



L'ÉVOLUTION DU DROIT DE L'ESPACE EN FRANCE

MINISTÈRE

DES
AFFAIRES
ÉTRANGÈRES



MINISTÈRE DES
RECHERCHES ET NOUVELLES
TECHNOLOGIES

L'ÉVOLUTION DU DROIT DE L'ESPACE EN FRANCE

MINISTÈRE DÉLÉGUÉ À LA RECHERCHE
ET AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES

DIRECTION DE LA TECHNOLOGIE
Département « espace et aéronautique »

SOMMAIRE

PRÉFACE	5
Claudie Haigneré, Ministre déléguée à la Recherche et aux Nouvelles Technologies	
INTRODUCTION	7
DISPOSITIONS GÉNÉRALES	21
CHAPITRE 1	23
MISSIONS PUBLIQUES DE RÉGLEMENTATION, D'AUTORISATION, DE SURVEILLANCE ET DE CONDUITE DES ACTIVITÉS SPATIALES	
CHAPITRE 2	52
SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DU MARCHÉ ET DES INITIATIVES PRIVÉES	
DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES	75
CHAPITRE 1	76
LES SERVICES DE LANCEMENT	
Rapport du Groupe 1	
CHAPITRE 2	80
L'OBSERVATION DE LA TERRE PAR SATELLITE	
Rapport du Groupe 2	
CHAPITRE 3	88
RADIOCOMMUNICATIONS ET NAVIGATION PAR SATELLITES	
Rapport du Groupe 3	
LES ANNEXES	95
ANNEXE 1	97
Dispositions générales	
ANNEXE 2	132
Dispositions spécifiques : contributions particulières	
TABLE DES MATIÈRES	141

PRÉFACE

Dans un monde de concurrence exacerbée, le secteur spatial, français et européen, est confronté à de nombreuses mutations et à des enjeux majeurs de compétitivité, de souveraineté et d'indépendance.

A cela, il faut ajouter la privatisation des grands opérateurs et industriels européens dont il convient de mieux appréhender les droits et obligations, plus particulièrement dans leurs nouvelles relations avec l'État.

Le maintien pour la France de son statut de puissance spatiale de premier rang suppose, je le crois, que soit menée à bien, à côté des nécessaires efforts budgétaires et technologiques, la clarification du régime juridique propre aux activités spatiales – qu'il s'agisse du lancement et de l'immatriculation d'objets spatiaux ou de la surveillance des activités spatiales dans leur ensemble.

Je salue à cet égard l'initiative de la direction de la technologie du ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles Technologies, chargé de l'Espace, que j'ai l'honneur de diriger actuellement, de réaliser, conjointement avec le CNES, cette étude approfondie et remarquablement informée sur l'évolution du droit de l'espace en France.

Je tiens à préciser qu'à mes yeux, l'élaboration d'un régime juridique spécifique des activités spatiales comme la volonté de maintenir un CNES fort constitue une étape décisive. Cette étape, que ce rapport et le colloque organisé en mars prochain par le ministère chargé de l'espace contribueront très utilement à préparer, doit ouvrir sur des perspectives nouvelles au plan européen.

Il me semble, en effet, indispensable, dans le cadre de la réflexion que nous menons sur l'avenir de nos activités spatiales, de ne pas dissocier l'enjeu national de l'enjeu européen. L'idée d'une Europe spatiale doit nous guider dans notre réflexion.

Pour répondre à ce grand défi qui s'offre à nous et qui, si nous le relevons, conditionnera pour longtemps le devenir de notre industrie spatiale et, plus largement, le développement économique et social de notre pays, il importe que, comme l'illustre ce rapport, la mobilisation de l'ensemble des acteurs du domaine spatial se poursuive.

Particulièrement sensible à l'honneur qui m'est fait de préfacier ce texte, fruit du travail remarquable mené par l'ensemble des acteurs de la politique spatiale dont je tiens à saluer les efforts, j'adresse à tous mes très vifs remerciements pour ce rapport qui constitue un outil de travail précieux.

Puisse ce rapport et le colloque qui l'accompagne servir de base à une politique spatiale résolue, visionnaire, ambitieuse et lucide, au service de la société tout entière.

Paris, le 12 novembre 2002



Claudie HAIGNERÉ
Ministre déléguée à la Recherche
et aux Nouvelles Technologies

REMERCIEMENTS

Ce rapport d'étude présente les conclusions d'une réflexion sur l'évolution du droit de l'espace engagée en mars 1999 par le directeur de la technologie du ministère chargé de la recherche et conduite sous l'égide du département « espace et aéronautique ».

Elle s'appuie sur des travaux réalisés sur dix-huit mois par quatre groupes spécialisés respectivement dans les domaines des services de lancement, de l'observation de la Terre par satellite, des radiocommunications spatiales et de la navigation par satellite, de la propriété et des sûretés sur les objets spatiaux respectivement placés sous la présidence d'Hervé Loiseau, directeur général adjoint honoraire d'Arianespace, de Jean-Claude Lummaux, secrétaire général du Conseil national de l'information géographique, de Lucien Rapp, professeur à la Faculté de Droit de Toulouse, d'Elda Garrouste, de la direction des programmes et des affaires industrielles du CNES.

Ces quatre groupes ont mobilisé, à un rythme mensuel, la contribution gracieuse de plus de cent experts ou représentants des principaux ministères et organismes publics et privés concernés par les activités spatiales, en France et à l'international, dont on trouvera la liste ci-après. Qu'ils soient ici remerciés de leur contribution à ce travail.

L'Association pour le développement du droit de l'espace en France (ADDEF) a fourni un grand nombre de ces experts issus notamment des milieux universitaires et juridiques.

Il convient aussi de souligner qu'indépendamment du concours indispensable et bénévole de tous ces experts, cette étude doit beaucoup au soutien matériel et financier du Centre national d'études spatiales, de la société Arianespace, du Groupement des industriels français de l'aéronautique et de l'espace (GIFAS) et du courtier en assurances Marsh SA qui ont contribué pour une part significative aux frais de secrétariat et de recherche liés aux travaux des différents groupes.

L'élaboration du présent rapport a été placée sous l'égide d'un comité de rédaction regroupant les quatre présidents de groupes ci-dessus, auxquels se sont joints Luc Dufresne, chef de la division des affaires juridiques du CNES, Yolande Touré, chargée de mission au département « espace et aéronautique », Yolande Quelhas, chargée d'étude à l'ADDEF, secrétaire du comité. Qu'ils soient tous ici remerciés pour l'accomplissement de ce rapport.

La responsabilité de cette rédaction a été confiée à Philippe Clerc, adjoint au directeur du département « espace et aéronautique », qui assume également la fonction de rapporteur de l'ensemble des travaux.

Enfin, le texte a été soumis à un comité de relecture composé de Jacques Serris, directeur adjoint de la technologie, assurant la fonction de président, de Michèle Hannover, conseiller juridique de la direction de la technologie, de Pierre Ulrich, secrétaire général du CNES, de Françoise Bouzitat, secrétaire générale d'Arianespace et de Bertrand du Marais, maître des requêtes au Conseil d'État, jouant le rôle de premier discutant. Qu'ils soient également remerciés pour leurs conseils avisés et leur contribution à ce rapport.

Alain Costes
Directeur de la technologie

INTRODUCTION

JUSTIFICATION ET OBJET DE LA DÉMARCHÉ

L'objectif du présent rapport est de fournir les éléments d'appréciation permettant au ministre chargé de l'espace de se prononcer sur l'opportunité d'élaborer un cadre juridique spécifique aux activités spatiales en France ou d'adapter le cadre juridique actuel.

Considérant les grandes évolutions qui ont marqué le secteur spatial au cours de la dernière décennie, la présente étude se propose d'analyser le droit qui lui est applicable en France, en vue d'identifier les points qui pourraient nécessiter d'éventuelles adaptations du cadre juridique actuel, et notamment au regard des engagements européens et internationaux de ce pays. Sont examinées en parallèle les solutions retenues à l'étranger par d'autres puissances spatiales.

Parmi les évolutions qui ont profondément marqué ce secteur, rappelons en amont : **la libéralisation**² des services de télécommunication, l'avènement et les revers des systèmes globaux privés par constellations de satellites, **la privatisation** d'un grand nombre d'opérateurs ou exploitants – soit par transformation en société commerciale³, soit par sortie du secteur public⁴ – les regroupements industriels au niveau européen (EADS, Astrium, Alcatel Space Industries), les demandes d'accès du secteur privé à de nouveaux marchés (ouverture de Kourou, émergence de systèmes privés d'observation de la Terre), la diversification des fonctions des agences spatiales... En aval, notons l'effort accru pour le développement de nouvelles applications spatiales ou dérivées, soit à finalité commerciale, soit pour satisfaire à des missions d'intérêt général.

Cette réflexion s'est dans un premier temps limitée à l'étude du cadre national afin de se concentrer sur le cœur de la problématique qui, comme il le sera expliqué ci-après, relève essentiellement du droit interne. Il est néanmoins envisagé de prolonger cette réflexion à l'échelle européenne notamment en organisant, sous le patronage du ministre chargé de l'espace en association avec le CNES, l'ESA et les industriels intéressés, un colloque sur le droit de l'espace destiné à consulter plus largement la communauté juridique et spatiale européenne et française.

2. La **libéralisation** d'un secteur consiste en la suppression des monopoles légaux (concession, droits spéciaux, droits exclusifs) ; il s'agit de l'abolition des barrières juridiques à l'introduction de la concurrence. La **privatisation** (contraire de nationalisation) est le transfert intégral ou partiel du secteur public au secteur privé des actions, des **actifs** ou des **activités**. Les deux notions, bien qu'intervenant en pratique souvent de façon concomitante, ne doivent pas être confondues, surtout dans le cas français. Il peut y avoir privatisation (ou nationalisation) dans des secteurs non libéralisés (changement du titulaire public/privé ou changement de majorité dans le capital d'une entité concessionnaire de service public) ou dans des secteurs libres de concurrence (ex : privatisation récente de Renault dans l'industrie automobile, nationalisations des banques en 1981 puis leur privatisation après 1986, l'industrie pétrolière, l'aéronautique civile...). Il peut aussi exister des libéralisations totales ou partielles (réduction des assiettes du monopole ou des missions de service public) sans privatisation de l'organisme (EDF/fourniture aux entreprises, SNCF/ouverture de son réseau interne de télécommunication, France Télécom/activités hors service universel, La Poste/messagerie rapide, branche financière...).

3. Comme c'est le cas pour des organisations coopératives internationales de télécommunication telles que : Intelsat, Eutelsat, Inmarsat, Intersputnik...

4. Arianespace, Spot Image, Intespace...

Les différentes instances de travail

Cette réflexion a été conduite par différentes instances⁵. Un **Comité d'orientation** s'est en premier lieu réuni le 18 mai 1999, à la demande du directeur de la technologie, afin de décider du mandat et de la composition de quatre groupes de travail spécialisés respectivement dans les domaines des services de lancement, de l'observation de la Terre par satellite, des radiocommunications spatiales et de la navigation par satellites, ainsi que de la propriété et des sûretés sur les objets spatiaux. Ces quatre groupes sectoriels ont concentré leurs investigations dans les domaines suivants :

- **Les services de lancements** : le groupe a étudié les contours d'un régime interne d'autorisation et d'exploitation d'un système privé de lancement (y compris la définition des différents niveaux de responsabilité : État, opérateur de lancement, constructeur) et analysé l'évolution des règles du commerce international dans ce secteur (compétences de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Union européenne (UE), accords multilatéraux ou codes de bonne conduite...).
- **L'observation de la Terre par satellite** : les travaux de ce groupe ont porté sur l'étude du cadre juridique d'autorisation et d'exploitation d'un système privé d'observation de la Terre par satellite, de la pertinence du concept de service public, ainsi que des aspects liés aux politiques des données (protection des données, conditions matérielles, juridiques et financières d'accès aux données et à la ressource satellitale, régime de distribution...).
- **Les radiocommunications et la navigation** : dans le domaine des télécommunications, la mission de ce groupe est restée « subsidiaire », notamment par rapport à la DiGITIP⁶, chargée du secteur des télécommunications, qui a préparé le projet de loi LSI inscrit au calendrier prévisionnel (cf. renvoi n° 10 Infra) et relatif à la notification à l'UIT par l'administration française des positions orbitales et des fréquences de systèmes de radiocommunication à satellites. Prenant acte des évolutions récentes des droits national et européen relatives à la libéralisation des télécommunications, ce groupe s'est intéressé aux conséquences qui en résultent pour l'industrie spatiale européenne, ainsi qu'aux adaptations qui pourraient s'avérer utiles pour faciliter l'accès au marché. Il s'est préoccupé également de la navigation par satellites (plus particulièrement dans la perspective du projet européen Galileo) et en particulier des problèmes de responsabilité liés à la survenance d'une défaillance.
- **La propriété et les sûretés sur les objets spatiaux** : ce groupe a étudié les questions relatives à la propriété, aux sûretés et aux voies d'exécution spécifiques aux objets spatiaux, plus particulièrement aux satellites. Des contacts ont été pris avec le ministère de la Justice – bureau du droit européen et international en matière civile et commerciale – afin d'établir une

5. Instances dont la composition est donnée (pages 101 à 105).

6. DiGITIP : Direction générale de l'industrie, des techniques de l'information et des postes, secrétariat d'État à l'Industrie, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

passerelle avec les travaux menés dans le cadre d'Unidroit⁷ sur le projet de Protocole international relatif aux garanties sur les objets spatiaux.

Un **Comité de rédaction** a été constitué en avril 2000. Composé des présidents des quatre groupes de travail, du représentant du CNES et de celui du ministère de la Recherche, il a été chargé de coordonner les travaux de rédaction du rapport de synthèse.

Enfin, ces travaux ont été soumis à un **Comité de relecture**, constitué en juin 2000, composé de représentants du ministère, du CNES, d'Arianespace et d'un membre du Conseil d'État, jouant le rôle de premier discutant. Ces personnes ont veillé à la cohérence globale du rapport. Elles apportent leurs conseils avisés au Comité de rédaction et pourront également contribuer au contenu du rapport sur certains points.

Une démarche commune

Malgré la spécialisation des tâches au sein des différents groupes de travail présentés ci-dessus, l'approche de la problématique s'est structurée dès l'origine autour de **trois grands axes** guidant l'ensemble des réflexions.

■ Le régime d'autorisation des activités spatiales

Les activités spatiales, qu'elles soient publiques ou privées, conduites depuis le territoire national ou par des entités de droit français, doivent faire l'objet d'une autorisation préalable et d'une surveillance continue de la part de l'État français.

Cette obligation internationale de la France est posée par l'article VI⁸ du Traité de l'espace de 1967. Par ailleurs, au sens de l'article VIII du même traité, l'État qui immatricule sur son registre un objet spatial conservera sous sa juridiction et son contrôle ledit objet et tout le personnel dudit objet alors qu'il se trouve dans l'espace ou sur un corps céleste.

Malgré l'essor récent des activités privées, il n'existe pas à ce jour en droit interne de cadre juridique spécifique à ce type d'autorisation, alors même que ces activités engagent, en cas de réalisation d'un dommage, la responsabilité absolue de l'État au niveau international⁹. La multiplication des acteurs, l'intervention de nouvelles relations avec des opérateurs privés, dont certains sont localisés dans des États tiers à l'Union européenne, rendent urgentes la clarification et l'adaptation des liens existant entre l'État et les acteurs privés qui lui sont rattachés.

7. Unidroit : Institut international pour l'unification du droit privé.

8. Article VI du Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes : « les États parties ont la **responsabilité internationale** des activités nationales dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, qu'elles soient entreprises par des organismes gouvernementaux ou par des **entités non gouvernementales**, et de veiller à ce que les activités nationales soient poursuivies conformément aux dispositions énoncées dans le présent traité. 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 présent Traité. En cas d'activités poursuivies par une organisation internationale dans l'espace extra-atmosphérique y compris la Lune et les autres corps célestes, la responsabilité du respect des dispositions du présent Traité incombera à cette organisation internationale et aux États parties au Traité membres de cette organisation ».

9. Article II de la Convention de 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux : « un État de lancement a la responsabilité absolue de verser réparation pour le dommage causé par son objet spatial à la surface de la Terre ou aux aéronefs en vol ».

■ Les activités de service public

De nombreuses activités spatiales opérationnelles à caractère industriel et commercial restent à ce jour soit opérées par des organismes publics ou agences spatiales, soit concédées par ces derniers à des entités de droit privé. Quel statut juridique doit-on accorder à ces activités ? Le concept de service public leur est-il applicable ? Quelle évolution ce concept est-il amené à subir dans le domaine de l'espace, compte tenu de l'évolution du cadre juridique national ou international ? Comment appréhender ce concept par rapport à de nouvelles constructions *sui generis* de type partenariat public-privé, entreprise commune (Art 171 du traité CE) ou Project Finance Initiative en cours d'étude dans de nouveaux programmes, tel Galileo.

■ Le développement du marché

Quel cadre juridique, prenant en compte les impératifs étatiques évoqués ci-dessus, pourrait favoriser un meilleur accès au marché pour les opérateurs et l'industrie spatiale européenne dans son ensemble, notamment face à une concurrence américaine rendue plus compétitive par son propre soutien gouvernemental et sa législation interne, et ce dans le respect, en droit interne, du principe de liberté du commerce et de l'industrie et, en droit communautaire ou international, des règles relatives à la libre concurrence ?

Il convient par ailleurs de bien noter que **la présente étude se limite strictement aux activités spatiales**. Elle exclut donc les questions annexes de son champ d'investigation, notamment les problèmes liés aux fréquences et aux positions orbitales (brouillages, interférences...). Ces derniers relèvent en effet d'un régime propre de l'Union internationale des télécommunications (UIT) et devraient prochainement faire l'objet, en France, d'une loi spécifique¹⁰. Sont également exclus, en aval, les récepteurs ou terminaux usagers ainsi que **les autorisations liées aux services proprement dits**¹¹.

Par exception, seuls les services de l'observation de la Terre et la navigation, ont fait ici l'objet de développements propres. Dans la perspective de leur privatisation et/ou libéralisation éventuelle, il nous a paru opportun d'analyser de telles activités tout en observant qu'elles avaient su, jusqu'à ce jour, se développer dans un cadre juridique empirique et original.

Sur le plan de la méthode, la démarche retenue est d'ordre **consultatif** puisqu'elle associe l'ensemble des acteurs et experts concernés et en particulier les ministères, les agences, les industriels, les juristes spécialisés, les utilisateurs ou leurs représentants.

Elle est également **comparative** en ce qu'elle s'intéresse aux législations spatiales existant au sein d'autres États, aux règles régissant des secteurs voisins tels que l'aéronautique, le nucléaire ou le droit maritime et, plus globalement, au nouvel environnement juridique européen et international, notamment communautaire ou relevant de l'OMC.

10. Cf. *Projet de loi sur la société de l'information (LSI), Chapitre 2^e : Développement des systèmes satellitaires, qui prévoit de compléter le Livre II du Code des postes et télécommunications par un titre VIII intitulé : « Assignment de fréquences à des systèmes à satellites ».*

11. *La communication audiovisuelle par satellite est par exemple traitée par le CSA alors que les télécommunications spatiales relèvent de l'ART...*

Elle est avant tout **exploratoire**, avec pour objet principal la description de l'environnement juridique existant et sa mise en perspective compte tenu des évolutions en cours ou prévisibles. Le présent travail ne suit donc pas une démarche prescriptive : s'il énonce des recommandations générales ou spécifiques, **il n'a pas pour vocation d'imposer tel ou tel instrument juridique particulier. Encore moins constitue-t-il un avant-projet de texte législatif.**

ENJEUX EN PRÉSENCE

Un cadre juridique destiné aux activités spatiales doit impérativement concilier l'intérêt général et les préoccupations parfois divergentes des nombreux acteurs en présence, au-delà de la communauté spatiale *stricto sensu* : les ministères concernés, les opérateurs de lancement et de télécommunication, l'industrie spatiale, l'industrie de la valeur ajoutée, la communauté scientifique, les utilisateurs institutionnels et privés, les citoyens. En cela, les groupes de travail se sont au préalable employés à recenser les multiples enjeux liés à l'élaboration d'un système interne d'autorisation et de contrôle des activités spatiales, sans toutefois s'estimer compétents pour les hiérarchiser.

■ Enjeux de souveraineté

La maîtrise des moyens spatiaux dans toutes leurs composantes (observation, télécommunications, multimédia, navigation...) est un élément clé pour le contrôle de l'information au niveau planétaire, et donc un attribut essentiel pour les États et les organisations inter-étatiques pour le plein exercice de leur souveraineté. A cet égard, un document émis par la Maison Blanche en octobre 1998, le « National Security Strategy for a New Century », précise : « L'espace est apparu, au cours de cette décennie, comme un nouvel outil informationnel global qui possède, pour les États-Unis, des implications étendues dans les domaines politique, diplomatique, militaire et économique. Nous observons une migration sans cesse croissante de capacités vers l'espace, au fur et à mesure que le monde cherche à exploiter l'explosion des technologies de l'information. Les télécommunications, la télémédecine, les transactions financières internationales et les spectacles, l'actualité, l'éducation, la prévision du temps et la navigation, tout cela contribue directement à la force de notre économie et dépend de nos capacités spatiales ».

En France, certains auteurs¹² développent aussi cette thèse selon laquelle l'espace s'intègre dans un enjeu plus global de « dominance informationnelle » en préconisant, pour la France et l'Europe, une stratégie adaptée à l'évolution des techniques.

12. Dans un article paru dans le mensuel « Ciel & Espace » de novembre 2000 et intitulé « Politique spatiale européenne : vite, des décisions », le professeur **André Lebeau** indique que « l'objectif de space dominance affiché par les États-Unis s'inscrit comme une composante d'un objectif plus général de **dominance informationnelle**. Cela concerne aussi bien les activités de service public civil ou militaire, comme la météorologie, la télédétection et l'observation stratégique, que les activités commerciales, dont le document « National Space Policy » émis par la Maison Blanche en 1996 indique qu'elles doivent être soutenues par l'action gouvernementale afin de renforcer la compétitivité économique des États-Unis (...) tout en protégeant leur sécurité nationale et les intérêts de politique étrangère ». Voir également des articles récents du professeur **Jacques Blamont**, de l'Académie des sciences dans le quotidien « Le Monde », le 10 octobre 2000, « L'Espace, enjeu majeur de la société de l'information » et dans la revue *Défense N°11*, janvier 2001 « Espace et Domination ».

Ce concept que l'on résume par l'expression de « space power » est d'ailleurs conforme à notre doctrine nationale de défense qui préconise, selon l'ordonnance du 7 janvier 1959, un concept global de défense fédérant les défenses armée, civile, économique et culturelle.

L'État français, et dans une plus large mesure l'Europe, puissances spatiales de premier plan, disposent actuellement des technologies et ressources nécessaires au maintien de leur autonomie d'accès et de contrôle de ces moyens globaux d'information. Il leur appartient de préserver et de valoriser cette capacité essentielle à l'exercice de leur souveraineté actuelle et future, c'est l'enjeu de nouveaux grands programmes d'intérêt général comme par exemple Galileo (navigation par satellites) ou CosmoSkymed-Pleiades rebaptisé Orfeo (observation haute résolution multicapteurs à usage dual), Ariane 5 Evolution et Ariane 5 Plus (pour un accès autonome et compétitif à l'espace).

Indépendamment des questions liées au financement et au développement technique et industriel de tels programmes, il faut étudier puis proposer un cadre juridique et institutionnel propice à leur exploitation et à leur promotion, que ce soit en droit public ou privé (ou une combinaison des deux). A cet égard, les groupes ont relevé que d'autres puissances spatiales comme les États-Unis, la Russie, la Grande-Bretagne, le Japon, la Suède ou l'Australie ont choisi de se doter d'une législation spatiale interne pour organiser et favoriser leurs activités spatiales.

■ Enjeux liés à l'étendue des responsabilités de l'État

La responsabilité internationale de la France en tant qu'État de lancement pour les dommages causés par les objets spatiaux relevant de sa juridiction est considérable. En effet, selon la Convention de 1972, il s'agit d'une responsabilité sans faute pour les dommages causés au sol, non plafonnée et, vis-à-vis de la victime, solidaire de celle des autres États concernés. Cette responsabilité objective et totale relève au second plan celle des acteurs privés impliqués et dépasse notablement les seules capacités du marché international des assurances.

L'étendue de cette responsabilité n'a pas d'équivalent au sein des branches juridiques voisines (droit nucléaire, droit aérien, droit de la mer...). Indépendamment des accords internationaux passés avec les autres États de lancement concernés, notamment au niveau européen, l'État français doit assurer dans son droit interne, les moyens nécessaires à l'autorisation et à la surveillance des activités spatiales menées sous sa juridiction ainsi que ses possibilités de recours éventuels en cas de poursuite de pays tiers ayant subi, ou dont les ressortissants ont subi, des dommages causés par des entités même privées.

■ Enjeux internationaux et transnationaux

La libéralisation et la privatisation des opérateurs internationaux historiques de télécommunications (Intelsat, Eutelsat...) amène la création de sociétés commerciales classiques susceptibles de choisir la France comme lieu de siège social, comme État d'immatriculation du satellite ou comme administration notificatrice à l'UIT¹³ des fréquences et positions orbitales. Il convient donc de leur réserver un environnement juridique stable, non-discriminatoire et attractif tout en étant vigilant en matière de réciprocité internationale et en préservant

13. UIT : Union internationale des télécommunications.

les intérêts essentiels de l'État, notamment en matière de responsabilité et de sécurité.

La France dispose par ailleurs, sous son contrôle ou sa juridiction, d'importants moyens spatiaux civils, militaires, publics ou privés qu'elle pourrait mieux utiliser et valoriser, grâce à un cadre juridique de politique de données¹⁴ mieux adapté aux besoins de sa politique étrangère de coopération, d'assistance humanitaire et de respect des traités internationaux. A cet égard, il convient de souligner le soutien récemment accordé par la France à l'initiative communautaire GMES (Global Monitoring for Environment and Security) en matière de surveillance et de protection de l'environnement¹⁵, et son utilisation éventuelle dans le contexte de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

La définition d'un cadre juridique interne pour les activités spatiales est par ailleurs un exercice utile et structurant pour l'élaboration d'une doctrine française dans les discussions en cours sur l'évolution du droit de l'espace au sein du Comité pour l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique des Nations Unies¹⁶ (sur le thème des débris, de la définition de l'État de lancement...) ou de toute autre instance internationale connexe concernée (IUT, OMC, Unidroit, OACI, UE, IADC, CEOS...).

■ Enjeux liés à la construction de l'Europe spatiale

L'Europe de l'espace, grâce à des projets phares tels Ariane, Eutelsat ou Eumetsat, a su apporter à la construction européenne des cas exemplaires de réussite, obtenus notamment grâce à la qualité de son industrie et de ses agences, le CNES et l'Agence spatiale européenne (ESA) en particulier, dont l'expérience dans la gestion des grands projets a été déterminante pour la conduite de programmes particulièrement ambitieux sur les plans technique, financier et politique.

L'ESA, créée en 1975 sous la forme d'une organisation européenne intergouvernementale, par ses programmes obligatoires et facultatifs et son rôle d'harmonisation et de coordination des initiatives nationales, a su poser les bases d'une politique spatiale européenne.

Depuis l'Acte unique précisant ses compétences en matière de recherche et développement technologique¹⁷, l'Union européenne (UE) s'implique, pour sa part, de façon croissante dans les affaires spatiales, en se positionnant soit en tant qu'utilisateur, soit en tant qu'entité réglementaire ou politique. Elle s'engage désormais dans la maîtrise d'ouvrage de programmes spatiaux à vocation d'intérêt général (système de navigation par satellites Galileo, initiative GMES pour la gestion de l'environnement et de la sécurité...), qui lui donnent l'occasion

14. La politique de données peut s'entendre ici comme l'ensemble des règles d'accès, de diffusion et de protection des données d'origine satellitales, notamment les aspects liés à la tarification et aux droits de reproduction.

15. Les trois volets de GMES explicités dans la communication de la Commission COM(2000) 0597 en date du 27 septembre 2000, « L'Europe et l'Espace : ouvrir un nouveau chapitre », concernent les domaines suivants :

- la mise en œuvre des accords internationaux sur l'environnement global, en particulier ceux concernant la lutte contre l'effet de serre ;

- la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement à l'échelle régionale, analyse des contraintes associées pour la société et des aspects liés à la sécurité ;

- l'anticipation ou prévention des risques naturels et industriels.

16. Acronyme : CUPEEA ou COPUOS en anglais.

17. Qui ajoute au Traité de Rome instituant la Communauté européenne un titre XV intitulé « Recherche et développement technologique », articles 130 F et suivants (devenus titre XV, articles 163 et suivants sous la numérotation du traité d'Amsterdam).

de se forger une expérience en matière de gestion de grands programmes opérationnels et d'élaborer une doctrine propre en matière de services d'intérêt général (notion de partenariat public-privé, création d'une entreprise commune au sens de l'article 171 du traité CE, Project Finance Initiative...), exercice qui ne sera pas sans influence sur l'évolution de la notion de service public en France.

S'agissant du droit communautaire, et en particulier de l'évolution du droit de la concurrence, il faudra veiller à favoriser le développement de systèmes spatiaux innovants et compétitifs en préservant un cadre de soutien public approprié et proportionné pour l'industrie européenne.

Enfin, il convient de souligner que ni l'Union européenne, ni l'Agence spatiale européenne ne sont signataires du traité de l'Espace de 1967 qui fixe le cadre général du droit de l'espace sur la scène internationale.

L'ESA est liée au droit de l'espace par une déclaration d'acceptation aux droits et obligations nés de la Convention de 1972 sur la responsabilité pour les dommages causés par les objets spatiaux. Notons cependant qu'aux termes de la Résolution du Conseil sur la responsabilité juridique internationale de l'Agence spatiale européenne adoptée le 13 décembre 1977 (ESA/C/XXII/rés.3) cette responsabilité est dans tous les cas répercutée intégralement sur ses États membres). Par ailleurs, s'agissant d'Ariane la responsabilité de l'Agence spatiale européenne se limite aux tirs de qualification en vertu des accords CSG passés entre le Gouvernement français et l'Agence spatiale européenne et de la déclaration de certains États européens sur la phase de production Ariane (1980).

Ainsi, au regard du droit international public, l'ESA et l'Union européenne ne sont pas considérées comme des « États de lancement » à part entière. Ces organismes ne sont pas investis de compétence propre à réglementer, de leur initiative, en droit spatial, et ce indépendamment des questions juridiques liées au respect du principe de spécialité et des limites communautaires inhérentes aux services et à la subsidiarité. Les États membres de l'ESA et de l'UE doivent de leur côté respecter les normes des organisations européennes auxquelles ils participent, et notamment s'obliger, dans leur législation, à favoriser l'action de la communauté et de s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des buts des traités communautaires¹⁸.

Dans ces conditions, il est souhaitable que les États européens concernés tendent à harmoniser leur cadre juridique spatial interne en cohérence avec un droit communautaire qui reprend toute sa place dès que l'on se place notamment au niveau des services et des applications spatiales. L'Allemagne a déjà fait d'importants efforts en ce sens en organisant une large concertation de la communauté spatiale européenne dans le cadre de son initiative Project 2001. La France, compte tenu de son rôle moteur dans les activités spatiales européennes, ne saurait être absente dans ces réflexions juridiques. La présente étude se propose donc d'aider une participation française active à de tels débats.

Pour conclure sur ces enjeux européens, il faudra garder à l'esprit que la question des relations ESA/Union européenne fait actuellement l'objet d'un débat politique et institutionnel de haut niveau dans le prolongement des deux résolu-

18. Article 10 du traité CE nouvelle numérotation (ex article 5).

tions sur « une stratégie européenne cohérente pour l'espace », prises conjointement par le Conseil de l'Union européenne et celui de l'ESA, la première, le 2 décembre 1999¹⁹ et la seconde, le 16 novembre 2000, et jalonnées depuis par le programme Galileo²⁰ et l'initiative GMES.

■ Enjeux industriels et commerciaux

Ces enjeux concernent non seulement l'**industrie spatiale** en tant que telle mais également l'**industrie aval des applications** aujourd'hui en plein essor. L'industrie spatiale, y compris les opérateurs, représente en soi un enjeu économique et social important²¹. Ainsi, la puissance publique doit-elle se préoccuper de permettre à cette industrie de conserver sa capacité d'innovation, sa compétitivité ainsi que son autonomie sur le plan international. En effet, même si le concept de politique industrielle de l'État peut prêter à débat, un consensus demeure en France et en Europe quant à la possibilité de soutenir le développement des moyens spatiaux et leurs applications, notamment par l'octroi d'aides à la R&D et l'instauration d'un cadre juridique favorable.

Parmi d'autres préoccupations, on notera la nécessité, pour la commande publique comme pour l'industrie et le consommateur en général, de maintenir une diversité d'approvisionnements européens dans ce secteur et d'éviter la constitution de monopoles sous contrôle extérieur. Compte tenu de l'ouverture de ce secteur à de nouveaux acteurs et de son caractère transnational, tout soutien public aux industriels doit néanmoins s'insérer dans un cadre juridique dans lequel le principe de libre concurrence est de plus en plus présent à l'échelle communautaire ou mondiale (OMC).

Il faut aussi, dans la même lignée, veiller au maintien d'un sain équilibre entre les grands maîtres d'œuvre européens, porteurs de grands projets internationaux, et les équipementiers, PME-PMI, dépositaires d'un savoir-faire et d'un dynamisme indispensables pour le développement de ces projets.

Enfin, il est indispensable de s'assurer que tout grand projet commercial, initié par l'industrie française ou européenne, puisse avoir le choix d'élire une juridiction française ou européenne offrant un cadre juridique sécurisé et familier, en alternative à des législations extérieures qui présenteraient certaines contraintes discriminatoires (protectionnisme, restrictions à l'exportation, perte de contrôle...).

Indépendamment des enjeux industriels propres au secteur spatial énoncés ci-dessus, il faudra également veiller à promouvoir en Europe une industrie de

19. JOCE 375 du 24.12.1999. La résolution invite la Commission et l'Exécutif de l'Agence spatiale européenne à élaborer, en utilisant un cadre consultatif commun, un document global exposant une stratégie européenne cohérente pour l'espace. Ce document global intitulé « l'Europe et l'espace : ouvrir un nouveau chapitre » a été transmis par la Commission au Conseil le 28 septembre 2000 sous la forme d'une communication. Il annonce une stratégie qui s'articule autour de trois objectifs : renforcer l'assise des activités spatiales (accès à l'espace, base technologique et industrielle suffisante...), accroître les connaissances scientifiques en vue de mieux comprendre notre planète et son atmosphère, le système solaire et l'univers, faire bénéficier les marchés et la société des capacités techniques de la communauté spatiale (impliquer les utilisateurs, soutenir de nouvelles applications...). La Commission envisage de jouer un rôle actif dans la mise en œuvre de cette stratégie "en mettant en place les conditions politiques et réglementaires nécessaires aux activités spatiales, conformément aux politiques communautaires et en soutien à celles-ci."

20. Programme européen de navigation par satellites. Le lancement de la phase de développement a été autorisé par le Conseil (UE) des Transports du 5 avril 2001. Le programme de « développement et de validation » a été décidé à hauteur de 550 millions d'euros lors du conseil de l'Agence spatiale Européenne réuni au niveau ministériel à Edimbourg les 14 et 15 novembre 2000. Le Conseil transport de l'UE du 27 mars 2002 a pour sa part débloqué 550 millions d'euros supplémentaires, dont 100 millions d'euros pour la mise en place de l'entreprise commune (art 171 du traité) chargée de gérer le projet, pour boucler le budget de 1,1 milliard d'euros prévu pour cette phase.

21. Pour la seule année 1998, l'effectif travaillant en France se montait à 13 100 personnes pour un chiffre d'affaires de 2 milliards d'euros (dont 48 % commercial, 38 % civil et 14 % militaire) – source Eurospace.

biens et de services en aval performante et capable de valoriser les moyens spatiaux actuels ou à venir (opérateurs de télécommunications, fabricants de récepteurs, systèmes de traitement des données, nouvelles applications). En effet, il est généralement admis que le chiffre d'affaires généré par ce secteur est, en volume, dix fois plus important que celui des activités spatiales amont (source Euroconsult). Aussi, le développement de cette industrie à valeur ajoutée peut-elle être encouragée le cas échéant grâce à un cadre juridique favorisant l'accès aux données et aux moyens spatiaux publics.

■ Enjeux stratégiques, de sécurité et de défense

Les systèmes spatiaux jouent un rôle déterminant pour la Défense dans ses fonctions de commandement, de communication, de renseignement et de conduite des opérations²². Afin de satisfaire à ses missions²³, cette dernière s'appuie non seulement sur ses technologies propres²⁴, développées sur ses budgets et potentiellement transférables, sous certaines conditions, au secteur civil et commercial, mais aussi sur des moyens spatiaux civils pour lesquels elle doit avoir un accès autonome, voire prioritaire, garanti en toutes circonstances. Aussi, convient-il de maintenir une industrie domestique indépendante, compétitive et innovante dans tous les secteurs technologiques sensibles énumérés ci-dessus. Dans ce domaine, on sait que plus l'industrie est performante à l'exportation, plus la sécurité d'approvisionnement pour la Défense peut être garantie à des conditions financièrement raisonnables.

La réduction des budgets publics incite par ailleurs à une optimisation dans le développement des systèmes et architectures spatiaux en vue de favoriser l'émergence de solutions duales. Ainsi apparaît-il aujourd'hui opportun de soutenir les coopérations civiles/militaires – publiques/privées par la mise en place d'un environnement juridique adapté.

La France en outre veille particulièrement à la non-prolifération de technologies spatiales sensibles (lanceurs et satellites) et au risque de leur utilisation éventuelle à des fins militaires par des puissances ou individus hostiles. Aussi doit-elle maintenir une législation rigoureuse quant au contrôle des exportations sans pour autant pénaliser de façon disproportionnée sa propre industrie. La France doit également élaborer une doctrine pour réagir à d'éventuelles mesures protectionnistes étrangères ou tout autre menace visant à restreindre l'indépendance d'approvisionnement de l'industrie spatiale européenne.

Enfin, la Défense française est engagée dans un processus d'eupéanisation, notamment dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), devenue PESD (Politique Européenne de Sécurité et de Défense), deuxième pilier du Traité de l'Union européenne, et dans une certaine mesure au sein de l'OTAN²⁵. Il est donc impératif de tenir compte de ce contexte, notamment dans l'élaboration et la gestion de nouveaux programmes, tel Galileo, ainsi que de la politique de diffusion des données des futurs systèmes d'observation de la Terre.

22. Pour un éclairage sur les questions de politique spatiale militaire, se référer au rapport d'information du député Paecht publié en 1995 (AN, n° 1892) suivant la parution du Livre Blanc sur la Défense de 1994.

23. Écoute, cryptage, brouillage, observation très haute résolution tous temps, navigation de précision... Pour une description exhaustive des programmes et budgets actuels relatifs à l'espace et la défense, se reporter à l'avis présenté par Bernard Grasset, député, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2001, intitulé « Défense, Espace et Renseignement » (AN, 2000, n° 2627 tome III).

24. Sur les aspects technologiques, cf. le rapport de Martine Lignières-Cassou, députée, « Recherche et technologie de défense : une stratégie à redéfinir » (AN 2000, n° 2793, page 58).

25. OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

■ Enjeux de société

La plupart des systèmes spatiaux ont dépassé le stade du défi technologique pour accéder au monde des applications opérationnelles, voire commerciales, et s'intégrer ainsi dans la vie du citoyen²⁶. Il n'en demeure pas moins que leur potentiel est toujours mal évalué ou méconnu et que l'identification des besoins réels ou latents des utilisateurs reste à améliorer du côté de la communauté spatiale. Il convient donc de favoriser le transfert des systèmes expérimentaux développés par les agences vers les opérateurs de services publics ou privés qui prendront alors à leur charge les investissements récurrents nécessaires.

La nature juridique de ces nouvelles relations entre les secteurs public et privé devra donc être précisée, notamment à la lumière de la notion de service public à la française ou de ses équivalents européens (*Public Private Partnership, Finance Project Initiative...*) tout en tenant compte d'impératifs généraux, tels que la préservation du patrimoine public.

En vue d'améliorer la compétitivité et la complémentarité des systèmes spatiaux face aux moyens terrestres, il est nécessaire d'harmoniser autant que faire se peut leur cadre juridique, et en particulier de réduire au maximum, vis-à-vis du consommateur ou de l'opérateur industriel ou commercial, les incertitudes ou dérogations actuelles du droit des activités spatiales par rapport au droit commun régissant les mêmes services.

Il faut également abaisser au profit des industriels et des opérateurs spatiaux les barrières régissant l'accès au marché des services par satellite (restrictions non-justifiées, formalités administratives, coût d'accès, redevance d'usage du spectre, coût de réorganisation du spectre...) et veiller en outre à préserver, en France et en Europe, une offre de services diversifiée dans un environnement de saine concurrence propre à satisfaire les demandes du consommateur.

■ Questionnement éthique

Longtemps cantonné aux domaines de la médecine et des biotechnologies, le questionnement éthique concerne aujourd'hui un nombre croissant d'activités dévolues aux scientifiques et aux ingénieurs, et en particulier le secteur spatial²⁷.

Parmi les grands enjeux éthiques ainsi visés, il faut considérer ceux liés à la présence de l'homme dans l'espace (risques relatifs à l'environnement hostile, à

26. A cet égard, le ministère de la Recherche organise depuis 1999, en liaison étroite avec le Centre national d'études spatiales (CNES), des rencontres « Espace et Société » dont l'objectif est de :

- contribuer à la définition de la politique spatiale nationale civile et des programmes de développement conduits par les agences publiques ;
- identifier de nouvelles applications et favoriser leur démonstration et leur mise en œuvre opérationnelle ;
- évaluer les contraintes éventuelles à leur développement, sur le plan technique, financier, commercial et réglementaire et proposer des solutions appropriées ;
- susciter de nouvelles opportunités de partenariat entre les secteurs public et privé, la communauté spatiale et les utilisateurs ;
- favoriser la création d'entreprises et de technologies innovantes ;
- alimenter les réflexions en cours quant à l'évolution de la politique d'accès et de diffusion des données satellitaires ;
- associer de nouveaux utilisateurs à l'élaboration de la politique spatiale et les inciter à mieux intégrer les produits et services spatiaux dans leur stratégie à long terme.

