

Colloque «Droit de l'espace»

Mercredi 31 Janvier 2007

Intervention de Monsieur Jean-Marc Sauvé, **Vice-Président du Conseil d'Etat**

rédigée en collaboration avec Monsieur Julien Boucher, maître des requêtes au Conseil d'Etat
et Madame Emmanuelle Cortot, auditeur au Conseil d'Etat

Messieurs les ministres,

Mesdames, Messieurs les parlementaires,

Monsieur le Président du Centre national d'études spatiales,

Monsieur le Président de la Cité des sciences et de l'industrie,

Mesdames, Messieurs,

Il y a quelque chose d'insolite,   première vue, à ce qu'un vice-président du Conseil d'Etat vienne ouvrir, aux côtés du président du Centre national d'études spatiales, un colloque rassemblant, dans l'enceinte de la Cité des sciences et de l'industrie, les représentants des principaux acteurs du secteur spatial français et européen. Je crois toutefois qu'une telle rencontre ne doit rien au hasard, et qu'il était conforme au rôle que le Conseil d'Etat assume au sein de nos institutions qu'il ait à se pencher sur le berceau d'une législation française en matière spatiale.

La fonction consultative qu'exerce le Conseil d'Etat à côté de ses attributions de juridiction administrative suprême ne se limite pas, en effet, aux avis qu'il est appelé à rendre sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret dont le gouvernement le saisit ; elle se traduit aussi par la réalisation, à la demande du gouvernement ou de sa propre initiative, d'études sur

des thèmes variés qui sont le reflet des grands défis auxquels sont aujourd'hui confrontés l'administration française ou tel ou tel secteur de notre société. C'est donc tout naturellement que, après que de précédents travaux eurent fait émerger l'idée d'une nécessaire « évolution du droit de l'espace en France » -pour reprendre le titre d'un rapport remis en 2002 au ministre délégué à la recherche et aux nouvelles technologies-, le Premier ministre a demandé au Conseil d'État de conduire une réflexion sur cette question.

A cette fin, un groupe de travail a été constitué, au sein de la section du rapport et des études, sous la présidence de M. Jacques Blot, ancien ambassadeur et conseiller d'État en service extraordinaire. Ce groupe de travail rassemblait, outre des membres du Conseil d'État, des représentants des administrations intéressées, au premier rang desquelles le ministère délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche et le Centre national d'études spatiales ; y participaient également un représentant de la société Arianespace ainsi que des universitaires spécialisés dans la matière. La réflexion du groupe s'est nourrie des contributions de ses membres, mais aussi de nombreuses auditions qui lui ont permis de recueillir notamment le point de vue des institutions communautaires, de l'Agence spatiale européenne ainsi que des principaux opérateurs et industriels du secteur spatial français et européen.

Ce groupe et, après lui, l'assemblée générale du Conseil d'État, laquelle a adopté le rapport qui a été remis au Premier ministre, ont travaillé dans le souci constant de parvenir à des propositions réalistes, susceptibles d'être mises en œuvre dans un délai relativement bref. Ceci impliquait la recherche permanente d'un point d'équilibre entre la satisfaction, d'une part, des intérêts publics dont l'État a la charge et, d'autre part, des légitimes attentes des grands acteurs du secteur spatial – recherche qui, est-il besoin de le souligner, est

traditionnellement au cœur des préoccupations du Conseil d'État, dans ses attributions contentieuses comme dans sa fonction consultative.

Cette méthode de travail et, au-delà, cet état d'esprit ont porté leurs fruits puisque, sur un sujet qui reste bien souvent, pour le juriste, la face cachée de la Lune, ils ont permis d'aller aussi loin qu'il était possible pour le Conseil d'État d'aller, c'est-à-dire jusqu'à l'élaboration d'un avant-projet de loi, qui a été joint en annexe au rapport. Que l'on me comprenne bien : il ne s'agit pas de se réjouir, par principe, d'avoir contribué -si tant est que le Gouvernement et le Parlement en décident ainsi- à enrichir notre législation, déjà fort touffue, d'une facette supplémentaire. Le Conseil d'État, dans son dernier rapport annuel, a assez souligné les effets pervers qui s'attachent à l'inflation normative. Mais ceci ne doit pas nous dissuader de dire, lorsque nous en sommes convaincus, que la loi est nécessaire : or tel est bien le cas dans la matière qui nous occupe aujourd'hui.

