

ONZIÈME CONFÉRENCE DE NAVIGATION AÉRIENNE

Montréal, 22 septembre – 3 octobre 2003

Point 6 : Questions de navigation aérienne

CADRE JURIDIQUE DU GNSS

ACCORD-CADRE APPLICABLE À LA MISE EN ŒUVRE, À LA FOURNITURE, À L'EXPLOITATION ET À L'UTILISATION DU SYSTÈME MONDIAL DE NAVIGATION PAR SATELLITE (GNSS) À DES FINS DE NAVIGATION AÉRIENNE

(Note présentée par l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne —
EUROCONTROL — au nom de ses États membres et de ceux de la CEAC¹)

SOMMAIRE

Face au développement technique et opérationnel du système mondial de navigation par satellite, déjà bien avancé, il devient nécessaire de mettre en place un cadre juridique et institutionnel adapté au GNSS. Le présent document décrit les principales caractéristiques d'un cadre juridique appelé à régir la mise en œuvre, l'exploitation, la fourniture et l'utilisation des signaux et services du GNSS, comme l'a préconisé l'Assemblée de l'OACI lors de ses 32e et 33e sessions.

Il a été établi par l'Agence EUROCONTROL, en coordination avec la Commission européenne.

Il a été établi par l'Agence EUROCONTROL, en coordination avec la Commission européenne.

* Les versions anglaise, espagnole, française et russe sont fournies par EUROCONTROL.

¹ Les États membres de la CEAC sont : **Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, ex-République yougoslave de Macédoine, Malte, Moldavie, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie-Monténégro, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie** et Ukraine.

Les 31 États membres d'EUROCONTROL apparaissent en caractères **gras**.

1. INTRODUCTION

1.1 Adoptée lors de la 32e Assemblée, la Résolution A32-20 reconnaissait l'importance des initiatives régionales pour la définition des aspects juridiques et institutionnels du GNSS, ainsi que la nécessité urgente d'élaborer, au niveau régional et mondial, les principes juridiques fondamentaux qui devraient régir la fourniture de services GNSS (comme suite à la Conférence mondiale de Rio sur la mise en œuvre des systèmes CNS/ATM et aux travaux du Groupe d'experts sur la création d'un cadre juridique pour le GNSS (LTEP)) et la nécessité de prévoir, de manière appropriée, un cadre juridique à long terme pour régler la mise en œuvre du GNSS.

1.2 Un Groupe d'étude du Secrétariat a été mis sur pied afin d'élaborer des propositions relatives à ce cadre juridique. Dans son rapport à la 33e Assemblée, ce groupe a indiqué que certains de ses membres pensaient que le dispositif juridique de responsabilité en vigueur, soumis au droit national, pouvait répondre aux besoins liés à l'arrivée du GNSS, tandis que d'autres estimaient qu'un instrument de droit international, de portée mondiale, serait nécessaire pour apporter une solution à long terme. Pour ouvrir la voie, de manière réaliste, à une telle solution, le Groupe a envisagé une formule intermédiaire, c'est-à-dire un cadre contractuel pour le court à moyen terme.

1.3 La 33^{ème} Assemblée générale a chargé le Groupe d'étude de finaliser le concept de « cadre contractuel », à titre de solution intermédiaire, étant entendu qu'il faudrait envisager ultérieurement de conclure une Convention internationale.

1.4 Le présent document a pour but de présenter ce cadre. Il en expose les principaux éléments, tout en tenant compte des besoins régionaux particuliers. Pour l'Europe, il s'agit de la mise à disposition du Complément géostationnaire européen de navigation (EGNOS) et de GALILEO, tandis que d'autres régions auraient leurs exigences propres, l'ensemble étant traité dans le cadre contractuel du GNSS.

1.5 Face au développement technique et opérationnel du système mondial de navigation par satellite, déjà bien avancé, il devient nécessaire de mettre en place un cadre juridique et institutionnel adapté au GNSS. Cela tient au fait que la plupart des États n'interviendront pas directement dans l'exploitation des systèmes ou sous-systèmes GNSS, notamment pour ce qui concerne les segments spatiaux. La navigation aérienne, au sein de ces espaces aériens souverains, dépendra fortement d'infrastructures dont le contrôle direct lui échappera. Avec l'arrivée de différents fournisseurs de signaux GNSS primaires ou de complément, les États devront veiller tout particulièrement à être en mesure de respecter leurs engagements, aux termes de l'Article 28 de la Convention de Chicago.