27. Comme l'illustrent deux études récentes :

- Jacques Arnould « La seconde chance d'Icare – pour une éthique de l'espace », les éditions du Cerf, Paris 2001. « L'Espace et l'éthique, vers un humanisme spatial ? », coordinateur du groupe de travail «Espace, éthique et société » mis en place par la direction générale du CNES - 23 octobre 2000 ;
- Alain Pompidou « L'éthique de la politique spatiale », coordinateur du groupe de travail « L'éthique de l'espace extra-atmosphérique » créé par la Commission mondiale d'éthique des connaissances scientifiques et des technologies (COMEST) de l'UNESCO. Réflexion menée en collaboration avec l'ESA. Juin 2000. Publication UNESCO 2001.

la contamination de l'espace ou de la Terre²⁸, à l'astrobiologie : responsabilité, principe de précaution, intérêt de l'humanité), à l'accès et au partage des ressources rares (spectre, orbites, ressources minières, technologies...), ceux liés à la préservation de l'espace en tant que patrimoine commun de l'humanité et ceux liés à la protection des libertés individuelles, notamment face au « voyeu-risme », et aux possibilités de diffusion et de communication sans frontières des satellites quant au respect de l'intégrité politique et culturelle des États.

Ce balayage des enjeux liés à l'espace, bien que non exhaustif et présenté sans ordre de priorité, nous a paru un préalable essentiel avant d'aborder la problématique sous un angle plus juridique. Il nous a aussi permis de dresser la liste des principaux attributs d'une puissance spatiale, rang auquel la France et plus largement l'Europe ont su se hisser grâce à la mise en œuvre d'une politique spatiale ambitieuse²⁹ bien relayée par l'action de leurs agences et la compétitivité de leur industrie.

La question se pose aujourd'hui de savoir si le maintien de nos positions, en France comme en Europe, ne doit pas être également soutenu par un régime juridique interne spécifique (législation, réglementation ?) encadrant ces activités spatiales tout en les favorisant dans un cadre européen.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

L'inventaire du cadre juridique en vigueur en France a montré que celui-ci était satisfaisant vis-à-vis des programmes actuels, dans la mesure où ceux-ci sont développés ou opérés sous la responsabilité d'organismes publics et du CNES en particulier. En effet, à ce jour la totalité des systèmes qui relèvent de la juridiction française sont publics (Ariane, filière Télécom 1 et 2, TDF, Météosat, Hélios, satellites scientifiques) ou l'ont été avant la privatisation éventuelle de leurs maîtres d'œuvre ou opérateurs. Force est de reconnaître cependant que la démarche pragmatique consistant à traiter la problématique juridique au cas par cas, sous un angle conventionnel ou contractuel et par programme, a pu conduire à un système peu lisible et mal consolidé, surtout aux yeux des nouveaux entrants.

La question de l'élaboration d'un cadre juridique spécifique se pose donc plus particulièrement vis-à-vis des systèmes futurs, délégués ou opérés par le secteur privé. Parmi les principales actions qui peuvent ressortir de cette étude, il convient de retenir :

- l'intérêt d'instaurer en France un cadre général d'autorisation de lancement d'objets spatiaux, d'immatriculation et de surveillance des activités spatiales

28. Article IX du traité de 1967 « Les États parties au traité effectueront l'étude de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, et procéderont à leur exploration de manière à éviter les effets préjudiciables de leur contamination ainsi que les modifications nocives du milieu terrestre résultant de l'introduction de substances extraterrestres... ».

29. A cet égard, consulter le rapport du sénateur Henri Revol, en date du 25 avril 2001, « La politique spatiale française : bilan et perspectives ». Réf. Sénat : 293 (2000-2001). Cette étude effectuée au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) présente l'analyse de cet organisme sur les points forts et les points faibles de la politique spatiale française. Ce rapport succède à celui du sénateur Loridant de 1991 sur les orientations de la politique spatiale française et européenne (enregistré à la présidence du Sénat le 18/12/91).

(lanceurs et satellites) régissant notamment les questions liées aux responsabilités de l'État ;

- le besoin de préciser ou d'adapter, compte tenu de la spécificité des activités spatiales, certaines branches du droit interne, notamment le droit de la propriété et des sûretés réelles, le droit de la propriété intellectuelle, le droit de la responsabilité civile et contractuelle, le droit des assurances ;
- la pertinence d'une clarification de la notion de service public appliquée aux activités spatiales, notamment dans le contexte européen de l'Union européenne et de l'Agence spatiale européenne ;
- et, dans cette perspective, l'utilité de préciser le cadre des missions du CNES dans ses interactions avec ses autorités de tutelle, et plus généralement l'intérêt de mieux appréhender le rôle des États et leur action régulatrice dans le contexte européen ci-dessus.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Cette partie couvre l'ensemble des activités spatiales considérées sous un angle générique. Nous avons ainsi jugé utile d'un point de vue juridique de distinguer :

- Sous le chapitre 1 « Missions publiques de réglementation, d'autorisation, de surveillance et de conduite des activités spatiales », les activités qui relèvent de la responsabilité du **secteur public**, (page 23) en application du droit international de l'espace, (page 29) comme autorité de réglementation, d'autorisation, de surveillance, d'immatriculation, (page 47) lorsqu'elles sont opérées directement par la puissance publique ou par concession.
- Sous le chapitre 2 « Soutien au développement du marché et des initiatives privées », les **activités privées et commerciales** et les régimes juridiques qui leur sont propres³⁰ : (page 52) la chaîne de responsabilité entre les différents acteurs privés, la fiscalité, (page 53) le régime de propriété intellectuelle, (page 57) le statut de la propriété et des sûretés sur les objets spatiaux, (page 68) les conditions d'accès au marché.

30. A savoir, au-delà du droit privé, les régimes juridiques de toutes sortes qui peuvent contraindre ou faciliter ces activités privées ou commerciales.

CHAPITRE 1

MISSIONS PUBLIQUES DE RÉGLEMENTATION, D'AUTORISATION, DE SURVEILLANCE ET DE CONDUITE DES ACTIVITÉS SPATIALES

IMPORTANCE DES RESPONSABILITÉS INTERNATIONALES DE LA FRANCE EN TANT QU'ÉTAT DE LANCEMENT

Le Traité de l'espace de 1967³¹

L'article VI pose le principe d'une responsabilité internationale des États parties au Traité pour les activités nationales conduites dans l'espace extra-atmosphérique, qu'elles soient entreprises par des organismes gouvernementaux ou par des entités purement privées. Cette responsabilité s'entend au sens anglais de *responsibility* ce qui signifie que **les États sont tenus à un devoir d'autorisation et de surveillance continue pour les activités relevant de leur juridiction.**

Depuis 1961³², la France assume cette responsabilité via des organismes publics, selon les cas nationaux (tels le CNES ou le CNET à l'origine³³) ou internationaux (tels Eutelsat, Intelsat, Eumetsat ou l'ESA), intervenant soit directement en tant qu'opérateurs de systèmes spatiaux placés sous leur responsabilité, soit en confiant cette gestion à des exploitants industriels et commerciaux sur lesquels ils exercent leur autorité (pouvoir administratif, liens contractuels ou prises de participation majoritaires). La plupart de ces opérateurs ou exploitants sont aujourd'hui en voie de privatisation, soit par sortie du secteur public³⁴, soit par transformation en société commerciale détenue majoritairement par des intérêts privés alors que, dans le même temps, de nouvelles initiatives voient le jour sous l'impulsion du secteur privé.

La libéralisation du secteur spatial nous amène à repenser la nature du lien juridique existant entre ces nouveaux opérateurs et l'État français en posant la question de la mise en place d'un système public pour autoriser et surveiller ces activités.

31. *Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, signé le 27 janvier 1967.*

32. *Année de création du CNES - Loi n° 61-1382 du 19 décembre 1961 instituant un Centre national d'études spatiales. Pour une étude plus détaillée sur les statuts et le fonctionnement du CNES, cf. Clerc Philippe, « Le cadre institutionnel des activités spatiales en France : le Centre national d'études spatiales », in « Le cadre institutionnel des activités spatiales des États », étude comparative publiée sous la direction de Simone Courteix, Pédone, 1997.*

34. *CNET : Centre national d'études des télécommunications, intégré aujourd'hui à France Télécom.*

Parmi les opérateurs ou exploitants ainsi sortis du secteur public, on retiendra en particulier :

- *France Télécom, entreprise publique créée en 1988, devenue exploitant autonome de droit public le 1^{er} janvier 1991, avant une transformation en société anonyme le 31 décembre 1996 (l'État en est actuellement le principal actionnaire, avec 55 % du capital au 21/12/2001, mais il s'en désengage progressivement) ;*

- *Eutelsat, organisation intergouvernementale qui a adopté en 2001 une structure dualiste avec, d'une part, une société anonyme domiciliée en France, régie par le droit français, à laquelle seront transférés tous les actifs et toutes les activités d'Eutelsat et, d'autre part, une organisation intergouvernementale qui veillera au respect par la société des quatre principes de base suivants : couverture paneuropéenne, service universel, non-discrimination et concurrence loyale ;*

- *Arianespace, société anonyme de droit français, créée le 26 mars 1980, dont la privatisation est devenue effective le 12 juin 1999, date à laquelle le secteur public a perdu la majorité détenue jusque-là dans son capital.*

La Convention sur la responsabilité de 1972³⁵

Cadre général

Ce texte pose le principe d'une responsabilité internationale de l'État pour les dommages causés par les objets spatiaux qui relèvent de sa juridiction (au sens anglais de *liability*), le régime de responsabilité variant en fonction du lieu de réalisation du dommage.

La responsabilité est ainsi **objective ou absolue** en cas de dommage causé par un objet spatial à la surface de la Terre ou aux « aéronefs en vol ». Dans cette hypothèse, il n'est pas nécessaire de prouver la faute de l'État de lancement (article II de la Convention de 1972). On notera qu'il n'existe pas, en droit international, d'autres systèmes de responsabilité aussi contraignants pour les États. En effet, il apparaît que dans les domaines nucléaire, maritime et aérien étudiés, cette responsabilité est généralement plafonnée et/ou juridiquement reportée aux exploitants concernés, voire dans certains cas mutualisée dans le cadre de fonds internationaux d'indemnisation.

Il appartient donc à l'État de prendre la mesure de toutes les conséquences qu'implique pour lui cette responsabilité internationale absolue dans le domaine spatial. Cette responsabilité supportée par l'État du fait d'autrui peut justifier à elle seule un encadrement juridique spécifique des activités concernées.

La Convention ne précise pas si le dommage doit être direct ou indirect³⁶. Cette problématique n'est pas tranchée par la Convention de 1972, la doctrine considérant néanmoins dans son ensemble que ce texte ne doit trouver à s'appliquer qu'en cas de collision (dommage direct).

Par opposition, nous trouverons en présence d'une **responsabilité pour faute** en cas de dommage survenu dans l'espace extra-atmosphérique lors d'une collision entre deux objets spatiaux. Dans cette hypothèse, l'opérateur victime devra prouver la faute de l'autre (article III de la Convention de 1972).

La problématique spécifique aux débris

Depuis les débuts de la conquête spatiale, l'activité humaine a entraîné la production dans l'espace d'un très grand nombre d'objets de toutes tailles. La pollution créée par l'homme est maintenant devenue supérieure à celle due aux météorites³⁷.

35. Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par les objets spatiaux, signée le 29 mars 1972.

36. A cet égard, se pose également la question de la responsabilité en cas de rupture intempestive du signal, autre qu'un brouillage, résultant de la défaillance d'un satellite ou d'une erreur dans le maintien à poste (cf. problématique Galileo) : ce point entre-t-il dans le cadre de la Convention de 1972 ? L'hypothèse d'un brouillage, quant à elle, n'est pas spécifique aux télécommunications spatiales ; il faut, là, rechercher une solution dans le droit commun et les règles usuelles de responsabilité dans le domaine des télécommunications et des fréquences.

37. Ces débris sont de nature diverse : satellites en fin de vie, objets mis en orbite en même temps que les satellites (derniers étages des lanceurs, dispositifs de séparation...), résultats d'explosions ayant eu lieu dans l'espace... Leur concentration est néanmoins plus élevée sur les orbites « utiles » et celles où l'activité humaine est la plus importante. L'orbite géostationnaire, les orbites basses entre 600 et 1 500 km, les orbites très basses (400 km) utilisées pour les missions habitées.

A l'heure actuelle, il n'existe pas de solution technique permettant d'enlever de manière notable les débris situés en orbite, lesquels font par conséquent courir un risque important aux biens et aux personnes, que ces derniers se trouvent dans l'espace ou au sol. Aussi est-il impératif pour l'ensemble des États menant des activités spatiales, et pour la France en particulier, de se préoccuper des conséquences qui pourraient en résulter au niveau de leur responsabilité.

Au plan national, le décret n° 75-930 modifié par le décret n° 222 du 18 mars 1994 confie la mission interministérielle de surveillance de l'espace (veille et alerte) au Commandement de la Défense Aérienne et des Opérations Aériennes (CDAOA) qui relève du chef d'état-major de l'armée de l'air et qui doit « fournir aux autorités gouvernementales les éléments de la situation spatiale et aérienne leur permettant de prendre les décisions qui leur incombent ». En pratique, celui-ci doit s'appuyer sur les experts et les moyens du CNES au centre spatial de Toulouse (CST). La chaîne de surveillance va du CST, qui utilise les capteurs et instruments d'observation à sa disposition et transmet les calculs d'orbographie relatifs aux débris détectés, vers le CDAOA³⁸ qui rapporte ensuite au ministère de l'Intérieur³⁹.

Selon les experts consultés, le **dispositif national** dans sa configuration actuelle n'est pas dimensionné pour une mission permanente et globale de surveillance et d'identification des débris. Si l'on retient l'hypothèse d'instaurer un régime juridique interne spécifique pour l'autorisation, l'immatriculation et la surveillance des activités spatiales, il faudra nécessairement adapter le dispositif technique et administratif national de la surveillance de l'espace.

Dans cette perspective, il a été proposé d'étudier la constitution d'une cellule interministérielle permanente relative aux débris. Au plan national, elle conduirait un inventaire des responsabilités internes liées à la protection du territoire et aux engagements de la France en tant qu'État de lancement, en identifiant les moyens administratifs, techniques, industriels et juridiques dont elle doit disposer pour satisfaire ses obligations. Elle aurait aussi pour mission d'harmoniser et de préparer la position française à l'extérieur.

Compte tenu du **caractère mondial** du marché spatial et de la concurrence qui s'y développe, **il est aujourd'hui essentiel que des règles internationales reconnues et appliquées viennent placer les différents intervenants dans des conditions de concurrence comparables.**

De telles mesures sont notamment discutées dans le cadre de l'IADC (*Inter-Agency Space Debris Coordination Committee*), comité technique créé en 1993 à l'instigation des États-Unis et regroupant aujourd'hui les dix principales agences spatiales, dont le CNES depuis 1996.

38. Actuellement, les capteurs disponibles sont ceux des centres d'essais des Landes et de la Méditerranée de la délégation générale pour l'armement situés à Brest et à Toulon, et ceux installés à bord du bâtiment d'études et de mesures de la Marine nationale « le Monge » : essentiellement, ce sont les radars ARMOR et le radar de veille expérimental GRAVES.

39. Direction de la défense et de la sécurité civiles – comité de gestion interministériel des crises (COGIC).

Cette entité, qui n'engage que la bonne volonté des agences, ne dispose cependant pas des compétences nécessaires à la mise en place d'une réglementation internationale contraignante pour l'ensemble des États. Ce n'est donc que dans un cadre intergouvernemental formel que le problème des débris spatiaux pourra être traité, et en particulier au sein de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Les travaux y ont déjà commencé, l'organisme compétent pour instruire ces questions est le Comité pour l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique⁴⁰ qui fonctionne selon la règle du consensus. Le dossier devrait être, selon nous, transféré vers son sous-comité juridique afin d'élaborer les bases d'une réglementation spécifique.

Parmi les difficultés que cette réglementation aura à résoudre, il faut notamment citer le suivi des débris en orbite et la preuve de leur rattachement à un État responsable. En effet, quel que soit le lieu de réalisation d'un dommage, il est toujours nécessaire de prouver le lien juridique existant entre l'objet spatial à l'origine du préjudice et son État de lancement ou d'immatriculation. A l'heure actuelle, seul un organisme militaire nord-américain, le NORAD⁴¹, dispose des moyens nécessaires pour garantir cette traçabilité. Indépendamment des adaptations du dispositif national évoquées précédemment, la mise en place d'une organisation internationale de l'espace notamment chargée de cette mission de contrôle, pourrait à terme résoudre ce problème de dépendance vis-à-vis des États-Unis.

Il peut enfin s'avérer impossible de connaître avec une certitude suffisante la nature exacte d'un débris ainsi que son État de rattachement, cette difficulté rendant le régime de responsabilité inapplicable faute d'auteur du dommage clairement identifié. Dans ce cas, un système de mutualisation des risques par un fonds international d'indemnisation est une solution à étudier. Il faudrait cependant veiller à ce que sa mise en place ne conduise pas à favoriser une irresponsabilité de certains intervenants, comme c'est le cas aujourd'hui pour les pollutions marines par les hydrocarbures. De même se pose la question du financement de ce fonds : qui devrait y souscrire et selon quelle clé de répartition ?

Au regard de ces nombreux enjeux liés aux débris, il apparaît souhaitable de maintenir les interventions de la France au niveau international, en particulier au sein du CUPEEA⁴², afin de soutenir le débat sur les débris spatiaux et faire en sorte que certaines règles minimales soient largement acceptées par la communauté spatiale et viennent compléter les codes de bonne conduite déjà mis en place par les agences.

40. Acronyme : CUPEEA (ou COPUOS en anglais).

41. NORAD : North American Aerospace Defense Command. Organisation militaire binationale, créée par les États-Unis et le Canada, en charge du contrôle des airs et de l'espace, ainsi que des procédures d'alerte en cas de danger spatial ou aérien inopiné.

42. La délégation française au CUPPEA (COPUOS) est actuellement conduite par un représentant du ministère des Affaires étrangères assisté du CNES. Le ministère de la Recherche en charge de l'espace est associé depuis fin 2000 aux réunions préparatoires du sous-comité juridique du CUPPEA.

Pour conclure plus globalement ce paragraphe, quant aux conséquences de la responsabilité internationale de la France pour les dommages causés par les objets spatiaux au sens de la Convention de 1972, il apparaît pour le moins nécessaire, à l'avenir :

- d'appliquer une obligation de licence (ou autorisation) à tout lancement effectué soit depuis la France, soit depuis l'étranger par, ou pour, un ressortissant français ;
- de prendre en considération toutes les « activités spatiales nationales » y compris lorsque la France n'est pas État de lancement initial (cas éventuels des satellites achetés en orbite par un ressortissant français) ;
- de recenser l'ensemble des objets et débris spatiaux susceptibles d'engager la responsabilité de l'État ou celle de ses ressortissants ;
- de s'assurer que, lorsqu'elle est susceptible d'être considérée par une juridiction internationale comme État de lancement responsable d'un préjudice (*liability*), la France ait les moyens juridiques d'obtenir le remboursement des sommes qu'elle aurait à verser aux victimes ;
- de disposer de moyens techniques et d'une organisation administrative opérationnelle et autonome permettant à l'État d'assurer en toute circonstance ses responsabilités internationales et surveiller la bonne application de son droit interne.

La Convention sur l'immatriculation des objets spatiaux de 1975⁴³

Ce texte prévoit l'obligation pour les États de lancement d'immatriculer les objets spatiaux mis en orbite et placés sous leur juridiction au moyen d'une inscription sur un registre approprié dont ils assurent la tenue (article II). L'inscription sur le registre de l'État d'immatriculation est destinée à conserver la trace des lancements effectués et à identifier les objets circulant dans l'espace extra-atmosphérique. Les mentions insérées sur le registre⁴⁴ permettent de rattacher un objet spatial donné à l'État qui exercera sur lui et son personnel les droits de juridiction et de surveillance pendant toute la durée du vol spatial. Cette inscription confère à son titulaire la qualité d'«État de lancement» au sens de la Convention de 1972 sur la responsabilité, étant entendu qu'il ne peut y avoir qu'un État d'immatriculation par objet spatial, alors qu'il peut y avoir plusieurs États de lancements.

La Convention de 1975 ne prévoit pas de sanction particulière en cas de non immatriculation⁴⁵ : l'objet spatial peut alors être comparé aux navires et aux aéronefs sans nationalité et ne peut bénéficier d'aucune disposition du droit de l'espace (assistance, sauvetage, restitution en cas d'avarie...)⁴⁶. En revanche, notons que l'absence d'immatriculation ne saurait exonérer l'État de lancement de sa responsabilité aux termes de la Convention de 1972.

43. Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'Espace extra-atmosphérique, signée le 14 janvier 1975.

44. Selon l'article IV de la Convention, les renseignements à fournir lors de l'inscription sont les suivants : nom de l'État ou des États de lancement, indicatif approprié ou numéro d'immatriculation de l'objet spatial, date et territoire ou lieu de lancement, principaux paramètres de l'orbite (y compris la période nodale, l'inclinaison, l'apogée, le périogée et la fonction générale de l'objet spatial).

45. Ce qui est fréquemment le cas pour les satellites militaires.

46. Cf. Léopold Peyrefitte, « Droit de l'espace », Dalloz, p. 152 et suivantes.

Bien que résultant d'un traité international assez précis, d'application directe dans notre droit, plusieurs suggestions sont formulées quant au fonctionnement du registre national français, compte tenu de l'évolution commerciale des activités spatiales :

- l'opportunité d'élaborer un texte didactique (acte réglementaire, circulaire ou simple vademecum) décrivant dans le détail la procédure d'immatriculation entre les diverses autorités concernées (CNES, ministère des Affaires étrangères, ministère en charge de l'espace...). Actuellement, le CNES joue *de facto* le rôle de guichet ou de coordinateur ;
- définir la liste des renseignements supplémentaires à fournir dans ce registre national (au-delà de ceux prévus à l'article IV de la Convention de 1975), en vue notamment d'instruire en parallèle les demandes d'autorisations et de licences liées au fonctionnement et au service assuré par le satellite à lancer ;
- l'intérêt de mentionner le statut de propriété du satellite et de ses composants : identification des propriétaires et des sûretés éventuelles portant sur cet objet compte tenu des rattachements à envisager avec un futur régime international de garantie tel qu'étudié au sein d'Unidroit (cf. page 57) ;
- préciser le régime de propriété intellectuelle portant sur le satellite, ses composants et sa mission : brevets, loi applicable, titulaire(s) du droit d'exploiter, titulaire(s) du droit d'auteur sur les données émises ;
- indiquer sous quelles conditions peut-on, ou doit-on, modifier le registre en cours de vie du satellite (changement de l'orbite du satellite ou de sa mission), et plus particulièrement les modalités de notification des cessions éventuelles de propriété de l'objet spatial en orbite. Cette préoccupation découle des conséquences qu'un tel transfert pourrait avoir sur la responsabilité des États (acceptation de la nouvelle immatriculation...) et le respect des règles sur l'exportation des biens et technologies sensibles ;
- détailler les procédures pour les objets lancés depuis l'étranger par des sociétés de droit français ou pour des clients français, et inversement pour les inscriptions effectuées par des opérateurs étrangers ou des organisations internationales ayant leur siège en France (ESA, nouvelle Eutelsat...);
- déterminer les conditions d'accès au registre (concilier confidentialité et transparence) ;
- mentionner, le cas échéant, les droits et taxes à acquitter lors de l'immatriculation, pénalités ou majorations pour retard ou défaut d'inscription...

Dans le même temps, une doctrine devra indiquer **les effets** précis attachés à l'immatriculation nationale en matière de juridiction et de responsabilité (notamment dans les cas où le lancement est effectué depuis l'étranger), de droits de propriété corporelle et incorporelle, et de droits d'opérer ou d'utiliser l'objet spatial.

MODALITÉS D'UN CADRE NATIONAL D'EXERCICE DES ACTIVITÉS SPATIALES

Définition des activités spatiales et champ d'application

Définir un cadre national d'exercice des activités spatiales suppose que l'on s'entende au préalable sur la matière concernée. A cet effet, le présent rapport s'est intéressé : aux dispositions pertinentes du droit international et aux activités et aux acteurs concernés, en se référant notamment aux législations nationales existantes à l'étranger.

Les indications dérivées du droit de l'espace

Les règles relatives au droit de l'espace ne doivent être, par définition, applicables qu'aux seules activités spatiales.

Ainsi, alors que le droit international de l'espace a émergé grâce à la formation d'une coutume internationale basée sur le principe de liberté d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, ce dernier n'a jamais été clairement défini. Compte tenu de l'état actuel des connaissances technologiques, il débiterait aux alentours de 100-110 km au-dessus du niveau de la mer, limite en deçà de laquelle un objet spatial ne pourrait aujourd'hui être placé durablement en orbite.

Cette tentative de définition de l'espace extra-atmosphérique (EEA) fondée sur des critères dits scientifiques, loin d'être rigoureux ou précis du fait qu'il n'existe pas de frontière naturelle entre l'EEA et l'espace aérien, constitue **l'approche « spatialiste »**⁴⁷.

Cette dernière s'est peu à peu vue opposer une **théorie « fonctionnaliste »** reposant sur la nature et le type d'activité en cause⁴⁸. Les partisans de cette approche estiment qu'un accord formel de délimitation serait inutile dans la mesure où il n'appréhende pas la nature même des activités spatiales, lesquelles nécessitent une réglementation propre mais ne posent en revanche aucun problème de zone d'utilisation.

Cette théorie dite fonctionnaliste est soutenue de façon constante par la France au sein du CUPPEA et jouit d'une large reconnaissance internationale. Le présent rapport y souscrit pleinement. Il n'apparaît donc ni nécessaire ni opportun de développer dans un cadre national une définition spécifique des activités spatiales autre que fonctionnaliste.

Cela étant, de nouvelles interrogations ne manqueront pas de se poser avec les évolutions technologiques, et notamment le développement prévisible de lanceurs réutilisables ayant la particularité d'évoluer en mode autonome dans l'espace aérien.

47. Cette approche est retenue notamment par la loi australienne qui s'applique à partir de l'altitude de 100 km.

48. Qui se réfère à la finalité « d'objet spatial » conçu pour circuler et être exploité en orbite, autour de la Terre ou de tout autre corps céleste, pour voyager dans le système solaire et au-delà, ou pour explorer un quelconque corps céleste. Un avion, un ballon stratosphérique ou un missile par exemple ne sauraient répondre à une telle définition fonctionnelle.

Apparaissent en outre des questionnements éthiques liés au retour d'échantillons prélevés sur des corps célestes ou de sondes spatiales (cf. programme Mars Sample Return⁴⁹), en particulier au regard des risques éventuels de contamination qui peuvent en résulter sur Terre pour les espèces vivantes⁵⁰.

Enfin, en l'absence de dispositions internationales précises en matière d'exploitation de ressources minières et autres provenant de corps célestes, il reviendra à la France, au moment opportun, de se forger une doctrine propre en la matière⁵¹. Cette question très sensible fait l'objet d'un débat animé aux États-Unis, pays traditionnellement opposé à tout régime international à cet égard, et en particulier au principe de non appropriation de la Lune et de ses ressources naturelles prévu à l'article 11 de l'accord régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes⁵².

Champ d'application en fonction des activités et des acteurs

■ Les activités concernées

Les différentes législations étrangères étudiées⁵³ (britannique, suédoise, australienne et américaine) convergent toutes vers une même conception de l'étendue de leur champ d'application pour ce qui est des activités spatiales.

49. Le CNES s'est en effet engagé, aux côtés des États-Unis, dans un programme d'étude de la planète Mars comportant notamment divers retours d'échantillons (Mars Sample Return). Sa contribution se compose :

- du lancement par Ariane 5 de la mission de collecte et de retour d'échantillons de 2005 ;
- de la fourniture du véhicule principal (« orbiteur ») de la mission de retour d'échantillons de 2005 ;
- des contributions scientifiques et techniques aux « landers » et/ou aux « rovers » des missions de collecte d'échantillons de 2003, 2005 et au-delà, destinées à optimiser la collecte d'échantillons et accroître le retour scientifique.

50. A cet effet le comité directeur du programme Mars Premier (MSR) étudie en 2001 une rédaction de décret portant création d'un « comité de protection planétaire » auprès du ministère de la Recherche chargé d'évaluer les dangers potentiels liés aux programmes d'exploration du système solaire entrant dans le cadre des missions dont est chargé le centre national d'études spatiales, et plus particulièrement du programme d'exploration et de retour d'échantillons de la planète Mars, d'animer la réflexion et de proposer toutes mesures en matière de protection planétaire.

51. Sur cette question de l'exploitation extra-planétaire, le Comité de rédaction a relevé avec curiosité le modèle juridique et financier institué par la Compagnie des Indes il y a plus de 300 ans pour conduire et valoriser ses explorations extra-contininentales.

52. Adopté par l'AG des Nations Unies, le 5 décembre 1979, mais signé et ratifié par aucune grande puissance spatiale. Parmi ces dernières, seule la France a signé l'accord mais elle ne l'a jamais ratifié. L'article 11 de l'accord stipule en particulier : « 11 §1 La Lune et ses ressources naturelles constituent le patrimoine commun de l'humanité, qui trouve son expression dans les dispositions du présent accord, en particulier au § 5 du présent article (ci-après). 11 §2 La Lune ne peut faire l'objet d'aucune appropriation nationale par voie de souveraineté, ni par voie d'utilisation ou d'occupation, ni par aucun autre moyen. §3 Ni la surface ni le sous-sol de la Lune ni une partie quelconque de celle-ci, ni les ressources naturelles qui s'y trouvent ne peuvent devenir la propriété d'États, d'organisations internationales, d'entités intergouvernementales ou non... de personnes physiques... 11 §5 Les États parties au présent accord s'engagent à établir un régime international, y compris les procédures appropriées, régissant l'exploitation des ressources naturelles de la Lune lorsque cette exploitation sera sur le point de devenir possible... ».

53. A cet égard on citera en particulier :

- l'étude de l'ADDEF commanditée par le CNES sur « L'étendue de la responsabilité du CNES en matière de lancements spatiaux et l'opportunité d'une réglementation spécifique aux activités spatiales en France à l'instar de ce qui peut exister dans d'autres puissances spatiales », réalisée en 1998 sous la direction du Professeur Rapp (par ailleurs président du groupe de travail n° 3 dans la présente étude) par des étudiants de l'Institut d'études internationales et de développement (IEID) de l'Université de Toulouse, en collaboration avec des étudiants de l'Université de Sceaux placés sous la responsabilité de Monsieur Philippe Achilléas. Ce rapport présente une étude des régimes suédois (Isabelle Dufeu), allemand (Amandine Large), anglais (David Koubi), français (Catherine d'Artigue), russe (Brune de Rivals-Mazeres) et américain (Bruno Moal) ;

- les travaux des groupes d'experts sur les législations nationales menés dans le cadre du « Projet 2001 » conduit par l'Institut de Droit aérien et spatial de Cologne, en particulier lors du Workshop des 5 et 6 décembre 2000 comprenant des présentations sur la France (Philippe Clerc), l'Allemagne (Karl-Friedrich Nagel), le Brésil (Maria Helena Fonseca de Souza Rolim), l'Italie (Nicoletta Bini), la Belgique (Jean-François Mayence), les Pays-Bas (Frans G. von der Dunk), les États-Unis (Ray A. Williamson), la Suède (Niklas Hedman), le Royaume Uni (Roger Close) et l'Australie (Michael Davis) ;

- l'étude comparative « Le cadre institutionnel des activités spatiales des États » menée sous la direction de Simone Courteix et préfacée par le ministre Hubert Curien, éditions Pedone, 1997. Pour la France, Philippe Clerc (pages 63 à 86).

La définition suivante pourrait ainsi être proposée dans le cadre juridique interne : « une activité spatiale consiste en toute activité visant à procéder ou à faire procéder au lancement d'un objet spatial⁵⁴, en toute opération nécessaire au fonctionnement de tels objets (à savoir : les activités de télémesure, de suivi et de contrôle des objets spatiaux, les activités de mise et maintien à poste de satellites) ainsi qu'en toute autre activité conduite **dans** l'espace extra-atmosphérique » ou sur un corps céleste (Lune et autres planètes).

En revanche, devraient être exclues de cette définition les applications spatiales liées à l'exploitation des charges utiles de satellites et en particulier l'émission et la réception par les stations terrestres des données correspondantes. De même, ne devraient pas être concernées les opérations de location ou de sous-location portant sur ces charges utiles, lesquelles ne sont pas exclusivement rattachables au domaine spatial et relèvent déjà d'autres sources de droit telles que le droit des télécommunications, le droit de l'audiovisuel, voire le droit commun civil ou commercial.

Enfin, les questions concernant l'obtention des fréquences relèvent plus globalement du cadre de l'UIT et font l'objet d'une procédure spécifique de notification par la France conduite sous la responsabilité de l'ANFR, procédure en cours d'élaboration dans le cadre d'un projet de Loi sur la Société de l'Information (LSI)⁵⁵. Il ne nous paraît donc pas opportun d'ajouter cette problématique connexe dans nos réflexions limitées strictement aux activités spatiales. La question des passerelles sera toutefois posée dans cette étude.

■ Les acteurs impliqués

Le droit de l'espace a vocation à s'appliquer à une multitude d'acteurs intervenant directement dans ce secteur à savoir : l'État et ses démembrements, les agences spatiales (CNES, ESA), l'industrie spatiale impliquée dans le développement et la production des objets spatiaux, ainsi que les opérateurs de services de lancement (Arianespace) ou de satellites (CNES, Eutelsat), les établissements financiers et assureurs concernés.

54. *L'objet spatial, pour sa part, peut se définir comme tout engin spatial destiné à l'emport de charges utiles ou de spationautes dans l'espace.*

55. *Cf. le chapitre 2^e du projet de loi relatif au développement des systèmes satellitaires qui prévoit de compléter le Code des postes et télécommunications (P&T) par un titre VIII intitulé : « Assignations de fréquences à des systèmes satellites ».*

Il convient en effet de préciser qu'en vertu d'une application combinée des articles VI et VIII⁵⁶ du Traité de 1967 sur l'espace, notre droit interne a vocation à étendre son influence, voire son application, bien au-delà de la sphère nationale, notamment vis-à-vis d'entités européennes publiques ou privées ayant élu leur siège d'activités en France (ESA à Paris et au CSG, Arianespace SA⁵⁷, la nouvelle société Eutelsat) ou de sociétés de droit français exerçant leurs activités à l'étranger telle Starsem⁵⁸. L'application d'un tel droit interne extra-territorial doit toutefois rester « compatible » avec celle des autres droits souverains impliqués, notamment dès que l'on se place au niveau des services.

On notera aussi la mixité au sens public-privé de certains acteurs qui, comme le CNES, peuvent combiner des activités de nature régalienn⁵⁹ avec des fonctions opérationnelles, voire commerciales, dans le cadre de sociétés filiales.

C'est à l'égard du secteur privé que l'attente d'une législation spatiale est la plus forte. Aucune doctrine globale n'a été définie à ce jour au nom de la France dans ce domaine, notamment dans le sillage des grandes vagues de privatisation de l'industrie spatiale à la fin des années 1990.

A l'égard des organismes publics, l'urgence est moins ressentie, tout du moins en regard des enjeux économiques en cause, une régulation pouvant là intervenir à tout moment par la voie réglementaire et administrative ou via les prérogatives des autorités de tutelles. La question essentielle consistera essentiellement à repréciser la mission des organismes publics vis-à-vis du secteur industriel et commercial, notamment en matière d'autorisation et de surveillance, tout en veillant à s'assurer du bon respect des règles de libre concurrence nationales ou européennes.

Le critère de nationalité qui conditionne principalement l'application de la juridiction interne mérite d'être précisé dans le futur, notamment vis-à-vis des groupes européens transnationaux (EADS, Astrium, Alcatel)⁶⁰, ou des organismes publics internationaux récemment privatisés comme Eutelsat.

56. **Article VI** : « Les États parties au Traité ont la responsabilité internationale des activités nationales dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, qu'elles soient entreprises par des organismes gouvernementaux ou par des entités non gouvernementales, et de veiller à ce que les activités nationales soient poursuivies conformément aux dispositions énoncées dans le présent Traité. **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 surveillance continue de la part de l'État approprié partie au Traité.** En cas d'activités poursuivies par une organisation internationale dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, la responsabilité du respect des dispositions du présent Traité incombera à cette organisation internationale et aux États parties au Traité qui font partie de ladite organisation ».

Article VIII : « L'État partie au Traité sur le registre duquel est inscrit un objet lancé dans l'espace extra-atmosphérique conservera sous sa juridiction et son contrôle ledit objet et tout le personnel dudit objet, alors qu'ils se trouvent dans l'espace extra-atmosphérique ou sur un corps céleste. **Les droits de propriété** sur les objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique, y compris les objets amenés ou construits sur un corps céleste, ainsi que sur leurs éléments constitutifs, demeurent entiers lorsque ces objets ou éléments se trouvent dans l'espace extra-atmosphérique ou sur un corps céleste, et lorsqu'ils reviennent sur la Terre. Les objets ou éléments constitutifs d'objets trouvés au-delà des limites de l'État partie au Traité sur le registre duquel ils sont inscrits doivent être restitués à cet État partie au Traité, celui-ci étant tenu de fournir, sur demande, des données d'identification avant la restitution. ».

57. A cet égard, on rappellera pour les lancements que des « accords de siège » lient ces entités européennes (ESA, Arianespace) avec l'État français, le cas échéant représenté par le CNES.

58. STARSEM, société russo-européenne créée le 17 juillet 1996, a pour principaux actionnaires, d'une part, l'Agence spatiale de Russie (RKA) et le centre spatial de Samara et, d'autre part, Arianespace et le groupe EADS-LV. Cette société est principalement en charge de l'adaptation du lanceur Soyuz et de ses dérivés aux normes occidentales en vue d'assurer l'exploitation opérationnelle et commerciale de Soyuz sur le marché commercial international.

59. La sécurité et la sauvegarde au CSG, la tenue du registre national d'immatriculation des objets spatiaux, la maîtrise d'ouvrage déléguée de la composante spatiale du satellite militaire Helios...

60. Voir également Chapitre 2, page 53 « Fiscalité des activités spatiales » qui évoque aussi la Société anonyme Européenne (SE).

Conditions générales d'octroi du « droit d'exercer⁶¹ » et de l'immatriculation

Autoriser une activité spatiale implique, d'une part, d'analyser les qualités propres au demandeur (son statut, sa solvabilité, ses garanties, ses antécédents éventuels...) et, d'autre part, d'examiner les critères relatifs à la nature de l'activité envisagée.

Les développements suivants se proposent d'énumérer de manière exhaustive les éléments à prendre en considération lors de l'instruction de toute demande d'autorisation en exposant, le cas échéant, les différentes options possibles.

Qualités propres au demandeur

Une autorisation ne saurait être accordée *in abstracto* pour une activité donnée sans avoir au préalable pris en considération les qualités propres à son demandeur. A cet égard, la plupart des systèmes juridiques en vigueur à l'étranger (aux États-Unis et en Australie notamment) ont mis en place un ensemble de critères particulièrement ciblés. Parmi les qualités qui peuvent être prises en considération chez le demandeur, le présent rapport relève :

- **Sa nationalité**, celle de ses dirigeants et de ses actionnaires principaux, sous réserve des règles de non-discrimination mais en tenant compte d'une part, des obligations communautaires de liberté d'établissement et de prestations de services, d'autre part, des conditions de réciprocité accordées à leurs ressortissants par des législations étrangères, des éventuels impératifs de défense nationale et autres considérations de politique étrangère, ainsi que du niveau de couverture en dernier ressort supporté par l'État au titre des dommages causés par l'activité considérée. Il faut par ailleurs définir une doctrine à l'égard des organisations internationales et de leurs entités commerciales qui ont en France l'implantation de leur siège social ou l'immatriculation et/ou la notification des fréquences de leurs satellites (ESA, Eutelsat, ...).
- **Ses garanties propres** à savoir sa solvabilité, ses cautions et garanties externes, sa surface financière, son statut juridique, ses équipements, sa maîtrise technologique et industrielle, son ancienneté, voire des éléments plus subjectifs liés à sa notoriété ou sa réputation sur les marchés, afin de s'assurer que le demandeur aura, en toutes circonstances, les moyens financiers, techniques et humains d'honorer ses engagements durant toute la durée du projet spatial.
- **Ses antécédents** : il peut en effet s'avérer opportun de pouvoir refuser ou exclure la demande d'un opérateur qui n'aurait pas respecté ses obligations techniques ou financières ou réglementaires au titre d'une autorisation antérieure (fausse déclaration, défaut d'immatriculation, non paiement des droits et taxes, conditions d'utilisation non conformes, désorbitation non respectée, concurrence déloyale...).

61. A savoir le droit d'exercer une activité spatiale au sens défini en page 31 (encadré), sans préjuger de la qualification administrative qui pourrait être retenue in fine : autorisation, convention, licence, permis, agrément...

Conditions relatives à l'activité envisagée

Au centre du processus d'autorisation de toute activité spatiale, ces conditions peuvent se résumer comme suit.

■ Critères techniques

Les activités spatiales demeurent des activités de technicité complexe, coûteuses et potentiellement risquées pour les biens et les personnes à l'instar des domaines nucléaire et aérien. Comme nous l'avons évoqué précédemment, elles peuvent en outre engager une responsabilité absolue de l'État de lancement. Elles doivent ainsi justifier, selon nous, la nécessité d'un **agrément technique préalable**, à délivrer sous le contrôle des pouvoirs publics, afin d'en apprécier les risques et les prévenir autant que possible.

Cette nécessité n'apparaît cependant pas dans toutes les législations. La version anglaise se décrit en particulier comme un régime de licence fondé sur l'assurance impliquant le minimum de vérification technique afin de ne pas augmenter les dépenses publiques, notamment les dépenses en personnel⁶². Cela étant, l'activité spatiale anglaise est essentiellement tournée vers l'industrie des satellites et des opérateurs, à l'exclusion des services de lancement, le secteur des assurances y jouant par ailleurs un poids économique important. La législation australienne, qui vise principalement les services de lancement, se limite à préserver les intérêts de l'État, par voie contractuelle dans le cadre des licences consenties, en imposant aux opérateurs au cas par cas des clauses d'indemnisation ou d'assurance les couvrant jusqu'à la perte probable maximum (*Maximum Probable Loss*)⁶³.