*

* *

A ce jour, en effet, la France ne possède pas de législation spécifiquement dédiée aux opérations spatiales, c'est-à-dire aux activités qui ont pour objet de lancer et de guider, dans l'espace extra-atmosphérique, des objets qui permettront ensuite d'offrir au consommateur final un certain nombre de services.

Ce «vide législatif» constitue l'exception, et non la règle. On ne compte plus, en effet, les pays qui se sont dotés d'une loi spatiale nationale : les États-Unis, dès 1984, avec le *Commercial Space Launch Activities Act*, la Russie en 1996 avec la loi fédérale sur les

activités spatiales, mais également l'Allemagne, la Belgique, la Suède, le Chili, le Brésil ou encore l'Australie.

En France, l'absence de législation spécifiquement dédiée aux opérations spatiales surprend d'autant plus que les pouvoirs publics n'ont jamais cessé de montrer leur intérêt pour ces activités. Dès les débuts de la conquête spatiale, en effet, ceux-ci ont pris la mesure de l'enjeu stratégique que représentait la maîtrise de l'espace et de l'intérêt commercial qui pouvait en être retiré. Ainsi Pierre Guillaumat, alors ministre chargé des affaires nucléaires et spatiales, indiquait-il, de manière presque prophétique, le 23 mars 1962, que *« l'utilisation de satellites artificiels donner[ait] aux télécommunications, à leur qualité, à leur portée, à leur rendement, une ampleur qui renouvelle[rait] ou bouleverse[rait] les perspectives de la télévision, de la téléphonie et de la navigation (...) »*.

Les résultats de l'effort consenti depuis cette époque par la France en faveur des opérations spatiales, que ce soit dans un cadre national ou au sein de l'Agence spatiale européenne, sont évidents. Pour n'en citer que quelques traits, on rappellera que la France, à travers le Centre national d'études spatiales, a joué un rôle de premier plan dans le développement des lanceurs Ariane qui ont réussi, dans un environnement commercial très concurrentiel, à faire reconnaître leur fiabilité et leurs qualités techniques.

On relèvera que la France met à la disposition de l'Agence spatiale européenne le centre spatial guyanais de Kourou et y assure, avec le concours du Centre national d'études spatiales, la sécurité des lancements qui s'y déroulent.

On soulignera, enfin, que l'industrie spatiale européenne possède avec la France des liens d'une force particulière, dans le domaine des lanceurs comme des satellites.

Au vu de cet engagement, il ne fait aucun doute que la France est une puissance spatiale de niveau mondial. Les chiffres, d'ailleurs, le confirment. Avec un budget spatial de 1,8 milliards d'euros en 2005, la France se place au troisième rang mondial, derrière les États-Unis et la Russie ; quant au classement européen, elle y occupe la première place.

Face à une telle réussite, il est tentant de voir dans l'absence de loi spatiale française, plus qu'une originalité, une anomalie. Cette situation, pourtant, n'a que l'apparence du paradoxe : elle se comprend parfaitement dès lors qu'on l'envisage comme un héritage de ce qu'Élie Cohen a appelé l'époque du «colbertisme high tech», durant laquelle l'État était, par l'intermédiaire du Centre national d'études spatiales, à la fois le premier actionnaire d'Arianespace, le maître d'œuvre du lanceur Ariane et l'actionnaire de nombreuses entités créées pour commercialiser les utilisations qui pouvaient être faites des satellites ou des sondes envoyés dans l'espace extra-atmosphérique. Dans cette configuration où l'État était en mesure d'exercer un contrôle de fait sur l'ensemble des activités spatiales développées sur son territoire ou avec son concours, il n'y avait rien de paradoxal à ce que l'adoption de règles de droit destinées à régir ces activités n'apparaisse pas comme une priorité.

Cette époque est toutefois aujourd'hui révolue : le secteur spatial s'est transformé, vite et en profondeur. C'est là sans doute la conséquence de l'ampleur considérable prise par l'exploitation commerciale de l'espace : l'explosion du marché des télécommunications et de la télévision par satellite s'est répercutée sur le marché des opérations spatiales et y a augmenté la demande.