1.6 Les États doivent s'assurer, entre autres, que les signaux et les services GNSS offerts dans leur espace aérien répondent aux exigences de performances appropriées en termes d'intégrité, de fiabilité, de précision et de continuité, et que leur responsabilité est clairement définie. Il n'existe actuellement aucun cadre complet susceptible de fournir la garantie juridique réclamée par les États ou l'industrie pour assurer le développement et le financement de systèmes CNS/ATM faisant appel aux satellites. Dans un contexte mondial, on ne peut se contenter de s'appuyer sur des lois et des procédures nationales pour relever le défi des progrès technologiques.

2. CADRE CONTRACTUEL

2.1 Pour résoudre les problèmes précités, il conviendra de prendre les mesures suivantes :

- a) une série de contrats de droit privé régissant les relations entre les divers partenaires associés au processus de mise en œuvre, d'exploitation, de fourniture et d'utilisation des signaux et des systèmes GNSS. Les parties jouiraient d'une liberté contractuelle, dans les limites imposées par la nécessité de parvenir à un cadre commun dans un environnement associant plusieurs États;
- b) un accord-cadre, adopté par les États participants, qui comprendrait des dispositions communes pour la mise en œuvre, l'exploitation, la fourniture et l'utilisation des signaux et services sur la base d'un système GNSS donné, pour les besoins de la navigation aérienne au-dessus du territoire des États participants. Il s'agirait principalement des questions de sécurité, de certification, de responsabilité et de compétence.

2.2 Quelle que soit la formule contractuelle retenue, un cadre est indispensable pour bien distinguer les activités de réglementation et de supervision d'un État, de ses fonctions de prestation de services, qui pourraient être déléguées à une entité privée ou constituée en société. L'Accord-cadre stipulerait que les États, conformément à l'Article 28 de la Convention de Chicago, demeurent responsables de la mise en œuvre du GNSS sur leur territoire et qu'ils doivent vérifier que les opérateurs et prestataires de services GNSS se conforment aux exigences définies dans les contrats de droit privé lorsqu'ils exercent leurs activités au-dessus de leur territoire.

2.3 Par conséquent, les États veillent à ce que leurs opérateurs et prestataires de services intègrent dans leurs contrats les éléments communs mentionnés au paragraphe 3.3 ci-dessous. Des contrats isolés, qui ne traiteraient que de la relation des États en tant que prestataires de services, ne suffiraient pas à fournir les garanties demandées par les États pour mettre en œuvre un GNSS dont ils n'auront pas le contrôle. D'où la nécessité d'un cadre général qui servirait de moyen de reconnaissance juridique des éléments obligatoires à inclure dans les contrats. En outre, dans une région réunissant de nombreux États comme l'Europe, cet accord-cadre éviterait une prolifération de contrats quasi-identiques.

3. ACCORD-CADRE ET CONTRATS ASSOCIÉS

3.1 L'Accord-cadre régira non seulement les relations entre États dans le cadre de la fourniture du GNSS mais aussi certains aspects des relations contractuelles qui sont nécessaires pour instaurer un cadre global.

3.2 Le principal objet de l'Accord sera de présenter les éléments communs obligatoires qui devront être inclus dans les contrats intéressant les opérateurs du système et les prestataires de services. Ces éléments communs, dont le nombre sera aussi restreint que possible, sont indispensables à la mise en place du cadre général. L'harmonisation des clauses essentielles de ces contrats permettra d'établir un cadre dans lequel le rôle et les responsabilités de toutes les parties prenantes seront clairs pour tous et les relations parfaitement définies.