A ce jour, les programmes conduits par la France via le CNES ou l'ESA font l'objet de mesures de contrôle qualité, d'assurance produit, de certification, de sécurité et de sauvegarde très rigoureuses. Ces agences ont ainsi mis sur pied un arsenal cohérent d'usages et de normes couvrant l'ensemble des secteurs spatiaux (lanceurs, satellites, segments sol...) à tous les stades de leur développement, de leur conception à leur fin d'exploitation. Ces règles imposées par les agences à l'industrie pour la réalisation des programmes qui lui sont confiés sont aujourd'hui largement reprises par cette dernière pour ses propres programmes commerciaux. Parmi ces standards et normes, nous citerons, de façon non exhaustive :

- la doctrine et le règlement de sauvegarde du CNES applicables aux lancements effectués depuis le Centre spatial guyanais de Kourou (CSG) ;
- la série des normes ECSS (Coopération européenne pour la normalisation

62. Cf. La présentation de Roger Close, Manager, Regulatory Affairs, British National Space Centre, sur le thème « UK Outer Space Act 1986 : scope and implementation » réalisée lors du Workshop précité « Project 2001 » de Munich des 5 et 6 décembre 2000.

63. Cf. La présentation de Michael Davis, Avocat, Ward & Partners Lawyers, Australie, sur le thème « Space Legislation : the Australian Experience » réalisée lors du Workshop précité. Cette intervention présente notamment avec précision les règles de calcul des *Maximum Probable Loss*.

64. Ce texte est élaboré et mis à jour par le CNES, qui le met en application. Cette mission de « sauvegarde » confiée au CNES consiste en une mission de prévention des risques et de sauvegarde des personnes et des biens. Elle intervient sur quatre niveaux de contrôle des lanceurs : lors de la conception (respect des contraintes de sauvegarde), du développement (respect des exigences initiales), de la production industrielle et lors de chaque lancement (avec possibilité de destruction en vol).

spatiale) destinées à être appliquées à la gestion, l'ingénierie et l'assurance produits dans les projets spatiaux et leur application ;

- les standards de l'IADC (Inter-Agency Space Debris Coordination Committee) en matière de prévention de la prolifération des débris spatiaux.

Aucun de ces textes ne peut cependant se prévaloir d'une valeur impérative de portée générale, alors même qu'ils seraient repris au cas par cas et de façon systématique dans les instruments contractuels qui lient les différents acteurs de l'opération de lancement. Ils n'ont en effet qu'un impact relatif (*vis-à-vis* des tiers). Ils ne garantissent pas non plus *ex ante* l'égalité des conditions d'exercice à l'égard de nouveaux entrants potentiels. Une telle situation peut donc appeler une intervention du « régulateur »⁶⁵.

Le régulateur pourrait s'appuyer sur les normes ci-dessus en vue d'en étendre et d'en renforcer l'application. Cet exercice pourrait, à notre sens, se limiter pour l'essentiel à une codification à caractère didactique ou à une simple adaptation et mise en cohérence des éléments existants ci-dessus.

La question consiste alors à distinguer entre ce qui doit relever d'une norme contraignante ou d'une norme facultative. En cela, deux sensibilités se sont dégagées lors de nos consultations. Il y a, d'une part, ceux qui souhaitent (l'industrie spatiale *a priori*) un système de normalisation souple permettant une meilleure attraction des investisseurs étrangers et ne pénalisant pas les exportations par rapport à une concurrence internationale moins réglementée, et d'autre part, ceux qui, comme les agences spatiales, défendent un contrôle technique rigoureux afin de prévenir et de limiter les risques en général.

Le débat n'est cependant pas aussi figé qu'il le semble entre les différents acteurs en présence. La seconde voie peut en effet être soutenue par le secteur bancaire, le marché financier et les assureurs soucieux de sécuriser durablement le développement des investissements privés dans le spatial⁶⁶. Par ailleurs, la position même des ministères n'est pas univoque. Ainsi le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie doit arbitrer entre un système peu contraignant pour l'industrie et un niveau de responsabilité acceptable par l'État français dans ce domaine.

Quant aux industriels spatiaux européens, ils reconnaissent que l'imposition de standards techniques élevés peut aussi concourir à une meilleure compétitivité en terme de notoriété sur les marchés internationaux face à la concurrence de nouveaux entrants, certes moins discutants mais aussi moins fiables et moins performants.

Le débat se transpose dans les mêmes termes dans les discussions internationales en cours pour réglementer le marché des services de lancement et la prolifération des débris spatiaux.

65. Sans préjuger ici de la forme que prendrait une telle « intervention », notamment au regard de la hiérarchie des normes (loi, règlement...).

66. D'autant que ces derniers pourront examiner la rentabilité de leurs investissements au regard d'autres systèmes terrestres équivalents pour lesquels les risques techniques sont moindres ou mieux maîtrisés (câble, systèmes hertziens...).

En tout état de cause, le principe d'un contrôle technique des activités spatiales, conduit sous l'autorité publique, ne semble contesté par aucun des acteurs consultés. Certains acteurs privés le jugent même nécessaire pour préserver la bonne sécurité du système de non recours solidaire entre les différents industriels impliqués dans un programme spatial (cf. page 52).

Un tel contrôle apparaît indispensable du côté de l'administration compte tenu des responsabilités de la France en tant qu'État de lancement, souverain sur le Centre spatial de lancement à Kourou et pays d'élection du siège social d'Arianespace notamment. Ce contrôle existe déjà dans les programmes mis en œuvre par le CNES. La question se pose désormais de savoir comment l'étendre aux autres programmes publics et privés.

■ Conditions liées à la sécurité et à la défense nationale

L'autorisation et le contrôle des installations, systèmes et services spatiaux civils intéressent les autorités de sécurité et de défense nationale et ce, pour plusieurs raisons :

- par l'enjeu stratégique que représentent l'autonomie de lancement européenne et la protection des moyens qui y concourent ;
- pour garantir un accès indépendant et sécurisé aux infrastructures spatiales qui participent à la société de l'information dans sa globalité (télécommunications, télédiffusion, observation, navigation à l'échelle mondiale) ;
- par le caractère dual des technologies lanceurs et satellitaires qui justifie qu'elles soient couvertes par la réglementation à l'exportation.

Ces questions relèvent de la compétence du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) dont des représentants ont participé à notre étude en tant qu'experts.

L'exportation des systèmes spatiaux et des technologies associées⁶⁷ est soumise à réglementation spéciale dans le cadre des procédures de la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG). Le contrôle des services spatiaux à l'exportation (télécommunications, navigation, observation...) relève d'un cadre ministériel qui n'a pas à ce jour, un caractère formel permanent.

67. Le décret du 6 mai 1995 et l'arrêté du 20 novembre 1991 (modifié le 9 mai 1997) précisent que : « les lanceurs spatiaux (y compris les fusées sondes), leurs composants essentiels, les équipements et installations de lancement et les outillages spécialisés de fabrication et d'essai de ces engins sont soumis à une procédure spéciale d'exportation ». De même, « les satellites de détection ou d'observation, leurs équipements d'observation ou de prises de vue, ainsi que leurs installations au sol d'exploitation, conçus ou modifiés pour un usage militaire ou auxquels leurs caractéristiques confèrent des capacités militaires sont soumis à une procédure spéciale d'exportation ».

En outre, compte tenu du décret-loi du 18 avril 1939, un tel classement des moyens de lancement et des satellites d'observation dans la liste des matériels de guerre et assimilés induit, sauf dérogation, prohibition de prospection de marché, de négociation, de vente ou de cession de licence. Cette dérogation est soumise à un agrément préalable donné par le Premier ministre (ou son délégué), après avis de la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG).

Les groupes de travail ont noté que le régime des prestations de service (télécommunications, accès et diffusion des données et signaux des satellites sous juridiction nationale) ne faisait l'objet d'aucune mesure publiée au Journal officiel de la République française. S'agissant du cas particulier des satellites et instruments d'observation de la Terre sous propriété du CNES (Spot 1 à 5, Vegetation, Pléiades...), cette étude relève que les conventions passées par le CNES et le distributeur des données ont un caractère confidentiel.

En conséquence, il apparaît pour le moins souhaitable d'instaurer un système normatif, publié au Journal officiel, afin de permettre à l'État d'exercer un juste contrôle de l'accès et de la diffusion des données des satellites qui relèvent de sa juridiction, qu'ils soient publics ou privés, pour des motifs liés à la sécurité nationale (intérieure et extérieure), sans pénaliser inutilement la mission civile, scientifique, publique ou commerciale de tels systèmes.

A cette fin, une possibilité de fonder le droit « d'obturation⁶⁸ » d'un satellite civil d'observation de la Terre, ou l'accès aux archives des données, même à diffusion commerciale, résiderait peut-être en droit national dans l'article 10 § 1 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence qui permet de déroger à l'article L.122-1 du nouveau Code de la consommation prohibant le « refus de vente ». De même, en droit communautaire, les articles 30, 46 et 296⁶⁹ du Traité de Rome autorisent, sous certaines conditions, les entraves aux libertés de prestation de services, d'exportation, de diffusion et d'information dès lors qu'elles sont justifiées selon le cas par des considérations de sécurité publique (sécurité intérieure et extérieure) ou des intérêts essentiels de sécurité.

Enfin, les groupes de travail ont constaté dans le domaine de l'observation de la Terre, des lanceurs et des télécommunications que certaines législations, notamment aux États-Unis, prévoyaient de nombreuses exceptions au principe de libre accès au marché pour des motifs fondés sur la sécurité nationale, notamment en matière de licences d'exportation de satellite et de services de lancement, de droits d'opération et d'utilisation des mêmes biens et de leurs données. La question de la réciprocité devra donc se poser dans l'élaboration des législations européennes vis-à-vis de législations tierces qui encourageraient des pratiques discriminatoires, non justifiées ou excessives, à l'encontre de notre industrie.

68. Ou droit d'occultation, « shutter control » en anglais, cf. page 81.

69. Articles 30, 46 et 296, respectivement articles 36, 56 et 223 dans l'ancienne numérotation du Traité CE (avant le Traité d'Amsterdam du 20 octobre 1997).

■ Risques et responsabilité de l'État

C'est cette question qui justifie principalement la mise en place d'un cadre juridique interne précis et transparent d'autorisation et de contrôle des activités spatiales. Comme cité précédemment, la responsabilité de l'État peut être engagée au sens des traités internationaux non seulement pour ses activités propres mais aussi pour celles menées par des entités publiques ou privées placées sous sa juridiction.

Il n'existe pas en France de législation spécifique traitant de cette question. Les résultats des nombreuses études sur lesquelles nous nous sommes basés démontrent néanmoins que le problème semble, à ce jour, avoir été correctement maîtrisé par l'État. Cependant, l'approche actuelle consistant à traiter les questions au cas par cas, sous un angle contractuel et par programme, peut conduire à un système peu lisible et mal consolidé, surtout aux yeux des nouveaux entrants.

Dispositif juridique actuel dans le domaine des lancements : les opérations de développement, de production et de lancement Ariane ainsi que l'exploitation du Centre spatial guyanais (CSG) sont couvertes par des accords bilatéraux conclus notamment entre le CNES, Arianespace, l'ESA et les gouvernements des États concernés⁷⁰. Ces accords, soumis à des révisions périodiques, ont fait l'objet d'une refonte générale en 2001, dans la perspective notamment d'une ouverture du Centre à d'autres lanceurs qu'Ariane.

Pour résumer, en phase de production Ariane⁷¹, la France s'est engagée vis-à-vis des autres États européens concernés à prendre à sa charge les dommages causés par les lancements Ariane au-delà d'un plafond d'environ 60 M€⁷² supporté par l'opérateur Arianespace qui doit, en matière d'assurance, faire son affaire d'une couverture correspondante avec ses clients. Par ailleurs, l'agrément technique du lanceur (sa certification) est implicite côté français puisque la gestion technique des programmes de développement Ariane et de ses modifications ultérieures (programmes ARTA, Amélioration...) est, depuis l'origine, confiée au CNES (autorité de conception du lanceur) par délégation de l'ESA.

70. Pour une présentation détaillée de ces différents accords, voir la contribution européenne préparée par l'Agence spatiale européenne avec le concours du CNES en 2001, lors de la 40^e session du sous-comité juridique du Comité des Nations Unies sur l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique, relative à « La notion d'État de lancement au regard des Accords conclus entre le gouvernement de la France et l'Agence spatiale européenne, le CNES et cette dernière sur l'utilisation du Centre spatial guyanais (CSG) ».

71. La phase de développement (jusqu'aux tirs de qualification) reste sous responsabilité de l'ESA qui la répercute sur les États-membres, conformément à la Résolution du Conseil sur la responsabilité juridique internationale de l'Agence spatiale européenne adoptée le 13 décembre 1977 (ESA/C/XXII/rés.3).

72. Déclaration relative à la phase de production de lanceurs Ariane. Les États participants à la phase de production du lanceur Ariane, en confiant la responsabilité de la commercialisation des services de lancements à Arianespace, société privée de droit français, ont établi à cet effet une Déclaration fixant les droits et obligations des différents acteurs. L'Agence n'est pas partie à cette Déclaration mais elle est mentionnée comme mandataire. Arianespace n'est pas non plus partie de cet accord mais ses obligations sont mentionnées au § III sous la rubrique « Engagements à prendre par Arianespace ». En fait, ces engagements seront repris dans les différents « accords CSG » entre l'ESA, Arianespace, le CNES et le gouvernement français. Le premier texte de la déclaration date du 14 avril 1980 ; il couvrait une période de 10 ans et a été renouvelé une première fois en 1990, puis prolongé en 1999. Il a été reconduit le 7 juin 2001, jusqu'à la fin 2006, sous le titre « Document final de la réunion des représentants des gouvernements sur le renouvellement de la déclaration relative à la phase de production de lanceurs Ariane ». **L'article III.10 de ce texte stipule : « en cas de recours intenté par les victimes de dommages causés par les lancements Ariane, Arianespace sera tenue de rembourser, dans la limite de 400 millions de francs français par lancement, le gouvernement français appelé, au titre du paragraphe IV.1, à supporter la charge financière de la réparation de ces dommages ». L'article IV.1 précise : « en cas de recours intenté par les victimes de dommages causés par tout lancement Ariane conduit par Arianespace, le gouvernement français supportera la charge financière de la réparation de ces dommages ».**

Dispositif juridique actuel dans le domaine des satellites : nous sommes aussi en présence d'un schéma contractuel (et/ou filial) liant la puissance publique aux opérateurs concernés (ex : accord entre le CNES et Spot Image). On notera néanmoins que les principaux engagements passés avec ces opérateurs l'ont été alors qu'ils relevaient encore du secteur public dans un contexte de programme probatoire (SPOT en 1987, Télécom ou TDF 1 et 2...).

Les risques de dommages ne sont pas de même nature selon qu'il s'agit de lanceurs ou de satellites.

Le risque de lancement, limité dans le temps (quelques dizaines de minutes au plus), vise avec une plus grande probabilité les biens et personnes au sol ou dans l'espace aérien qui sont alors exposés à des dommages considérables engageant aussi la responsabilité absolue de l'État au titre de l'article II de la convention de 1972.

Les risques causés par les satellites placés en orbite concernent principalement les autres engins spatiaux, qu'ils soient habités ou non. La probabilité d'une collision dans l'espace demeure assez faible et seule une responsabilité pour faute peut y être engagée au sens de l'article III de la Convention de 1972. La charge de la preuve incombe alors à l'opérateur victime, mais elle reste difficile à rapporter. Cependant, notons que le risque peut intervenir sur une très longue période de façon indéterminée, au-delà de la durée de vie opérationnelle du satellite (de 5 à 15 ans en moyenne), en tant que débris, ou lors de sa retombée sur Terre (qui peut se dérouler plusieurs dizaines, voire centaines d'années après). De telles durées s'accroissent mal avec le cycle de vie des polices d'assurance, qui ne dépassent généralement pas un an après le lancement (ou tout au plus quelques années après le lancement, dans le meilleur des cas, lorsque le marché de l'assurance des risques de responsabilité spatiale est au plus haut de son offre), voire avec la durée de vie des sociétés commerciales (notamment des compagnies d'assurance) concernées.

Il apparaît donc *a priori* que seuls les États ont la capacité de s'engager valablement sur de telles périodes. On notera cependant que le Royaume-Uni oblige les opérateurs à assurer leur satellite pendant toute leur durée de vie en responsabilité civile et contre tout recours éventuel contre l'État anglais. Selon le représentant du British National Space Centre (BNSC), la prime correspondante serait assez faible, de l'ordre de la centaine de milliers d'Euros.

En conséquence de ces risques, plusieurs critères nous paraissent devoir être pris en compte dans notre système en ce qui concerne le **seuil de responsabilité de l'État**, c'est-à-dire le seuil à partir duquel ce dernier prend le relais de l'opérateur pour l'indemnisation des sinistres. Ce seuil a été fixé en 1980 à 60 M€ pour la société Arianespace au titre des premières versions Ariane et a été maintenu depuis avec Ariane 5.

La France devra se forger une doctrine vis-à-vis des nouveaux entrants, tant dans le domaine des lancements⁷³ que dans celui des satellites. Elle doit

73. Une réflexion concrète a été engagée sous l'angle programmatique de la filière ARIANE, dans le cadre de la révision en 2001 des accords dits CSG (résolution de l'ESA, accord ESA/État français), et de l'instruction franco/européenne destinée à répondre à une demande russe d'installer le lanceur Soyuz à Kourou.

ainsi prendre en considération de nombreuses contraintes fortes et parfois contradictoires :

- **les différents risques en jeu** : la fiabilité du lanceur ou du satellite selon le cas et des installations associées, les trajectoires et orbites utilisées. En cela, des pays comme les États-Unis ou l'Australie, se fondent sur la théorie du *Maximum Probable Loss* (probabilités de dommages et les pertes maximum prévisibles) pour définir le seuil à partir duquel l'État offre sa garantie (au titre de la responsabilité dommages de la Convention du 29 mars 1972 précitée). D'autres, comme le Royaume-Uni et la France, définissent une limite fixe *a priori* (60 M€ pour Ariane, 100 M€ pour tous les objets qui relèvent de la loi britannique) ;
- **la nationalité, le lieu de situation** des lanceurs, satellites, segments sol associés et ceux des opérateurs concernés (sur la base du principe de réciprocité) ;
- **la non-discrimination** des candidats, la compétitivité industrielle européenne (notamment la question de la priorité Ariane) ;
- **les conditions de réciprocité** juridiques et financières des autres partenaires et États de lancement impliqués ;
- **la viabilité économique** de l'entreprise spatiale ;
- **les propres limites budgétaires** de l'État français ;
- **le niveau d'assurance obligatoire pour les opérateurs** est à définir en cohérence avec les critères et contraintes exposés ci-dessus et en tenant compte des limites de ce que peut offrir le marché de l'assurance internationale à un coût supportable. Par niveau d'assurance il faut non seulement entendre le plafond de dommages couvert, mais aussi la durée de couverture, la nature des activités (lancement, exploitation satellite, gestion d'installations sol), la solvabilité de l'assureur, ainsi que les garanties juridiques offertes notamment en matière de recours et de subrogation.
Le critère économique jouera une grande importance à l'avenir, les primes d'assurance de dommages représentant d'ores et déjà 10 à 20 % du coût d'un contrat de lancement sans même tenir compte des primes d'assurance de responsabilité qu'il faudrait rajouter. Il faut ici veiller à ce que la charge d'assurance reste à un niveau qui préserve la viabilité économique du secteur spatial dans son ensemble ;
- **le cas particulier des satellites français lancés à l'étranger** n'a pas nécessité jusqu'à ce jour de traitement particulier dans notre droit interne car il était réglé au cas par cas par des accords passés au niveau gouvernemental (ex : Symphonie, Topex-Poseidon...). Il constitue cependant l'essentiel, voire la totalité, des situations visées par certaines législations récentes comme celles du Royaume-Uni, de la Suède et de l'Australie, au moins dans les faits. En tout état de cause, la question se pose aujourd'hui en France vis-à-vis des satellites commerciaux (ex : satellites Eutelsat lancés depuis les États-Unis), en particulier : quelles sont les conditions à exiger du demandeur (cf. page 33 du présent chapitre), quel niveau de responsabilité, de juridiction ou de souveraineté souhaite conserver la France vis-à-vis de(s) autre(s) État(s) de lancement concernés.

Malgré le caractère éminemment politique et économique de certains critères ci-dessus, il faut retenir que toute décision ou réglementation prise dans ce domaine par l'administration française pourra, le cas échéant, être examinée, en interne, devant le juge administratif pour excès de pouvoir ou, sur le plan international, par la Commission européenne, voire par l'OMC.

Les autres considérations générales

■ Les droits et obligations accessoires (autorisation et licences sur les services)

Lancer et opérer un satellite nécessite d'autres autorisations indispensables liées à la mission même du système, notamment l'ensemble des autorisations à rattacher aux activités de télécommunications : affectation et assignation des fréquences, autorisations de services (Code des P&T, Code de l'audiovisuel selon le cas), agréments des réseaux sols et des récepteurs, autorisations liées à la sécurité et aux technologies sensibles et celles liées à l'établissement ou à la levée des sûretés éventuelles.

La mise en œuvre d'un nouveau cadre juridique d'autorisation et de surveillance des activités spatiales se doit d'être cohérente avec les procédures et instruments juridiques voisins, existants ou à venir. A cet égard, on pense notamment au projet de loi sur la société de l'information avec son chapitre 2 : « développement des systèmes satellitaires ».

Dans la mesure où l'ensemble de ces autorisations accessoires, délivrées également au nom de la République française, sera nécessaire pour opérer et utiliser un système spatial, il faudra veiller à instaurer un dispositif efficace de concertation entre les administrations et organismes concernés pour l'instruction et la sélection des demandes en simplifiant autant que possible les formalités de la part des candidats.

■ Les droits, taxes et redevances

La mise en place et le fonctionnement d'un système administratif d'autorisation et de surveillance des activités spatiales vont générer une dépense publique qui devra être reportée, au moins partiellement, sur les demandeurs et utilisateurs de telles autorisations.

Le régime actuel ne prévoit pas de redevance ou de taxe spécifique devant être payée que ce soit par l'opérateur du lancement ou par les utilisateurs des services de lancement. Cependant, dans le cadre de la convention qui existe entre l'ESA et Arianespace relative à la phase de production Ariane, la société Arianespace paie une redevance pour l'utilisation du Centre spatial guyanais (CSG). Cette redevance rémunère les prestations diverses⁷⁴ effectuées par le CNES au CSG, au titre desquelles, les activités de sauvegarde assumées par le Centre au nom du Gouvernement français.

74. Y compris des prestations de nature quasi-commerciale (contrats ensemble de préparation des charges utiles EPCU, ensemble de lancement Ariane ELA) au profit de la société Arianespace.

Une doctrine globale devra être consolidée dans la perspective éventuelle d'une ouverture du CSG en considérant, à partir des principes fiscaux relatifs aux redevances pour services rendus, les paramètres suivants :

- une juste participation aux frais administratifs et techniques liés à l'instruction de la demande ;
- un niveau suffisamment dissuasif pour écarter les demandes non sérieuses, tout en préservant la liberté d'accès et la libre concurrence,
- une certaine proportionnalité par rapport aux profits réalisables et le risque engagé ;
- le coût global consolidé de la demande d'autorisation en France et la non-duplication avec d'autres taxes ou redevances connexes (ANFR, ART, CSA...);
- l'intérêt de l'industrie européenne (sa compétitivité) et l'attrait final du système national.

Sur le plan analytique, il convient de se rapporter aux débats et solutions élaborées en matière de services de télécommunications (redevances ANFR, licences de l'ART⁷⁵).

Autorité d'agrément et de surveillance des objets spatiaux

L'agrément et la surveillance d'une activité sont deux missions différentes sur les plans administratif et opérationnel même si les moyens et l'expertise techniques sont souvent communs. Il nous a paru opportun de les considérer ici distinctement comme prévu par les textes sur le droit de l'espace.

Autorité d'agrément (autorisation, certification, immatriculation)

Il n'existe pas à ce jour d'autorité légalement ou réglementairement désignée pour agréer les systèmes privés. Ceci n'a pas posé de problème jusqu'à ce jour car la majorité des systèmes sont publics (Ariane, Telecom, TDF, Meteosat, Helios, satellites scientifiques) ou l'ont été avant leur privatisation.

Ces mêmes systèmes, tout du moins leur segment spatial, ont été développés et/ou certifiés à l'origine sous l'autorité du CNES. La question se pose désormais de désigner une autorité compétente pour traiter des futurs systèmes privés et plus globalement de ceux développés en dehors du CNES. Deux solutions se dessinent alors : soit créer une nouvelle structure dédiée en séparant les fonctions administratives et réglementaires de celles de l'exploitation (schéma retenu à partir de 1987 pour les télécommunications), soit investir formellement le CNES d'une telle autorité.

75. A cet égard une étude du 14/11/2001 réalisée par AGEIS Systems Ltd and Connogue Ltd (1307/AE/EC/FR/1), commanditée par la Commission européenne (DG société de l'information) donne des éléments d'appréciation intéressants en matière de droits et procédures en Europe liés aux licences utilisant des fréquences.

Cette seconde solution se dégage de nos consultations, et ce pour plusieurs raisons :

- le volume des autorisations à accorder à des systèmes privés ne semble pas justifier la création d'un établissement public dédié, en raison de l'importance des coûts de structure notamment ;
- le CNES réunit en son sein l'ensemble des expertises, des moyens techniques et administratifs nécessaires ;
- les expertises et moyens techniques en matière de certification et de développement sont assez proches et s'enrichissent mutuellement. Les fonctions sont souvent effectuées par les mêmes acteurs (exemple : la direction des lanceurs du CNES à Evry qui participe aux côtés d'Arianespace à des activités de développement de lanceurs au sein de la direction du développement Ariane ; les séparer conduirait à des duplications coûteuses et pourrait à terme réduire la qualité des expertises de part et d'autre ;
- dans ce domaine, le CNES a une expérience reconnue de longue date pour ses projets et ceux qu'il conduit par délégation ou par convention avec des tiers (Ariane, plateformes Helios...).

Des adaptations seraient cependant à étudier dans le statut du CNES et les relations avec son environnement :

- la compatibilité, au regard du droit de la concurrence, d'une telle autorité d'agrément du CNES, dont les prérogatives commerciales⁷⁶ s'avèreraient potentiellement concurrentes d'autres prestations avec celles faisant l'objet d'une demande d'autorisation ;
- la compétence et la place du CNES dans le processus décisionnel : avis consultatif ou décision en dernière instance, modalités de recours, position et interactions par rapport aux administrations et autres autorités concernées⁷⁷ ;
- le statut de cette autorité et de son personnel au regard du droit administratif et du droit social notamment (préavis de grève, devoir de neutralité et de réserve notamment) ;
- les conditions de financement et de rémunération de cette fonction (cf. page 41) distinctes de celles des autres activités de l'établissement.

Dans l'hypothèse d'une prise en charge de cette activité d'autorisation par le CNES, il conviendrait d'opérer, sans préjudice des moyens et personnels utilisés, une distinction claire entre les différentes activités afin de prévenir tout risque de conflits de compétence et de responsabilité, voire d'intérêt.

En ce sens, il nous est apparu que le cas du secteur nucléaire, et notamment la typologie des relations entre le CEA et son environnement, pouvait apporter des pistes de réflexion futures.

76. En tant qu'Établissement public industriel et commercial (EPIC), actionnaire, dirigeant ou concédant de droits exclusifs à une société commerciale ou à une filiale.

77. A titre indicatif : le ministère de la Recherche en tant que ministère chargé de l'espace, le ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports compétent en matière de services par satellites de navigation (Galileo) ou de météorologie, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie qui exerce par le biais de la DiGITIP la tutelle des télécommunications et de France Télécom en particulier, l'autorité de régulation des télécommunications (ART), l'agence nationale des fréquences radioélectriques (ANFR : gestion du spectre des fréquences), le ministère de la Défense, notamment la délégation générale pour l'armement, en ce qui concerne les systèmes militaires ou duaux, le secrétariat général de la défense nationale (SGDN) s'agissant des réglementations à l'exportation de technologies sensibles, l'expertise spatiale de l'office national d'études de recherche aérospatiales (ONERA)...

Autorité de surveillance (sauvegarde, sécurité, suivi de la mise et maintien à poste)

Cette fonction de surveillance au sens large est de nature opérationnelle et permanente.

■ Selon les différentes phases du vol

Elle s'exerce à plusieurs niveaux, si l'on considère de façon schématique le déroulement classique du projet :

- **lors des opérations de lancement**, par l'autorité de sécurité et de sauvegarde en vol qui s'exerce jusqu'à la séparation des satellites. Cette fonction est assurée actuellement, et depuis l'origine, par le CNES au Centre spatial guyanais, notamment pour les lancements Ariane ;
- **après la séparation du satellite du lanceur**, commencent les opérations de mise à poste du satellite en orbite puis son maintien pendant toute sa durée de vie. Le CNES assure généralement la mise à poste des satellites (et dans une moindre mesure le maintien à poste) lancés depuis Kourou, mais ce n'est pas systématique. Cette activité est fournie sur une base contractuelle. De plus en plus de satellites sont mis et maintenus à poste par l'industrie elle-même (dans le cadre de contrats de type « livraison en orbite »). Par ailleurs, il a été relevé que le rapport d'information parlementaire du député Arthur Paecht en 1995⁷⁸ recommandait au CNES de filialiser, voire de privatiser cette activité ;
- **la surveillance globale des objets spatiaux** (en activité ou non), de leurs débris et de la réentrée éventuelle de ces objets dans l'espace aérien français, est assurée par le ministère de la Défense en vertu du décret n° 75-930 du 10 octobre 1975 modifié par le décret n° 222 du 18 mars 1994. Pour ce faire, la défense aérienne s'appuie en grande partie sur les moyens sol et humains du CNES⁷⁹ sans que le cadre juridique et financier d'une telle coopération ne soit à notre connaissance véritablement formalisé.

■ L'autorité de sécurité et de sauvegarde (lanceurs)

L'autorité de sécurité et de sauvegarde en vol mise en place par le CNES pour les lancements permet à la France de satisfaire ses obligations internationales de surveillance et de contrôle (article VI du traité de 1967) et de prévenir les risques de responsabilité au sens de la convention de 1972. Cependant, d'après nos recherches, il apparaît que cette autorité ne connaisse aucune base légale. En fait, cette responsabilité découle d'accords successifs passés entre le Gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne, accords relatifs au CSG où, selon les différentes formulations :

- « l'Agence s'engage à respecter et à faire respecter et à permettre l'application du règlement sur la sauvegarde en vigueur au CSG » (article 5 de l'accord de mai 1976) ;
- « le Gouvernement français, par le biais du CNES, a la responsabilité du CSG notamment : des mesures nécessaires à la sécurité des personnes et à la sauvegarde des biens dans l'enceinte du CSG ; des mesures liées à la sauvegarde en vol. » (article 9 de l'accord de novembre 1993) ;

78. Assemblée Nationale, Rapport d'information N° 1892, déposé le 10 janvier 1995 par la Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan, présenté par M. Arthur Paecht, Rapporteur spécial, député.

79. Pour plus de précisions sur cette activité, cf. page 24.

- « **L'Agence prend note** de ce que le CNES est chargé par le Gouvernement français d'une mission de sauvegarde consistant à maîtriser les risques techniques liés à la préparation et à la réalisation des lancements à partir du CSG afin d'assurer la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre tout dommage, dans le respect de la législation française et des obligations internationales de la France. **L'Agence prend note** qu'en application de la Doctrine de sauvegarde du CNES, le Règlement de sauvegarde du CSG fixe les exigences et les règles à observer en matière de sauvegarde par tous les intervenants sur le CSG. Ce règlement est notamment applicable à l'ensemble des activités de conception, de préparation et de mise en œuvre des lanceurs à partir du CSG, au sol et en vol, et s'impose à l'opérateur de lancement habilité et à ses sous-contractants » (article 5 de la dernière version de l'accord, approuvée par le 153^e Conseil de l'ESA en novembre 2001).

On notera, tout comme l'Agence, que cette dernière définition de l'autorité de sauvegarde du CNES est plus précise et étendue que les précédentes même si elle n'est relayée par aucune disposition spécifique de droit interne. Elle sera en tout état de cause renforcée juridiquement par le fait que cet accord, contrairement à ses prédécesseurs, sera ratifié et publié au Journal officiel de la République française.

Cependant, en vertu de l'effet relatif des contrats, cette autorité du CNES n'est pas strictement opposable aux tiers. Par ailleurs, le risque demeure vis-à-vis des cocontractants et sous-contractants impliqués que ces derniers la contestent devant un juge des contrats, notamment en la présentant comme abusive, léonine, non justifiée par un texte légal ou réglementaire, ou disproportionnée dans ses effets. Dans l'hypothèse d'une destruction en vol d'un lanceur dans des conditions limites, on peut imaginer en effet que le propriétaire du satellite ou ses ayants-droit (assureurs) seront incités, compte tenu des enjeux financiers associés, à contester la validité de la décision prise par le CNES.

Il est donc vivement recommandé ici d'explicitier et de sécuriser juridiquement l'autorité de sauvegarde du CNES, en prenant la juste mesure des éventuels conflits d'intérêts qui pourraient en résulter avec Arianespace et ses autres actionnaires, voire d'autres sociétés exerçant leurs activités au CSG ou sous juridiction nationale.

■ Les activités de mise et maintien à poste (satellites)

Les activités de mise ou maintien à poste sont, elles aussi, susceptibles de générer des incidents graves dans l'espace (perte de contrôle du satellite, collision...), sur le sol (en cas de retombée d'un satellite mal contrôlé) ou de compromettre plus ou moins gravement le fonctionnement du satellite, sa durée de vie et son potentiel économique. Elles peuvent aussi engager la responsabilité de la France au titre de la convention de 1972 pour les dommages causés, sous sa juridiction, en orbite (faute à prouver) ou au sol (responsabilité sans faute ou pour « risques »). La question reste par ailleurs posée de savoir si le dommage indirect causé à un utilisateur au sol et lié à une faute de mise ou maintien à poste, par exemple la rupture d'un service au sol (télécommunication coupée, navigation interrompue ou erronée), relève ou non de la convention de 1972.

Enfin, sous l'aspect commercial et financier, cette fonction de contrôle du satellite peut jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre des cessions de propriété ou l'exécution des sûretés portant sur les satellites en orbite (cf. page 57).

Au sens de l'article VI du Traité de 1967, ces activités doivent faire l'objet d'une autorisation et d'une surveillance continue de l'État appropriées. A ce jour, le CNES est là aussi en mesure d'exercer, pour le compte de l'État, cette fonction publique de surveillance des activités de mise et maintien à poste. Il reste que cette fonction administrative pourrait entrer en conflit avec son rôle de prestataire dans le cadre de contrats commerciaux⁸⁰.

L'alternative suivante peut alors être considérée en France, tout du moins sous la « juridiction spatiale » nationale :

- regrouper en une seule et même activité dite de « service public » les opérations de mise et maintien à poste et leur surveillance, cette fonction étant exercée au nom de l'État, par le CNES. Cette solution qui donne la primauté à l'action régaliennne du Centre éviterait le risque potentiel de conflit d'intérêts ci-dessus. Elle pourrait aussi se justifier économiquement, en raison du faible volume des activités en France, par le souci d'éviter une duplication des investissements et des compétences, et sur le plan de la sécurité, par la désignation d'une seule et même entité responsable ;
- distinguer les activités de surveillance⁸¹, et au sens large de police (menées au nom de l'État) et les activités opérationnelles de nature commerciale, ces dernières pouvant le cas échéant être filialisées par le CNES ou confiées à l'industrie.

■ La mission globale de surveillance de l'espace (veille et alerte)

La mission globale de surveillance de l'espace⁸² (veille et alerte) est confiée par le décret n° 75-930 du 10 octobre 1975 modifié par le décret n° 94-222 du 18 mars 1994 au Commandement de la Défense Aérienne et des Opérations Aériennes (CDAOA) qui relève du chef d'état-major de l'armée de l'air. Le CNES participe à cette mission, selon un cadre juridique à préciser (cf. page 24, débris/dispositif national).

Outre les impératifs liés à la sécurité du territoire, cette mission est fondamentale dans le cadre du respect des obligations internationales et nationales du gouvernement français (autorisation et surveillance, responsabilité pour les activités spatiales qui relèvent de sa juridiction). Cette surveillance doit couvrir non seulement l'espace aérien national, mais l'espace au sens large s'agissant des activités qui relèvent de la juridiction nationale.

80. Par exemple, dans la situation où un opérateur de télécommunications sous juridiction française, ayant passé un contrat commercial avec le CNES pour la mise et le maintien à poste de son satellite, demanderait à ce prestataire de le désorbiter à une date trop tardive afin de prolonger au maximum sa durée de service, ou de le placer sur une orbite de rebut non satisfaisante, en causant ainsi des risques potentiels sur d'autres satellites qui pourraient engager la responsabilité internationale de la France.

81. Y compris la tenue des registres d'immatriculation des satellites et des codes et procédures permettant le cas échéant d'assurer la mise en œuvre des transferts de propriété des satellites en orbite ou l'exécution des sûretés.

82. Les objets spatiaux artificiels (satellites, stations, étages de lanceurs et leurs débris) ou naturels (météorites, corps célestes...).

Il importe donc de veiller à ce que les moyens techniques, l'expertise et l'organisation mis en œuvre pour cette mission de surveillance de l'espace soient de niveau approprié, et en particulier que des interfaces fonctionnelles et administratives soient mieux précisées avec le secteur civil, et notamment vis-à-vis du CNES et des autorités en charge de l'immatriculation, de la conservation des sûretés ou de la surveillance des fréquences utilisées par les satellites (Agence nationale des fréquences radioélectriques - ANFR).

APPLICATION DU CONCEPT DE SERVICE PUBLIC

Le domaine visé et l'opportunité de la notion de service public

Le développement du secteur spatial depuis le début des années 60 en France et en Europe sous l'impulsion des pouvoirs publics a généré de nombreuses applications d'intérêt général, de service public ou, au contraire, à finalité industrielle et commerciale.

Certains systèmes et certaines activités sont venus compléter des fonctions déjà existantes comme dans les télécommunications, la télédiffusion, la météorologie. Ils ont donc été assez rapidement « **appropriés** » par les organismes correspondants, qu'ils soient privés ou publics, et progressivement, les régimes juridiques, financiers, administratifs ou économiques des systèmes récurrents se sont fondus dans la mission de base des organismes concernés. Il n'y a donc pas eu là matière à développement dans notre étude.

D'autres systèmes spatiaux précurseurs ont en revanche généré des **applications inédites**, comme notamment l'observation de la Terre⁸³ et la navigation par satellites au profit d'une large communauté d'utilisateurs très diffuse (d'un point de vue sectoriel et statutaire), mal structurée et le plus souvent ignorante des utilisations potentielles à venir (d'où le terme d'utilisateur latent). Le statut juridique et le régime de financement de tels systèmes restent de nos jours incertains, tant sur le plan international que national. La question de l'application des règles du « service public industriel et commercial » peut ici se poser pertinemment dans les cas où la continuité des investissements de tels systèmes resterait assurée par la puissance publique, alors que leur exploitation opérationnelle serait confiée à des filiales ou à des structures commerciales *ad hoc* opérant sur un marché qui peut être concurrentiel, mais dans le cadre d'une exclusivité.

Par ailleurs, la définition de la politique d'accès et de diffusion des données de tels systèmes relève aussi de la puissance publique, cette question étant développée ci-après au chapitre 2, page 80 consacré à l'observation de la Terre.

83. Parmi les diverses utilisations (applications) de l'observation de la Terre par satellite (ou télédétection spatiale), on citera : la cartographie, le suivi des végétations et des ressources renouvelables, l'agriculture (l'inventaire des parcelles, la prévision des récoltes, l'agriculture de précision...), l'environnement, le génie civil, l'urbanisme, la sécurité civile, le renseignement militaire...

L'opportunité de se référer aux régimes juridiques des services publics (au niveau français), ou des services économiques d'intérêt général (au niveau européen), est apparue plus particulièrement dans le secteur de **l'observation de la Terre** avec la maturité opérationnelle des programmes et ce, d'une part, en analysant avec pragmatisme la nature et l'organisation des activités et, d'autre part, en partant d'un souci, plus conservatoire de préserver l'économie et le développement progressif de cette activité dans un marché toujours incertain.

- L'analyse des relations nouées entre le CNES et la société chargée de la diffusion des images⁸⁴ des satellites d'observation SPOT montre *a priori* que ce système pourrait satisfaire aux **critères habituels de service public ou d'intérêt général**, à savoir : un intérêt majeur pour les collectivités (richesse de l'information d'observation spatiale sur le plan militaire, stratégique, politique, scientifique et socio-économique), le financement public des investissements (satellite et réseau sol de l'opérateur technique, y compris une partie des frais de maintenance), un contrôle de la puissance publique (via le CNES au niveau de l'accord-cadre CNES-Spot image SA, de l'actionnariat et de mécanismes compensateurs ou de promotion de type « ISIS », la mise en œuvre de règles dérogatoires du droit commun (concession exclusive, contrôle sécuritaire de la diffusion des données, statut international des stations de réception directes, redevance faible), le respect des principes traditionnels comme le principe d'égalité⁸⁵ des usagers et utilisateurs, les principes d'adaptation et de continuité (continuité d'une filière opérationnelle garantie par le CNES depuis 1986, de Spot 1 à 5 puis reconduite avec des adaptations dans le cadre du programme Pléiades)... ;
- La **justification conservatoire** tient essentiellement au souci d'éviter une application, brusque et sans discernement, du droit commun de la concurrence à une technique d'information qui n'a pas encore atteint sa pleine maturité au niveau du marché.

En effet, pour autant que l'on voudrait considérer la télédétection comme une activité purement commerciale et concurrentielle, la prohibition « des ententes restrictives de concurrence » de l'article 81-1 du Traité de l'Union européenne (ex article 85.1 du Traité de Rome), et celle « des abus de position dominante » de l'article 82 (ex article 86) ou la mise en place de restrictions aux aides accordées par les États de l'article 87 (ex article 92) qui menacent de fausser la concurrence, pourraient remettre en cause la sécurité juridique d'un système de distribution des données pour un satellite public qui serait fondé sur une concession à une société commerciale totale, quasi gratuite, exclusive et mondiale.

Aussi, l'article 86-2 du Traité (ex article 90-2) pourrait autoriser des dérogations légitimes quant à l'application des articles ci-dessus en faveur des services d'intérêt économique général.

Compte tenu des exceptions que le droit communautaire ménage au profit des activités garantissant l'ordre public ou la sécurité nationale, le Traité pourrait

84. En l'occurrence, la société Spot Image SA, créée en 1983, qui réunit comme actionnaires fin 2000 : le CNES 38,53 %, groupe AEROSPATIALE/MATRA 35,77 %, l'IGN 7,8 %, SSC (Suède) 6,0 %, Alcatel Space Industries 5,13 %, des banques 2,93 %, Telespazio (Italie) 1,6 %, l'État belge 1,58 % et autres 0,76 %.