Face à cette pression accrue, les industriels ont fusionné, ce qui a conduit à la dilution des participations autrefois substantielles que l'État détenait dans leur capital ; de nouveaux acteurs, sans lien capitalistique avec l'État, se sont imposés sur le marché des opérations spatiales – il n'est à cet égard besoin que de mentionner la société Starsem, constituée en 1996 à partir de capitaux français et russes pour effectuer des lancements à partir du cosmodrome de Baïkonour ; enfin, les acteurs traditionnels du secteur, pour rester compétitifs, ont renouvelé leurs partenariats sous des formes inédites -que l'on pense seulement à l'accord de coopération qui a été conclu le 7 novembre 2003 entre la France et la Russie pour permettre l'exploitation du lanceur russe Soyouz à Kourou-.

En un mot, l'État ne dispose plus aujourd'hui de la prise qu'il avait hier sur le secteur des opérations spatiales. Les logiques colbertistes s'effacent ; il lui faut désormais compter avec des acteurs qui lui échappent et des partenariats qui remettent en cause la place qu'il a longtemps occupée.

Dans ce contexte renouvelé, l'adoption de règles de droit destinées à régir les opérations spatiales devient une nécessité, non seulement pour les opérateurs spatiaux mais aussi pour l'État.

Du point de vue des opérateurs, il est impératif de bénéficier d'un environnement où la sécurité juridique est garantie. C'est là, en effet, l'une des conditions nécessaires pour déployer sereinement et dans la durée des activités économiques qui exigent des investissements considérables. Les pouvoirs publics, qui doivent veiller à garantir l'attractivité du territoire français à l'heure où les entreprises mettent les systèmes juridiques en concurrence, ont eux aussi intérêt à encourager cette forme de sécurité.

Du point de vue de l'État, il est en outre indispensable de s'assurer la capacité de contrôler les opérations spatiales, alors même qu'elles ont vocation, de plus en plus, à être exercées par des acteurs privés, dans le cadre d'activités commerciales et sur un marché concurrentiel.

Il y va, d'abord, du respect par la France des conventions internationales qu'elle a souscrites. A cet égard, l'article VI du traité du 27 janvier 1967 sur l'espace, signé et ratifié par la France, est formel : tout État partie à ce traité a «*la responsabilité internationale des activités nationales dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes*», et doit «*veiller à ce que les activités nationales soient poursuivies conformément aux dispositions énoncées dans le [...] Traité*» ; à cette fin, «*les activités des entités non gouvernementales dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, doivent faire l'objet d'une autorisation et d'une surveillance continue de la part de l'État approprié partie au Traité*».

L'exercice par l'État d'un contrôle sur les opérations spatiales s'impose également compte tenu des risques élevés que celles-ci font peser sur les biens et les personnes et du fait que les dommages éventuellement causés engagent, dans les conditions prévues par la convention du 29 mars 1972, la responsabilité internationale de la France dès lors qu'elle a la qualité d'État de lancement.

Il se justifie, enfin, dans la mesure où la maîtrise des opérations spatiales représente un enjeu de sécurité nationale étant donné l'usage qui peut être fait des satellites d'observation ou de télécommunications.

*

* *

Dans cette perspective, les propositions faites par le Conseil d'État, dont l'avant-projet de loi joint au rapport constitue la traduction normative, s'ordonnent, sans que cette présentation en épuise le contenu, autour de deux grands axes, que je ne rappellerai ici que pour mémoire, dans la mesure où il en sera longuement question au cours des deux tables rondes qui se tiendront cet après-midi.

Il s'agit, d'une part, de donner aux autorités françaises les moyens juridiques d'exercer un contrôle sur les opérations spatiales susceptibles d'engager la responsabilité internationale de la France, en mettant en place un régime d'autorisation préalable de ces opérations.

Il convient, d'autre part, de sécuriser, en lui donnant un fondement législatif, le régime de responsabilité qui résulte actuellement, avec les fragilités inhérentes au procédé employé, des conventions passées entre les différents acteurs du programme Ariane. Ce régime consiste, en substance, à limiter la responsabilité de l'opérateur spatial à raison des dommages causés aux tiers à concurrence d'un plafond, avec obligation pour celui-ci de souscrire une assurance ou de fournir une garantie, et à accorder la garantie de l'État pour les dommages dont le montant excèderait ce plafond.