3.3 Ces éléments obligatoires, qui sont conformes aux débats antérieurs du Groupe d'étude du Secrétariat de l'OACI, sont les suivants :

- a) conformité aux SARP;
- b) conformité avec la Charte de l'OACI (A32-19) et tout autre document OACI pertinent (par exemple l'Annexe 10 de la Convention de Chicago) pour ce qui concerne la continuité, la disponibilité, l'intégrité, la précision et la fiabilité;

- c) reconnaissance de la responsabilité en cas de faute;
- d) couverture obligatoire des risques;
- e) recours à l'arbitrage;
- f) renonciation au droit d'invoquer l'immunité souveraine;
- g) rôle central de l'OACI en tant que coordinateur mondial.

3.4 L'Accord permettra donc de garantir que les contrats seront conformes aux dispositions pertinentes dudit accord. Il va de soi que pour les autres aspects contractuels, les parties seront libres de conclure les dispositions qu'elles jugeront appropriées.

4. ÉLÉMENTS DU CADRE CONTRACTUEL

4.1 Entité GNSS régionale

4.1.1 Dans les régions où cohabitent de nombreux États, il pourra être nécessaire de désigner un organe de liaison pour examiner les besoins communs à tous les États. L'Europe a estimé que c'était là un élément important d'un cadre contractuel. Cet organe de liaison prendrait la forme d'une entité GNSS régionale. Ce pourrait être un organe existant ou créé expressément. Sa création et son mandat seraient facultatifs, suivant les souhaits des parties intéressées. Cette entité aurait pour fonction principale de faciliter l'expression du cadre contractuel. Elle pourrait favoriser, par des dispositions contractuelles appropriées, l'instauration de relations entre les divers opérateurs du système GNSS et les prestataires de services GNSS dans la région couverte par l'accord. En corollaire, elle devrait également suivre les dispositions contractuelles mises en place conformément à l'Accord.

4.2 Responsabilité

4.2.1 Depuis le début des travaux menés sur les aspects institutionnels du GNSS, la responsabilité est apparue comme une question fondamentale. Le mandat confié au LTEP citait expressément les questions de responsabilité parmi les paramètres à prendre en considération à propos du GNSS, et demandait aux experts d'étudier la nécessité éventuelle de prévoir des dispositions particulières dans un cadre international commun.

4.2.2 L'Accord-cadre permettrait aux États de trouver un juste équilibre entre, d'une part, la nécessité de dédommager des victimes, de manière juste et équitable, au moyen de procédures transparentes, efficaces et cohérentes et, d'autre part, l'intérêt des entités ou personnes responsables de connaître l'étendue de leur responsabilité potentielle. Les dispositions relatives à la responsabilité assureraient la coordination des régimes existants reposant sur la faute, dans la mesure du possible, et éviteraient la multiplication des actions engagées devant des juridictions différentes.

4.2.3 En ce qui concerne le contrat entre l'opérateur et le prestataire de services, l'opérateur conviendrait de fournir un système répondant aux exigences du prestataire de services. Dans le cas où l'opérateur ne pourrait atteindre le niveau de performances requis, sa responsabilité serait engagée, sauf en cas de force majeure.

4.3 Arbitrage

4.3.1 L'un des principaux obstacles auxquels le Groupe d'étude de l'OACI s'est heurté lorsqu'il a tenté de mettre en place un régime de responsabilité universel tient au fait que les États ou les entités publiques hésitent à comparaître devant une juridiction étrangère. Les événements liés au GNSS sont de nature à associer des entités publiques de plusieurs pays. Cela suppose l'instauration d'un régime prévoyant, en principe, une juridiction unique pour chaque événement lié au GNSS, ce qui obligerait le plus souvent une ou plusieurs entités publiques à contourner le principe communément admis d'immunité de juridiction d'un État étranger. Il serait préférable de recourir à des mécanismes d'arbitrage. En effet, avec la création d'une juridiction neutre, aucune entité publique ne se sentirait contrainte de comparaître devant une juridiction nationale étrangère. L'arbitrage est d'ailleurs utilisé de plus en plus dans les affaires de responsabilité mettant en jeu plusieurs États.

4.3.2 Le cadre global rendrait donc l'arbitrage obligatoire pour tous les accidents d'aviation liés au GNSS impliquant plusieurs parties défenderesses, à condition que ces dernières soient toutes ressortissantes d'un État partie à l'Accord.