85. Ce principe d'égalité trouve sa traduction dans le Principe XII de la Résolution 41/65 des Nations Unies sur la télédétection (principe réaffirmé par la France pour le programme Spot) qui stipule que « l'État observé (et donc ses ayants droit) a accès aux données sans discrimination et à des conditions de prix raisonnables ».

autoriser la reconnaissance juridique du régime national de « contrôle sécuritaire sur la diffusion des données en permettant, le cas échéant, de le soustraire à l'interdiction des « refus de vente »⁸⁶.

Malgré les similarités et l'intérêt manifesté vis-à-vis du concept de service public, force est de constater qu'il n'existe à ce jour aucun texte législatif, réglementaire, jurisprudentiel ou conventionnel reconnaissant expressément cette notion, en France ou en Europe, pour une activité spatiale civile, notamment en matière d'observation de la Terre. Par ailleurs, la terminologie employée dans les accords liant le CNES, propriétaire des installations (spatiales ou au sol), et les opérateurs chargés de leur exploitation commerciale (diffusion ou valorisation des données...), ne fait jamais référence à la notion de service public.

Les débats difficiles et peu conclusifs sur la notion de Partenariat Public/Privé pour le programme de navigation par satellites Galileo au sein des instances de l'Union européenne ont, par défaut, démontré la difficulté de converger au niveau européen en faveur d'une notion commune proche du concept français de service public.

L'extra-territorialité des activités spatiales rend, elle aussi, difficile, voire inopportune à certains égards⁸⁷, une transposition directe à l'étranger de nos doctrines et de nos règles internes sur le service public. En outre, le développement des activités spatiales, comme toute activité humaine précurseur, justifie en soi des adaptations spécifiques aux régimes juridiques en vigueur, voire la recherche de solutions originales appropriées⁸⁸.

Enfin, on retiendra que l'application des règles de service public à certaines activités spatiales reste pour l'essentiel une question politique, économique et sociale qui dépasse le cadre de la présente réflexion. Tout au plus, cette dernière peut-elle identifier les domaines qui doivent être explicités.

La typologie des activités

Dans ces conditions, il nous est apparu opportun de nous placer plus en amont, en demandant à Monsieur Bertrand du Marais⁸⁹ une étude détaillée des règles en vigueur en France et en Europe autour du concept de service public, et ce afin d'analyser l'opportunité et les conditions de leur application aux activités spatiales.

86. Et en particulier, de l'article 122-1 du Code de la consommation qui reprend les dispositions de l'article 33 de l'Ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 : « il est interdit de refuser à un consommateur la vente d'un produit ou la prestation d'un service, **sauf motif légitime**, et de subordonner la vente d'un produit à l'achat d'une quantité imposée ou à l'achat concomitant d'un autre produit ou d'un service ainsi que de subordonner la prestation d'un service à celle d'un autre service ou à l'achat d'un produit... ».

87. Compte tenu notamment des responsabilités et obligations de continuité, d'égalité de traitement et de tarification qui pourraient en résulter, à la charge de l'État français vis-à-vis d'autres États et de leurs ressortissants.

88. On notera à cet égard que le processus engagé par les puissances européennes dès le 15^e siècle pour l'exploration et la conquête des autres océans et continents, a engendré la création de nouveaux instruments juridiques comme les sociétés commerciales simples ou en commandite. La compagnie des Indes apparaît ainsi comme l'archétype de la première concession de service public extraterritorial...

89. Maître des requêtes au Conseil d'État qui est également intervenu comme discutant principal du présent rapport. En matière d'observation de la Terre, il a été rapporteur du rapport du Commissariat Général du Plan qui portait sur un sujet connexe :

- « **Diffusion des données publiques et révolution numérique** », (La Documentation Française 1999), rapport de l'Atelier « Des moyens nouveaux au service de la diffusion des données publiques » présidé par **Dieudonné Mandelkern**. Cet atelier du Commissariat Général du Plan avait été créé dans le cadre du Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) lancé en janvier 1998 avec pour objectif essentiel d'élaborer une doctrine en matière de numérisation et de mise en ligne des données publiques et de diffusion gratuite des « données publiques essentielles ». Le mandat de cet atelier était de faire émerger un consensus des différents acteurs concernés sur : (1) la nature des données à diffuser (littérature « grise », informations brutes ou déjà retraitées), (2) le rôle des services publics en matière de diffusion des données publiques et leurs critères d'intervention, et (3) les critères et modes de tarification de la diffusion des données publiques ; puis de faire des propositions d'actions, de textes ou de recommandations qui lui paraissaient nécessaires pour donner à ce consensus un caractère opérationnel et développer une politique de diffusion des données publiques adaptée aux évolutions technologiques.

Cette étude, qui est jointe en annexe (page 106), repose sur une analyse juridique des différentes activités de la filière spatiale au regard des critères traditionnels de service public. Elle fait apparaître quatre grandes catégories (voir tableau page 120) :

- **les activités purement concurrentielles** : les prestations de télécommunications ;
- **les activités concurrentielles réglementées** : les contrats de recette du Centre spatial guyanais (CSG) au profit d'Arianespace, l'observation de la Terre commerciale, la mise à disposition de moyens d'essais... ;
- **les activités clairement de service public** : la coopération internationale étatique ou inter-agences, la recherche fondamentale, la recherche technologique amont (R&T), la qualification et la certification des objets spatiaux, la gestion, l'organisation et la mise à disposition du CSG, le programme scientifique, les programmes militaires (Helios...)... ;
- **les activités de police administrative** : la sécurité et la sauvegarde du CSG, la fonction d'affectataire des fréquences « espace », l'organisation de la qualification et de la certification des objets spatiaux, la surveillance de l'espace.

Le groupe de travail n° 3 consacré à l'observation de la Terre par satellite, présidé par Jean-Claude Lummaux⁹⁰, opère, pour sa part, une distinction nette entre les systèmes privés ou commerciaux et les systèmes publics⁹¹

1. **Les systèmes privés et commerciaux** sont ceux dont les investissements sont financés sur des fonds privés (fonds propres, dette, appel public à l'épargne...). De tels systèmes, sans préjudice des règles de libre concurrence, doivent faire l'objet d'une **autorisation préalable délivrée par les pouvoirs publics** afin notamment de garantir le respect :
 - des **engagements et responsabilités internationaux de la France** (article VI du Traité de 1967, Principes de 1986 sur la télédétection, Convention de 1972 sur la responsabilité des dommages spatiaux, règles de l'UIT en matière de fréquences),
 - des textes relatifs à la **défense et la sécurité nationale** (contrôles en amont de l'obtention, de la programmation, de la divulgation des données),
 - des **droits fondamentaux du citoyen** (vie privée, droit à l'image, secret des affaires...).
2. Les systèmes publics financés par l'État⁹² pour des considérations d'intérêt général⁹³. Les données de ces systèmes peuvent être distribuées par des organismes publics (cas des instruments scientifiques) ou commerciaux (cas des satellites Spot). Dans ce dernier cas, la convention passée entre l'État personne publique et l'opérateur commercial s'apparente à une délégation

90. Jean-Claude Lummaux est pour sa part intervenu dans des rapports et études qui portent sur des sujets connexes :

- membre de l'Atelier du Commissariat Général du Plan précité ;

- rapporteur et rédacteur du rapport « Les perspectives de l'évolution de l'information géographique et les conséquences pour l'IGN », travaux confiés par lettre du 6 avril 1999 par le Premier ministre Lionel Jospin qui donnait mandat à Guy Lengagne, député maire de Boulogne-sur-Mer, de clarifier les missions de l'Institut géographique national (IGN) au regard des besoins exprimés par les principaux utilisateurs de l'information géographique et les clients potentiels que sont notamment les administrations, les collectivités territoriales ou les entreprises gestionnaires de réseaux.

Ces rapports ont donné lieu à des présentations détaillées au sein du groupe de travail n° 3.

91. Voir Troisième Partie au Chapitre 2, page 80.

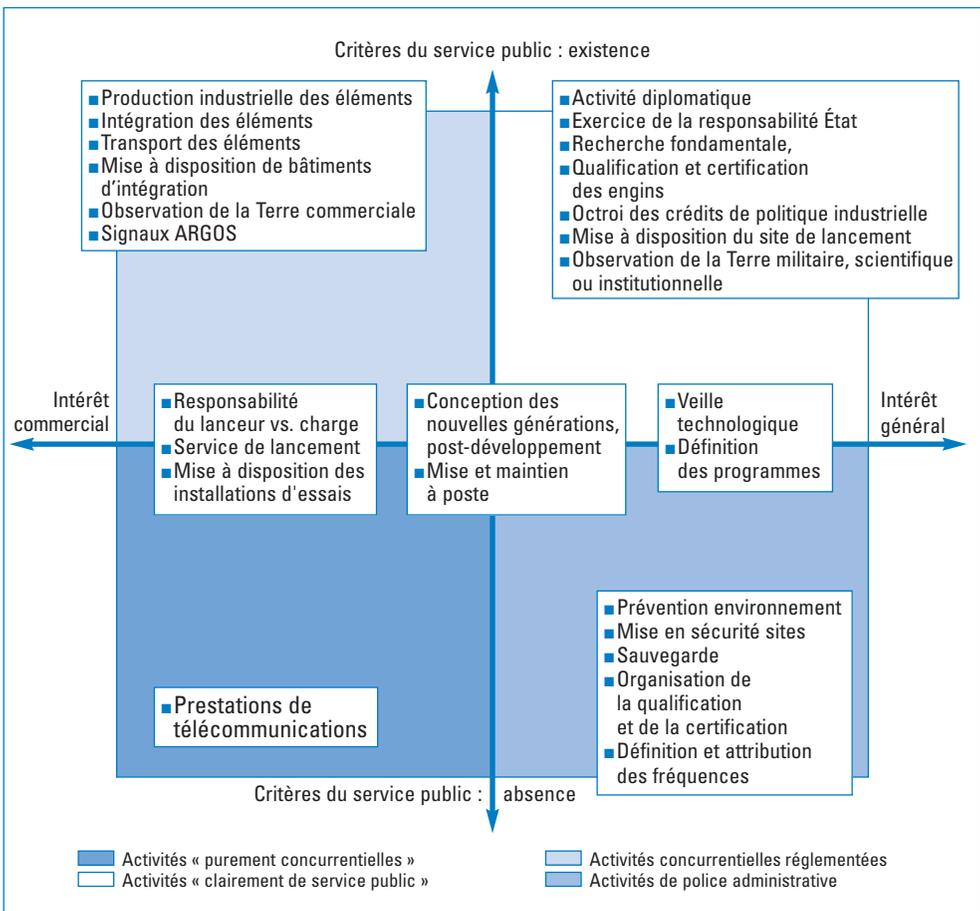
92. Dans une telle analyse, un système public d'observation de la Terre pourrait s'assimiler à une « infrastructure essentielle » au sens communautaire du terme, c'est à dire à une « installation sans laquelle les concurrents ne peuvent pas accéder au marché ».

93. En particulier de souveraineté, d'indépendance et de maîtrise de l'information économique, environnementale et scientifique, de promotion et de développement de la compétitivité des entreprises nationales à l'étranger (l'industrie spatiale et le secteur des services à valeur ajoutée), de maîtrise des technologies innovantes dans ces secteurs...

tion de service public en ce qu'elle garantit, outre les conditions édictées au paragraphe précédent : la continuité du système, l'absence de restriction ou de discrimination d'accès aux données, l'équilibre économique de la concession et l'exclusivité de l'activité de diffusion. Ceci conduit à veiller à bien distinguer comptablement ou juridiquement les activités de l'opérateur qui relèvent de la diffusion des données concédées et celles de ses propres services à valeur ajoutée⁹⁴.

Sans préjuger des différentes typologies ci-dessus, le besoin a été largement exprimé, lors des réunions des groupes, de bien formaliser, avec la meilleure transparence possible, et quels que soient l'activité et le statut retenu, les liens juridiques entre les différents acteurs publics et privés concernés, afin de renforcer la sécurité juridique de leurs relations.

Service public et filière spatiale



94. Ce sont là les conditions émises par la Commission européenne à son acceptation du GIE Ecomet pour les données météorologiques (cf. l'intervention de Philippe Veyre et Charles Dupuy de Météo France au Groupe 3, sur la politique des données météorologiques).

CHAPITRE 2

SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DU MARCHÉ ET DES INITIATIVES PRIVÉES

LES RÉGIMES INTERNES DE RESPONSABILITÉ ET D'ASSURANCE ENTRE ACTEURS PRIVÉS

Une chaîne de responsabilité équilibrée entre les différents acteurs

Un juste équilibre des responsabilités entre les différents acteurs spatiaux privés suppose notamment une sécurisation des clauses de non recours et des pactes de garanties actuellement en vigueur. En effet, selon une pratique juridique largement reconnue sur le plan international, les participants à une activité de lancement (fabricants de satellites, équipementiers, opérateurs de lancement, opérateurs client...) sont liés dans leur ensemble par des dispositions contractuelles spécifiques dont l'économie est que chacun fait sa propre affaire des dommages causés à ses propres biens et personnes et renonce, le cas échéant, à faire recours contre les auteurs éventuels protégés par des clauses de non-recours et des pactes de garantie.

Les industriels concernés (Arianespace, EADS Launch Vehicles, Astrium, Alcatel Space Industries, Snecma) souhaitent que le droit français, comme celui des États-Unis d'Amérique, incorpore cette pratique dans les textes **et qu'ainsi l'implicite devienne explicite** dans la reconnaissance de la validité de telles clauses, en particulier par référence aux dispositions du code civil⁹⁵ et de la jurisprudence relatives à la responsabilité contractuelle et à la garantie des vices cachés, notamment depuis la transposition de la directive européenne de 1985 sur la responsabilité des produits défectueux.

Il apparaît en effet souhaitable que cette solidarité des acteurs spatiaux qui repose sur des usages en vigueur⁹⁶ depuis plus de vingt ans dans le domaine des lancements internationaux et mis en place à l'instigation d'Arianespace, des industriels européens concernés et de leurs assureurs et courtiers, ne soient pas remis en cause par une évolution du régime français interprétant de façon restrictive les exemptions prévues en faveur d'un professionnel. Entre professionnels, ces clauses sont en effet autorisées. L'ensemble des industriels et opérateurs spatiaux impliqués doivent donc être explicitement considérés comme des professionnels d'un même secteur, quels que soient leurs métiers.

La pérennité du système repose également sur une excellente confiance partagée tant au niveau des différents acteurs spatiaux impliqués que vis-à-vis des

95. Articles 1150 et 1644.

96. Usages reconnus plus généralement par la jurisprudence en matière de responsabilité civile, en particulier par une décision de la Cour de Cassation du 15 avril 1961 (SNCF/Caisse primaire de sécurité sociale) qui valide les pactes de garantie même en cas de faute lourde (seule exclusion, la faute intentionnelle).

tiers et ayants droit (banques, assureurs, clients des services). Cette confiance nécessite une bonne connaissance de chacun et une adhésion partagée sur des standards techniques élevés. La qualité technique de notre industrie résulte d'une action volontariste des agences spatiales qui maintiennent dans leurs spécifications contractuelles un haut niveau d'exigence pour leurs programmes. La mise en place d'un régime national administratif d'autorisation des activités spatiales peut également contribuer à cet objectif de qualité par la définition d'un système de certification technique et de sauvegarde en vol rigoureux (cf. critères techniques page 34).

Aspects liés aux assurances

Les assurances de responsabilité liées au risque de lancement

Actuellement, l'État français fait obligation à Arianespace de souscrire une assurance de responsabilité pour les dommages qui pourraient être causés à des tiers à l'occasion d'un lancement Ariane à hauteur d'une limite de 60 M€. Cette limite correspond au plafond de responsabilité laissé à la charge d'Arianespace par l'État qui prend le relais en matière d'indemnisation au-delà de ce seuil.

Toutefois, cette obligation d'assurance ne résulte pas d'une loi. Il serait souhaitable, dans un souci de transparence et de stabilité, que cette obligation d'assurance soit transcrite sous forme législative (suivant en cela la pratique adoptée par tous les États ayant déjà mis en place une législation spatiale spécifique, et notamment les États-Unis) et généralisée à l'ensemble des opérateurs de lancement susceptibles de lancer des satellites pour lesquels l'État français serait État de lancement au sens de la Convention sur la responsabilité du 29 mars 1972.

Les assurances de responsabilité liées aux satellites en orbite

La plupart des États ayant adopté une législation spatiale spécifique imposant la mise en place d'une assurance de responsabilité (ou d'autres formes de garanties financières équivalentes) n'étendent pas cette obligation au-delà du risque de lancement (Royaume-Uni mis à part).

Étant donné la durée des risques de responsabilité liés aux satellites en orbite (y compris et surtout leurs débris) et le caractère hautement concurrentiel des activités d'exploitation de ces satellites, il serait souhaitable que la France ait un rôle moteur dans l'élaboration et la mise en place d'accords internationaux sur la couverture de ces risques, le modèle nucléaire pouvant éventuellement servir d'exemple.

LA FISCALITÉ DES ACTIVITÉS SPATIALES

L'examen du régime fiscal applicable aux activités spatiales n'a pas soulevé de débats particuliers au sein des groupes.

En ce qui concerne la fiscalité directe, il a été relevé qu'au titre de l'impôt sur les sociétés commerciales (IS) la déductibilité des provisions pour risques était satisfaisante compte tenu des aléas inhérents à l'activité spatiale (échecs au lancement, pannes en orbite...). Au titre de la taxe professionnelle, les installations spatiales au sol, à l'instar des équipements portuaires ou des aéroports, ont

pu bénéficier d'un régime d'assiette plus favorable.

Sur le plan de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la vente et le lancement des objets spatiaux sont exonérés de taxe par assimilation avec le régime des exportations⁹⁷. Certains programmes peuvent même bénéficier d'un régime d'achat en franchise de taxe (afin d'éviter le décalage de trésorerie), voire d'une exonération à la source (comme en Italie notamment). En revanche, les services fournis par ces satellites font l'objet d'une imposition en fonction des règles de territorialité propres aux services (article 259 B et C du Code général des impôts).

On notera comme particularité, que les biens « importés » en Guyane, y compris ceux en provenance de métropole, sont exonérés de TVA mais doivent supporter un octroi de mer au taux de 16 %. A la différence de la TVA, cet octroi n'est pas déductible mais ne frappe pas les services. Il ne s'applique cependant ni aux biens de l'ESA – qui bénéficie en tant qu'organisation internationale de privilèges et immunités – ni au lanceur Ariane et ses éléments. La question de l'exonération serait toutefois posée en cas d'ouverture du CSG à d'autres lanceurs. Le statut même de l'octroi de mer devra également évoluer dans un avenir proche, compte tenu de modifications du droit communautaire.

En conclusion, l'analyse globale du cadre fiscal des activités spatiales en France ne soulève pas de problème de fond. La lisibilité de ce régime pourrait toutefois être améliorée.

Dans l'hypothèse où les différents régimes ci-dessus devraient être rediscutés, il faudra veiller à préserver une certaine réciprocité européenne et maintenir les avantages consentis à ce secteur d'activité considérant ceux accordés par les pays concurrents.

LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE⁹⁸

La confrontation entre les différents droits des brevets et le droit des activités spatiales se pose sous différents aspects : statut des brevets dans l'espace, étendue de la protection, conflits éventuels avec le principe de non appropriation de l'espace et exception de la présence temporaire (activités de lancement).

Le statut des brevets dans l'espace, l'étendue de leur protection, les conflits éventuels avec le principe de non-appropriation de l'espace

Le monopole du droit des brevets, de par sa nature territoriale, est limité au territoire national de l'État qui a accordé le brevet en question. Certains pays, comme les États-Unis⁹⁹, ont cependant étendu le champ d'application de leur droit des brevets et de leur droit d'exercer leur action en contrefaçon, aux objets spatiaux et à leurs composants placés sous leur contrôle ou juridiction.

97. Décision de la DGD (Direction générale des douanes) du 4 septembre 1980.

98. L'analyse qui suit s'est largement inspirée d'une note de travail de Bradford Lee Smith (Alcatel) datée de mai 2001. Les conclusions encadrées n'engagent en revanche que le Comité de rédaction.

Il en résulte un désavantage compétitif substantiel pour l'industrie européenne dans la mesure où ni la France ni l'Europe n'ont adopté de mesures équivalentes. On connaît en effet des technologies brevetées dont l'application et la contrefaçon ne peuvent être réalisées que dans l'espace, à savoir en dehors du champ de protection territorial des législations françaises et européennes.

Le droit français sur les brevets pourrait donc étendre son champ d'application territorial aux objets spatiaux qui relèvent de la juridiction ou du contrôle de la France, conformément à l'article VIII du Traité sur l'espace de 1967 (effets de l'immatriculation et conservation des régimes de propriété, de juridiction et de contrôle dans l'espace).

Exemple de proposition suggérée par Bradford Lee Smith : « Pour l'application du présent article⁹⁹, le territoire français comprend des objets spatiaux sous juridiction et contrôle de l'État français, conformément à l'article VIII du Traité de l'ONU sur l'espace extra atmosphérique, sauf dispositions contraires prévues par un traité dont la France est partie ».

S'agissant des inventions réalisées dans l'espace dans un cadre international (exemple : Station spatiale internationale, ISS Alpha), les conflits d'antériorité entre les ressortissants d'un pays accordant le droit au « premier déposant » (la France) et ceux l'accordant au « premier inventeur » (les États-Unis) sont en faveur des seconds.

Il faut donc veiller à maintenir un régime équitable à tous les participants dans l'accord de coopération internationale concerné, ce qui est maintenant le cas avec l'accord intergouvernemental (IGA) concernant l'ISS.

Enfin le brevet, réservé à une création, nouvelle et inventive, confère à son titulaire un monopole d'exploitation qui peut apparaître comme une tentative d'exclusion des tiers d'une région de l'espace, ou encore, d'une certaine manière, une appropriation de cette région de l'espace pour l'ensemble des applications revendiquées. C'est le cas du brevet TRW pour l'orbite intermédiaire en matière de télécommunication. Une telle appropriation, outre le fait qu'elle dépasse le cadre de la protection dont peuvent bénéficier les Européens, entre en **conflit avec le principe de non-appropriation de l'espace extra-atmosphérique (y compris les corps célestes) prévu à l'article II du Traité des Nations Unies de 1967 sur l'espace extra-atmosphérique** .

Dans ces conditions, il serait souhaitable que le droit international et le droit interne puissent se prononcer plus explicitement en matière de brevetabilité dans l'espace, en particulier vis-à-vis des orbites opérationnelles.

99. Le « Space Bill » (35 U.S.C. 105) des États-Unis a ajouté un article à la loi sur les brevets, rédigé ainsi :

« Any invention made, used or sold in outer space on a space object or component thereof under the jurisdiction or control of the United States shall be considered to be made, used or sold within the United States for the purposes of this title, except with respect to any space object or component thereof that is specifically identified and otherwise provided for by an international agreement to which the United States is a party, or... carried on the registry of a foreign state in accordance with the Convention of Registration of Objects Launched into Outer Space »... Ceci signifie que le droit des brevets US est applicable, même sur orbite, aux objets spatiaux sous contrôle ou juridiction des États-Unis ou de ses ressortissants. La juridiction américaine peut résulter d'un lancement depuis le sol américain, ou, plus récemment, depuis la haute mer, la nationalité américaine du propriétaire de l'objet spatial étant suffisante pour justifier l'application de son droit national.

100. Code de la propriété intellectuelle, loi 92-597 du 1^{er} juillet 1992 et ses annexes.

L'exception de la présence temporaire (activités de lancement)

La Convention de Paris de 1883, article 5^{ter}, permet de faire échec à une action en contrefaçon à l'égard d'un brevet « prétendu » contrefaisant portant sur un véhicule (navire, aéronef, train) qui transiterait de façon temporaire, provisoire ou accidentelle, sur un territoire où il existerait un brevet concurrent.

Cette disposition ne vise pas expressément les engins ou objets spatiaux. Les États-Unis ont pour leur part spécifiquement admis l'exception d'admission temporaire en faveur des objets spatiaux destinés à être lancés. Mais l'exception de présence temporaire de l'art. 272, titre 35 de l'United States Code n'est accordée qu'aux ressortissants d'un pays qui accorde les mêmes exceptions aux ressortissants américains (principe de réciprocité).

Le droit français ne mentionne pas les objets spatiaux par référence à l'exception de l'article 5^{ter} ci-dessus – ce qui peut poser des problèmes de sécurité juridique¹⁰³ – aux détriments de la compétitivité d'Ariane et d'Arianespace, envers leurs clients étrangers, notamment américains, utilisant les services de lancement du CSG pour leurs satellites. Par ailleurs, les fabricants de satellites européens semblent préférer le bénéfice d'une réciprocité aux États-Unis – écartant ainsi le risque d'une saisie de leurs satellites sur le sol américain, à la possibilité pour eux-mêmes de faire saisir des satellites américains prétendus contrefaisants.

Exemple de proposition suggérée par Bradford Lee Smith : « Un objet spatial sera considéré comme un engin de locomotion aérienne ou terrestre pour l'application de l'article 5 ter de la Convention de Paris pour la protection de la propriété intellectuelle du 20 mars 1883 ». Bien évidemment, ces suggestions sont à relayer le cas échéant dans le cadre du projet de brevet communautaire (COM 2000 412 final du 1^{er} août 2000) lancé dans le sillage du Livre vert¹⁰⁴ de la Commission européenne sur le brevet communautaire. Une telle exemption ne saurait toutefois être conçue comme limitant l'application d'éventuelles mesures de contrôle ou d'interdiction liées à l'application des régimes nationaux et internationaux où la France est engagée en matière d'importation et d'exportation de produits et technologies sensibles.

101. Ainsi des industriels américains essayent-ils fréquemment de breveter des orbites et leur utilisation. S'agissant de différends entre industriels, indépendamment de savoir qui a juridiquement raison, ils se règlent par transactions entre les intéressés. Dans ces conditions, l'on peut penser que les poids économiques respectifs des parties conditionnent les solutions finales plus que les arguments juridiques.

102. US legislation enacted in the « NASA Act U.S.C. 42, § 2457(k), in J.M. Samuels, Patent Trademark & Copyright Laws, 481 1997. Concerning US Government Interests in Patents issued from space activities : (k) »... Any object intended for launch, launched, or assembled in outer space shall be considered a vehicle for purpose of section 272 of title 35, United States Code. (temporary presence).

103. Aléas du risque de saisie-contrefaçon, retard ou interdiction de lancement, pertes et manque à gagner correspondants.

104. COM(97) 314 final, 24.6.97. Résolution du Parlement Européen sur le Livre vert (A4-384/98 du 20.11.98). Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Promouvoir l'innovation par le brevet : Les suites à donner au Livre vert sur le brevet communautaire et le système des brevets en Europe » (5.2.99, COM (1999) 42 final).

CLARIFICATION DES STATUTS DE LA PROPRIÉTÉ ET DES SÛRETÉS SUR LES OBJETS SPATIAUX (CONCLUSIONS DU GROUPE 4)¹⁰⁵

Les exploitants privés de systèmes spatiaux ne sont pas en mesure de financer des équipements lourds, tels les satellites et leurs moyens associés, sur leurs fonds propres. Ce constat vaut également pour des opérateurs publics nationaux ou régionaux dans des pays émergents. Ces opérateurs sont donc globalement contraints de recourir à des sources de financements externes notamment auprès des marchés financiers¹⁰⁶, des circuits bancaires ou via des crédits fournisseur (le fabricant du satellite ou l'opérateur de lancement). Ces derniers exigent souvent d'être bien garantis sur les actifs financés eux-mêmes afin de proposer des taux et conditions de crédit acceptables.

Les opérateurs de satellites estiment à plus de 65 milliards d'euros les investissements qui seront opérés, dans le seul segment spatial, dans les dix prochaines années. Les besoins de financement sont évalués à 40 milliards d'euros qui devront être levés auprès des banques et des marchés financiers¹⁰⁷.

Dans un contexte mondial de réduction des programmes gouvernementaux et de montée en puissance des activités spatiales commerciales à l'exportation, notamment vers des pays en voie de développement, la possibilité d'inscrire une sûreté sur les satellites à livrer peut s'avérer déterminante pour conquérir de nouveaux marchés.

Les opérateurs de lancement et les maîtres d'œuvre fabricants de satellites, les assureurs et les banques du secteur spatial souhaitent ainsi une clarification des règles existantes dans le domaine de la propriété des biens et des sûretés et ce, afin de sécuriser le financement privé des grands projets spatiaux.

Il apparaît toutefois que le droit traditionnel des biens et des sûretés, tel qu'il s'applique dans les droits internes ou le droit international privé, rencontre une difficulté d'application particulière s'agissant d'un objet spatial en raison des caractéristiques qui lui sont propres, liées notamment à sa situation en orbite dans l'espace extra-atmosphérique, mais aussi aux règles de droit international public inhérentes au Traité sur l'espace de 1967.

Ces considérations ont conduit à la constitution du groupe de travail n° 4 intitulé « Propriété et sûretés sur les objets spatiaux ».

Le mandat du groupe est d'étudier le régime de propriété des biens et le régime des sûretés applicables en matière spatiale, d'examiner leurs articulations avec le droit international public de l'espace et toutes les autres branches du droit pertinentes et enfin, de faire toutes les propositions utiles à l'évolution de ces régimes.

105. Groupe 4 : « Propriété et sûretés sur les objets spatiaux » – présidé par Elda Garrouste (CNES).

106. En fait, le plus souvent des marchés à risques comme le NASDAQ aux États-Unis.

107. Informations Euroconsult.

Caractéristiques de l'objet spatial

L'objet spatial étudié ne concerne ici que le satellite. En effet, un lanceur en mode opératoire ou une sonde non réutilisable présente peu d'intérêt comme support d'une sûreté dans la mesure où il est par nature détruit après usage. Par ailleurs, il n'existe pas de lanceurs réutilisables opérationnels et commerciaux à ce jour. Si tel était le cas, le régime des aéronefs ou des autres systèmes terrestres pour les objets mobiles serait alors assez facilement transposable pour ces véritables engins de transport spatial.

Un satellite peut se définir comme un ensemble constitué d'une **plateforme** (structure, contrôle d'attitude et d'orbite, alimentation électrique, télémesure, télécommande) et d'une **charge utile** qui réalise la mission et est donc spécifique à celle-ci (télécommunications, télédétection...).

Cette définition, bien adaptée aux systèmes géostationnaires (GEO), n'est pas toujours pertinente si l'on considère l'**actif corporel à financer dans son ensemble**, à savoir un système spatial, qui comprend outre le(s) satellite(s), le centre de contrôle satellite, le centre de contrôle de la mission, les réseaux de stations sol associés, mais aussi des **actifs immatériels**, à savoir les licences ou autorisations nationales d'exploitation, les positions orbitales et les fréquences, les codes d'accès aux fréquences, voire les contrats de lancement...

En outre, on notera que pour les constellations de satellites en orbite à défilement (non GEO), chaque satellite pris isolément n'a pas de valeur intrinsèque dès lors que l'on considère qu'il n'a aucune fonction autonome détachable du reste du réseau. Rappelons enfin que chaque système, indépendamment des diverses formalités administratives d'autorisation et d'enregistrement au niveau des fréquences, des orbites et des services, est soumis à une double immatriculation en tant qu'objet spatial, l'une au registre national tenu par l'État de lancement impliquant la responsabilité de ce dernier (voir pages 24 à 27), l'autre au registre international tenu par le Secrétaire général des Nations Unies.

Notons que le système spatial se distingue d'autres objets et mobiles ou infrastructures traditionnelles par un coût et un risque de perte (ou d'avarie) très élevés, par son extra-territorialité (lorsqu'il est en orbite) et le fait qu'il n'est pas destiné à revenir sur Terre, ni même à être facilement déplacé sur son orbite ou sa zone de service, ni à être réparé le cas échéant et, enfin, parce qu'il ne peut être saisi matériellement dans l'espace sauf à des coûts incompatibles avec l'équilibre économique du système. Ces spécificités propres à l'objet spatial freinent les possibilités de transposition des régimes voisins comme ceux applicables aux « biens de transports » (navires, aéronefs, véhicules terrestres).

Le seul moyen de prise de contrôle d'un satellite réside en effet dans l'appropriation des moyens sol de télémesure et de télécommande.

Cet acte suppose pour le moins la disponibilité de stations au sol, d'une équipe disposant de l'expertise et des procédés nécessaires au contrôle du satellite et de

sa charge utile. Il exige aussi un concours, qui, dans ce cas, sera au mieux passif, de l'opérateur du satellite (qui peut être le débiteur indélicat) et, le cas échéant, du (ou des) gestionnaire(s) ou exploitant(s) de la charge utile. Cet acte doit aussi être autorisé ou opposable vis-à-vis des autorités qui ont accordé les fréquences, le droit d'opérer les satellites (article VI du Traité de 1967) et leurs services correspondants (autorités de régulation des télécommunications, de l'audiovisuel...).

Dans de telles circonstances, la saisie, voire le libre transfert contractuel de la propriété, d'un objet spatial en orbite se présente donc *a priori* comme une opération complexe techniquement, juridiquement et coûteuse dans sa mise en œuvre.

Les pratiques actuelles et les attentes des industriels

La livraison du satellite peut intervenir soit au sol soit en orbite. La livraison en orbite est la solution préférée des fabricants de satellites : c'est la solution retenue par les nouveaux clients (ex Turksat) ainsi que dans le cadre de fourniture de systèmes clés en mains (ex Nahuelsat, WorldSpace, Eurasiasat, ...). Les opérateurs expérimentés tels Intelsat et Eutelsat préfèrent acheter les satellites « au sol » et font leur affaire de leur lancement.

Dans les contrats de vente de satellites avec **livraison en orbite**, la propriété du satellite est en principe stipulée passer du constructeur au client lors de la réception par le client du satellite en orbite (lors de l'« in-orbit acceptance review » du satellite).

Dans les contrats de vente de satellites avec **livraison au sol**, la propriété du satellite est généralement transférée du constructeur au client sur le site de lancement (par exemple, lors de l'ouverture des crochets maintenant le lanceur sur le pas de tir).

Dans tous les cas, le constructeur s'oblige à transférer la pleine propriété du satellite, sans restriction. Il s'est généralement engagé à obtenir le cas échéant les autorisations gouvernementales d'exportation nécessaires. Le client opérateur s'engage pour sa part à prendre possession du satellite et fait son affaire des autorisations et licences nécessaires à son utilisation et à son opération¹⁰⁸.

Dans le cadre d'un financement de projet de construction et d'opération d'un segment spatial, sans garantie ou avec la garantie partielle des promoteurs, tous les actifs du projet doivent pouvoir être donnés en garantie du remboursement des prêts en cas de défaillance du débiteur. Une société *ad hoc* dite « société de projet » est généralement constituée à cet effet. L'actif essentiel est évidemment le satellite, lorsqu'il se situe encore sur Terre ou en état de fonctionnement en orbite.

Le partage des rôles entre industriels et établissements financiers quant à leurs sûretés et privilèges respectifs vis-à-vis du débiteur peut se résumer selon le découpage suivant :

¹⁰⁸. Autorisation d'utiliser une position orbitale, assignation de fréquences, autorisation d'installation des équipements au sol et d'opération du satellite...

- les établissements financiers exigent la constitution de sûretés sur tous les **actifs** du projet pour assurer le remboursement des prêts (dans ce cas, le nantissement des actions de la société de projet n'est pas exigé) ;
- les industriels fabricants de satellites sont payés selon les termes de leur contrat. Leurs actions dans le capital de la société de projet sont à risque : ces actions ne peuvent généralement pas être cédées avant le complet remboursement des prêts, le droit de percevoir des dividendes est conditionné, et les droits des actionnaires en cas de dissolution ou de procédure collective de la société de projet sont primés par les droits des créanciers. Enfin, les prêts complémentaires qu'ils accordent éventuellement à la société de projet sont subordonnés (pas de remboursement avant complet remboursement des prêts des établissements financiers notamment) ;
- par ailleurs, les assureurs spatiaux couvrant les satellites à compter de leur lancement se réservent systématiquement le droit, en cas de perte réputée totale d'un satellite (c'est-à-dire en cas d'indemnisation par eux de l'intégralité de la valeur assurée d'un satellite présentant cependant des capacités opérationnelles résiduelles), d'exiger le transfert de propriété du satellite en leur faveur.

Selon les industriels, les licences et autorisations devraient, dans la mesure du possible, être considérées comme des actifs aux yeux du créancier. Ceci implique notamment :

- la formalisation d'une licence de segment spatial au bénéfice de la « société de projet », futur opérateur ;
- la possibilité de donner la licence en nantissement afin de faciliter le bouclage du financement (notamment du point de vue des banques prêteuses), le satellite étant dans tous les cas nanti ;
- **la possibilité de transférer la licence, avec l'accord de l'autorité qui l'a attribuée, lequel accord ne saurait être refusé de façon discrétionnaire, tant que le cahier des charges a été respecté.**

En tout état de cause, le souhait commun de tous les acteurs privés en charge d'un projet satellite, et notamment de son financement, est de disposer plus généralement d'un cadre juridique interne qui rende prévisible les différentes étapes du projet – sa conception (par un promoteur ou un groupe de promoteurs industriels, financiers, etc.), sa structuration, son financement, son lancement, son exploitation et sa commercialisation – en vue d'en assurer un financement plus sûr et plus efficace.

Le droit interne français

Si le Code civil contient des dispositions relatives aux navires (article 531) et des renvois au Code de l'aviation civile concernant les aéronefs (sous les articles 2102 et 2120), il ne fait en revanche aucune référence à l'objet spatial.

Certains parallèles entre l'objet spatial et les biens mobiles maritimes et aériens immatriculés du Code civil peuvent malgré tout être établis, notamment pour ce qui est de la qualification de l'objet, de son statut de propriété et des conditions de transfert.

La constitution d'une sûreté est en droit interne soumise à un certain formalisme alors que son exécution nécessite une intervention de l'autorité judiciaire. Par

ailleurs, en cas de situation de cessation de paiement du débiteur, les règles de la procédure collective (redressement judiciaire, liquidation) qui s'appliquent interdisent la constitution de sûretés couvrant les dettes contractées antérieurement et conduisent à réduire le privilège ou à sacrifier les droits de certaines sûretés conventionnelles, notamment celles prises sur des biens identifiés de l'actif.

Les règles de droit privé en matière internationale

■ Les différents systèmes juridiques internes

Il existe une très grande diversité de systèmes juridiques en matière de sûretés, entre la très grande autonomie des parties dans l'organisation et la mise en œuvre de la sûreté avec la liberté de constitution sur toutes sortes de biens dans les droits de Common Law (Royaume-Uni), et les systèmes juridiques dans lesquels seules sont permises les sûretés prévues par la loi.

Notons qu'il existe également d'autres différences de culture juridique entre les systèmes où (1) selon le cas, plus favorables au débiteur (France) ou au créancier (Royaume-Uni) ; (2) hostiles ou non aux sûretés sans dépossession¹⁰⁹ ; (3) dans le niveau de formalisme nécessaire pour la constitution de sûretés (acte sous seing privé ou notarial, registres spécifiques) ; (4) dans la mise en œuvre des sûretés et des voies d'exécution (contractuelle à effet automatique ou nécessitant une intervention judiciaire) ; enfin, (5) en cas de redressement judiciaire, dans les règles d'ordre public, de priorité et de classement des créanciers qui interfèrent avec les sûretés conventionnelles.

On constate ainsi que, quel que soit le système juridique considéré, le droit des sûretés est une savante combinaison des « privilèges » prévus par la loi et de sûretés conventionnelles, les premiers prévalant dans les systèmes juridiques tels que le système français¹¹⁰, et les secondes ayant la primauté, comme aux États-Unis notamment (notion de « security interest »).

Force est de constater qu'à ce jour il existe peu de sûretés dans le monde portant directement sur un satellite. En effet, même si une saisie à distance s'avère techniquement possible, les banquiers et autres investisseurs n'ont pas vocation à devenir pleinement propriétaires d'un tel bien, et ce pour diverses raisons d'ordre :

- technique : l'absence de compétences professionnelles pour l'exercice de cette activité ;
- économique : la valeur marchande incertaine des biens spatiaux ;
- juridique : l'absence de régime spécifique et harmonisé sur le plan international, la responsabilité potentielle vis-à-vis des tiers pour le gardien de la chose (en cas de dépossession du débiteur sans transfert des licences d'exploitation...).

109. Les sûretés **avec dépossession** sont les plus anciennes (droit de rétention du garagiste, livraison contre paiement, prêt sur gage du crédit municipal, nantissement de créances...) : le débiteur est dessaisi d'une chose gagée au profit du créancier tant qu'il n'a pas réglé sa dette. Les **sûretés sans dépossession** (hypothèques mobilières et les gages ou nantissements sans dépossession) sont plus fréquentes dans le monde actuel des affaires : on ne dessaisit pas le débiteur de la jouissance d'un bien vis-à-vis du créancier, ce dernier bénéficiant d'un droit de suite et d'un privilège portant sur le bien gagé en cas de non paiement (exemples : hypothèques maritime, fluviale ou aérienne, gage des véhicules automobiles achetés à crédit, nantissement des biens d'équipement professionnels, voire clause de réserve de propriété).

110. Par exemple, en droit français, le privilège spécial du Trésor, ou des salariés, prime sur le droit des autres créanciers, y compris ceux qui ont pris spécialement des sûretés sur certains biens du débiteur (hypothèques, gages, nantissements...).

C'est pourquoi les créanciers préféreront souvent s'adjoindre des sûretés sans dépossession, voire des sûretés sur d'autres biens ou sur des intérêts connexes¹¹¹.

■ Les différents régimes de droit international privé

Ces règles diffèrent également d'un pays à un autre, certains États n'acceptant, par exemple, de reconnaître la sûreté créée dans d'autres États que si le système juridique des seconds accorde les mêmes droits aux ressortissants des premiers (principe de réciprocité).

Le juge français est ainsi particulièrement réticent à l'égard de toute sûreté "étrangère" inconnue de notre droit et ce, d'autant plus, lorsque la réalisation du gage serait prévue sans contrôle préalable de l'autorité judiciaire française ou sans respect des formes ou procédures imposées par notre législation.

Le statut des sûretés réelles en droit international privé est donc très fortement influencé par la *lex rei sitae*, c'est-à-dire par la **loi du lieu de situation du bien**, la loi de la source de la créance ne jouant ici qu'un rôle subsidiaire.

Ainsi, il apparaît que les règles de conflit de lois, qui gouvernent les sûretés en les soumettant à la *lex rei sitae*, ne conviennent pas aux équipements mobiles de grande valeur, tels que les aéronefs, les navires et les objets spatiaux dont la fonction par nature les prédestine à traverser les frontières. Cela est surtout vrai dans le cas des satellites en exploitation qui sont placés définitivement « en dehors de toute frontière ».