Il faut y insister : les deux volets de ce diptyque ne se conçoivent pas l'un sans l'autre. C'est la possibilité d'un contrôle effectif sur les opérations spatiales susceptibles d'engager sa responsabilité qui rend acceptable, du point de vue de l'État, la limitation de la responsabilité des opérateurs spatiaux ; et, du point de vue des opérateurs et de leurs cocontractants, c'est ce

régime de responsabilité, dont l'expérience a démontré qu'il était une condition de la viabilité économique des opérations spatiales, qui est susceptible, en retour, de rendre, non seulement légitime, mais attractive, la soumission de leurs opérations au régime d'autorisation dont la mise en place est proposée.

Je ne puis que souhaiter, dans ces conditions, que le Gouvernement s'approprie l'avant-projet élaboré par le Conseil d'État et, après avoir procédé aux arbitrages qui lui appartiennent, saisisse rapidement le Parlement d'un projet de loi relatif aux opérations spatiales. Mais je crois pouvoir me risquer à dire, sans craindre d'être démenti par Monsieur le Ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche, que telle est bien l'intention du Gouvernement.

*

* *

La perspective de l'adoption prochaine d'une telle loi, si elle devait se confirmer, ne saurait toutefois constituer notre seul horizon : il est nécessaire, en effet, de poursuivre la réflexion dans un cadre européen.

Un certain nombre des questions qui se posent en matière spatiale ne peuvent trouver de réponse que dans un cadre supra-national. Il en va ainsi, pour ne citer qu'un exemple, de la question de la surveillance de l'espace extra-atmosphérique, c'est-à-dire du suivi des différents objets qui évoluent dans l'espace. Actuellement, seuls les États-Unis disposent, avec le *North American Aerospace Defense Command* (NORAD), d'un outil adapté pour ce faire. Pourtant, la surveillance de l'espace est devenue une nécessité pour assurer la sécurité

des lancements, compte tenu de l'augmentation du nombre d'objets qui se trouvent dans l'espace extra-atmosphérique, qu'il s'agisse d'objets en fonctionnement ou de débris spatiaux.

Se posera également un jour la question de l'harmonisation du droit spatial applicable dans les différents États européens, notamment en ce qui concerne la propriété intellectuelle, les obligations d'assurance ou de garantie incombant aux opérateurs spatiaux ou encore les normes de construction applicable aux lanceurs et aux satellites.

Ces débats d'envergure européenne ne sauraient toutefois être abordés avant qu'une question plus politique ait été tranchée : celle de la répartition des compétences entre l'Agence spatiale européenne et l'Union européenne en matière spatiale. Ces deux organisations, vous le savez, se distinguent sur plusieurs points : leur mode de fonctionnement, intergouvernemental pour la première et communautaire pour la seconde ; leur expérience dans le domaine spatial, bâtie sur plus de trente ans pour la première, et encore récente pour la seconde. Elles se rejoignent toutefois sur un point : la volonté de faire progresser l'Europe spatiale. L'Agence spatiale européenne l'a montré à travers les efforts qu'elle a consentis depuis sa création, notamment dans le cadre du programme Ariane ; l'Union européenne le prouve aujourd'hui avec son engagement en faveur du programme de navigation par satellite Galileo.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de fixer la ligne de partage entre ces deux organisations. Il s'agit là en effet d'un choix politique, qui exige de prendre en compte, au delà des contraintes juridiques, des considérations stratégiques, économiques et sociales. Je ne peux que souhaiter que le Parlement et le Gouvernement se saisissent de cette question et, de manière plus générale, des enjeux politiques qui se manifestent à travers la définition du droit

applicable aux opérations spatiales. Je ne peux que souhaiter qu'ils prolongent, enrichissent et complètent les travaux qui ont été menés jusqu'à ce jour.

*

* *

En conclusion, je tiens à remercier et à féliciter les auteurs du rapport qui va nourrir les débats de ce jour, Monsieur l'ambassadeur Jacques Blot, Messieurs Terry Olson et Julien Boucher, maîtres des requêtes, et Madame Emmanuelle Cortot, auditeur au Conseil d'Etat.

Je forme des vœux pour que le colloque de ce jour, après le rapport du Conseil d'Etat, contribue à éclairer les enjeux, les options et les modalités d'une politique juridique des activités spatiales. Le droit, on l'aura compris, n'est pas dans cette affaire un corps inerte. C'est un instrument au service d'objectifs qui doivent être débattus, approfondis et clarifiés à la fois dans le cadre interne français et en Europe.