5. RÔLE DE L'OACI

5.1 Le cadre envisagé, qui prévoit une mise en œuvre au niveau régional, a été conçu en fonction des préoccupations et des attentes des États, et dans l'optique d'une transposition facile entre régions ou sous-régions de l'OACI, moyennant quelques adaptations mineures, les questions de fond étant les mêmes pour toutes les régions.

5.2 Les éléments centraux et communs du cadre global appliqués aux différentes régions pourraient contribuer à assurer une cohérence mondiale des diverses composantes des services GNSS. À cet égard, l'OACI est appelée à jouer un rôle majeur de coordination des différents cadres régionaux au niveau mondial, conformément aux plans régionaux de navigation aérienne et au Plan mondial pour les systèmes CNS/ATM. Elle pourrait assurer en outre la liaison nécessaire entre les fournisseurs de signaux électromagnétiques, les prestataires de services ATS, les instances de réglementation et les opérateurs.

5.3 Cette approche constitue une première étape, qui pourrait évoluer vers un instrument plus complet, de portée mondiale et visant le long terme, qui serait formalisé par une convention internationale, sous l'égide de l'OACI. Un tel instrument de droit international a été reconnu nécessaire à plusieurs occasions dans diverses enceintes, en tant que moyen le mieux à même de régler, entre autres, les questions réglementaires et de responsabilité liées au GNSS. Il devrait donc rester l'objectif premier.

6. CONCLUSION

6.1 Le présent document décrit les principaux éléments d'un cadre juridique pour le GNSS qui a fait l'objet, depuis un certain temps déjà, de débats au sein de l'OACI et en Europe. S'il traite la question d'un point de vue européen, la fourniture des services GNSS étant considérée dans un environnement réunissant plusieurs États, force est de reconnaître que le cadre proposé est conforme aux conclusions des 32^e et 33^e sessions de l'Assemblée de l'OACI, et serait facilement transposable à d'autres régions, la situation en Europe n'étant pas foncièrement différente de celle d'autres régions ou groupes d'États.

6.2 Le rôle central que l'OACI est appelée à jouer, en tant que coordinateur mondial des activités GNSS dans les différentes régions, permettrait de parvenir à une homogénéité mondiale, aspect essentiel pour l'aviation.

6.3 Le cadre global, tel qu'il est décrit dans le présent document, pourrait servir de solution transitoire entre le statu quo et l'élaboration d'une Convention internationale sur le GNSS. La confiance que les divers acteurs retireraient de ce cadre global contribuerait à accélérer la mise en œuvre du GNSS et l'expérience acquise faciliterait l'adoption d'une éventuelle convention.

6.4 Les principaux éléments du cadre contractuel peuvent se résumer comme suit :

- a) relations contractuelles harmonisées entre les parties intéressées, offrant clarté et certitude juridique;
- b) prise en compte des intérêts communs des États intéressés et conditions institutionnelles pour les États permettant la fourniture de services GNSS sur leur territoire;
- c) cadre souple et facile d'accès, couvrant tous les éléments juridiques et institutionnels liés au GNSS au niveau régional;
- d) possibilité pour de nouveaux participants de se joindre facilement au système ;
- e) adaptabilité à l'évolution du système CNS/ATM;
- f) rôle central joué par l'OACI pour résoudre au niveau mondial les questions d'ordre juridique et institutionnel.

7. MESURES À PRENDRE PAR LA CONFÉRENCE

7.1 Les membres de la Conférence sont invités à :

- a) prendre acte de l'approche proposée dans le présent document pour le cadre contractuel global devant servir de base juridique à la mise en œuvre du GNSS;
- b) noter que cette approche, qui suit étroitement les instructions données par l'Assemblée de l'OACI lors de ses 32e et 33e sessions, pourrait servir de base à l'élaboration d'un éventuel cadre institutionnel OACI dans l'avenir;
- c) recommander que l'OACI tienne compte des éléments exposés dans le présent document lorsqu'elle se prononcera sur des travaux relatifs au cadre juridique mondial du GNSS.