En droit international privé, l'ouverture de toute procédure collective rend la situation plus complexe encore puisque la législation du lieu principal de la procédure (**lex fori : loi du For**), c'est-à-dire le pays du débiteur, peut réclamer l'application de ses « propres solutions » (ou remèdes : traduction de l'anglais *remedies*)¹¹².

Ces divergences dans les systèmes et traditions juridiques justifient l'unification des règles applicables aux biens mobiles de grande valeur. Il est ainsi légitime de s'interroger sur la possibilité de concilier les différents droits existants dans le cadre d'une convention internationale, telle que celle en cours de rédaction au sein de l'organisation internationale Unidroit.

111. En particulier le nantissement des actions de la « société de projet » débitrice, le nantissement des principaux actifs réels ou incorporels comme les licences d'exploitation du service, des positions orbitales et des fréquences, le nantissement des principaux contrats commerciaux, le nantissement des revenus du projet et des comptes bancaires, les sûretés personnelles (caution d'une société mère ou d'un établissement financier, autres garanties indépendantes) ...

112. En ce qui concerne le droit européen, l'Union européenne a adopté, le 23 novembre 1995, une convention relative aux procédures d'insolvabilité permettant d'améliorer et d'accélérer celles d'entre elles ayant des effets transfrontaliers. Le système repose sur le principe d'universalité de la procédure, tout en conservant la possibilité d'ouvrir des procédures secondaires limitées au territoire de l'État membre concerné.

■ L'unification des règles de droit privé applicables aux biens mobiles de grande valeur : la démarche Unidroit

Unidroit¹¹³ a travaillé à l'élaboration d'un projet de Convention relative aux garanties internationales portant sur les matériels d'équipement mobiles (ci-après « la Convention »).

Cette Convention se propose d'unifier à l'échelle internationale les règles de droit positif privé relatives aux garanties portant sur des matériels d'équipement de grande valeur, afin de conférer une priorité aux titulaires de garanties internationales inscrites sur ces biens. La Convention institue un système de garantie qui se veut particulièrement fort en faveur des créanciers (constructeurs, vendeurs à crédit, organismes financiers ayant financé des biens d'équipement lourds tels que les aéronefs, les satellites, le matériel ferroviaire).

Elle vise ainsi à **créer un système international uniforme d'inscription des sûretés portant sur ces divers matériels d'équipement mobiles de grande valeur**, et par-là même, à réduire certains risques associés au financement de matériels d'équipement mobiles garantis par un actif, dans le but d'améliorer la sécurité du commerce international dans ces secteurs et favoriser ainsi son développement.

Afin de traiter de manière appropriée les caractéristiques uniques de chaque catégorie de matériels d'équipement mobiles et de s'assurer que leurs pratiques financières spécifiques soient bien reconnues, la Convention envisage l'élaboration de protocoles distincts, chacun régissant un ensemble de biens donné.

C'est dans cette optique que le projet d'un protocole relatif aux objets spatiaux a vu le jour. Un groupe de travail, composé des représentants des fabricants, des opérateurs et d'établissement financiers de matériels d'équipement spatiaux, a été constitué en 1999 sous l'autorité d'Unidroit. Ce groupe a d'ores et déjà élaboré un avant-projet de protocole portant sur les questions spécifiques au matériel d'équipement spatial.

A ce jour, la **Convention** et son Protocole **aéronautique** ont été adoptés et ouverts à la signature le 16 novembre 2001 au Cap.

Le groupe de travail spatial devra examiner en particulier quels amendements pourraient être nécessaires à son propre texte dans le but de l'accorder avec le texte de la Convention ainsi adopté. Le texte de l'avant-projet de Protocole spatial a été revu par le groupe de travail, pour finaliser le texte de l'avant-projet de Protocole à transmettre aux experts gouvernementaux.

Les travaux du groupe spatial insistent sur l'importance considérable des « droits **associés** » aux satellites. En effet, alors même qu'un satellite peut être considéré comme un matériel d'équipement sophistiqué et très coûteux (à l'instar des autres biens de transport considérés par la Convention Unidroit), la plus grande

113. Unidroit (Institut international pour l'unification du droit privé) est une organisation intergouvernementale située à Rome et composée de 58 États membres. Elle se donne pour finalité l'harmonisation et la coordination des droits civil et commercial des États, par l'adoption de règles uniformes de droit privé. Plusieurs conventions internationales ont été préparées par Unidroit et notamment la Convention d'Ottawa du 28 mai 1988 sur le crédit-bail international.

partie de sa valeur commerciale dérive en fait de ces droits indispensables à son exploitation. Les « droits associés » comprennent notamment :

- les licences et autorisations gouvernementales dont la cession est autorisée en vertu de la loi nationale ;
- les droits incorporels nécessaires au contrôle, au fonctionnement et au transfert de propriété du satellite ou des droits sur le satellite ;
- les droits contractuels relatifs au lancement et au fonctionnement du satellite ;
- **les produits et revenus dérivés** du fonctionnement d'un satellite.

Ces « droits associés » et les droits attachés aux sûretés tels que les garanties d'exécution revêtent une importance fondamentale pour utiliser et faire fonctionner le matériel d'équipement. Du point de vue des créanciers en effet, un satellite et ses « droits associés » sont interdépendants et fonctionnent comme s'ils constituaient un seul bien. L'ensemble des « droits associés » constitue ainsi un élément substantiel et indissociable de la valeur du satellite en tant que garantie.

Le système proposé par Unidroit, outre le fait qu'il est le seul à proposer une solution d'harmonisation internationale des sûretés sur les satellites, présente des qualités particulières qui méritent d'être soulignées :

- s'applique à tout le projet, sur Terre puis dans l'espace, en opérant ainsi une passerelle intéressante entre le droit « terrestre » et le droit de l'espace ;
- Il est élaboré par les principaux industriels, opérateurs, banques et assureurs du secteur spatial, il est donc représentatif des usages et besoins de cette communauté, ce qui ne pourra que faciliter l'application des textes s'ils sont adoptés.

S'agissant plus particulièrement de la compatibilité de la Convention Unidroit avec le droit français, on retiendra que la Convention prévoit la transmission de la garantie afin de faciliter le refinancement. Cette transmission, connue du droit français, est toutefois envisagée de manière assez singulière puisque la créance est transmise à titre d'accessoire de la garantie, cette dernière étant l'objet principal de la cession. Ainsi, alors que le droit français fait de la vente d'un bien¹¹⁴ l'objet du contrat et de la garantie son accessoire, dans la Convention, la créance est transmise à titre d'accessoire de la garantie et forme l'objet principal de la cession ou de la subrogation.

La garantie est donc au cœur de l'institution et la créance n'en est que l'accessoire¹¹⁵. La cession de la garantie transfère au cessionnaire les droits du cédant résultant de la garantie ainsi que les droits accessoires (article 30)¹¹⁶.

114. Et des créances respectives qui en résultent, l'une sur le paiement de la chose, l'autre sur sa livraison.

115. Le Professeur Stoufflet remarque, pour sa part, qu'en faisant de la garantie le pivot de l'institution, la créance n'en constituant que l'accessoire, les auteurs du texte ont marqué avec une force particulière leur intention de faire du financement des biens d'équipement mobile un mécanisme fonctionnant isolément, l'interférence avec la gestion du patrimoine général étant réduite au minimum (« L'avant-projet de Convention d'Unidroit : réflexions sur son insertion dans le système juridique français », revue de droit uniforme, 1999/2, page 367).

116. Voir l'éventuelle incompatibilité des dispositions de la Convention avec l'article 1689 du Code civil.

Plusieurs questions se posent aux États, notamment à la France, dans la perspective de l'adoption d'un tel système :

- à quels niveaux placer les sûretés de type Unidroit, dans l'ordre interne des privilèges, vis-à-vis des autres créanciers (nationaux ou étrangers) du débiteur, notamment en cas de redressement judiciaire ;
- quels droits accessoires peut-on reconnaître au créancier sur les produits et revenus dérivés du fonctionnement du satellite (l'objet gagé) sans opérer une dépossession du débiteur ;
- quelles seront les formalités internes d'enregistrement et de mise à exécution des sûretés : concours technique et administratif des agences gouvernementales, nécessité d'une intervention du juge ;
- dans quelle mesure les sûretés Unidroit sont-elles opposables aux prérogatives souveraines des États tant au niveau du droit de l'espace (cf. page 36) que des autorisations données pour l'exploitation du satellite et de ses services (fréquences, licences de télécommunication...) ?

Le groupe s'est rapproché de la délégation française à Unidroit, conduite par les ministères de la Justice et des Affaires étrangères, afin de sensibiliser sur les rattachements nécessaires à effectuer avec le droit de l'espace, s'agissant d'un droit spécifique, international et public. Un représentant du ministère de la Justice¹¹⁷ a en outre participé aux travaux du groupe 4.

Par ailleurs, le département « espace et aéronautique » du ministère de la Recherche a organisé, en liaison avec le ministère de la Justice le 8 février 2000, une réunion commune entre le groupe 4 et le président (Peter Nesgos), le secrétaire (Martin Standford) et les experts français du groupe spatial Unidroit (pour la plupart également membres du groupe 4). Cette réunion a permis de confronter l'avancement des travaux respectifs et d'établir des synergies de recherche, tout en réaffirmant notre souci de ne pas porter atteinte dans les projets Unidroit aux prérogatives des États, liées notamment au droit de l'espace.

A cet effet, le groupe de travail Unidroit a été incité à se rapprocher du sous-comité juridique du CUPEEA¹¹⁸ des Nations Unies, le seul organe internationalement compétent en matière d'élaboration de droit spatial. Ce rapprochement s'est concrétisé lors de la 40^e session du CUPEEA (2-12 avril 2001) : l'approbation du Comité en juin 2001 a conduit à la création d'un groupe de travail informel d'experts du CUPEEA (ouvert aux représentants d'Unidroit) qui a tenu sa première réunion les 10 et 11 septembre 2001 au siège de l'ESA, sur invitation de la France, sous l'égide des ministères des Affaires étrangères, de la Justice, de la Recherche et du CNES. Cette coopération est indispensable pour la bonne articulation du projet d'Unidroit et du droit international de l'espace notamment.

117. Olivier Tell, ministère de la Justice, service des affaires européennes et internationales – bureau du droit européen et international en matière civile et commerciale.

118. Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique (COPUOS en anglais).

L'articulation d'un droit des biens et des sûretés sur les satellites avec le droit international de l'espace et les autres systèmes de droit public

Par « droit de l'espace », on doit entendre les cinq accords internationaux intergouvernementaux conclus dans le cadre des Nations Unies¹¹⁹, et plus particulièrement les dispositions relatives :

- au devoir d'autorisation et de surveillance des États sur les activités privées prévu à l'article VI du Traité sur l'espace de 1967 ;
- à la conservation de la juridiction des États de lancement sur les objets spatiaux et le personnel à bord prévu à l'article VIII du même Traité ;
- à la responsabilité en cas de dommages revenant aux États au titre de la Convention de 1972 ;
- à l'obligation pour les États d'immatriculer les objets spatiaux relevant de leur juridiction, au titre de la Convention de 1975, en vue de la mise en œuvre de leurs responsabilités ci-dessus.

Dans l'état actuel du droit de l'espace, un objet spatial¹²⁰ ne peut être qualifié comme tel que **lancé sur** une orbite terrestre ou au-delà pour faire l'objet d'une immatriculation par l'État de lancement¹²¹. *A contrario*, l'objet spatial au sol, même prêt à lancer, ne peut être régi par le droit spatial (alors qu'il peut déjà être couvert dans le système Unidroit).

En tout état de cause, l'État d'immatriculation « conservera » sous sa juridiction, sous son contrôle¹²² et sa responsabilité ledit objet « alors qu'il se trouve dans l'espace ». Les droits de propriété sur les objets lancés dans l'espace, ainsi que sur leurs éléments constitutifs, demeurent entiers même lorsqu'ils reviennent sur Terre (article VIII du Traité sur l'espace).

Il convient donc de prévoir dans quelle mesure les transferts de droit de propriété réalisés en orbite, du fait de l'application de la Convention Unidroit, peuvent être, avec un degré satisfaisant de prévisibilité, opposables aux États qui, sauf disposition contraire, en conservent la responsabilité, la juridiction et le contrôle. Cette question ne peut trouver de réponse que dans un accord à passer entre lesdits États, accord qui ne peut émerger que dans le cadre du CUPEEA.

D'autres branches du droit public, internationales et internes, sont susceptibles d'interférer avec la mise en œuvre d'un système international de droit privé relatif aux sûretés sur les satellites. On peut citer notamment :

- les règles d'attribution du spectre des fréquences, qui sont là aussi acquises au nom des États dans le cadre de l'IUT¹²³ ;
- les règles de sécurité et de défense (ex : transfert de la propriété d'un satellite

119. Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes de 1967. Accord sur le sauvetage des astronautes, le retour des astronautes et la restitution des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique de 1968. Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux de 1972. Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique de 1975. Accord régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes de 1979.

120. Au titre de l'article I d de la Convention de 1972, l'expression « objet spatial » désigne également les éléments constitutifs d'un objet spatial ainsi que son « lanceur » et les éléments de ce dernier.

121. Article II 1 de la Convention de 1975, « lorsqu'un objet est lancé sur une orbite terrestre ou au-delà, l'État de lancement l'immatricule... ».

122. Juridiction et contrôle s'entendent du pouvoir de prendre des dispositions législatives ou réglementaires et de les faire appliquer.

123. IUT : Union Internationale des Télécommunications.

saisi contenant des charges utiles utilisées par la défense ou des services de sécurité) ;

- les règles applicables aux autorisations et licences pour les services réalisés par ces satellites, par exemple, les licences délivrées par l'ART ou le CSA.

Ainsi, du point de vue du créancier, recevoir la propriété d'un objet dans le cadre d'une sûreté peut perdre beaucoup de son intérêt tant que les administrations concernées n'autorisent pas la transférabilité des droits ci-dessus, en cas de mise œuvre d'une sûreté de type Unidroit.

Éléments de proposition

- En premier lieu, afin de mieux évaluer les enjeux économiques de l'amélioration du régime juridique en vigueur, le groupe souhaiterait disposer, comme cela a été réalisé dans le domaine aéronautique¹²⁴, d'une étude économique relative aux avantages de la constitution d'une sûreté sur un objet spatial. Cette étude, conduite à l'initiative des banques et des industriels concernés, permettrait de mieux appréhender l'intérêt des réformes à mener, par rapport à leur coût de mise en œuvre notamment et à leur efficacité.

- Compte tenu de la grande diversité des systèmes juridiques en présence, il apparaît nécessaire d'unifier le mieux possible les règles dans le domaine des sûretés sur les systèmes spatiaux au plan international, notamment en soutenant l'action d'Unidroit pour la mise en œuvre de la Convention et du Protocole spatial, tout en encourageant un dialogue constructif avec le CUPEEA, du fait des interdépendances avec le droit de l'espace et de la nécessité d'harmoniser les organismes d'immatriculation respectifs, voire de les fusionner sous une même autorité. A cet égard, il conviendra de prendre la mesure des responsabilités de ce « conservateur » (immunités ?), de ses moyens opérationnels et administratifs nécessaires et de son financement.

- Une unification des règles qui conférerait une priorité aux titulaires de garanties internationales inscrites sur un système spatial serait un élément important de réduction de certains risques associés au financement d'un objet spatial.

A cet égard, la Convention Unidroit consacre une conception nouvelle de la sûreté au-delà du bien affecté, plus large que celle du droit français.

En effet, comme nous l'avons indiqué plus haut, la valeur du bien spatial ne peut pas être dissociée de celles des « droits associés ». Par ailleurs, les droits du créancier titulaire d'une sûreté peuvent porter sur les revenus du bien gagé.

Le groupe souhaite donc que le système proposé par Unidroit puisse, au moment opportun, être pris en compte dans les règles internationales et nationales spécifiques relatives à l'octroi des licences, des fréquences et autres autorisations nécessaires à l'exploitant de satellite. Plus particulièrement que soit

124. Etude préparée sous les auspices de l'Institut européen d'administration des affaires et du Salomon Center de l'Université de New York par les Professeurs A. Sounders et I. Walter. Il ressort de cette étude que les trois facteurs clés pour le succès économique de la convention Unidroit dans le domaine aéronautique sont la qualité et la transparence d'un registre des sûretés, la vitesse avec laquelle ces sûretés peuvent être réalisées, la possibilité de faire valoir ces droits en cas de faillite ou insolvabilité du débiteur.

reconnu vis-à-vis des satellites commerciaux¹²⁵, autant que faire se peut, dans des conditions plus prévisibles, voire plus automatiques, un droit au transfert de propriété du bien, ou de son usage, avec tous les éléments et droits associés le composant, au profit de créanciers exerçant leurs droits au titre d'une sûreté internationale. Une plus grande transparence en la matière ne peut que favoriser la position de la France dans les négociations internationales pour l'adoption de dispositions réciproques dans les autres pays, en particulier dans les pays clients et débiteurs des entreprises nationales.

■ En conséquence, le droit civil national et les règles françaises de droit international privé devraient aussi pouvoir être adaptés pour réduire les sources de conflits entre les différents créanciers (les privilégiés, les bénéficiaires de sûretés nationales ou internationales...), en faveur de celui qui bénéficie d'une sûreté internationale (de type Unidroit notamment)¹²⁶.

■ Les autres obligations liées au droit international public de l'espace devront également intégrer cette possibilité de prise de contrôle du satellite, ou de l'éventuelle cession du bien ou de son usage au créancier nanti, ou encore la rétention de la propriété. La question se pose en particulier de savoir si l'inscription d'un gage peut ou doit influencer les conditions d'immatriculation d'un objet spatial et si l'État d'immatriculation peut s'opposer à tout transfert de propriété, ou toute rétention du bien gagé sans son accord, en raison de la responsabilité qui peut rester à sa charge en cas de dommage.

■ Les rubriques du registre **national** d'immatriculation (au même titre que celles de l'ONU) seront à définir en conséquence sous quelque forme que ce soit (loi, décret, circulaire...) en précisant les mentions obligatoires facultatives, confidentielles publiques. Comme déjà proposé supra (page 28), il pourrait aller au-delà de ce qui est actuellement demandé pour le registre international en précisant les informations sur la propriété, les fréquences, la position orbitale, les utilisations prévues, les brevets, les codes nécessaires à la mise et maintien à poste...

FACILITER L'ACCÈS AU MARCHÉ ET LE RESPECT DE LA LIBRE CONCURRENCE POUR LES ACTIVITÉS À VOCATION COMMERCIALE¹²⁷

Avec les progrès du processus de libéralisation notamment dans le secteur des télécommunications et de la communication audiovisuelle, les activités de radio-communications spatiales par satellites se constituent en un véritable marché dont le principe dominant est celui de la **liberté d'accès**.

Ce principe découle en France de celui de la « liberté du commerce et de l'indus-

125. A savoir essentiellement les satellites utilisés pour des activités de télécommunication ou de télédiffusion lorsque ces services relèvent des règles du droit commun de la concurrence, interne ou international (OMC).

126. On relève en effet que, pour des raisons de sécurité juridique, les mandataires des consortiums financiers sont le plus souvent de nationalité américaine et que le droit de référence retenu pour régir les relations contractuelles des créanciers entre eux est celui de l'État de New York. Les opérateurs comme les organismes financiers français et européens auraient intérêt à ce que la France aussi soit reconnue comme une place financière offrant une sécurité juridique satisfaisante pour les projets spatiaux.

127. Le présent paragraphe s'inspire largement d'une contribution de Lucien Rapp, président du groupe 3 « Radiocommunications et radionavigation par satellites ».

trie », énoncé sous la Révolution¹²⁸, puis complété par la loi dite « Le Chapelier »¹²⁹ supprimant les corporations et, enfin, consacré plus récemment en tant que Principe Général du Droit¹³⁰.

Ce principe renvoie notamment, dans le cadre juridique de l'Union européenne, à la liberté d'établissement. Mais il tend également à devenir la règle commune dans le contexte de la mise en place de l'Organisation mondiale du commerce et de l'accord général sur le commerce et les services. Il s'oppose ainsi à toute mesure nationale conférant un droit exclusif sans justification. Il serait toutefois souhaitable qu'il soit davantage utilisé dans les conférences internationales, pour obtenir une plus grande ouverture des réglementations nationales, trop fortement marquées par le souci de protection d'intérêts industriels nationaux.

De manière préalable, on rappellera que s'agissant de systèmes internationaux de radiocommunication, les États ne peuvent exercer leur autorité que sur les systèmes à satellites placés sous leur juridiction conformément aux traités sur le droit de l'espace. Cette autorité par essence ne vise que les activités exercées dans ou depuis l'espace extra-atmosphérique au sens strict, mais pas les services réalisés au sol.

L'opérateur qui exploite un système échappe le plus souvent au contrôle des États autres que ceux de lancement. Il est souvent un ressortissant étranger déployant ses activités depuis l'extérieur. Ainsi, les États n'ont donc souvent d'autre possibilité que de réglementer la (ou les) station(s) sol et le (ou les) opérateur(s) nationaux qui les installent et/ou les exploitent pour fournir des services qui, soit s'apparentent aux services de télécommunication, soit relèvent du régime des activités de communication audiovisuelle.

C'est vis-à-vis de ces opérateurs nationaux que se pose réellement la question de la liberté d'accès au marché.

Le Traité de Rome et le droit d'établissement

On rappellera que l'article 43 (ex article 52) du Traité de Rome établit un principe de liberté d'établissement pour tout ressortissant d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre. Ce droit s'étend à la création d'agences, de succursales ou de filiales par les ressortissants d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre. Il recouvre l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, notamment de sociétés au sens de l'article 48 alinéa 2 du Traité. Il s'exerce dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux.

Ce droit d'établissement est applicable au secteur des radiocommunications spatiales. Il explique notamment que les restrictions établies par l'article L33-1-III¹³¹ du Code français des postes et télécommunications à l'encontre des

128. Article 7 de la loi des 2-17 mars 1791.

129. Loi des 14-17 juin 1791.

130. Par l'arrêt « Daudignac » du Conseil d'État en date du 22 juin 1951.

131. A savoir la limitation à 20 % des actions ou des droits de vote détenus directement ou indirectement dans une société titulaire de l'autorisation d'installer et d'exploiter un réseau de télécommunications utilisant des fréquences radioélectriques.

investisseurs étrangers ne sont pas opposables aux ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

Traditionnellement, la qualité de ressortissant d'un État de la Communauté européenne est appréciée par référence aux dispositions de l'article 48 du Traité de Rome. Cet article pose deux conditions s'agissant d'une personne morale : qu'elle ait été constituée conformément aux dispositions législatives applicables sur le territoire d'un État membre et qu'elle ait établi son **siège statutaire**, son **administration centrale** ou son **principal établissement** à l'intérieur de la Communauté.

Le Programme général de l'abolition des restrictions à la liberté d'établissement adopté le 18 décembre 1961 (JOCE 1962, 3, CCH CMR, p.1135) y a ajouté une troisième condition sous la forme de l'exigence d'un **lien effectif et continu avec l'économie d'un État membre**.

Cette troisième condition est surtout applicable aux établissements secondaires de sociétés de nationalité étrangère, implantées en Europe. L'effectivité et la continuité de ce lien s'apprécient au cas par cas, notamment en fonction de l'importance du chiffre d'affaires ou du montant des investissements réalisés sur le territoire européen. La continuité n'implique pas toutefois que la société ait été constituée de longue date¹³².

L'OMC et l'Accord général sur le commerce et les services

Ces dispositions sont aujourd'hui à combiner avec les engagements pris par les États dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. En l'absence de dispositions spécifiques aux radiocommunications par satellites, il s'agit notamment de ceux correspondant au Quatrième Protocole annexé à l'accord général sur le commerce des services signé le 15 avril 1997.

Approuvé en France par la loi n° 97-1098 du 28 novembre 1997 (JO 29 novembre 1997), ce Quatrième Protocole établit une liste d'engagements spécifiques en vue de la libéralisation du commerce des services de télécommunications de base.

La France est évidemment liée par les engagements pris par la Commission des Communautés européennes, dans le cadre du mandat qui a été donné à cette dernière par le Conseil des ministres. Or, la liste d'engagements spécifiques des Communautés européennes et de leurs États membres fait apparaître dans la colonne « Limitations concernant l'accès au marché » et sous la rubrique « Présence commerciale » la mention « *Néant* » pour le secteur 2C « Services de télécommunications » entendu comme désignant « la transmission de signaux électromagnétiques – son, données, images et toute combinaison de ces éléments –, à l'exclusion de la diffusion » (programmes radiophoniques et télévisuels), ce que le Protocole d'accord précise encore de la manière suivante : « en conséquence, les engagements inscrits dans la présente liste ne visent pas l'activité économique consistant à fournir **un contenu** par le biais de services de télécommunications ».

132. Dennis Campbell, *The Law of the European Community*, Vol.2, art.58, Matthew Bender, New York, édition mise à jour, Oct.1997.

La mention « *Néant* » doit toutefois être comprise par référence à une note du président du groupe des télécommunications de base du 16 janvier 1997 qui fixe une liste d'exceptions nationales parmi lesquelles, pour la France, les éléments suivants que l'accord reprend expressément : « Participation indirecte : néant. Les personnes physiques ou morales ne peuvent détenir directement plus de 20 % des actions ou droits de vote dans des sociétés autorisées à établir et à exploiter une infrastructure radioélectrique pour la fourniture de services de télécommunications au public. Aux fins de l'application de la présente disposition, les sociétés ou entreprises dûment constituées selon la législation d'un État membre des Communautés sont considérées comme des personnes morales communautaires ».

La libéralisation apportée par le Quatrième Protocole (services de télécommunications de base) annexé à l'accord général sur le commerce des services se limite donc au régime des participations indirectes. On a précédemment rappelé que la limitation prévue par l'article L33-1-III du Code des postes et télécommunications est applicable aux participations directes comme aux participations indirectes. Il semble donc désormais possible de soutenir que le régime des participations directes est inchangé ; elles demeurent limitées à 20 % du capital social ou des droits de vote dans les assemblées générales d'une société titulaire de l'autorisation d'établir et/ou d'exploiter un réseau radioélectrique ouvert au public. En revanche, le régime des participations indirectes est assoupli et pour ainsi dire libéralisé. Cette précision apportée, il reste à définir ce que l'on entend par « participation indirecte ».

Si la participation est prise en particulier par une société filiale, se pose la question de la nationalité de cette filiale. Une filiale de droit américain qui prendrait une participation dans le capital d'une société française supérieure à 20 % se heurterait aux dispositions de l'article L33-1-III du Code des postes et télécommunications. Elle aurait en effet la qualité de personne de nationalité étrangère. Il en va différemment d'une société sans filiale, constituée selon la législation d'un État membre de la Communauté européenne.

Le droit communautaire interdit toute mesure nationale conférant, sans justification, un droit exclusif

Dans une décision datée du 8 juillet 1999 (TPICE, 8 juillet 1999, aff. T-226/97, *Vlaamse Televisie Maatshappij NV c/Commission des Communautés européennes*, LPA 27 octobre 1999, n° 214, note V. Kronenberger), le tribunal de première instance des Communautés européennes a jugé que les dispositions combinées des articles 86 § 1 (ex article 90 § 1) et 43 (ex article 52) du Traité de Rome ont pour conséquence qu'une mesure nationale prise par un État membre et établissant les droits exclusifs de l'un de ses ressortissants¹³³ équivaut à exclure tout autre opérateur d'un État membre qui voudrait s'installer ou créer un établissement secondaire et peut constituer une infraction au droit d'établissement. Cette interdiction ne joue pas toutefois dans l'hypothèse où la mesure étatique poursuit un **objectif légitime** compatible avec le Traité ou lorsqu'elle se trouve justifiée par la considération de **raisons impérieuses d'intérêt général**, telles qu'en l'espèce la politique culturelle ou le maintien du pluralisme linguistique. En

133. En l'occurrence l'entreprise *Vlaamse Televisie Maatshappij NV*, bénéficiaire d'un droit exclusif de diffusion de la publicité qui lui avait été concédé par la Communauté flamande.

matière spatiale, de telles restrictions pourraient, semble-t-il, être justifiées par des considérations de défense, de sécurité et de responsabilité.

Cette décision combine les effets de deux courants de jurisprudence :

- l'un qui, depuis le début des années 90, a conduit la Cour de justice à juger à différentes reprises que l'article 43 du Traité s'oppose à toute mesure qui, même applicable sans discrimination tenant à la nationalité, est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice par les ressortissants communautaires des libertés fondamentales garanties par le Traité¹³⁴ ;
- l'autre qui vise à garantir la liberté de prestation de service, en rejetant toute discrimination sur le fondement des dispositions de l'article 49 du Traité¹³⁵.

Elle se situe également dans le cadre de la solution dégagée par la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) qui a jugé dans un arrêt du 24 novembre 1993¹³⁶ que « le monopole public impose les restrictions les plus fortes à la liberté d'expression (...) et que, eu égard à leur radicalité, ces mesures nationales ne sauraient être justifiées qu'en cas de nécessité impérieuse ».

La question de l'extension du champ d'application de l'accord OMC

L'application de ces principes « vertueux » de libre concurrence sur le territoire de l'Union européenne doit pouvoir être utilisée, en se référant au **principe de réciprocité**, vis-à-vis de certains États tiers pour obtenir l'assouplissement de réglementations trop fortement marquées par un souci de protection d'intérêts industriels nationaux.

Pour n'évoquer que la réglementation américaine, celle-ci distingue deux régimes juridiques (*Domestic and International Satellite Consolidation Order*), l'un applicable aux systèmes nationaux (DISCO 1) et l'autre relatif aux systèmes étrangers (DISCO 2). Il s'agit de dispositions juridiques impératives (« *order* ») qui ont pour objectif avoué de protéger les intérêts de l'industrie américaine face à ses concurrents étrangers (notamment européens).

Les règles concernant l'offre de services de radiocommunications par satellites ou de radionavigation spatiale de la part d'opérateurs étrangers aux États-Unis s'articulent en deux ensembles, selon que le service est ou non acheminé *via* une société américaine, filiale de l'opérateur étranger, ou directement par l'opérateur étranger lui-même. Dans les deux cas, on relève que la commission fédérale américaine des communications (FCC) vérifie, avant d'accorder toute autorisation, que l'État dont l'opérateur étranger a la nationalité réserve en retour aux opérateurs américains une équivalence (réciprocité) de traitement.

134. CJCE 31 mars 1993, *Dieter Klaus* aff. C-19/92 Rec. I-1663 ; CJCE 30 novembre 1995, *Gebhard*, aff. C-55/94 Rec. I-4165).

135. CJCE 26 avril 1988 *Bond van Adverteerders* aff. 352/85, Rec. 2085 ; CJCE 25 juillet 1991 *Säger contre Denemeyer* aff. C-76/90 Rec. p.4221).

136. CEDH, 24 novembre 1993, *Informationverein Lentia contre Autriche A*, n°276 Dalloz 1995, J, p.161, note P. Wachsmann.

En pratique, la FCC mène ses investigations sur la base d'une procédure interne que l'on dénomme « l'ECO-Sat Test ». Dans son raisonnement, elle prend en considération les barrières de droit et de fait qui pourraient exister dans le pays d'origine de l'opérateur. Elle mène son analyse séparément pour les trois marchés FSS, MSS et DBS/DTH¹³⁷.

Pour le service fourni par l'intermédiaire d'une **filiale américaine**, l'accord de base de l'OMC sur les télécommunications a conduit les autorités américaines à assouplir leur régime juridique, à compter du 8 février 1998, en supprimant le test ECO-Sat pour les filiales américaines d'opérateurs enregistrés dans des États membres de l'OMC signataires de l'accord sur les télécommunications : elle applique alors un « *open entry standard* ». Le test ECO-Sat est néanmoins maintenu pour les filiales américaines d'opérateurs enregistrés dans d'autres pays.

En pratique, l'on observe toutefois une tendance de la FCC à récupérer l'avantage qu'elle consent, en se réservant, en dernière analyse, le droit de refuser l'octroi d'une licence si elle estime qu'il y a un « *very high risk to competition* », c'est-à-dire un risque sérieux de comportement anticoncurrentiel au détriment des opérateurs américains (hypothèse dans laquelle l'État d'où est issu l'opérateur étranger prévoit des pratiques défavorisant les opérateurs américains : section 16 du règlement 97-398).

Si le service est directement fourni par l'**opérateur étranger**, la FCC se réserve le droit d'analyser la nature et la portée de la demande dont elle est saisie, sur une base de réciprocité (sec. 17-28 du règlement 97-399). La FCC applique toutefois le principe « *open entry standard* » (sec. 30-67). Pour les États non-membres de l'OMC, comme pour les services qui ne sont pas couverts par l'Accord OMC, soit les services de télévision directe (DBS et DTH) et de radio digitale (DARS), elle applique à tous, membres ou non-membres de l'OMC, le test ECO-Sat (sec. 94-101).

Dans tous les cas, la FCC se réserve le droit, pendant sa phase d'évaluation de la demande d'autorisation, d'intégrer tout autre facteur (indisponibilité des fréquences, aspects techniques ou financiers douteux, aspect international, sécurité nationale, relation avec un pays étranger) pouvant justifier une restriction. Elle ne fait pas alors de différence entre satellites américains et satellites étrangers (sec. 146-182), l'argument de la souveraineté nationale et de la sécurité publique l'emportant sur toute autre considération et justifiant éventuellement toute mesure restrictive fondée sur l'intérêt public (sec. 215-216).

Il est à noter que la réglementation américaine a été assouplie au mois de novembre 1999 pour favoriser l'accès d'opérateurs étrangers au marché de la fourniture de services fixes (FSS, en bandes C et Ku) nationaux et internationaux aux États-Unis¹³⁸.

137. Selon une terminologie définie par l'Union internationale des télécommunications (UIT) pour distinguer les différents systèmes spatiaux pour l'allocation des fréquences, à savoir le FSS : Service fixe par satellites (émission de signaux vers satellite qui les renvoie à une station terrienne fixe qui les transforme pour une réception par le public, sous toutes formes) – le MSS : Service Mobile par Satellite (le récepteur terrien, voire l'utilisateur final, est mobile – ex : système de communication maritime Inmarsat, GPS pour la navigation) – le DBS : Direct Broadcasting Systems (radiodiffusion directe par satellite – télévision par satellite).

138. In the Matter of Amendment of the Commission's Regulatory Policies to Allow Non-US Licensed Space – Stations to Provide Domestic and International Satellite Service in the United States. FCC First Order on... Reconsideration, No 99-325. Adopted October 28, 1999. IB Docket No 96-111.

Ainsi, l'opérateur d'un système dont les satellites sont déjà en orbite peut désormais demander l'autorisation d'offrir ses services à des clients américains qui utilisent déjà des stations de réception. Cette mesure a eu pour effet de supprimer l'obligation résultant du règlement de 1997 qui limitait ce droit à l'exploitant de la station sol. A l'inverse, les opérateurs américains de stations sol peuvent désormais avoir accès à un fournisseur étranger dès lors que ce fournisseur dispose déjà d'une autorisation, ce qui supprime l'obligation antérieure de déposer une demande de modification de l'autorisation existante.

Cet amendement permet l'établissement, en quelque sorte automatique, d'une relation de service avec les satellites de type ALSAT, autant américains que non américains, que la FCC place sur une liste particulière appelée « *Permitted Space Station list* ». Il garantit le respect d'un principe de liberté d'accès au marché dont Telesat Canada fut le premier opérateur étranger à bénéficier, mais sous un régime de conditions strictes, qui font toujours douter de l'ouverture effective du marché américain aux opérateurs non américains.

Ces éléments doivent être pris en compte dans l'élaboration d'une réglementation nationale française qui tout en respectant les engagements pris dans le cadre de la Communauté européenne, doit comporter des dispositions permettant la protection des intérêts industriels nationaux vis-à-vis des États tiers non européens qui ne garantissent pas la même liberté d'accès à leur propre marché national.

DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES

Cette partie traite des dispositions spécifiques à chacune des grandes catégories de programmes spatiaux, suivant les propositions des groupes de travail concernés.

Sous le chapitre 1 - Les services de lancement

Le rapport du groupe de travail « les services de lancement », sous la présidence d'Hervé Loiseau, évoque le contexte qui a présidé à sa constitution, recense les différents thèmes abordés et conclut sur une synthèse et des propositions sur la responsabilité, le cadre d'accès aux activités et les règles de commerce international.

Sous le chapitre 2 - Observation de la terre par satellite

Le rapport du groupe de travail « observation de la Terre par satellite », sous la présidence de Jean-Claude Lummaux, dresse les caractéristiques d'un système de « licence » pour des opérateurs privés de systèmes d'observation, considère la protection des droits de l'opérateur sur les images, expose la problématique du service public et conclut sur l'intérêt d'un texte spécifique à l'observation de la Terre.

Sous le chapitre 3 - Radiocommunications et navigation par satellites

Le rapport du groupe de travail « radiocommunications et navigation par satellites », sous la présidence de Lucien Rapp, pose le contexte d'une réflexion subordonnée à celle d'autres instances compétentes en matière d'étude et de réglementation des fréquences et des services de télécommunication, mais prenant en considération la spécificité des radiocommunications spatiales ; il suggère, en « synthèse et propositions », la formation d'un cadre juridique interne pour les activités spatiales intégrant un volet spécifique pour les radiocommunications et la navigation par satellite.

CHAPITRE 1

LES SERVICES DE LANCEMENT

Rapport du Groupe 1

CONTEXTE

L'initiative d'ouvrir cette réflexion sur le cadre juridique des activités spatiales s'est précisée à partir des services de lancement spatiaux dès 1997. Plusieurs événements suscitaient notre démarche, en particulier les demandes officiellement exprimées par l'Allemagne puis par la Russie concernant l'ouverture du Centre spatial guyanais, la sortie du secteur public d'Arianespace, devenue effective à la mi-99, en raison de la privatisation d'Aérospatiale lors de sa fusion avec Matra Hautes Technologies puis de la fusion de cet ensemble dans le cadre européen d'EADS (European Aeronautic Defence and Space Company créée le 10 juillet 2000).

Le groupe 1 « Services de lancement » a ainsi été constitué à la mi-99 par la direction de la technologie, sous la présidence d'Hervé Loiseau¹³⁹, avec des représentants des services des ministères, du CNES, de l'industrie au sens large (fabricants, opérateurs de lancement, assureurs et banquiers) et d'experts juridiques.

Le mandat du groupe de travail, s'est focalisé sur deux questions principales :

- les conditions d'accès aux activités de lancement sous la juridiction française ;
- les règles de concurrence et de commerce international applicables aux services de lancement (OMC, accords multilatéraux ou multilatéraux, articulation avec l'Union européenne, restrictions liées aux règles d'exportations des technologies sensibles...).

Cependant, compte tenu des responsabilités de la France dans le programme et dans le contrôle et l'exploitation du Centre spatial guyanais (CSG), il était convenu dès l'origine que les travaux de ce groupe s'étendraient **au-delà** du cadre sectoriel des activités lanceurs pour aborder plus largement l'ensemble des questions de responsabilité reposant sur la notion « d'État de lancement » et les conséquences qui peuvent en résulter dans l'évolution de notre cadre juridique interne. Ainsi, les recherches de ce groupe ont-elles contribué à structurer celles des autres et plus généralement la rédaction des « Dispositions générales » du présent rapport, notamment les paragraphes portant sur les conditions générales d'attribution d'un « droit d'exercer » et immatriculation et sur l'autorité d'agrément et de surveillance des objets spatiaux.

Par ailleurs, la problématique juridique de l'ouverture du CSG à d'autres lanceurs qu'Ariane a fait l'objet, à la demande du directeur de la technologie, d'une étude spécifique en mars 1999 de Edouard Philippe, Auditeur au Conseil d'État, en collaboration avec les services du CNES. La synthèse de cette étude figure en annexe (cf. page 133).

139. Ancien Directeur général adjoint administratif et financier d'Arianespace.

Le rapport du groupe 1 se limite donc ici à rappeler les thèmes étudiés lors des différentes réunions et ses propres éléments sectoriels de synthèse et de propositions.

THÈMES ÉTUDIÉS

Les réflexions du groupe se sont organisées autour de présentations faites par des experts suivies de débats au sein du groupe. Parmi les principaux sujets traités, on retiendra :

- la responsabilité de la France en qualité d'État de lancement et la responsabilité des autres acteurs impliqués : **Luc Dufresne, CNES**
- les mesures techniques et administratives de sauvegarde en vol et de sécurité des personnes et des biens au sol prises lors d'un lancement Ariane : **Henri Baccini, CNES**
- les contrats de services de lancement et les clauses de non-recours : **Paul Zermati, Arianespace**
- les lanceurs spatiaux – aspects défense et sécurité : **Bruno Dejean, SGDN**
- les effets commerciaux des mesures de contrôle à l'exportation des satellites américains : **Louis Laurent, Arianespace**
- les relations entre le gouvernement français, le CNES, l'ESA, Arianespace au CSG : **Gabriel Lafferranderie, ESA**
- les accords commerciaux internationaux sur les services de lancement : **Raymond Phan Van Phi, Arianespace**
- analyse comparative des principales lois spatiales en application : **Lucien Rapp, professeur à la Faculté de Droit de Toulouse**
- les débris spatiaux – remarques sur la situation juridique de la France : **Armel Kerrest, professeur à la Faculté de Droit de Brest – président de l'ADDEF**
- la responsabilité dans un domaine voisin – le droit nucléaire : **Danielle Degueuse, CEA**

SYNTHÈSE ET PROPOSITIONS

S'agissant du champ d'application d'un cadre juridique interne relatif aux activités de lancement, on se reportera, en ce qui concerne les **définitions et les activités visées**, aux dispositions (voir page 29) qui reposent sur une transposition des règles internationales du droit de l'espace. On soulignera à cet égard les difficultés d'interprétation de certaines notions, en particulier le concept d'objet spatial et d'État de lancement.

Au niveau des **questions de responsabilité**, il faudra confirmer ou préciser le régime juridique interne en fonction des nombreuses hypothèses de responsabilité susceptibles d'être couvertes sous notre juridiction, en particulier les dommages à l'occasion :

- des lancements Ariane de qualification effectués par le CNES pour le compte de l'ESA ;
- des lancements Ariane « commerciaux » effectués par Arianespace pour un client français, un client d'un autre État membre de l'ESA ou un État tiers ;
- le cas échéant, l'utilisation d'un lanceur Ariane (ou dérivé) par un État tiers sur sa propre base de lancement ;
- des lancements d'une fusée **autre** qu'Ariane :

- sur le territoire français (pour un client français, pour un client d'un autre État membre de l'ESA, par l'ESA, pour un État tiers à l'ESA) ;
- hors du territoire français par une personne morale de droit français (plateforme, site étranger).

