglementations nationales s'accompagnent d'incertitudes pour toutes les parties impliquées dans la fourniture des services; par conséquent, il est nécessaire de mettre en place un régime international, de manière indépendante par rapport aux tendances des législateurs nationaux, et susceptible de répondre aux questions liées aux choix politiques et législatifs des Etats.