Les différents **types de dommages** spatiaux sont aussi à considérer : les dommages au sol ou dans l'espace aérien, les dommages dans l'espace extra-atmosphérique ; les dommages directs vs indirects, les dommages matériels, corporels voire moraux, les dommages causés à l'environnement.

Il faudra considérer par ailleurs les exclusions de responsabilité prévues par le droit de l'espace à l'égard des nationaux et invités participant à un lancement et préciser le régime interne applicable dans ces situations.

Du point de vue industriel et économique, il apparaît indispensable de s'assurer de la pleine validité, en droit français, des clauses de non-recours et pactes de garanties qui peuvent lier contractuellement l'ensemble des acteurs participant à un lancement. (cf. page 52).

Lors d'un séminaire restreint sur la « responsabilité civile dans le domaine spatial » organisé les 19 et 20 octobre 1999 par le courtier d'assurances Marsh S.A. à l'intention des industriels, les acteurs du programme Ariane ont unanimement appelé de leurs vœux une clarification sur le plan juridique des rôles et responsabilités dans le programme à tous les niveaux de la chaîne¹⁴⁰.

S'agissant du cadre interne **d'accès aux services de lancement**, on décrira les différentes procédures administratives notamment en termes de calendrier, de délai de réponse, de système de publication, d'appel à commentaires, de mise en concurrence, de sanctions pour inexécution (y compris les sanctions pénales), de délais et de conditions de recours. Il apparaît opportun de définir plusieurs régimes d'agrément en prenant en considération, notamment : le lanceur, l'opérateur, le pas de tir, le système de sauvegarde et de contrôle, voire le client. **Le niveau de responsabilité à partir duquel l'État prend le relais de l'opérateur devra être défini dans tous les cas de figure** (cf. page 38), **une doctrine reste à définir dans ce sens.**

Concernant les **critères d'attribution des autorisations**, on se rapportera pour l'essentiel aux « Dispositions Générales », page 33, en prenant dûment en considération la nécessité de faire valoir le respect de la « priorité Ariane » et de son marché et les autres engagements internationaux de la France, notamment pris dans le cadre ESA.

Enfin, pour la définition et le fonctionnement des autorités d'agrément et de surveillance, on se rapportera aux « Dispositions Générales », page 42, en recherchant à bien distinguer les autorités impliquées et leur responsabilité respective en fonction des différentes hypothèses de responsabilité évoquées ci-dessus.

¹⁴⁰. Les actes de ce colloque sont disponibles auprès de cette société.

Il est nécessaire en particulier de préciser le fondement juridique de l'autorité de sauvegarde et son contenu : le statut de cette autorité au regard du droit administratif, ses compétences et son rôle dans le processus décisionnel national et au sein du dispositif européen de l'ESA et des autres États de lancement éventuellement concernés, les conditions et modalités de recours, les conditions de financement et de rémunération ...

Enfin, vis-à-vis des règles du commerce international, les opérateurs de lancement ont exprimé leur profonde inquiétude face à certaines restrictions nationales fondées sur les exportations de matériels sensibles, notamment de la part des États-Unis (licences d'exportation, contrôles de l'administration : DOC, DOD, DOT...). La question de la réciprocité a été posée par rapport à notre régime interne (cf. page 36, conditions liées à la sécurité et à la défense nationale).

Les interactions éventuelles entre nos pratiques des services de lancement et les engagements pris au niveau national et européen dans le cadre de l'OMC et de l'accord sur les services méritent en particulier d'être mieux explicités, eu égard notamment aux positions prises dans ce domaine par les États-Unis (le régime du Super 301) et dans des cadres internationaux bilatéraux (accords États-Unis-Russie sur Proton...).

CHAPITRE 2

OBSERVATION DE LA TERRE PAR SATELLITE

Rapport du Groupe 2

Le cadre juridique des activités d'observation de la Terre a été élaboré au milieu des années 80.

Il s'est développé en France de façon pragmatique en accompagnement du développement de la filière SPOT. Un rapport du groupe interministériel sur la politique de diffusion des données d'observation de la Terre à partir de l'espace, publié en 1995 sous l'égide du ministère chargé de l'espace, présentait une synthèse du cadre juridique et institutionnel et des pratiques en vigueur dans ce domaine¹⁴¹.

Une nouvelle réflexion est aujourd'hui rendue nécessaire par l'évolution technologique vers la très haute résolution et par l'entrée concomitante d'opérateurs privés sur le marché.

LES « LICENCES » POUR DES OPÉRATEURS PRIVÉS DE SYSTÈMES D'OBSERVATION DE LA TERRE

La définition d'un système de licence ou d'autorisation préalable est, le plus souvent, justifiée par le nécessaire arbitrage sur l'utilisation de ressources rares. Un système d'observation de la Terre¹⁴² n'en consomme pas qui lui soient spécifiques autres que celles de tout système spatial – position orbitale ou utilisation de fréquences. Il n'en reste pas moins, cependant, qu'un tel système de licence ou d'autorisation préalable peut se justifier pour trois raisons :

- au titre du Traité de 1967, et en particulier son article VI, **l'État est responsable du respect par ses ressortissants des accords et engagements internationaux** souscrits au nom de la République, en particulier des Principes de 1986 sur la télédétection¹⁴³ ;
- l'amélioration de la résolution des satellites civils d'observation leur donne des capacités proches des systèmes militaires. Elle implique donc de veiller à ce que cette activité **ne mette pas en cause les nécessités de la sécurité nationale et des accords internationaux de défense**, ni ne conduise à des utilisations illicites ;
- **l'État, enfin, est garant du respect des droits fondamentaux des citoyens** dont celui du respect de la vie privée que la diffusion d'images à très haute résolution peut mettre en cause.

141. A l'époque, le ministère de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur. Le groupe de travail était présidé par Marc Gillet (Météo France), le secrétariat étant assuré par Philippe Clerc (CNES) et Gilles Sommeria (MIPTCE).

142. Un système d'observation de la Terre est composé d'un ou plusieurs satellites, d'une station de contrôle et de pilotage du satellite, d'une station de réception des images et d'une station de pré-traitement permettant de mettre à disposition des images brutes avec les informations sur les conditions de prise de vue et d'une structure d'élaboration et de diffusion des données de base (i.e. traitées de la manière strictement nécessaire pour être techniquement et légalement communicables, cf. rapport Mandelkern).

143. Principes sur la télédétection, adoptés à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies le 3 décembre 1986 (résolution 41/65). Cf. en particulier : Principes III et IV respect du Traité de 1967 et activité non préjudiciable à l'État observé, Principe IX obligation d'information du SG de l'ONU, Principe XI transmission des informations aux États victimes de catastrophes naturelles, Principe XII accès des États observés aux données primaires...

En outre, la prise d'images de la Terre et leur mise à disposition sous une forme brute n'est que la première étape d'une importante chaîne de valeur ajoutée que l'opérateur du système d'observation de la Terre ne contrôle pas. Quelles que soient les garanties prises au niveau du système de licences, elles ne préjugent pas de **la conformité au droit des traitements réalisés par des tiers** alors que l'amélioration de la résolution peut être, de ce point de vue, lourde de dérives. Cependant, si la mise en œuvre d'un système d'observation haute résolution soulève de nouveaux problèmes juridiques, ces activités de valeur ajoutée relèvent pour leur part du droit commun.

Le respect des accords internationaux

Le respect des Principes de 1986¹⁴⁴ a été jusqu'ici satisfait par les systèmes d'observation publics grâce à une obligation de catalogage d'accès aisé permettant la plus grande transparence sur les données disponibles et leurs conditions d'accès. **Ce catalogage doit être rendu obligatoire** et étendu aux opérateurs privés de systèmes d'observation de la Terre comme étant la meilleure voie pour satisfaire aux exigences de transparence de l'activité.

Le principe de libre collecte de données d'observation depuis l'espace est aujourd'hui remis en cause par la volonté de certains États d'interdire l'observation de leur territoire par des systèmes à très haute résolution, de même que celui de l'égal accès aux données recueillies l'est par le « **contrôle de l'obturateur** »¹⁴⁵ prévu par le système de licences défini par le gouvernement des États-Unis. Comme une telle évolution est irréversible, **l'adaptation de nos pratiques et accords internationaux à la nouvelle donne devient nécessaire.**

Un nouvel équilibre pourrait reposer sur le principe que, dès lors qu'une image est commercialement – ceci afin d'exclure le cas des diffusions liées à des accords de défense – diffusée à un tiers, elle devient accessible à tous à des conditions non discriminatoires.

Les impératifs de sécurité

Les systèmes d'observation de la Terre (au sens défini dans la note 142 page 80) à très haute résolution sont porteurs potentiellement d'usages militaires. Leur exportation, ainsi que celle de leurs composantes, est donc soumise aux règles existantes sans nécessité de cadre juridique particulier. Le problème se pose différemment pour les images qui en sont issues en raison, d'une part du nombre beaucoup plus élevé de transactions liées à leur cession et, d'autre part, de la facilité de circulation, encore plus grande à l'heure d'Internet, qui rend difficile la connaissance certaine du destinataire final.

Pour ces raisons, **l'État doit se réserver la possibilité d'occulter définitivement ou temporairement certaines zones dès lors que ses impératifs de sécurité (nationale ou découlant des accords de défense) sont en jeu.**

144. Activités conduites de manière non préjudiciable à l'État observé et accès de tous aux données transmises.

145. « Shutter control » ou « droit d'obturation », qui permet, en particulier, à l'administration américaine d'empêcher, au niveau du système spatial, l'observation de certaines zones de son territoire, ou certaines zones d'un territoire étranger selon les intérêts stratégiques de ce pays.

Ceci n'empêchera pas l'observation de ces mêmes zones par des systèmes ressortissant de pays tiers. Toutefois, comme ces derniers sont soumis aux mêmes impératifs de sécurité, on peut espérer aboutir à un équilibre de dissuasion.

Si l'on anticipe un développement de l'observation de la Terre par des équipements entièrement opérés par des opérateurs privés, alors le principe d'un « droit d'occultation », s'imposant à des sociétés commerciales, doit relever de la loi.

Comme il a été relevé plus haut, la chaîne de valeur ajoutée caractéristique des activités d'observation de la Terre rend le contrôle *a priori* de l'identité du destinataire final difficile voire impossible à garantir.

Il est possible toutefois d'envisager un système de contrôle *a priori* dès la programmation du satellite. Il convient en tout état de cause de prévoir dans le contrat liant l'opérateur du système d'observation à son client une clause de résiliation en cas d'usage final illicite¹⁴⁶ ou contraire à l'ordre public et/ou aux accords internationaux souscrits par la France. Une telle clause d'ordre public doit alors trouver sa justification au niveau d'une loi.

Le respect des droits des citoyens

Les images à très haute résolution et les usages qui peuvent en être faits peuvent porter atteinte aux garanties individuelles telles que le respect de la vie privée ou l'accès aux données personnelles (par interconnexion, par exemple, entre images ou séries d'images d'une propriété et le fichier des propriétaires). Sur ce point également l'inclusion **d'une clause permettant la résiliation du contrat liant l'opérateur du système d'observation à son client en cas d'usage contraire au droit des personnes** est un premier pas qui soulève cependant le problème du droit appliqué entre celui du pays de l'opérateur du satellite, celui du responsable du traitement ou celui du pays observé.

Il reste que l'État français est garant du respect de l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'homme¹⁴⁷. Il a, d'une part, une obligation de non ingérence et, d'autre part, l'obligation d'adopter des mesures visant au respect de la vie privée jusque dans les relations des individus entre eux.

D'ores et déjà le droit communautaire prévoit des cas de refus d'exportation dès lors que le pays tiers n'assure pas un niveau suffisant de protection des droits individuels¹⁴⁸.

146. Activités criminelles comme le trafic de stupéfiants par exemple.

147. Art. 8, droit au respect de la vie privée et familiale :

1- Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2- Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence soit prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

148. Article 25 de la Directive 95/46/CE sur les données à caractère personnel : « 1. Les États membres prévoient que le transfert vers un pays tiers de données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement, ou destinées à faire l'objet d'un traitement après leur transfert, ne peut avoir lieu que si, sous réserve du respect des dispositions nationales prises en application des autres dispositions de la présente directive, le pays tiers en question assure un niveau de protection adéquat ».

Aboutir à un accord international sur ce sujet va se heurter aux mêmes difficultés que les discussions en cours sur l'Internet où s'opposent la conception juridique française et le principe américain d'autorégulation.

Une proposition pourrait être que, **en cas de conflit de droit sur ce sujet, ce soit le droit le plus favorable à la protection des personnes qui s'applique.**

Un cadre législatif ou réglementaire

Il est possible de défendre que la définition d'un système de licences ou d'autorisation préalable pour des opérateurs privés de systèmes d'observation de la Terre ne nécessite pas un texte cadre législatif ou réglementaire. En effet, le besoin pour celui-ci de disposer, comme tout système spatial, de ressources rares – fréquences par exemple – l'oblige à demander une autorisation dont les conditions d'obtention sont définies par un acte administratif qui pourrait préciser les différentes conditions d'usage de cette autorisation.

Il est clair cependant que les thèmes abordés ci-dessus – sécurité nationale, respects des droits individuels – débordent largement du cadre d'un simple acte administratif concernant l'utilisation des fréquences et, *a fortiori*, ceux d'une simple convention sous seing privé passée entre un EPIC et une société commerciale.

Un acte législatif devient indispensable¹⁴⁹ si l'on veut imposer aux différents acteurs privés des clauses contractuelles ayant un caractère « d'ordre public ». Il faut cependant se garder d'imposer ainsi des sujétions trop importantes qui défavoriseraient l'industrie française sur le marché international.

La voie législative apparaît donc souhaitable. C'est d'ailleurs cette voie qui a été privilégiée par les autres grandes puissances spatiales¹⁵⁰ « observantes » concurrentes, et en particulier par les États-Unis.

LA PROTECTION DES DROITS DE L'OPÉRATEUR SUR LES IMAGES

Le droit de l'opérateur sur les images, sa capacité à en interdire l'utilisation ou la copie sans autorisation -capacité sur laquelle repose son équilibre économique- se fonde aujourd'hui principalement sur le droit d'auteur et la Convention de Berne et secondairement, sur les actions en concurrence déloyale. En Europe le droit spécifique, le droit *sui generis* est reconnu au producteur d'une base de données par la directive européenne¹⁵¹ et ses transpositions en droit national dans le cadre de la propriété intellectuelle.

149. Article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales... ».

150. Tout du moins pour celles qui fonctionnent sous un régime démocratique.

151. Directive 96/9/CE du 11 mars 1996 concernant la protection juridique des bases de données intégrée dans le droit français par la loi n° 98-536 du 1^{er} juillet 1998, JO, 2 juillet 1998, p. 10075 ; D. 1998, Législation, pp. 247-248.

L'expérience acquise depuis 1986 par Spot Image montre que le cadre actuel est satisfaisant : il n'a donné lieu à aucune contestation à ce jour.

Il reste néanmoins souhaitable de poursuivre la **promotion internationale du droit *sui generis*** issu de la directive « bases de données » afin d'harmoniser le cadre juridique international .

LA PROBLÉMATIQUE DU SYSTÈME PUBLIC D'OBSERVATION DE LA TERRE

Les motivations de l'action publique

L'intervention publique dans la création et l'exploitation d'un système d'observation de la Terre trouve sa légitimité à travers deux enjeux majeurs :

- dans un monde où l'accès et la maîtrise de l'information économique ou environnementale sont devenus et seront chaque jour davantage un élément-clé de la décision politique ou stratégique, l'indépendance des sources d'information est un enjeu majeur de souveraineté ;
- la capacité des entreprises nationales à affronter la concurrence mondiale dépend de la maîtrise de technologies innovantes que l'État se doit de soutenir et de promouvoir en tant « qu'industrie naissante » qui présente donc de nombreuses externalités positives.

L'intervention d'opérateurs privés pour l'exploitation de systèmes d'observation de la Terre sur le marché mondial peut soulever des difficultés pour le système actuel fonctionnant sur la base d'un partenariat public – privé. Or, la pérennité d'un tel système public est indispensable à l'indépendance des sources d'information, attribut de la souveraineté nationale.

La clarification des relations économiques et juridiques entre l'État et l'opérateur commercial de la diffusion des images issues des systèmes publics d'observation de la Terre est la meilleure garantie de cette pérennité.

La diffusion commerciale des images du système public d'observation

Un système commercial subventionné au regard des règles de l'OMC

A l'heure actuelle, le régime français, où l'État prend à sa charge l'essentiel de l'investissement (segment spatial et partie du segment sol), comme le système américain, où cohabitent un programme (Landsat) entièrement financé par la puissance publique (y compris la diffusion) et des systèmes commerciaux (Space Imaging...) pour lesquels les agences fédérales garantissent un volume d'achat -donc une protection des revenus- à l'opérateur privé, constituent l'un comme l'autre des subventions au sens des règles de l'Organisation mondiale du commerce.

152. Ce droit a pour finalité principale de protéger l'investissement et l'effort important nécessité par la constitution de la base de données. Contrairement au droit d'auteur il ne comporte pas d'exigence particulière en matière d'originalité (empreinte de la personnalité de son auteur...). Il protège seulement l'assemblage que constitue la base de données (la structure, l'agencement ou une partie substantielle des données...) et non les œuvres individuelles qui constituent cette base. La directive européenne s'applique au plan international sur la base d'un principe de réciprocité, or le droit *sui generis* n'est pas reconnu à ce jour aux États-Unis.

En fait, le marché n'est pas assez mûr pour permettre l'équilibre économique de l'activité sans une forme ou une autre de soutien public. Il est donc peu probable qu'un État en attaque un autre sur ce point. Par ailleurs, une action entre opérateurs privés sur le terrain de la concurrence pourrait mettre en évidence l'intérêt général que poursuivent ces soutiens publics.

Cette situation peut, cependant, évoluer en fonction de la maturité de la demande. Il conviendra alors de s'interroger sur la meilleure façon d'assurer la protection des systèmes nationaux, par exemple, par une utilisation plus efficace de la dualité civile/militaire de ces systèmes.

Le marché unique européen

La relation entre l'État et l'opérateur de diffusion du système public d'observation de la Terre relèvent de l'article 86-1 du Traité de Rome¹⁵³ (ex article 90-1). En l'occurrence, ce droit exclusif se justifie, outre les raisons stratégiques déjà évoquées, par la technicité et le niveau des investissements nécessaires au fonctionnement du système de diffusion.

Par ailleurs, est également applicable l'article 87 (ex article 92 : régime des subventions publiques), en revanche l'article 86-2¹⁵⁴ (ex article 90-2 : respect des règles de concurrence) permet sous certaines conditions de s'exonérer du droit communautaire de la concurrence.

Ainsi, le Traité de Rome, celui d'Amsterdam et la jurisprudence européenne reconnaissent la possibilité d'intervention de l'État dans les activités économiques dès lors que cette intervention est strictement justifiée par les caractéristiques du secteur concerné et qu'elle obéit à des règles précises de proportionnalité, d'égalité, de continuité, d'adaptabilité et de transparence financière et qu'elle n'introduit de dérogations aux règles du Traité que dans la mesure strictement nécessaire à l'exercice de l'activité réservée.

Un système public d'observation de la Terre peut constituer une « infrastructure essentielle » c'est-à-dire une « installation sans laquelle les concurrents ne peuvent pas accéder au marché ».

Deux conditions, au moins, sont alors imposées : qu'aucune restriction ou discrimination n'existe dans l'accès des tiers à l'infrastructure et que les activités de l'opérateur de l'infrastructure relevant de celle-ci et celles relevant de la valeur ajoutée soient scindées comptablement ou juridiquement, afin de permettre une évaluation transparente et objective du coût d'accès à l'infrastructure essentielle.

153. « Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 12 et 81 à 89 inclus » (ex articles 6 et 85 à 94 inclus).

154. « Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté ».

Ce sont là les conditions posées par la Commission européenne à son acceptation, par exemple, du GIE Ecomet pour les données météorologiques.

Les relations entre l'État et l'opérateur de diffusion

Pour explorer une voie alternative à l'édition de conditions par la voie d'autorisation administratives unilatérales, on pourrait imaginer un cadre contractuel destiné à régir les relations entre l'État (ou le CNES agissant en tant que représentant de l'État) et le distributeur des images acquises par le système public d'observation. Ces relations pourraient s'inspirer de celles qui encadrent les relations entre l'État et la société ORT, concessionnaire exclusif de la diffusion des bases de données juridiques.

L'ensemble des conditions particulières régissant une telle concession nécessitent des analyses économiques et des choix politiques pour lesquels le groupe n'avait ni mandat ni compétence particulière. Tout au plus a-t-il pu identifier les points qui doivent être explicités dans une telle concession (ces points sont listés en annexe), les réponses apportées sur ces différents points devant nécessairement respecter **l'équilibre économique de la concession comme les principes régissant le service public.**

Une difficulté : l'attribution d'une exclusivité sans mise en concurrence

L'attribution d'une délégation de service public comportant exclusivité sans mise en concurrence préalable pose un problème juridique. En effet, l'article 38 de la loi 93-122 du 29 janvier 1993 dite « Loi Sapin » prescrit une procédure de publicité obligatoire, préalablement à la négociation de la concession. On notera cependant que, s'agissant d'une convention de délégation de service public, et contrairement à un marché public, seul l'appel à concurrence est obligatoire. Les offres restent cependant « librement négociées » et la sélection du délégataire se fait à l'issue de cette étape de négociations simultanées. Par ailleurs, l'article 40 de cette même loi prévoit une exception à ce régime « lorsque la loi institue un monopole au profit d'une entreprise ».

Ainsi, il semble que si la décision était prise de définir par la loi un système de licences pour les opérateurs privés, l'adjonction d'un article instituant un monopole d'accès aux signaux du satellite public donnerait une base plus stable à l'organisation actuelle. S'agissant du CNES, on notera que ce dernier, aux termes de l'article 9 de l'arrêté interministériel du 20 juillet 1990 relatif à ses modalités de fonctionnement, n'est pas soumis au Code des marchés publics : sa réglementation interne est ainsi beaucoup plus souple en ce qui concerne les conditions de mise en concurrence. Il reste que, en sa qualité « d'organisme adjudicateur », il pourrait très probablement être soumis aux directives communautaires régissant les marchés publics.

CONCLUSION

Si un texte législatif spécifique à l'observation de la Terre n'est pas absolument indispensable, il apparaît néanmoins souhaitable en raison, d'une part, de la nature des contraintes susceptibles d'être imposées aux opérateurs privés de systèmes d'observation et, d'autre part, afin d'asseoir la relation entre l'État et l'opérateur commercial du système sur des bases juridiques stables¹⁵⁵. Comme il a été souligné plusieurs fois ci-dessus, l'adaptation du cadre juridique national n'exonère pas de négociations internationales visant à définir des règles du jeu communes.

¹⁵⁵ Des conditions liées à la répartition du capital de la société « opérateur commercial » restant à débattre par ailleurs.

CHAPITRE 3

RADIOCOMMUNICATIONS ET NAVIGATION PAR SATELLITES

Rapport du Groupe 3¹⁵⁶

CONTEXTE

Les travaux du groupe 3 « Radiocommunications spatiales et navigation par satellites » ont consisté dans la poursuite d'une réflexion :

- subsidiaire de celle assignée aux autres groupes de travail et à d'autres instances ministérielles ;
- complémentaire de celle des autorités mises en place par les lois récentes de libéralisation de la communication audiovisuelle et des télécommunications dont les radiocommunications spatiales sont un sous-ensemble ;
- mais prenant en considération la spécificité des radiocommunications spatiales au regard de la réglementation des télécommunications en vigueur.

Le groupe a ainsi pris acte des différentes étapes de la politique d'ouverture à la concurrence des activités de télécommunication et de communication audiovisuelle, mise en œuvre depuis la fin des années quatre-vingt, tant au niveau international et communautaire qu'au niveau national.

Cette politique a notamment conduit à :

- la substitution d'un marché libre et concurrentiel au régime parfois séculaire des monopoles publics ;
- la séparation des activités de réglementation et d'exploitation ;
- la multiplication des opérateurs et la diversification de l'offre de réseaux, de services ou d'équipements ;
- la mise en place d'organes de régulation ou d'autorités publiques, telles qu'en France, l'Agence nationale des fréquences radioélectriques (l'ANFR), l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), la DiGITIP, le Conseil supérieur des technologies nouvelles, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ;
- la définition de procédures nouvelles d'accès au marché (licences) et de gestion des ressources rares (spectre des fréquences) ;
- l'affirmation du rôle du service public et du service universel et d'un nouveau régime de l'interconnexion des infrastructures.

Par ailleurs, le groupe de travail a pris acte des événements suivants qui ont affecté ou pourront affecter le régime des radiocommunications spatiales et de la navigation par satellites :

- la libéralisation du régime des radiocommunications spatiales (segment spatial et stations terriennes) ;
- l'avènement de nouveaux systèmes spatiaux tels que les constellations à couverture globale, puis leur échec sur le plan commercial et financier ;
- l'évolution du marché des systèmes en orbite géostationnaire (GEO) qui en résulte ;

¹⁵⁶ Le Groupe 3 était présidé par Lucien Rapp, professeur des facultés à l'Université de Toulouse, avocat associé au Cabinet Serra & Michaud.

- un nouveau partage des rôles entre les opérateurs historiques et l'industrie spatiale, notamment dans le domaine des financements et de la promotion internationale des systèmes à satellites ;
- de nouveaux schémas de financement utilisant le capital risque, l'appel public à l'épargne, des montages juridiques complexes (création de sociétés *ad hoc*...), la réflexion naissante pour un système international de sûretés sur les objets spatiaux qui a fait l'objet d'un examen particulier au sein du groupe 4 ;
- l'évolution des politiques de soutien financier public à l'industrie spatiale en regard du droit de la concurrence national ou international ;
- la privatisation et/ou la transformation en sociétés commerciales des grands organismes coopératifs internationaux (Intelsat, Inmarsat, InterKosmos, Eutelsat...);
- l'émergence de nouvelles formes de services collectifs d'intérêt général sur un plan régional ou international (Galileo, Cospas-Sarsat, Argos, etc.) qui nécessitent la définition de schémas juridiques et institutionnels appropriés au moins sur le plan national et européen.

Cette évolution a produit un premier ensemble de résultats sur les réseaux terrestres avec l'abaissement sensible des tarifs des télécommunications, la diffusion rapide du progrès des techniques et l'amélioration de la qualité du service fourni à l'utilisateur. Il reste à en mesurer les effets sur les systèmes de radiocommunications spatiales et de navigation par satellites, en tenant compte notamment :

- des incidences de la mise en place de la Société de l'information et de la nouvelle économie (Internet par satellites) ;
- de la mise en service de constellations globales, bâties sur une logique transnationale, avec des interrogations qui subsistent notamment sur leur modèle économique ;
- du redéploiement de l'influence des États qui cessent d'être opérateurs et investisseurs pour se recentrer sur les activités de régulation et de soutien financier à la recherche et au développement.

Ce défi n'est pas seulement politique ou économique. Il est évidemment réglementaire : le développement de constellations à couverture globale (type Teledesic) pose par exemple le problème de la définition d'un régime juridique approprié qui ne se dégage pas des règles en vigueur (notamment en matière d'autorisation), cependant que l'apparition d'infrastructures transnationales nécessite le dépassement de l'approche traditionnelle du droit de l'espace, mais aussi du droit de l'information et de la communication, largement fondée sur le principe de la souveraineté des États.

Or, les réglementations en vigueur, bien que très récentes, ont été adoptées avant que ces nouvelles questions n'apparaissent. Elles n'y répondent donc pas directement. Bien plus, elles se ressentent de la difficulté de leurs promoteurs de trancher entre deux attitudes :

- la particularisation du régime des activités de radiocommunication spatiale et de navigation par satellites, sous la forme de textes spécifiques ;
- l'assimilation de ce régime juridique à celui des autres activités de télécommunications ou de communication audiovisuelle.

En France, à la différence d'autres États, c'est cette dernière approche de non-

spécialisation qui a prévalu. Elle peut cependant révéler ses limites, par exemple et à titre simplement illustratif :

- Le signal de télécommunications spatial est à la fois **contenant** (réseau, infrastructure) et **contenu** (valeur informationnelle, service à valeur ajoutée, programme) à la différence de ce que l'on observe pour les réseaux terrestres où l'on peut dissocier le câble des signaux qu'il transporte.
Cela peut poser des difficultés d'interprétation au regard des deux régimes applicables selon le cas : le régime des télécommunications (Code des postes et télécommunications) et celui de la communication audiovisuelle (Loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communications), et des organes de régulation correspondants (ART et CSA).
La question peut donc se poser d'une distinction nouvelle entre un **régime des infrastructures** (le satellite et les réseaux sols associés : « le contenant ») et un **régime des services et des programmes** (le « contenu », la mission de la charge utile du satellite).
- Le cadre juridique des activités spatiales est assurément spécifique comme en témoigne l'existence de textes internationaux créés à cet effet (traités de l'ONU sur le droit de l'espace) et les problèmes particuliers que soulève leur mise en œuvre (responsabilité des États, pas de dispositions propres aux activités commerciales, pas de retranscription en droit interne et européen...).
- Le satellite en tant que relais relève d'un régime international différent de celui des commutateurs et autres équipements d'acheminement installés sur le territoire d'un État et, par conséquent, soumis à son régime juridique.
- Les liens entre les différents impératifs industriels (fabricants de satellites, opérateurs de satellites ou de services), les exigences nationales et règles juridiques de concurrence sont d'une nature particulière, notamment du point de vue du régime des investissements étrangers : il faut concilier la compétitivité de notre industrie spatiale sur les marchés français et européen tout en permettant les investissements à l'étranger, ce qui suppose une certaine réciprocité pour l'accueil de sociétés non européennes.
- Le risque de concentration industrielle est certainement plus fort dans le domaine des communications spatiales que dans celui des réseaux terrestres, en raison principalement de la masse des investissements à réaliser, de la nécessaire recherche d'un effet de taille, et de la couverture internationale des systèmes spatiaux.
- La spécificité des systèmes à satellite se manifeste notamment dans l'utilisation du spectre des fréquences, le régime des positions orbitales et leur qualification juridique, notamment au regard du régime de la propriété et des sûretés.
- L'intervention des pouvoirs publics reste particulièrement nécessaire dans ce secteur : **au niveau de la R&D** des systèmes spatiaux pour préserver la compétitivité de notre industrie face aux industriels américains largement soutenus, au niveau de la réglementation et du contrôle des activités spatiales privées compte tenu de l'étendue des responsabilités des États de lancement concernés, des contraintes de souveraineté, de sécurité et de défense nationale...
- Sur un plan fiscal, les impôts et taxes qui sont applicables aux systèmes spatiaux par essence en dehors du territoire ne peuvent être identiques à ceux imposés aux systèmes terrestres.
- Les problèmes de responsabilité ou de sécurité de réseaux se posent de manière différente de ceux que soulèvent les infrastructures terrestres, particulièrement avec la mise en place de systèmes de navigation par satellites.

Ces considérations rejoignent la problématique d'ensemble qui a motivé la mise en place de différents groupes de travail et l'enrichissent de questions nouvelles :

- Jusqu'où la régulation des activités de télécommunications spatiales peut-elle rester nationale, quelles propositions la France peut-elle faire à l'Union européenne ?
- Les opérateurs de systèmes à satellites ne doivent-ils pas relever d'un régime d'accès au marché, qui leur serait propre ?
- Comment organiser l'interconnexion des réseaux spatiaux et des réseaux terrestres ?
- Quel est le régime du spectre le mieux adapté aux contraintes particulières des activités de télécommunications spatiales ou comment définir l'accès aux ressources rares que sont les fréquences et les positions orbitales ?
- Faut-il adapter la loi française « Informatique et libertés » afin de tenir compte du caractère global des systèmes à satellites ?
- Quid du statut des fréquences acquises en France par des opérateurs publics avant la loi de 1996 sur les télécommunications qui privatisait ces mêmes opérateurs ?
- Jusqu'où peut aller la responsabilité des États du fait des activités menées par leurs ressortissants, personnes privées ?
- Quelle peut être l'opportunité d'un régime national de licence sur les satellites de radiocommunication et quelles peuvent en être les dispositions en tenant compte des efforts parallèlement conduits pour adapter le régime juridique des télécommunications notamment le projet de loi sur la Société de l'information (LSI) préparé par la DiGITIP¹⁵⁷ ?

Le groupe de travail, dont le mandat se limitait au droit des radiocommunications spatiales et de la radionavigation par satellites, a estimé qu'il devait recentrer la problématique posée par toutes ces questions sur la dernière qui portait donc sur **l'opportunité et les conditions de mise en place d'un régime national de licence sur les satellites de radiocommunications.**

SYNTHÈSE ET PROPOSITIONS

Les propositions ci-après s'insèrent :

- dans le contexte international, notamment les traités de l'ONU sur le droit de l'espace, les règles de l'UIT, les incidences de la création de l'OMC ;
- dans le contexte de la politique européenne (de l'Union européenne, de l'ESA, des États membres et de la CEPT), tant celle des télécommunications que celle de l'espace et d'une manière générale, des politiques et réglementations spécifiques adoptées par d'autres États ou groupes d'État, sur lesquelles le groupe de travail a souhaité être informé ;
- dans le cadre des réglementations en vigueur, tout particulièrement en France, le Code des postes et télécommunications, tel qu'amendé par les lois de

157. Cf. le chapitre 2^e du projet de loi relatif au développement des systèmes satellitaires qui prévoit de compléter le Code des postes et télécommunications (P&T) par un titre VIII intitulé : « Assignations de fréquences à des systèmes satellites ».

réglementation des télécommunications des 29 décembre 1990 et 26 juillet 1996 et la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

- dans la perspective des projets de textes en préparation, notamment le projet de loi fixant le cadre juridique de la société de l'information à la suite du discours prononcé par le Premier ministre, Lionel Jospin, à l'Université d'été d'Hourtin, le 25 août 1997.

Elles prennent également en compte les besoins exprimés devant le groupe de travail par les organes de régulation, les représentants des industriels du secteur de l'espace (radiocommunications et radionavigation), du CNES ainsi que des différents opérateurs de systèmes à satellites.

Fort de ces éléments, le groupe de travail considère que si le principe d'un cadre juridique interne spécifique aux activités spatiales devait être retenu sous une forme ou sous une autre (loi, règlement, circulaire...), il devrait comporter des dispositions relatives au régime des radiocommunications spatiales et de la navigation par satellites.

Ces dispositions devraient – soit par regroupement d'articles préexistants dans le Code des postes et télécommunications ou dans la loi relative à la liberté de communication, soit par création de dispositions nouvelles qui viendraient les compléter – couvrir les aspects suivants :

- l'accès au marché (régime de licence sur les satellites, critères de certification, inventaire des droits à obtenir au préalable...);
- le spectre des fréquences (droit d'usage, redevances, procédures d'attribution);
- les stations terriennes (autorisation, installation, contrôle);
- les positions orbitales (obtention, régime de propriété, étendue des droits de l'opérateur);
- les équipements de communication par satellites (procédures d'installation et de mise en service, vérification de conformité, commercialisation);
- l'immatriculation des satellites (notamment pour les besoins liés aux sûretés);
- le régime de responsabilité en cas de faute ou de difficultés de transmission;
- les modalités de résolution des litiges (compétence, arbitrage, médiation...).

D'une manière générale, le groupe de travail est d'avis que les dispositions spécifiques qui seraient ainsi adoptées devraient refléter l'opinion selon laquelle les radiocommunications spatiales et la navigation par satellites mettent en œuvre des compétences et des industries, cruciales pour le développement de l'Europe et de la France et dans lesquelles elles ont atteint un haut niveau de maîtrise qui les place au tout premier rang mondial.

Par ailleurs, le groupe de travail, considérant que l'intérêt général postule pour la satisfaction maximale du bien-être des consommateurs de services de radiocommunications spatiales et de navigation par satellites, il sollicite les pouvoirs publics français pour :

- qu'ils défendent auprès des organisations internationales l'usage du spectre des fréquences qui favorise les systèmes globaux de communication par satellites;
- qu'ils y plaident autant qu'il est possible en faveur d'une suppression des restrictions pesant sur les opérateurs ou investisseurs français ou européens

dans les pays qui n'ont pas encore libéralisé, ou totalement libéralisé, le régime d'accès à leur propre marché national ;

- qu'ils recherchent, avec les autres puissances spatiales, les moyens d'une inter-opérabilité de tous les systèmes de radiocommunications spatiales et terrestres, dans le but de favoriser la connectivité maximale de tous leurs usagers, quelle que soit leur localisation ;
- qu'ils portent une attention particulière aux problèmes de responsabilité liés à la mise en service prochaine de systèmes européens de navigation par satellites.

LES ANNEXES

ANNEXES 1

Dispositions générales

ANNEXES 2

Dispositions spécifiques : contributions particulières

ANNEXES 1

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

1 - A

MANDAT DU DIRECTEUR DE LA TECHNOLOGIE EN DATE 10 MARS 1999

Republique Française

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE

DIRECTION DE LA TECHNOLOGIE
Le Directeur

Paris, le 10 MAR. 1999

Madame, Monsieur,

Les évolutions politiques et structurelles qui affectent le secteur spatial civil suscitent de nouvelles questions d'ordre juridique. Il convient, par exemple, de mieux appréhender les droits et obligations des organismes définis comme non-gouvernementaux et dont le rôle va croissant, en particulier l'industrie spatiale, les opérateurs et les utilisateurs, dans les domaines de l'observation de la terre, des lanceurs et des radiocommunications.

Le Ministère de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie, chargé de l'espace, entend contribuer à cette réflexion en sollicitant l'avis d'experts et d'acteurs concernés.

Cette consultation s'inscrit dans la démarche des rencontres "espace et société" lancée par le Ministre en juin 1998 et conduite par ma direction en association avec le CNES.

Un comité d'orientation sera chargé de recenser les travaux déjà effectués ou en cours dans ce domaine, d'identifier les nouveaux thèmes à étudier, et de créer puis superviser les groupes de travail correspondants. Je vous invite à y participer ou à vous y faire représenter.

Les analyses feront l'objet d'un rapport de synthèse qui pourrait être présenté lors d'un colloque consacré au droit de l'espace que j'envisage d'organiser l'année prochaine.

La première réunion du comité d'orientation est d'ores et déjà prévue le 18 mai 1999 après-midi.

Vos interlocuteurs au Ministère seront Arnaud Salomon, directeur du Département espace et aéronautique, et Philippe Clerc plus particulièrement chargé des affaires juridiques spatiales.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.



Pascal COLOMBANI

P.J. : Liste des Destinataires
Thèmes indicatifs

THÈMES ABORDÉS AU SEIN DE CHAQUE GROUPE DE TRAVAIL

GT1 - Lancements

- Responsabilité de la France en qualité d'État de lancement et responsabilité des autres acteurs impliqués : **Luc Dufresne, CNES**
- Mesures techniques et administratives de sauvegarde en vol et de sécurité des personnes et des biens au sol prises lors d'un lancement Ariane : **Henri Baccini, CNES**
- Contrats de services de lancement et clauses de non recours : **Paul Zermati, Arianespace**
- Les lanceurs spatiaux – aspects défense et sécurité : **Bruno Dejean, SGDN**
- Les effets commerciaux des mesures de contrôle à l'exportation des satellites de télécommunications américains : **Louis Laurent, Arianespace**
- Les relations entre le gouvernement français, le CNES, l'ESA et Arianespace au CSG : **Gabriel Lafferranderie, ESA**
- Les accords internationaux sur les services de lancement : **Raymond Phan Van Phi, Arianespace**
- Analyse comparative des principales lois spatiales en application : **Lucien Rapp, professeur à la Faculté de Droit de Toulouse**
- Les débris spatiaux – remarques sur la situation juridique de la France : **Armel Kerrest, professeur à la Faculté de Droit de Brest – Président de l'ADDEF**
- La responsabilité dans un domaine voisin – le Droit nucléaire : **Danielle Degueuse, CEA**

GT2 - Observation de la Terre

- Les engagements internationaux de la France liés à l'observation de la Terre par satellite : **Luc Dufresne, CNES**
- Eléments d'une problématique de diffusion des données publiques : **Jacques Pélissier, MINEFI – DAJ**
- La réservation des données et le respect de la vie privée : **Annie Moreno, CNRS – Credimi**
- Des données des satellites Spot à l'information, outil stratégique : **Prosper Isierte, SI**
- Présentation du rapport « Edition cartographique publique : accès aux données de tarification » : **Pascal Chambon, MELT – DRAST**
- Le rapport « Diffusion des données publiques et révolution numérique » : **Jean-Claude Lummaux, CNIG**
- Le rapport « Perspectives de l'évolution de l'information géographique et conséquences pour l'IGN », **Jean-Claude Lummaux, CNIG**
- La politique internationale des données météorologiques telle que fixée par l'OMM : **Philippe Veyre et Charles Dupuy, Météo France**
- Les pratiques américaines dans le domaine de la météorologie : **mêmes intervenants**

- L'expérience européenne ECOMET : **mêmes intervenants**
- Les procédures de licence pour les satellites d'OT aux États Unis : **Bruno Dejean, SGDN**
- Le contrôle d'exportation des images en France - Le GIR Spot : **Laure Tripier, MAE**
- Les systèmes d'observation spatiale et leur réglementation à l'exportation : **Bruno Dejean, SGDN**
- Le Droit de l'espace et l'OMC : **Marie-Laure Mchanetzki et Thomas Lorne, MINEFI, DREE**
- La notion de service public appliquée aux activités spatiales : **Bertrand du Marais, Conseil d'État**

GT3 - Radiocommunications et navigation par satellite

- Les télécommunications par satellite, quelle réglementation ? : **Michel Plazanet, ART**
- Les problèmes de responsabilité en matière de navigation par satellite – éventualité d'une directive européenne dans ce domaine : **Ingrid Lagarrigue, Avocate**
- La gestion du spectre au niveau mondial : **Dominique-Jean Rolfo, ANFR**
- Les organisations internationales de télécommunication et leur privatisation : **Christian Roisse, Eutelsat**
- L'accès au marché des télécommunications par satellites dans l'Union européenne : **Rafael Roelandt, Le Goueff Avocats, Luxembourg**
- Le bureau des fréquences du CNES : **Vincent Meens, CNES**
- Présentation succincte du système d'autorisation des satellites aux États-Unis : **Patrick Salin, McGill University, Montréal, Canada**
- Le régime français des télécommunications par satellites : **Lucien Rapp, professeur à la Faculté de Droit de Toulouse**
- Le point de vue d'un industriel sur les conditions d'accès au marché pour les satellites de télécommunication et opportunité d'une réglementation dans ce domaine : **Alain Stévignon et Marc Jany, Alcatel Space Industries**

GT4 - Propriété et sûretés sur les objets spatiaux

- Particularités d'un objet spatial – éléments de définition technique : **Daniel Hernandez, CNES**
- L'objet spatial : **Gabriel Lafferranderie, ESA**
- Le financement des actifs spatiaux : **Dominique Martres, MMS**
- Le financement des satellites – le point de vue d'une banque : **Gilles Gantois et Martine Leimbach, Crédit Lyonnais**
- Schéma des sûretés dans le financement du projet Nahuel : **Alain Stévignon, Alcatel Space Industries**
- Les éléments du Code civil en matière de propriété, vente, sûretés : **Laurence Ravillon, Université de Dijon**
- La Convention de Vienne sur la vente internationale de marchandises de 1980 : **même intervenant**
- Les enjeux de la régulation de la propriété des satellites : **Brigitte Vienne, Arianespace**
- Les sûretés sur les satellites et l'assurance : **Sophie Moysan et José Da Costa, Marsh S.A.**

-
- Présentation des garanties COFACE : **Ellen Verdure**, *MINEFI*
 - Le leasing en matière de financement de satellites : **Gilles Gantois** et **Martine Leimbach**, *Crédit Lyonnais*
 - Pratique et usages des opérateurs de télécommunications : **Jean-Bernard Lagarde**, *TESAM*
 - Présentation des travaux d'Unidroit : **Olivier Tell**, *ministère de la Justice*
 - Le contrôle des satellites : **Roland Ivarnez**, *CNES*
 - État d'avancement des travaux d'Unidroit sur le Protocole spatial – Perspectives de coopération avec le groupe spatial : *réunion MENRT, ministère de la Justice, Secrétariat général d'Unidroit et experts français*
 - La faillite au regard du Droit international : **Marie-Hélène Montès**, *MINEFI*

1-C

LES MEMBRES ET EXPERTS DES DIFFÉRENTS GROUPES

Groupe 1 (GT 1) - Lancements

Groupe 2 (GT 2) - Observation de la Terre par satellite

Groupe 3 (GT 3) - Radiocommunications et navigation par satellites

Groupe 4 (GT 4) - Propriété et sûretés sur les objets spatiaux

Bertrand du Marais (*), *maître des requêtes au Conseil d'État, Comité de relecture, premier discutant du GT 2* ;

Joël Hamelin, *coordinateur Espace, DG XII, Commission européenne* – GT 1 et 2 ;

Ingrid Lagarrigue, *Avocate* – GT 3 ;

Hervé Loiseau, *directeur général adjoint honoraire d'Arianespace* – président du GT 1 ;

Patrick Salin (*), *professeur à l'Université du Québec à Montréal* – GT 2 et 3.

Association pour le développement du Droit de l'espace en France (ADDEF) :

Michel Bourely – GT 1

Simone Courteix – GT 1 et 2

Armel Kerrest (*) – GT 1

Lucien Rapp (*) – *président du* GT 3, GT 1

Yolande Quelhas – *secrétaire du comité de rédaction et des* GT 2 et 3

Amine Laachani – *secrétaire des* GT 1 et 4

EADS LAUCH VEHICULES (EADS-LV)

Claude-Jeanne Dubreuil (*), **Franck Poirrier** – GT 1

Alcatel Space Industries :

Marc Jany, **Alain Stévignon** (*), **François Boulonier**, **Caroline Videlier** – GT 2, 3 et 4

Franz Cantarano – GT 3

Bradford Lee Smith (*) – GT 1 et 4

ANFR : **Dominique-Jean Rolfo** (*), **Bernard Théry** (*) – GT 3

ART : **Roger Chinaud**, **Dominique Mongin** (*), **Michel Plazanet** (*), **Loïc Taillanter** (*) – GT 1, 3 et 4

Arianespace : **Paul Zermati** (*), **Raymond Phan Van Phi** (*), **Louis Laurent** – GT 1
Brigitte Vienne (*) – GT 4

Bouygues Télécom :

Christophe Belleval – GT 3

CEA : **Danielle Degueuze** (*) – GT 1

(*) Experts auteurs d'une ou plusieurs interventions

CNES : Luc Dufresne (*) – *représentant du CNES* – GT 1, 2 et 3
Guy Laslandes, Henri Baccini (*), Fernand Alby (*) – GT 1
Cristiane Blémont – GT 2
Bernard Mathieu, Didier Le Boulch', Vincent Meens (*), Thierry Thorin – GT 3
Elda Garrouste – *présidente du* GT 4, GT 1
Roland Ivarnez (*), Daniel Hernandez (*) – GT 3 et 4

Crédit Lyonnais :
Gilles Gantois (*), Martine Leimbach (*) – GT 4

France Télécom R&D :
Dominique Thébault, Nicolas Spanjaard, Eric Zinovieff – GT 3

CNIG : Jean-Claude Lummaux (*) – *président du* GT 2
Marc Poireaudau – GT 2

CNRS – CREDIMI :
Annie Moréno (*) – GT 1 et 2
Laurence Ravillon (*) – GT 3 et 4

Conseil d'État :
Bertrand du Marais (*) – GT 2

ECSL : Gabriel Lafferranderie (*) – GT 1 et 4

Eutelsat : Christian Roisse (*) – GT 3

Eurospace : Pierre Lionnet – GT 1

FRS : Isabelle Sourbès, Anne-Marie Malavialle, Xavier Pasco – GT 1, 2 et 3

GIFAS : Marie-Josée Le Breton – GT 1

Le Goueff & Associés (Cabinet d'avocats) :
Raphaël Roelandt (*) – GT 3

De Guillenchmidt (Cabinet d'avocats) :
Laure Halna du Fretay, Jennifer Carrel – GT 1 et 2

IGN : François Salgé – GT 2

ITI : Philippe Launay – GT 2

MAE : Marc Plum (DAJ) – GT 1
Christine Brochet (*) (DE) – GT 3
Laure Tripier (*) (GIR SPOT) – GT 2

MARSH S.A. (ex CECAR & JUTHEAU) :
Sophie Moysan, José Da Costa – GT 1 et 4

- MINEFI :** Jean-Yves Parssegny (*Budget*) – GT 3
 Patrick Olivier, Christian Dhenin (*DiGITIP*) – GT 3
 Jacques Pélissier (*) (*DAJ*) – GT 2
 Marie-Hélène Montès (*), Ellen Verdure (*) (*DAJ*) – GT 1, 3 et 4
 Marie-Laure Mchanetski (*), Thomas Lorne (*) (*DREE*) – GT 1, 2 et 3
- METEO France :**
 Philippe Veyre (*), Charles Dupuy (*) – GT 2
- MELT :** Pascal Barré, (Pascal Chambon (*), Christian Chenez – GT 1 et 2
 Martine Kubler-Mamlouk (*DRAST*) – GT 3
- MR :** Marie-Jacqueline Lauriau, Sophie Champeyrache (*DAJ*) – GT 1, 2, 3 et 4
 Philippe Clerc (*), Arnaud Salomon, Yolande Touré (*DTA1*) – GT 1, 2, 3 et 4
- Ministère de la Défense :**
 Michel Amblard (*DAS*) – GT 1 et 2
 Marc Esteve (*DGA*) – GT 1
 Marc Limon (*EMA*) – GT 1, 2, 3 et 4
 Hubert Rossignol – GT 1 et 2
- Ministère de la Justice :**
 Laurent Jacques, Olivier Tell (*) – GT 4
- MMS :** Didier Ardaine, Yann Aubin, Dominique Martres – GT 1, 2, 3 et 4
- ONERA :** Anne-Marie Mainguy – GT 1, 2, 3 et 4
- PROSPACE :** Alain Pernot – GT 1 et 2
- SATEL CONSEIL :**
 Robert Blanc, Pierre Bescond – GT 3
- SGDN/TTS :** Bruno Dejean (*) – GT 1, 2 et 3
- SNECMA (Division SEP) :**
 Sabine Bordin – GT 1
- SPOT Image :** Stéphane Dupont, Prosper Isierte (*),
 Philippe Mugnier (*) – GT 2
- STARSEM :** Gilles Janvier, Michel Doubovick – GT 1
- TESAM :** Jean Bernard Lagarde (*) – GT 3 et 4
- Unidroit Genève :**
 Martin J. Stanford (*) – GT 4
 Peter Nesgos (*), *avocat au barreau de New York, président de la commission pour le protocole spatial* – GT 4.

1-D

Le Comité de rédaction

Philippe Clerc, adjoint au directeur du département « espace et aéronautique » pour les affaires spatiales industrielles, juridiques et institutionnelles à la direction de la technologie, ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles Technologies, animateur général, rédacteur principal et rapporteur de l'ensemble des travaux.

Yolande Touré, chargée de mission au département « espace et aéronautique », pour le droit de l'espace et les débris spatiaux.

Yolande Quelhas, assistante de l'ADDEF, secrétaire du comité de rédaction ainsi que des groupes 2 et 3.

Luc Dufresne, chef de la division des affaires juridiques du CNES, représentant du CNES.

Hervé Loiseau, directeur général adjoint honoraire d'Arianespace, président du groupe 1 « Lancements ».

Jean-Claude Lummaux, secrétaire général du Conseil national de l'information géographique, président du groupe 2 « Observation de la Terre par satellite ».

Lucien Rapp, professeur à la Faculté de Droit de Toulouse, président du groupe 3 « Radiocommunications et navigation par satellites ».

Elda Garrouste, de la direction des programmes et des affaires industrielles du CNES, présidente du groupe 4 « Propriété et sûretés sur les objets spatiaux ».

Le Comité de relecture

Jacques Serris, directeur adjoint de la technologie, ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles Technologies, président du comité de relecture.

Michèle Hannyoy, conseiller juridique, direction de la technologie, ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles Technologies.

Françoise Bouzitat, secrétaire général d'Arianespace.

Pierre Ulrich, secrétaire général du CNES.

Bertrand du Marais, maître des requêtes au Conseil d'État, premier discutant.

« SERVICE PUBLIC ET ACTIVITÉS SPATIALES » ÉTUDE DE BERTRAND DU MARAIS, MAÎTRE DES REQUÊTES AU CONSEIL D'ÉTAT

TABLE DES MATIÈRES

Introduction et méthodologie	107
Définition et portée de la notion de service public	108
■ Rappels sur le service public et sa définition	
● Remarques préalables	
● L'identification du service public	
- Définition théorique	
- Les trois critères d'identification du service public en droit positif actuel	
■ Portée de la notion de service public	
● L'existence d'un service public emporte l'application de « principes » dérogatoires du droit commun	
● La reconnaissance d'un service public détermine le régime de certains biens ou activités	
- Le régime juridique des travaux publics	
- Un régime juridique spécifique pour les biens	
- Le régime juridique des contrats.	
■ Distinction entre service public et police administrative	
Analyse des diverses activités spatiales au travers du concept de service public	114
■ Typologie sommaire des activités spatiales	
■ Qualification juridique des activités de la filière Espace	
● Influence du régime particulier de la responsabilité de la France comme État de lancement	
- La responsabilité au titre des activités dans l'espace extra-atmosphérique	
- Effet de la responsabilité de l'État de lancement sur la qualification des activités spatiales	
● Le régime juridique actuel de l'accès au CSG	
- Le régime conventionnel de l'accès au CSG	
- Effet en droit interne des règles d'accès au CSG	
Conclusion :	
typologie juridique des activités de la filière spatiale	119

INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

Dans le cadre du travail de réflexion entrepris par le ministère de la Recherche, M. Alain Costes, directeur de la technologie a souhaité, par lettre de mission du 10 janvier 2001, adjoindre au Comité de rédaction du rapport sur l'évolution du droit de l'espace en France, un spécialiste de droit public afin de contribuer à la finalisation du rapport, le cas échéant en les agrémentant de ses propres remarques et réflexions.

La présente étude a pour objet de rassembler les remarques et réflexions relatives à l'application de la notion de service public à la filière spatiale. Elle précise et démontre ainsi certains développements du Rapport, figurant notamment au paragraphe « application du concept de service public » (cf. page 47).

L'analyse juridique de la filière spatiale française se présente aujourd'hui de façon complexe pour plusieurs raisons :

- historiquement, elle s'est constituée de façon pragmatique, autour du faible nombre d'acteurs susceptibles de maîtriser les technologies de pointe qu'elle met en œuvre ;
- les aspects purement régaliens – et notamment des activités liées à la Défense – et les activités plus économiques, voire purement commerciales, ont été dès l'origine étroitement mêlés, en raison notamment de cette communauté d'acteurs et de l'origine des financements, historiquement constitués principalement de fonds publics ;
- les textes normatifs sont donc peu nombreux. Compte tenu du caractère particulier de cette activité, qui s'exerce pour une large part dans l'espace extra-atmosphérique, les textes normatifs sont souvent de nature internationale.

Ces caractéristiques originales ne dispensent pas d'appliquer à cette filière une analyse juridique traditionnelle, utilisant les concepts généraux du droit public et du droit civil français. Bien au contraire, une telle analyse s'impose pour que chaque acteur, en droit interne, connaisse le cadre juridique de son activité et l'étendue de ses responsabilités, dès lors que cette filière est influencée par une tendance à la banalisation de ces activités, de nature de plus en plus commerciales, et à la privatisation d'un nombre important de ses acteurs. Cette analyse par rapport au droit positif permettra en outre d'identifier les lacunes de l'environnement juridique actuel. Elle facilitera l'identification des risques qu'une application rigoureuse du droit commun pourrait faire courir au développement de certaines activités spatiales, et notamment à leur financement par des investisseurs privés.

Cette étude se fonde avant tout sur l'observation des pratiques actuelles². Le parti choisi dans cette étude est de rester à un niveau relativement élevé de généralité, de façon à ne préempter aucune solution, en particulier en ce qui concerne l'organisation institutionnelle du secteur.

Par ailleurs, certains des développements qui vont suivre rejoignent, en toute logique, les développements du Rapport. Toutefois, l'approche en est ici

² Les textes visés sont cités dans leur version applicable au 1^{er} juillet 2001.

différente, car centrée initialement sur les concepts juridiques ensuite appliqués aux réalités du secteur.

Pour mener cette analyse en termes de droit public, il importe tout d'abord de procéder à quelques rappels des éléments constitutifs d'un régime de droit public – et notamment de la notion de service public – et de leur portée.

Il faut ensuite appliquer ces concepts aux différentes activités que l'on peut identifier de façon objective dans la filière. Pour cela, l'analyse devra partir de l'ensemble des instruments juridiques utilisés en pratique, dont on cherchera la qualification la plus précise par rapport aux catégories générales du droit public.

Cette analyse conduira à une typologie juridique des activités de la filière spatiale, illustrée par un graphique et un tableau figurant en annexe.

DÉFINITION ET PORTÉE DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC

Le service public est une notion multivoque, voire relativement ambiguë, dans la science politique et administrative française. Bien qu'elle soit ancienne, elle se trouve souvent sujette à débats idéologiques. Sa définition juridique reste pourtant finalement intangible et repose sur trois critères d'identification fréquemment mis en œuvre par le juge. L'identification d'un service public emporte alors des modalités de fonctionnement particulières pour les organismes qui le fournit, qui s'organisent autour de quelques « grands principes » solidement établis.

La notion de service public détient enfin une place centrale dans le droit administratif, dans la mesure où elle conditionne le régime juridique de certaines activités et l'identification de plusieurs instruments spécifiques au droit administratif.

Rappels sur le service public et sa définition

Remarques préalables

Il faut tout d'abord rappeler deux éléments *du droit positif* qui sont souvent oubliés dans le débat public, ce qui contribue d'ailleurs à l'obscurcir.

D'une part, *service public n'est pas synonyme de secteur public*. C'est seulement à la suite d'une évolution historique que la notion de service public, à partir de la seconde guerre mondiale, est entrée en collision avec la notion de secteur public. En effet, la mission – le service public en lui-même et pris dans son acception fonctionnelle – s'est peu à peu identifiée aux organes chargés de le fournir – les services publics, compris comme des institutions. La propriété de ces organes étant publique, la notion de service public, par transitivité, s'est rapidement identifiée à celle de secteur public, et par extension, à celle d'agents publics. Il s'agit pourtant de trois éléments très différents, qui ne sont pas liés en jurisprudence par un lien d'équivalence.

D'autre part, un service public est avant tout une activité pratique, fourni par un

organisme de nature publique ou privée, dont la forme peut être très diverse, couvrant un spectre très large, d'un service d'administration centrale (cas par exemple de la direction des Journaux Officiels) jusqu'à une société commerciale cotée en Bourse (cas de France Télécom), en passant naturellement par la forme de l'Établissement Public (EP).

Le service public suppose ainsi la fourniture d'une prestation effective, qui est consommée par l'utilisateur. Cette condition nécessaire à l'identification d'un service public différencie cette notion d'autres concepts du droit public, comme la police administrative.

L'identification du service public

■ Définition théorique

D'un point de vue de philosophie politique et juridique, le dernier état de la question résulte du rapport remis au Premier ministre en 1996, présenté par M. Renaud Denoix de Saint Marc, Vice-président du Conseil d'État.

Ce texte apporte deux précisions notables. Tout d'abord, il fait expressément le partage entre les missions de service public et les modalités d'organisation du service public, dont il rappelle qu'elles peuvent être très diverses. Cette distinction est cruciale dans la problématique de libéralisation des services collectifs. Ce Rapport souligne ainsi que, dans le respect de la doctrine du service public, l'organisation du service n'est pas liée par une relation d'équivalence à la mission elle-même.

Le Rapport apporte ensuite une autre précision quant à la doctrine moderne du service public. Cette définition s'articule autour de quatre éléments :

- des besoins, qui sont de deux natures principales – la garantie des libertés fondamentales ou l'existence de solidarités reconnues. Ces besoins, qui ne sont pas assurés par l'initiative privée, doivent être expressément *reconnus* par la puissance publique ;
- des finalités particulières qui peuvent être de divers types : la couverture universelle des besoins, qui détermine d'ailleurs plutôt une des missions du service public davantage que sa définition même ; une utilisation efficace du territoire ou des ressources naturelles dans l'espace ou le temps, ce qui renvoie à une fonction de planification ; l'organisation des actions coordonnées que le marché ne produit pas ; enfin des finalités d'ordre symbolique, fondées sur un sentiment « d'appartenance sociale » ;
- une autorité publique organisatrice – l'État ou les collectivités locales – dont les décisions en matière de création de service public seront régies par des règles de compétence et de procédures particulières, et notamment l'intervention de l'organe délibérant pour les collectivités locales ;
- un régime particulier de fourniture du service, défini dans des actes spécifiques – les cahiers des charges notamment – et qui confère des prérogatives particulières – des prérogatives de puissance publique – au fournisseur, notamment à l'égard de ses usagers mais aussi des tiers (droit d'expropriation, etc.). Ces prérogatives se traduisent par l'emploi d'un droit spécifique, le droit public.

Cette définition n'est, au fond, guère différente de la proposition initiale qu'avait

proposée l'universitaire Léon Duguit au tournant du XX^e siècle. Par ailleurs, malgré le caractère relativement restrictif de ces conditions, une part importante d'appréciation subjective subsiste lorsqu'il s'agit d'appliquer la notion de service public.

En outre, il faut souligner que *l'origine du service public se trouve dans la volonté de la collectivité publique* qui détient l'exclusivité de l'identification de l'intérêt général et donc le monopole de la création d'un service public.

Plus concrètement, ceci implique que le service public ne se présume pas. Il ne se constate donc pas à partir de l'observation du fonctionnement de la société. Les rares décisions qui font état « d'un service public par nature » demeurent isolées et n'ont guère eu de postérité³.

■ Les trois critères d'identification du service public en droit positif actuel

Synthétisée dans la présentation qu'en a faite le rapport de M. Denoix de Saint-Marc, la définition actuelle du service public, suppose la réunion de trois critères dont chacun est nécessaire. Ces trois critères, qui résultent notamment de la jurisprudence⁴, sont :

- un critère finaliste ou fonctionnel – la poursuite d'un but ou d'une mission d'intérêt général ;
- un critère institutionnel – le contrôle exercé par la puissance publique à l'origine de l'expression du besoin, sur les modalités d'exécution du service public ;
- enfin, un critère matériel – l'existence de prérogatives de puissance publique conférées à l'organisme chargé de cette mission.

Il faut souligner qu'en l'absence de critère organique, le service public peut être aujourd'hui assuré soit par une personne publique, soit par une personne privée rattachée à une personne publique – y compris par le lien souple que constitue un contrat – soit même ne pas être doté de personnalité morale.

Lorsque l'intention même des pouvoirs publics ne lui apparaît pas clairement, le juge va mettre en œuvre ces trois critères, en recherchant pour chacun d'entre eux, des « indices » permettant de déduire l'existence d'un service public.

C'est ce mode même de raisonnement que l'on appliquera, ci-dessous, pour tenter de qualifier les différentes activités de la filière spatiale.

Portée de la notion de service public

La reconnaissance d'un service public implique, pour certaines activités de nature économique, l'application d'un régime juridique spécifique, de droit public. Ce point mérite d'être rappelé brièvement et conservé constamment à l'esprit dans la présente étude.

3. Cf. par exemple, en ce qui concerne « le service public par nature » de la diffusion des bases de données juridiques : CE, 17 décembre 1997, *Ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris*, AJDA 1998, p. 362, concl. J-D Combexelle, note B. Nouel.

4. CE, Sect. 28 juin 1963, *Narcy*, Rec. Leb. p.401.

Ce régime juridique spécifique est par définition dérogoire du droit commun privé – ne serait-ce d'ailleurs qu'en fondant la compétence de la juridiction administrative. Pour le gestionnaire, il comporte certes des avantages par rapport au droit privé, mais impose aussi des sujétions supplémentaires.

■ L'existence d'un service public emporte l'application de « principes » dérogoires du droit commun

Il faut brièvement rappeler que l'identification d'un service public implique que la gestion de celui-ci réponde à plusieurs « grands principes » : continuité, égalité et neutralité, adaptabilité. Si certains de ces principes sont relatifs, ils s'imposent néanmoins au gestionnaire.

Par ailleurs, l'existence d'un service public implique des sujétions en matière de tarification. La rémunération d'un service public s'effectue exclusivement par des *redevances pour services rendus*. Outre des conditions de formes et de compétence – création par un décret en Conseil d'État – elle obéit à quelques conditions de fonds que l'on peut brièvement résumer par deux principes.

D'une part, les redevances ne constituent pas des prix de marché. Contrepartie directe et proportionnée du service rendu à l'utilisateur, elles ne couvrent que les coûts nécessaires à la fourniture du service⁵. D'autre part, elles ne s'appliquent qu'aux seuls usagers individualisés du service public : le service doit être exercé « directement et principalement au profit des redevables »⁶. Ainsi, elles ne peuvent notamment pas servir à rembourser des charges d'intérêt général, encourues au profit de la collectivité en général.

Enfin, le service public emporte des obligations en matière de transparence, avec l'application des lois de 1978⁷ sur l'accès aux documents administratifs et de 1979 sur la conservation des archives⁸. Ces accès font cependant l'objet d'exceptions au profit, notamment, du secret de la défense nationale et du secret des affaires. Ces exceptions peuvent particulièrement s'appliquer au sein de la filière Espace.

La reconnaissance d'un service public détermine le régime de certains biens ou activités

Il importe de les rappeler brièvement car l'existence d'un service public devient ainsi un élément constitutif essentiel du régime juridique de certaines activités, qui ne sont pas neutres en matière spatiale.

■ Le régime juridique des travaux publics

Les travaux publics recouvrent deux définitions. La première définit les travaux publics par la combinaison de trois critères⁹ : la nature immobilière des travaux ; leur auteur – une personne publique ou un mandataire agissant pour le compte de celle-ci – et leur finalité – un but d'intérêt général. Aux deux premiers critères

5. CE, 21 octobre 1988, *Syndicat national des transporteurs aériens*, *Rec. Leb.* p. 375.

6. CE, Sect., 10 février 1995, *Chambre syndicale du transport aérien*, *Rec. Leb.* p. 70.

7. Loi 78-753 du 17 juillet 1978.

8. Loi 79-18 du 3 janvier 1979.

9. CE, 10 juin 1921, *Commune de Montségur*, *Rec. Leb.* p. 573, G.A.J.A. n° 41.

– l'exécution de travaux immobiliers par une personne publique ou pour son compte – la seconde définition ajoute, selon la jurisprudence¹⁰, la modalité de leur exécution : dans le cadre d'une mission de service public, même si les destinataires sont des particuliers.

Le juge administratif a déjà eu l'occasion d'appliquer le régime de la responsabilité des travaux publics à des travaux effectués pour le compte du CNES : travaux sur un pont roulant au Centre Spatial de Toulouse¹¹ ; construction de « l'Hôtel des Roches » du CSG¹².

■ Un régime juridique spécifique pour les biens

En matière de biens immobiliers, la jurisprudence sur la domanialité publique vient préciser les deux éléments constitutifs du domaine public : l'existence *d'un aménagement spécial et l'affectation* du domaine, soit à un usage public, soit à un service public¹³. Les établissements publics – y compris les EPIC – possèdent un domaine public. Celui-ci est alors régi par le droit commun de la domanialité, sauf disposition contraire de la Loi¹⁴.

Par ailleurs, la notion de domaine emporte un certain nombre de sujétions importantes pour le gestionnaire. En effet, le domaine public est régi par le principe de l'inaliénabilité, prévu à l'article L. 52 du Code du domaine de l'État, applicable aux établissements publics de l'État¹⁵.

Le Conseil constitutionnel ne l'a jamais, jusqu'à présent, reconnu comme principe à valeur constitutionnelle. Le juge constitutionnel applique cependant à l'ensemble des éléments du patrimoine public une protection équivalente, mais fondée sur le droit de propriété des personnes publiques reconnu par l'art. 17 de la Déclaration des droits de l'Homme¹⁶. Une atteinte au domaine public ne peut donc être facilement écartée par un traité international – comme le sont les Accords CSG et ELA¹⁷ – contrairement au cas où le régime de protection du domaine serait fondé sur une disposition de nature seulement législative.

Le principe d'inaliénabilité se traduit également par les restrictions apportées à la constitution de droits réels au profit des occupants à titre privatif du domaine public. Lorsqu'il s'agit du domaine de l'État ou du domaine propre à un établissement public national, il est cependant possible de concéder un élément du domaine public sous la forme, par exemple, d'un bail à construction¹⁸.

Cependant, les conditions exigées pour appliquer le principe d'inaliénabilité aux biens nécessaires à la continuité du service public, constituent autant de restrictions à la libre négociation des biens en question. Notamment, leur titrisation ne

10. T.C. 28 mars 1955, *Effimieff*, *Rec. Leb.* p. 617, GAJA n°87.

11. CE, 26 septembre 1984, SARL « Ateliers de la Madeleine » c/ CNES, n°30890.

12. CE, 10 juin 1988, CNES c/ Sté Omnium Technique de l'Habitation, n°49843.

13. CE, Sect., 19 octobre 1956, Société « Le Béton », *Rec. Leb.*, p. 535, GAJA n° 89.

14. Pour EDF, EPIC: CE, Ass., 23 octobre 1998, EDF, *Rec. Leb.* p.365, AJDA 1998, p.1017, conclusions Arrighi de Casanova.

15. *Ce qui est le cas du CNES.*

16. CC, 94-346 DC, 21 juillet 1994, *Loi complétant le code du domaine public et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public.*

17. Respectivement, Accord du 29 novembre 1993 « entre le gouvernement français et l'Agence spatiale européenne relatif au Centre spatial guyanais (CSG) pour la période 1993 – 2000 » et Accord du 5 mai 1976 « entre le gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne relatif à l'ensemble de lancement et aux installations associées de l'Agence à Kourou »

18. Par combinaison des art. L. 34-2, L 34-3 et L. 34-8 du Code du domaine de l'État.

peut être en pratique envisagée, ce qui peut constituer un obstacle s'agissant d'investissements très lourds, comme dans le domaine spatial.

Le principe d'inaliénabilité n'interdit cependant pas la cession d'éléments d'actifs immobiliers mais exige au moins la réunion des deux conditions suivantes :

- une condition de procédure : *le déclassement préalable*, après enquête publique et décision formelle de l'organe délibérant (le conseil d'administration pour le CNES) ;
- une condition de fond : la constatation pratique de la *désaffectation du bien*.

En ce qui concerne les bâtiments, la définition de leur régime juridique résulte de la combinaison des deux définitions précédentes – des travaux publics et du domaine public. La notion « d'ouvrage public » désigne ainsi « un immeuble appartenant à une personne publique et affecté soit à l'usage public, soit à un service public »¹⁹.

Enfin, le patrimoine public peut comporter des biens mobiliers²⁰ ainsi que des éléments immatériels : des droits réels immobiliers (servitudes, etc.) mais aussi des droits de propriété intellectuelle²¹.

La notion de service public n'est donc pas neutre en ce qui concerne la qualification juridique des terrains et des équipements, notamment au CSG. Elle influe sur l'application des règles de la domanialité ou plus généralement, de la protection du patrimoine public.

■ Le régime juridique des contrats

Selon la jurisprudence traditionnelle²², la détermination d'un contrat administratif résulte de la combinaison de deux critères : d'une part, la personnalité publique du cocontractant – ou de son mandant²³ – et d'autre part, alternativement, soit l'existence de clauses exorbitantes du droit commun, soit l'objet du contrat qui doit se rapporter étroitement à l'exécution du service public.

Sur ce dernier point, la décision de principe²⁴ a été rendue concernant un contrat passé en application des obligations internationales incombant à l'État. Par ailleurs, le Conseil d'État a reconnu le caractère de contrat administratif à un contrat portant sur le transport vers les îles proches du CSG. Il s'est fondé sur la participation au service public, sans toutefois préciser la nature de celui-ci²⁵.

Naturellement, les contrats de concession ou plus généralement, de délégation de service public dépendent étroitement de l'identification d'un service public puisque, par définition, l'objet même de ces contrats en suppose l'existence²⁶.

19. Selon les conclusions du Commissaire du gouvernement Braibant sur l'arrêt CE, Sect. 13 juill. 1965, Arbez-Gindre, Rec. Leb. p. 442.

20. Les collections des musées nationaux, par exemple ou le matériel roulant ferroviaire: TA Paris, 3 mars 1981, SNCF - RATP, Rec. Leb. p. 519.

21. Pour des droits de reproduction sur des films: TC, 6 janvier 1975, OFRATTEM, Rec. Leb. p.791 ; pour une base de données de l'INSEE: CE, Ass., 10 juillet 1996, Sté Direct Mail Production, Rec. Leb. p.277, AJDA 1997, p.189, note Maisl.

22. CE, 31 juill. 1912, Sté des Granites Porphyroïdes des Vosges, Rec. Leb. p. 909, GAJA n°29.

23. Cf. pour un contrat administratif passé par une entreprise privée, mais pour le compte d'une personne publique: T.C., 8 juill. 1963, Sté Entreprise Peyrot, Rec. Leb. p. 787 et GAJA n° 98.

24. CE, Sect., 20 avr. 1956, Epoux Bertin, Rec. Leb. p. 167 et GAJA n°88.

25. CE, 25 juillet 1980, Lallement, n° 9427.

26. Cf. la jurisprudence récente délimitant le champ d'application de la délégation de service public par rapport, par exemple, aux conventions d'occupation domaniale: CE, 12 mars 1999, L'Orée du Bois, Concl. Bergeal, AJDA 1999, p. 433 et Note M. Raunet et O. Rousset, AJDA 1999, p. 439.

Distinction entre service public et police administrative

Dans la pratique, la filière spatiale mêle à la fois activités commerciales et activités régaliennes, production ou prestation de services et définition d'obligations générales. Il importe donc de rappeler une distinction fondamentale entre service public et police administrative, qui constituent deux modes alternatifs d'intervention de la puissance publique dans un secteur donné.

Dans le régime de police administrative, la puissance publique réglemente un secteur ou une profession en raison d'impératifs d'intérêt général. Le service public s'en distingue donc par sa finalité distincte qui est de fournir aux usagers une prestation.

Dans le régime de police économique, il s'agit de réglementer une activité des particuliers en vue d'assurer le maintien de l'ordre public²⁷. Or, si l'on en reprend la définition classique qu'en donnait le code des communes à l'attention des maires, le but de la police administrative est d'assurer « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques »²⁸.

La police administrative consiste donc en deux types d'activité :

- d'une part, il peut s'agir de prévenir tout ce qui pourrait nuire, *ex ante*, à l'ordre public en édictant soit des normes à caractère impersonnel – des règlements de police – soit en prenant des mesures à titre individuel – des prescriptions comme celles que contiennent les autorisations d'installations « classées pour la protection de l'environnement »²⁹;
- d'autre part, il peut s'agir de réprimer les agissements qui en pratique nuisent à l'ordre public. Cette répression peut s'exercer sous la forme d'actes administratifs individuels – des sanctions administratives, du retrait d'autorisations jusqu'à des amendes administratives. Elle peut s'exercer également par l'emploi de sanctions pénales, avec éventuellement l'aide de la police judiciaire.

A ce stade, il faut d'une part souligner la distinction entre police administrative et service public. D'autre part, et notamment parce qu'il affecte en général des libertés individuelles, l'exercice des fonctions de police administrative est encadré par des garanties juridiques très strictes, sous la forme de règles de compétence, de procédure et de fond précises.

ANALYSE DES DIVERSES ACTIVITÉS SPATIALES AU TRAVERS DU CONCEPT DE SERVICE PUBLIC

Typologie sommaire des activités spatiales

Sans pour l'instant se fonder sur leur régime juridique ou organisationnel, les activités qui composent la filière spatiale en France peuvent donner lieu à une typologie objective, fondée sur leur nature matérielle. On en proposera la suivante :

27. A. de Laubadère, Venezia et Gaudemet, *Droit administratif*, n°1079s, Paris, LGDJ, 1990.

28. Cf. article L 131-2 de l'ancien Code des communes.

29. Cf. la loi 76-663 du 19 juillet 1976 modifiée relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

- 1.** Des activités de nature diplomatique :
 - à travers la représentation et la négociation de la participation française à des programmes interétatiques ;
 - à travers des activités de représentation, de veille et d'intelligence économique et technique dans le domaine spatial.
- 2.** Des activités de garantie et d'assurance, qui s'exercent à deux niveaux :
 - par la mise en oeuvre de la responsabilité spécifique qui incombe à l'État de lancement ou d'immatriculation, en application des Traités internationaux régissant les activités dans l'espace extra-atmosphérique. Cette activité n'est d'ailleurs pas sans lien avec la précédente, compte tenu de la nature de droit public international de cette responsabilité. En se rattachant à l'exercice de la personnalité juridique internationale de l'État, cette activité revêt un aspect diplomatique important ;
 - pour la mise en oeuvre de la responsabilité du lanceur à l'égard de ses clients, et en particulier des propriétaires des charges utiles qui sont transportées par le lanceur.
- 3.** Des activités de recherche et développement :
 - recherche fondamentale ;
 - définition des nouveaux programmes spatiaux ;
 - conception des nouvelles générations de lanceurs, développement des prototypes.
- 4.** Des activités de protection des personnes et des biens, et notamment :
 - surveillance au titre de l'exploitation d'installations classées, exercées par l'exploitant et par l'autorité administrative de droit commun ;
 - mise en sécurité des installations au sol ;
 - sauvegarde au sol et en vol des lanceurs.
- 5.** Des activités de contrôle technique, et notamment :
 - qualification des prototypes de lanceurs ;
 - certification des lanceurs en exploitation commerciale.
- 6.** Des activités de production industrielle et de prestation de services, et notamment :
 - maîtrise d'œuvre ou assistance à maîtrise d'œuvre des programmes spatiaux ;
 - production de certains modules ou éléments des lanceurs (assemblages) ;
 - mise à disposition du site de lancement et fourniture des services associés (allant de la mise à disposition onéreuse de locaux et terrains jusqu'à des prestations de trajectographie, etc.) ;
 - prestation de service en cours d'exploitation (maintien à poste, etc.).
- 7.** Des activités découlant de la valorisation des équipements spatiaux, en particulier des satellites, et notamment :
 - surveillance du territoire, aide aux missions des forces armées ;
 - valorisation commerciale de l'utilisation des satellites : prestation de services de télécommunications, commercialisation d'imagerie, etc.

Cette liste, qui n'est pas exhaustive, montre que des activités matérielles distinctes peuvent se regrouper sous une même finalité. Celle-ci peut être très

variée, de « régaliennne » à purement commerciale, en passant par des activités de prestations de services qui dégagent, soit à titre exclusif, soit à titre subsidiaire, un intérêt collectif ou, pour reprendre le vocabulaire de la théorie économique, des « externalités positives ».

La difficulté provient justement de cette complexité. Cependant, la souplesse du droit public, qui qualifie l'activité et non l'organisme, peut se montrer extrêmement favorable à une description rigoureuse de la filière Espace.

Qualification juridique des activités de la filière Espace

Compte tenu des critères traditionnels du service public rappelés en page 110, ces différentes activités peuvent faire l'objet d'un travail de qualification. Cependant, il faut auparavant rappeler deux éléments particuliers à la filière spatiale et qui en structurent le régime juridique : le régime de responsabilité internationale des États de lancement ; le régime particulier des droits d'accès au CSG.

Influence du régime particulier de la responsabilité de la France comme Etat de lancement

■ La responsabilité au titre des activités dans l'espace extra-atmosphérique

Le régime de responsabilité du fait des activités menées dans l'espace extra-atmosphérique constitue un régime très particulier. Compte tenu du caractère risqué de l'activité spatiale, il conditionne les activités de la filière. En outre, largement régi par le droit international³⁰, il comprend une part importante d'éléments de droit public. Ce régime spécifique de la responsabilité étatique occupe donc une place centrale dans le régime juridique de la filière spatiale. Il importe donc de rappeler brièvement les caractéristiques de ce régime.

Ce régime ne connaît à titre principal *que les États*. Ces sujets de droit international public sont en effet systématiquement subrogés dans les obligations qui incombent à leurs ressortissants (art. VI, Convention 1967).

Les organisations internationales sont « transparentes » à l'égard des États qui sont parties au Traité de 1967 (art. XIII, *Traité 1967*). Les Organisations internationales (OI) ne leur sont assimilées qu'à la condition d'avoir formellement adhéré aux obligations en matière de responsabilité, à travers notamment la Convention de 1972 (art. XXII, *Convention 1972*). Or, ceci n'est le cas, ni de l'ASE (Agence spatiale européenne)³¹, ni de l'Union européenne. Ceci empêche de mutualiser directement la responsabilité de l'État de lancement entre les membres de ces organisations lorsque le lancement est effectué pour le compte d'une de ces OI.

Par ailleurs, la responsabilité de la France au titre d'État de lancement en cas de collision avec un autre satellite pourrait soulever une difficulté avec les satellites d'Eutelsat. Dès lors que cette OI – qui a adhéré à la Convention de 1972 – transmet l'ensemble de ses activités opérationnelles à une société anonyme de

30. Notamment par le *Traité de l'espace extra-atmosphérique de 1967, la Convention sur la responsabilité de 1972 et la Convention sur l'immatriculation de 1975*.

31. L'ASE a cependant souscrit à la *Convention sur l'immatriculation de 1975*.

droit français, on peut craindre que la France ne bénéficie plus de la mutualisation du risque entre les États membres d'Eutelsat.

Ensuite, ce régime ne concerne pas les dommages causés aux ressortissants de l'État de lancement, qui restent régis par le droit commun de la responsabilité.

A priori, l'exercice de la responsabilité internationale obéit actuellement à un jeu complexe de Conventions internationales :

- soit d'ordre général (Traité de 1967 et Convention de 1972). Ce régime de la responsabilité étatique s'organise suivant *le lieu d'occurrence* du sinistre : responsabilité sans faute de l'État de lancement si les dommages interviennent à la surface de la Terre ou dans l'espace aérien, responsabilité pour faute si les dommages interviennent – par définition par collision – dans l'espace extra-atmosphérique. Cette responsabilité est absolue : elle est illimitée, solidaire s'il y a plusieurs États qualifiés d'État de lancement, et objective. Cette solidarité peut cependant s'organiser contractuellement, entre États de lancement (*art. V, Convention de 1972*) ;
- soit d'ordre particulier pour ce qui concerne l'utilisation du CSG.

Pour l'utilisation du CSG, les conventions entre la France et l'ASE imposent ainsi de distinguer selon la nature de l'utilisateur.

1. S'il s'agit d'un vol dans le cadre du programme Ariane, le régime de partage de responsabilité entre la France et l'ASE dépend de la nature du vol Ariane :
 - « *Vol de qualification ou de développement* » : l'ASE contre-garantit la France (sauf le cas de faute lourde) (*art. 11.1, accord CSG*) ;
 - *Vol commercialisé par Arianespace* : la France garantit l'ASE et ses États Membres, sauf a) le cas de faute lourde de ceux-ci, ou b), le cas où à la fois, l'Agence est elle-même cliente d'Arianespace et la charge utile appartenant à l'ASE est la cause du dommage (*art. 11.3, Accord CSG*). Toutefois, la société Arianespace contre-garantit la France à hauteur d'un plafond de 60 M€ (*art. III.9, Déclaration du 4 octobre 1990³²*). Cette contre-garantie revêt l'effet d'une « franchise », prise en charge par Arianespace et représentant à l'époque, à peu près le coût d'un lancement.
2. S'il s'agit d'un vol dans un autre cadre, les conventions entre la France et l'ASE imposent un régime de responsabilité selon la nature de l'autre État de lancement :
 - *s'il s'agit d'un État membre de l'ASE* : disposition particulière d'un accord à passer entre la France et cet État membre, après information du directeur Général de l'ASE (*art. 5.2, Accord CSG*) ;
 - *s'il s'agit d'un État tiers* : disposition particulière d'un accord à passer entre la France et cet État tiers, après avis et consultation de l'ASE, et qui doit expressément prévoir : a) l'exonération de la responsabilité de l'ASE et des ses États membres à l'égard de l'entité utilisatrice; et b) la contre-garantie de la France, de l'ASE et de ses États membres par l'État tiers dont dépend cette entité (*art. 5.3, Accord CSG*).

32. Déclaration du 4 octobre 1990 de certains gouvernements « relative à la phase de production des lanceurs Ariane ».

■ Effet de la responsabilité de l'État de lancement sur la qualification des activités spatiales

L'existence de telles responsabilités internationales produit un effet direct sur la qualification juridique d'une activité. En effet, les activités au moyen desquelles l'État assure le respect de ses obligations internationales sont qualifiées d'activités de service public³³.

Ce régime dérogatoire, d'essence conventionnelle, rejoint un résultat concret de l'analyse économique : les risques non assurables par le marché, parce que trop importants, sont pris en charge par la collectivité.

Dans la pratique, on remarque également que dans tous les pays ayant une activité spatiale, le niveau de couverture complémentaire par l'État constitue un levier important du soutien à l'industrie spatiale locale.

Par ailleurs, en France, l'intervention des pouvoirs publics français est régulièrement sollicitée par l'industrie (Arianespace, EADS, etc.) pour renforcer la sécurité juridique des clauses limitatives de responsabilité entre opérateurs privés.

Le régime juridique actuel de l'accès au CSG

■ Le régime conventionnel de l'accès au CSG

L'accès au CSG est actuellement étroitement encadré par les stipulations de l'Accord CSG entre l'ASE et la France³⁴. Par cet accord, la France a consenti à limiter sa souveraineté sur le CSG, en prévoyant de renvoyer nécessairement à des accords internationaux spécifiques pour l'accès au CSG, selon la personnalité du demandeur.

L'ouverture du CSG doit procéder des accords suivants :

- pour l'utilisation par l'ASE au titre du programme Ariane, cet engagement est l'Accord CSG lui-même (*accord CSG, art. 3 et 4*) ;
- pour l'utilisation du CSG par l'ASE au titre d'un programme autre qu'Ariane, par un accord particulier France – ASE (*Accord CSG, art. 5.1*) ;
- pour l'utilisation du CSG par un État membre de l'ASE, par un accord France – État Membre, avec information du directeur de l'ASE (*Accord CSG, art. 5.2*) ;
- pour l'utilisation du CSG par une entité tierce (État, société ou autre Organisation internationale), par un accord France-Gouvernement tiers dont dépend cette entité, après avis du Conseil de l'ASE et selon une concertation avec celle-ci (*Accord CSG, art. 5.3*).

■ Effet en droit interne des règles d'accès au CSG

Le lien entre la restriction de l'accès au CSG et le respect des obligations internationales, rejaillit sur le terrain juridique sur lequel peut être fondée l'éventuelle qualification de service public :

- la gestion du CSG est un service public lorsque son mode d'utilisation « privative » procède d'obligation internationale ;

33. CE, Sect., 20 avr. 1956, *Epoux Bertin*, Rec. Leb. p. 167 et GAJA n°88.

34. La version de l'Accord CSG utilisé dans la présente étude est celle datant du 29 novembre 1993.

- en sens inverse, si l'accès au CSG est libre – sous réserve de la satisfaction de conditions qui sont alors de droit commun – alors sa gestion devient un service public car il est ouvert au public.

En conséquence, quelle que soit la situation préconisée en matière d'accès, la gestion du CSG reste, dans tous les cas actuellement envisageables, un service public. Néanmoins, ce raisonnement pourrait se compliquer avec l'intervention du droit de la concurrence, et notamment de la notion « d'infrastructure essentielle ».

CONCLUSION TYPOLOGIE JURIDIQUE DES ACTIVITÉS DE LA FILIÈRE SPATIALE

Pour la clarté de la présentation, et à partir des trois critères d'identification du service public, et compte tenu des spécificités de la filière spatiale qui viennent d'être rappelées ci-dessus, ce travail de qualification peut être représenté sous la forme d'une matrice décrivant les activités de la filière spatiale à partir des différents éléments constitutifs du service public.

Il se dégage de l'analyse de la quasi-totalité des textes applicables au secteur la typologie suivante (cf. tableau page 51) :

- des activités qui recouvrent sans ambiguïté toutes les caractéristiques d'un service public ;
- des activités dont la nature de service public est sujette à interprétation, soit qu'il manque un des critères du service public, soit que l'intérêt général soit discutable ;
- des activités clairement d'intérêt général mais qui ne sont pas des services publics et sont donc assimilables à des activités de police ;
- enfin, des activités de nature purement concurrentielles.

Paris, le 24 juin 2002

QUALIFICATION JURIDIQUE DES ACTIVITÉS CONSTITUANT LA FILIÈRE SPATIALE*

Critères/ Activités	Fourniture effective d'un bien ou d'un service	Existence d'un intérêt général	Contrôle de la puissance publique	Prérogatives de puissance publique
1. Activités de représentation et de nature diplomatique				
Représentation et négociation diplomatique	Non	Oui (<i>loi du 19 décembre 1961, art.2, § 4</i>).	Oui : ■ Tutelle du MAE : un administrateur (<i>décret du 28 juin 1984, art. 1^{er} 1</i>) ; association du MAE (<i>art. 6</i>) ; ■ Compétence propre du CA (<i>art. 4-13^o</i>).	Oui : autorisation de négocier des « arrangements administratifs internationaux » (<i>décret du 28 juin 1984, art. 6</i>).
Veille et intelligence économique et technique dans le domaine spatiale	Oui : fourniture d'experts CNES, de notes de situation internationale par le CNES au MAE ou aux autres ministères en déplacement international.	Oui (<i>mention dans la loi du 19 décembre 1961</i>).	Doute	Doute
2. Activités d'assurance et de garantie des risques				
Exercice de la responsabilité étatique : pour les dommages causés au sol ou dans l'espace aérien, responsabilité sans faute : ■ de l'État qui fait procéder au lancement (<i>art. VII, Convention de 1967, art. II, Convention de 1972</i>) ; ■ de l'État qui héberge les installations de lancement (<i>art. VII, Convention de 1967 ; art. II, Convention de 1972</i>).	Oui : d'assurance	Oui : ■ Exécution des obligations internationales : responsabilité de l'État de lancement (<i>Traité de 1967 et Convention de 1972</i>) ; ■ Garantie de risques non assurables par le marché, dans l'absolu ou du fait de ce régime de responsabilité dérogoratoire du droit commun.	Oui : ■ A travers les conditions de l'immatriculation qui est obligatoire (<i>art. VIII, Traité de 1967</i>) ; ■ La responsabilité de l'immatriculation incombe nécessairement à un État de lancement (<i>art. II de la Convention de 1975</i>).	Oui : fondement ■ Obligation d'autorisation et de surveillance continue à la charge des États sur toute activité spatiale qui relève de leur juridiction, qu'elle soit conduite par des organismes gouvernementaux ou par des entités non gouvernementales (<i>art. VI, Traité de 1967</i>) ■ Obligations en matière d'immatricu- lation, sachant que l'État d'immatricula- tion est nécessai- rement un des États de lancement (<i>art. II, Convention de 1975</i>).

Critères/ Activités	Fourniture effective d'un bien ou d'un service	Existence d'un intérêt général	Contrôle de la puissance publique	Prérogatives de puissance publique
<p>Exercice de la responsabilité étatique :</p> <p>Pour les dommages causés par un objet spatial dans l'espace extra-atmosphérique, responsabilité de l'État de lancement limitée au cas de la faute (<i>art. III et IV, convention 1972</i>)</p>	<p>Oui : d'assurance</p>	<p>Oui :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Exécution des obligations internationales : responsabilité de l'État de lancement (<i>Traité de 1967 et Convention de 1972</i>) ; ■ Garantie de risques non assurables par le marché dans l'absolu ou du fait de ce régime de responsabilité dérogatoire du droit commun. 	<p>Oui : à travers les conditions de l'immatriculation qui est obligatoire (<i>art. VIII, Traité de 1967</i>).</p>	<p>Obligations en matière d'immatriculation (voir plus bas).</p>
<p>Exercice de la responsabilité des lanceurs vis à vis du propriétaire de la charge utile</p>	<p>Oui : service d'assurance</p>	<p>Non, sauf si le risque est non assurable par le marché</p>	<p>Doute : seul existe des modes de contrôle très généraux :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ <i>A priori</i> par les ministères de tutelle sur les décisions du CA du CNES (cf. autorisation du 14 décembre 1994) ; ■ <i>A posteriori</i>, par la Cour des Comptes sur l'activité générale du seul CNES (Arianespace sortant du champ d'application, de par sa privatisation, aux dispositions des art. L 111-4 et L. 133-2 du code des juridictions financières). 	<p>Non. Le statut fiscal dérogatoire (« provision pour risques de lancement » égal à 75 % du bénéfice avant dotations dans la limite annuelle de 250 MF et sous un plafond global de 2500 MF), issu de lettres du SLF des 17.12.1992, 16.07.1996 et 2.02.1999 ne peut être assimilé à une prérogative de puissance publique.</p>

Critères/ Activités	Fourniture effective d'un bien ou d'un service	Existence d'un intérêt général	Contrôle de la puissance publique	Prérogatives de puissance publique
3. Activités de recherche et développement				
Recherche fondamentale.	Oui : fourniture d'études, de recherches scientifiques (service public de la recherche scientifique), diffusion de ces recherches, que ce soit en matière de recherche et technologie spatiale (recherche portant sur les objets spatiaux au sens large, lanceurs satellites instruments, etc.) ou en matière de science fondamentale.	Oui : intérêt du développement scientifique (<i>Loi de 1961 art. 2 - 2°, 3° et 5°</i>).	Oui : tutelle du ministre chargé de la recherche à travers : ■ la nomination d'un administrateur (<i>décret du 28 juin 1984 modifié, art. 1^{er} 1</i>), qui dispose d'un droit de veto (<i>art. 5</i>) ; ■ son intervention dans la désignation du commissaire du gouvernement (<i>art. 10, décret de 1984 modifié</i>). Tutelle rappelée par le décret d'attribution du ministre de la Recherche : (<i>décret 2000-301 du 6 avril 2000, art. 1</i> « il est compétent en matière de politique de l'espace » – <i>art. 2</i> « il exerce la tutelle des établissements publics relevant de ses attributions »).	Doute bien que le CNES dispose d'un mandat de fédérer l'effort public en la matière puisqu'il centralise le budget correspondant à travers le BCRD, y compris la part de la Défense. Le CNES est l'organisateur exclusif des marchés dans ce domaine.
Définition des nouveaux programmes spatiaux.	Non : maîtrise d'ouvrage direct Oui : maîtrise d'ouvrage déléguée, notamment par l'ESA en application d'un contrat CNES-ESA, mentionné à l'art. 2.1 de l'Accord CSG ; ou assistance à maîtrise d'ouvrage technique (travaux de bureaux d'études, de définition des avant-projets sommaires, etc.).	Oui : participation du CNES à la politique spatiale nationale : ■ préparation des arbitrages gouvernementaux (<i>Loi de 1961, art. 2-2°</i>), fonction consultative (<i>décret de 1984, art. 4, alinéa 2</i>) ; ■ participation du CNES aux études, systèmes militaires et délégation de la maîtrise d'ouvrage pour le développement de leurs composantes spatiales (<i>décret du 3 mars 1993, instruction interministérielle du 4 mars 1993</i>).	Oui : tutelle du ministre de la Recherche à travers un administrateur (<i>décret du 28 juin 1984, art. 1. 1</i>), qui dispose d'un droit de veto (<i>art. 5</i>), et la désignation d'un commissaire du gouvernement. Approbation des programmes de recherche nationaux par le Comité Interministériel de la Recherche Scientifique (en pratique dans le cadre d'une réunion <i>ad hoc</i> de ministres).	Le CNES s'est vu attribué en 1967 l'exclusivité des développements nationaux et internationaux de lanceurs.

Critères/ Activités	Fourniture effective d'un bien ou d'un service	Existence d'un intérêt général	Contrôle de la puissance publique	Prérogatives de puissance publique
Conception des nouvelles générations d'équipements spatiaux et post-développement des équipements existants : <ul style="list-style-type: none"> ■ lanceurs ; ■ satellites. 	Oui : maîtrise d'œuvre ou assistance à maîtrise d'œuvre des programmes spatiaux.	Oui : lorsque et dans la mesure où ces prestations sont la conséquence nécessaire de l'existence d'une politique spatiale nationale (exécution des programmes spatiaux nationaux visés par la <i>Loi de 1961, art.2-3[°]</i>) ou de programmes internationaux (Ariane).	Doute	Pour Ariane, le CNES se voit déléguer par l'ESA la mission exclusive « d'autorité de conception » (<i>art. 11.3, déclaration Ariane 1990</i>). Son accord est requis pour toute modification.
4. Activités de protection des personnes et des biens et de prévention des risques				
Surveillance environnementale.	Non : activité de police administrative.	Oui : protection de l'environnement.	Oui : application de la législation de droit commun relative aux « installations classées », qui implique une chaîne de responsabilité fonctionnelle et d'autorisations, entre les représentants de l'État (préfets, voire ministres), le maire et les exploitants : cf. H Baccini, CNES : annexe 2 du compte rendu du GT1 daté 9/11/99].	Oui : <ul style="list-style-type: none"> ■ possibilité d'imposer des autorisations comportant des prescriptions techniques ; ■ mesures d'organisation et d'intervention prévues par un Plan d'Opération Interne (POI) et un Plan Particulier d'Intervention (PPI).
Mise en sécurité des installations au sol.	Non : mesures de police (circulation, contrôle des entrées et sorties, etc.) Oui : fourniture de services de sécurité et de gardiennage.	Oui : ordre public (sécurité des personnes et des biens) ; objectifs de défense nationale.	Oui : <ul style="list-style-type: none"> ■ mise en place d'un Plan de Protection dérogatoire pour le CSG (<i>art. 1^{er}, décret 89-314 du 16 mai 1989</i>). 	Oui : possibilité de prendre des mesures coercitives : évacuation des îles du Salut et de la route nationale 1, voire emploi de l'armement militaire (<i>art. 3, décret 89-314 du 16 mai 1989</i>).
Sauvegarde au sol et en vol des lanceurs.	Non : mesure de police administrative.	Oui : fondement de cet intérêt général, <ul style="list-style-type: none"> ■ d'une part dans le principe général de protection de l'ordre public (sécurité et salubrité), ■ d'autre part dans la mise en œuvre du régime particulier de responsabilité internationale de l'État de lancement (<i>art VI, Traité 1967</i>) et conséquence du statut la qualification d'État de lancement au sens de la convention de 1972. 	Doute	Oui : mesures de prévention qui s'imposent à l'opérateur de lancement et à ses clients, pouvant aller jusqu'à la destruction obligatoire des lanceurs.

Critères/ Activités	Fourniture effective d'un bien ou d'un service	Existence d'un intérêt général	Contrôle de la puissance publique	Prérogatives de puissance publique
5. Activités de contrôle technique				
Qualification des prototypes de lanceurs.	Non : organisation du contrôle Oui : exercice du contrôle lui-même, qui se traduit par la délivrance de l'autorisation indispensable à l'exercice de l'activité de lancement.	Oui : mise en œuvre de mesures de police administrative, elle-même d'intérêt général.	Oui : possibilités pour le commanditaire public d'émettre des réserves à la qualification (cas de l'ESA pour Ariane V).	Oui : monopole de la fonction de qualification, qui est par ailleurs indispensable pour opérer.
Certification des lanceurs en exploitation commerciale.	Non : organisation du processus de certification. Oui : exercice de la certification elle-même, qui se traduit par la délivrance d'un certificat de « navigabilité ».	Oui : mise en œuvre de mesures de police administrative, elle-même d'intérêt général.	Doute : en dehors de l'exercice général de la tutelle sur le CNES, aucun texte ne semble conférer au CNES cette mission.	Oui : monopole de la fonction de certification, qui est par ailleurs indispensable pour opérer.
6. Activités de production industrielle				
Politique de soutien à l'industrie spatiale.	Oui : octroi de subventions.	Oui : développement économique.	Oui	Oui : régime d'éligibilité des projets et d'octroi par le ministère de l'Industrie.
Production de certains modules ou éléments des lanceurs.	Oui : activité de nature industrielle.	Non, y compris lorsque et dans la mesure où cette production est indispensable et réservée exclusivement, soit à la réalisation d'un « programme spatial international », créant des obligations internationales pour la France, soit à la réalisation d'un programme « spatial national », y compris éventuellement militaire.	Oui : ■ sur le CNES, par l'exercice de la co-tutelle du ministère de la Défense ; ■ sur Arianespace et sur l'industrie, par l'existence d'un contrôle au titre de la défense nationale.	Oui : d'un point de vue général, application du régime des « technologies sensibles », permettant l'interdiction de l'exportation par la CIEEMG (<i>décret-loi du 18 avril 1939, décret du 6 mai 1995 et arrêté 20 novembre 1991 modifié et accord international MTCR</i>). Pour Ariane, le CNES, en tant « qu'autorité de conception Ariane » peut refuser les modifications techniques susceptibles d'affecter la sécurité du lanceur. La base légale de ce mécanisme pourrait se trouver dans l' <i>art. II.3, de la déclaration Ariane 1990</i> .
Intégration technique des éléments des lanceurs.	Oui : activité de nature industrielle.	Non	Oui, à travers le processus de certification qui se traduit par des contrôles exercés pendant la « gestion de configuration » et tout au long du processus.	Non

Critères/ Activités	Fourniture effective d'un bien ou d'un service	Existence d'un intérêt général	Contrôle de la puissance publique	Prérogatives de puissance publique
7. Activités de prestation de services				
Transport des éléments du lanceur jusqu'au CSG et logistique afférente.	Oui : activité de fret.	Non	Oui : contrôle de la sécurité de l'acheminement, au titre de l'exercice des compétences de police administrative.	Oui, en ce qui concerne la mise en place, par les Préfets, du concours de la gendarmerie sur les voies routières.
Service de lancement.	Oui : activité de transport spatial.	Doute, y compris lorsque et dans la mesure où ce transport est indispensable et réservé exclusivement, soit à la réalisation d'un « programme spatial international », créant des obligations internationales pour la France, soit à la réalisation d'un programme « spatial national », y compris éventuellement militaire.	Oui : a) D'un point de vue général : ■ au titre de la « sauvegarde », possibilité d'interruption du lancement, voire destruction du lanceur (cf. plus haut) ; ■ contrôle des exportations de technologies spatiales exercé par la CIEEMG ; b) Pour Ariane : - contrôle de sécurité et de Défense ; ■ par l'existence d'un contrôle sur Arianespace et sur l'industrie au titre de la défense nationale ; ■ contrôle, voire interdiction des lancements eux-mêmes à des fins militaires par un Comité (art. I.6 a, <i>Déclaration Ariane 1990</i>) ou possibilité de rétractation d'un État (art. I.6 c), <i>Déclaration Ariane 1990</i>) ; ■ contrôle économique par la fixation des tarifs de lancement par accord international (art. I.5 <i>Déclaration Ariane 1990 ; Résolution du conseil ESA relative aux prix des lancements Ariane modifiée, 28 juin 1988</i>).	Oui : ■ régime de l'exclusivité d'Arianespace pour les activités de l'ESA (art. VIII.1, <i>Convention ESA-Arianespace</i>) ; ■ régime de la préférence pour Arianespace de la part des États partie au programme Ariane (art. I.4 b, <i>Déclaration Ariane 1990</i>) et de mise à disposition de certains équipements et droits de propriété intellectuelle (art. I.7, <i>Déclaration Ariane 1990</i>).

Critères/ Activités	Fourniture effective d'un bien ou d'un service	Existence d'un intérêt général	Contrôle de la puissance publique	Prérogatives de puissance publique
Mise à disposition du site de lancement (CSG) et fourniture des services associés (allant de la mise à disposition onéreuse de locaux et terrains jusqu'à des prestations de trajectographie, de météorologie, etc.).	Oui : ■ mise à disposition de biens immobiliers avec contreparties (assimilable à une convention d'occupation temporaire assortie de la possibilité de créer des droits réels) ; ■ fourniture de services à valeur ajoutée.	Oui pour la période actuelle, dans la mesure où le CSG est exclusivement utilisé dans le cadre du programme international de l'ESA ou par les programmes spatiaux nationaux. Oui pour l'avenir, dans la mesure où le CSG pourrait s'apparenter à un « port spatial ».	Oui : l'utilisation du CSG doit expressément résulter d'un engagement international (en vertu de l'Accord CSG, art. 5).	Oui : obligations très strictes en matière d'observation des mesures de sécurité et du règlement de sauvegarde « sol ».
Mise à disposition de bâtiments d'intégration, (les prestations afférentes sont analysées plus haut).	Oui : activité immobilière.	Non : si l'amortissement, par l'exercice d'activités annexes, du coût d'installations requises par le service public ou directement liées à celui-ci, n'est pas contraire au principe de spécialité des établissements publics (CE, 1994, avis, Diversification d'EDF), cette rentabilisation ne peut constituer en elle-même un service public.	Non, sauf sous l'angle de la sécurité et de la prévention, puisque les plans d'intervention de sécurité et de défense régissant le site, ainsi que le Règlement de sauvegarde, sont applicables dans les EPCU (Etablissement de Préparation Charge Utile).	Non
Mise à disposition des installations d'essais, avec les prestations afférentes.	Oui : prestation de service.	Non : si l'amortissement du coût d'installations requises par un service public n'est pas contraire au principe de spécialité (CE, 1994, avis, Diversification d'EDF), cette rentabilisation ne peut constituer en elle-même un service public.	Non, en dehors des contrôles de droit commun exercés par les tutelles sur l'activité des filiales du CNES, qui sont régies par un ensemble « d'accords cadres » avec celui-ci.	Non
Prestation de service en cours d'exploitation des satellites (maintien à poste, etc.). La prestation de mise à poste peut être considérée comme une prestation liée à la prestation de lancement.	Oui : le guidage, et surtout le contrôle d'altitude et d'attitude (position du satellite autour du centre de gravité) paraissent constituer une activité de service, contrairement à la détermination et à la gestion des orbites, qui relève davantage de la police de la navigation spatiale (cf. dans les ports, la distinction entre les activités de pilotage et le balisage).	Oui : ■ garantir la sécurité des opérations en orbite et protéger le satellite : régime de la « surveillance continue » qui incombe aux États (Traité de 1967, art. VI) ; ■ garantie le libre usage des fréquences assignées par l'UIT.	Non, en dehors des contrôles de droit commun exercés par les tutelles sur l'activité des filiales du CNES.	Désorbitation

Critères/ Activités	Fourniture effective d'un bien ou d'un service	Existence d'un intérêt général	Contrôle de la puissance publique	Prérogatives de puissance publique
8. Valorisation des équipements spatiaux, en particulier des satellites				
Observation de la Terre à des fins de surveillance du territoire ou de défense nationale.	Oui : fourniture de biens (images) ou de services (interprétation de ces images).	Oui : sécurité nationale ; défense nationale.	Oui : ■ contrôle direct du ministère de la Défense sur HELIOS ; ■ tutelle du ministère de la Défense sur le CNES qui est lié à SPOT Image par un accord cadre du 4 novembre 1998.	Oui : détermination d'une doctrine par le GIR Spot.
Observation de la Terre à des fins scientifiques ou institutionnelles.	Oui : idem.	Oui : développement de la recherche scientifique et applications liées à des services publics : cartographie publique (IGN) , cadastre, aménagement du territoire agriculture (statistiques et prévision des récoltes), environnement, gestion des risques, urbanisme.	Non, en dehors des contrôles de droit commun exercés par les tutelles sur l'activité des filiales du CNES, et donc sur la signature de l'accord cadre du 4 novembre 1998, approuvée par le CA du CNES.	Oui : détermination d'une doctrine par le GIR Spot : priorité aux demandes militaires, possibilité d'embargo.
Observation de la Terre à des fins commerciales.	Oui : idem.	Non	Non, en dehors des contrôles de droit commun exercés par les tutelles sur l'activité des filiales du CNES, et donc sur la signature de l'accord cadre du 4 novembre 1998, approuvée par le CA du CNES.	Oui : détermination d'une doctrine par le GIR Spot : priorité aux demandes militaires, possibilité d'embargo.
Valorisation de signaux émis par certains satellites (système ARGOS).	Oui : fourniture d'une émission radioélectrique qui fournit un service de localisation.	Doute, sauf en ce qui concerne les possibilités de localisation pour des secours.	Oui : en droit interne, contrôles de droit commun exercés par les tutelles sur l'activité des filiales du CNES, et donc sur la signature de l'accord cadre CNES-CLS du 19 mai 1998, approuvée par le CA du CNES. D'un point de vue international, ce contrôle est exercé par la NOAA (US), propriétaire des plateformes de satellites emportant les instruments Argos, en vertu d'un Traité franco-américain.	Priorité aux demandes militaires, possibilité d'embargo. Interdiction de commercialiser le signal (seulement les récepteurs et services associés).

Critères/ Activités	Fourniture effective d'un bien ou d'un service	Existence d'un intérêt général	Contrôle de la puissance publique	Prérogatives de puissance publique
Valorisation commerciale de l'utilisation des satellites : prestation de services de télécommunications, etc.	Oui, en ce qui concerne la fourniture d'un service à partir d'un satellite. Non en ce qui concerne la fixation des caractéristiques de fonctionnement du satellite, qui relève de la police administrative, notamment pour la fixation des fréquences d'utilisation.	Non, sauf pour les systèmes expérimentaux de télécommunication (utilisation de satellite démonstrateur) qui s'apparentent cependant à des activités de R&D.	Non, sauf à travers l'attribution des fréquences par l'ANFR et leur gestion par les autorités assignataires spécifiques à chaque secteur (ART ou CSA, notamment).	Oui : existence de conditions d'exploitation du service, fixées par le cahier des charges (RTV) ou la licence d'opérateur (télécommunications) dont l'inobservation peut aller jusqu'au retrait des fréquences ou des autorisations d'émettre.

* La présente étude est fondée sur la consultation de textes applicables au 1^{er} juillet 2001. Le terme « doute » indique que, compte tenu des documents et des personnes consultées par l'auteur, il semble que le critère étudié manque, mais que cette conclusion reste matière à appréciation.

1-F

RÉFÉRENCE DES PRINCIPAUX TEXTES JURIDIQUES EN VIGUEUR S'APPLIQUANT AU CNES

LES TEXTES DE BASE EN VIGUEUR

I. CRÉATION DU CNES

Loi n°61-1382 du 19 décembre 1961 instituant un Centre national d'études spatiales

II. TUTELLE ADMINISTRATIVE DU CNES

■ Attributions ministérielles : ministre(s) compétent(s)

- Décret n° 93-277 du 3 mars 1993 modifiant le décret du 28 juin 1984 relatif au Centre national d'études spatiales (recherche et défense)
- Décret n°2000-301 du 6 avril 2000 relatif aux attributions du ministre de la Recherche (article 1 : « il est compétent en matière de politique de l'espace »)
- Décret n° 93-1441 du 27 décembre 1993 modifiant le décret du 28 juin 1984 relatif au Centre national d'études spatiales (recherche, défense et industrie)
- Décret n° 97-1149 du 15 décembre 1997, modifié par décret n° 2001-852 du 18 septembre 2001
- Décret n° 2002-959 du 4 juillet 2002

■ Administration centrale : organisation interne des ministères, relations interministérielles

- Comité de l'espace : Décret n°89-508 du 19 juillet 1989 portant création du Comité de l'espace (modifié par Décret n°90-1102 du 11 décembre 1990)

III. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU CNES

■ Décret organique

- Décret n°84-510 du 28 juin 1984 relatif au Centre national d'études spatiales (JO 29/06), modifié par les décrets n°89-77 du 6 février 1989, n° 93-277 du 3 mars 1993, n° 93-1441 du 27 décembre 1993 et n°96-308 du 10 avril 1996

■ Comptabilité publique et organisation financière

Comptabilité publique

- Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique
- Article 1 de l'arrêté du 29 août 1963 relatif aux modalités de fonctionnement financier du CNES pris en application de l'article 15 du décret n° 62-153 du 10 février 1962 relatif au fonctionnement administratif et financier du Centre national d'études spatiales lui-même pris en application de la loi n°61-1382 du 19 décembre 1961
- L'instruction générale M 9-5 sur la réglementation financière et comptable des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial dotés d'un agent comptable

Fonctionnement Financier

- Arrêté du 20 juillet 1990 (JO 29/07) - Modalités de fonctionnement (financier) du CNES

Régies d'avance et de recettes (pour mémoire)

- Arrêté du 12 février 1965 (JO 25/02) – Régies d'avance et de recettes, modifié par les arrêtés du 8 août 1969, du 4 octobre 1979, abrogé par l'arrêté du 20 juillet 1990 sur les modalités de fonctionnement du CNES ci-dessus

■ Commission des marchés – enquêtes des coûts (sur les fournisseurs)

- Arrêté du 28 juin 2000 fixant la composition et les règles de fonctionnement de la Commission des marchés du CNES (JO du 14/07)
Cet arrêté est rattaché à l'arrêté relatif aux modalités de fonctionnement (financier) du CNES

■ Centre spatial guyanais – Kourou

- Décret n°89-314 du 16 mai 1989 relatif à la coordination des actions de sécurité des opérations de lancement spatiaux en Guyane
- Ce décret définit les responsabilités préfectorales en matière de sécurité civile liée aux lancements effectués à partir du Centre spatial guyanais : les rôles du CNES et du Centre spatial guyanais n'y sont pas précisés

1-G

PROJECT 2001 – WORKSHOP ON NATIONAL SPACE LEGISLATION : POTENTIAL BUILDING BLOCKS OF A NATIONAL SPACE LAW

Such a national space legislation should consist of the following five building blocks :

Authorisation of space activities

- interpretation of space activities
- application to activities with regard to territory and persons (legal/natural)
- observance of principles (e.g. contamination etc.)
- sharing the financial risk of liability between government and non-governmental actors
- observation of the obligation concerning co-operation and mutual assistance

Supervision of space activities

- via periodical information either done by the owner of an authorisation or collected by the public authority concerning the terms of the authorisation
- via revocation or suspension of the authorisation in the case of non-observance of the terms.

Registration of space objects

- application/interpretation of the notion of space object
- setting up a national registry
- determination of the supervisory authority
- content : the five pieces of information as required by Art. IV (2) of the Registration Convention, additional information like the mass of the space object or others, a safety assessment in the case, that a nuclear power source is involved
- registration of objects which have re-entered the earth atmosphere
- possibility of changes of the registered information
- access to the registry

Indemnification regulation

- implementation of a right of recourse if the (launching) State has paid indemnification to another State under Art. VII OST and the Liability Convention, even if the damage has been caused solely by a non-governmental entity
- limited to a certain fixed sum, to the insured sum or time limitation, beyond that the State can guarantee its payment, possibly State support also for all claims

Additional regulation

(all points mentioned linked to the problem of « fair competition »)

- regulation of the insurance and liability related issues
- patent law and other international property issues, export control regulation
- financial security; but because of the ongoing UNIDROIT discussion on interests in space property varying regulations should not be implemented on the national level at the moment
- transport law
- dispute settlement

ANNEXES 2

DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONTRIBUTIONS PARTICULIÈRES

GT1 - Les aspects juridiques de l'ouverture du Centre spatial guyanais à d'autres lanceurs de la filière Ariane

Note établie par Edouard Philippe, Auditeur au Conseil d'État, en collaboration avec les services du Centre national d'études spatiales, à la demande du directeur de la technologie en date du 14 septembre 1998

L'industrie spatiale est aujourd'hui soumise à une concurrence croissante et généralisée. Les acteurs intéressés, États, organismes publics ou entreprises privées, se multiplient et s'affrontent dans tous les domaines de l'activité spatiale : production et exploitation des lanceurs et des satellites. Cette concurrence porte également sur les infrastructures nécessaires aux lancements et le Centre Spatial Guyanais, en dépit de l'avantage considérable que représentent sa localisation et son aménagement, est naturellement confronté à ce phénomène ; les projets de développement du Sea-Launch et de la base brésilienne d'Alcantara ainsi que l'hypothèse de la création d'un site australien imposent donc de s'interroger sur l'avenir industriel et stratégique du CSG.

Ce contexte particulier, qu'est venu renforcer le souci de compléter la gamme de produits exploités par les acteurs du développement spatial européen, a conduit à considérer l'opportunité d'une éventuelle ouverture du CSG à d'autres lanceurs que ceux du programme Ariane. Les autorités de tutelle du CNES ont d'ailleurs été saisies de plusieurs demandes en ce sens émanant de sociétés françaises ou étrangères.

En septembre 1998 le directeur de la technologie du ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles Technologies a demandé une étude au CNES afin d'apprécier l'ensemble des aspects juridiques liés à la question de l'ouverture.

Il ressort de cette étude qui m'a été confiée que :

D'un point de vue juridique, l'ouverture du Centre spatial guyanais à d'autres lanceurs qu'Ariane est possible

Les nombreux engagements internationaux auxquels la France est partie, qui déterminent le droit applicable en matière d'activité spatiale, et les dispositions du droit interne français ne posent aucun obstacle à une telle ouverture. Plus encore, celle-ci est déjà largement prévue par des textes qui, au moment de leur adoption, avaient entendu réserver cette possibilité, sans pour autant préciser les détails de projets qui demeuraient à l'époque, encore hypothétiques.

Même prévue par les textes existants, la décision d'ouverture du CSG reste une décision souveraine des autorités françaises, qui n'est pas liée strictement par les stipulations des accords passés entre la France et l'Agence spatiale euro-

péenne conférant à celle-ci (et à ses États membres) un droit d'accès à la base et une liberté d'utilisation des installations sur le site. La seule hypothèse dans laquelle la réponse des autorités françaises serait contrainte est celle dans laquelle un État membre de l'agence formulerait directement une demande en affirmant que le projet concerné relève d'un programme national. Dans cette hypothèse, l'État français, qui pourrait encore refuser de faire droit à la demande, s'exposerait à des critiques de ses partenaires européens qui ne manqueraient pas d'en tirer les conséquences en matière de participation au financement du CSG.

La question juridique centrale que pose l'hypothèse d'une ouverture du CSG à d'autres lanceurs que ceux du programme Ariane est celle de la responsabilité de l'État français en cas de dommages causés à l'occasion d'un lancement

Les traités signés par la France et organisant le régime de responsabilité internationale auquel sont soumis les États exerçant directement ou indirectement, à travers leurs ressortissants, des activités spatiales font peser sur l'État dont le territoire sert aux opérations de lancement une responsabilité absolue en cas de dommages causés à des tiers. Tout lancement depuis Kourou engage donc la responsabilité de l'État français.

Si l'État ne peut en aucun cas se soustraire à cette responsabilité internationale, il peut néanmoins mettre en place des instruments permettant de limiter strictement les conséquences financières pouvant résulter d'une action en responsabilité dirigée contre lui en imposant aux acteurs des lancements des garanties particulières. Le rapport, s'inspirant des solutions déjà adoptées pour les lancements d'Ariane, indique les modalités juridiques de telles limitations, qui peuvent être contenues dans des accords internationaux conclus avec les États dont les nouveaux intervenants sur la base ressortissent, dans des contrats passés par l'État français avec ces intervenants ou même dans un texte de nature législative.

L'installation de nouveaux intervenants sur la base ne pose aucun problème sérieux

Aucune difficulté particulière n'apparaît dès lors qu'est prise en compte la nature particulière des terrains appartenant au CNES et surtout le caractère essentiel de la mission de sauvegarde confiée à l'établissement public. Cette mission de sauvegarde, qui garantit la sûreté de l'exploitation et contribue à la crédibilité du site et des lanceurs, ne peut être remise en cause par l'ouverture. Afin d'assurer le respect d'un haut niveau d'exigence en la matière, le rapport invite les autorités de tutelle à renforcer la base légale permettant au CNES de s'acquitter de cette mission essentielle. Une modification de la loi du 19 décembre 1961 instituant l'établissement public ou du décret de 1984 précisant son statut permettrait notamment d'atteindre cet objectif.

Les autorités de tutelle du CNES devront adapter le cadre normatif existant mais conservent d'importantes marges de manœuvre

S'agissant du cadre normatif national, l'ouverture du CSG peut offrir l'occasion d'élaborer une loi consacrée spécifiquement aux activités spatiales permettant de clarifier le dispositif juridique applicable, de regrouper les dispositions

applicables en matière d'activités spatiales et de définir les solutions retenues sur les questions liées à l'activité spatiale. Une telle loi, dont l'élaboration serait délicate, n'est pas un préalable nécessaire à l'ouverture du CSG mais sera d'autant plus nécessaire que l'activité du Centre sera intense. Une autre solution, plus modeste et plus simple, consisterait à se borner à modifier les rares textes existants.

S'agissant de la formalisation de l'ouverture du CSG, les solutions envisageables sont variées et dépendent pour l'essentiel des choix retenus par les autorités de tutelle du CNES sur des questions telles que la place réservée aux États dont ressortissent les nouveaux intervenants sur la base. La France peut en effet préférer traiter avec des États en associant au maximum ceux-ci et en privilégiant donc la voie des accords intergouvernementaux ; elle peut, à l'inverse, choisir de traiter avec les entités qu'elle autorisera à exploiter le site ce qui la conduira à utiliser plus volontiers la voie des contrats classiques et d'une réglementation nationale.

L'ouverture du CSG à d'autres lanceurs que ceux du programme Ariane ne pose, en définitive, pas de problèmes juridiques majeurs. Elle impose seulement aux principaux acteurs du développement du CSG de faire des choix afin de faire prévaloir des solutions conformes aux intérêts qu'ils portent.

GT2 - Les points à aborder lors de toute négociation de convention de concession

Cette annexe liste les différents points qui doivent être abordés dans un contrat de concession. Cette liste s'appuie sur l'analyse de la convention État – ORT, les numéros indiqués pour chaque item renvoient aux articles de cette convention.

■ Le périmètre de la concession (articles 2.1, 2.2, 4, 7 et 8)

Après une première phase de recherche et d'études puis de fabrication et de mise à poste, l'exploitation d'un système d'observation de la Terre inclut la fonction de maintien en orbite, la fonction de programmation des prises de vues et les fonctions de commercialisation et de diffusion des images. Le positionnement de la limite de la concession peut être, en conséquence, extrêmement variable : de la limitation stricte à l'activité commerciale de distribution jusqu'au transfert partiel de certaines des charges d'investissement.

Les coûts restant à la charge du concessionnaire doivent être clairement définis dans le double respect de l'équilibre économique de la concession et des obligations de service public. Il convient en outre de noter que la position de cette limite peut influencer sur la titularité du droit de propriété intellectuelle sur les images, droit qui repose en grande partie sur la capacité de programmation et sur la mise en œuvre de celle-ci.

■ Accès des tiers (articles 2.2, 3, 16, 20.3)

La reconnaissance du système public d'observation de la terre comme infrastructure essentielle impose l'accès de tous aux images à des conditions non discriminatoires. Ces conditions non discriminatoires n'impliquent pas

nécessairement un tarif unique mais des modulations tarifaires fondées sur des critères objectifs – volume par exemple.

La convention peut prévoir un contrat-type de licence. C'est au niveau de ce contrat-type que peuvent être explicitées les clauses de résiliation dans le cas d'usage illicite.

■ Intervention du concessionnaire sur le marché aval (article 19)

La transparence des interventions sur le marché aval est une clause importante de l'accord État – ORT comme de l'analyse faite par la Commission européenne du fonctionnement du GIE Ecomet. Dans ces deux cas cette transparence est basée sur des procédures comptables – très détaillées pour Ecomet – mais elle peut être également basée sur une obligation de filialisation.

■ Responsabilité du concessionnaire (article 5)

Les responsabilités du concessionnaire en termes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité du service public doivent être explicitées. C'est dans ce cadre que doit être précisée l'obligation de catalogage.

Plus largement, le concessionnaire exerce par délégation certaines responsabilités liées aux traités internationaux signés par la France. Les modalités de cette délégation doivent être précisées. Ainsi le Principe XI de 1986 impose que les informations utiles aux États victimes de catastrophes naturelles doivent leur être transmises. Les modalités techniques et financières du respect de cet engagement international doivent être explicitées.

Le concessionnaire, enfin, peut être appelé à assumer pour le compte de l'État les prérogatives liées à la propriété intellectuelle, industrielle ou au droit du producteur. En ce cas, la convention de concession doit être rédigée de façon à permettre son action internationale.

■ Tarification (articles 2.2, 9, 10, 20)

Les principes de tarification des licences peuvent être inclus dans la convention ou précisés dans une annexe révisable périodiquement au vu des résultats économiques de la concession.

■ Tarifications spéciales (article 20.3 et 20.4)

L'accès préférentiel des laboratoires de recherche et du système éducatif aux informations spatiales peut être une contrainte imposée au titre du service public. Les modalités – définition des conditions d'attribution du tarif préférentiel, nature de ce tarif, contrepartie financière de cette obligation – doivent être définies dans la convention.

Ces tarifications spéciales peuvent être étendues à d'autres cas, par exemple l'utilisation pour la protection de l'environnement. Dans tous les cas, ces tarifications spéciales imposées par l'État doivent être compensées financièrement par celui-ci et, en outre, elles ne doivent pas introduire de distorsions contraires aux règles du Traité de Rome ou aux accords de l'OMC en introduisant une préférence nationale condamnable.

■ Les redevances versées par le concessionnaire (articles 20, 21)

La contrepartie de la définition de la limite de la concession peut être trouvée dans une redevance versée par le concessionnaire à chaque vente. Il peut avoir, en particulier, pour objectif de contribuer à l'amortissement du coût du système spatial. Le taux de ces redevances doit être explicité à la rédaction de la convention.

Les tarifications spéciales indiquées au paragraphe précédent peuvent avoir pour contrepartie un abandon partiel ou total de la redevance par le concédant.

■ L'adaptation à la réalité économique (article 22)

Le marché de l'observation de la Terre est susceptible d'évoluer fortement dans les années à venir du fait de l'évolution technique comme de l'apparition de nouveaux acteurs. La convention de concession doit donc prévoir un mécanisme permettant son adaptation aux évolutions du contexte économique.

■ Durée de la concession et biens de retour (articles 6, 30)

La convention doit être établie pour une durée déterminée – durée qui constitue un paramètre essentiel de l'équilibre de la concession du fait des investissements nécessaires – ainsi que la nature des biens remis au concédant à l'expiration de la concession – catalogue, archives, équipements...

■ Conservation des archives (non abordé dans le cas de la convention ORT)

Dans le cas d'un système d'observation de la Terre qui fonctionne sans discontinuer depuis 1986, se pose le problème de la conservation d'une archive des images accumulées depuis cette date qui, sur la base du seul critère de rentabilité, ne justifieraient pas une telle conservation. La nature – critères de couverture nuageuse, de qualité d'image, de date... – et la quantité – une, deux ou plus par an et par scène – des images à conserver doit être définie. On peut imaginer soit que le concessionnaire ait une obligation de conservation soit que, au-delà d'une certaine ancienneté, il les transmette à un organisme public gestionnaire d'archives.

En tout état de cause, les modalités techniques et financières de cette conservation doivent être indiquées.

GT3 - Problématique juridique Galileo

Fiche de Frédérique Lavina (convention CIFRE, FDC Vincennes)

La radionavigation par satellites est un moyen qui permet de déterminer précisément sa position géographique et de fournir une très bonne connaissance de l'heure, où que l'on soit sur le globe et quelles que soient les conditions météorologiques, avec une continuité de services quasi parfaite.

L'Europe entend jouer un rôle majeur face aux acteurs déjà présents dans ce domaine – les États-Unis avec le GPS et la Russie avec le GLONASS – en développant un système indépendant sous contrôle civil : Galileo. Ce système est basé autour de la création d'une nouvelle constellation de satellites de radionavigation, en orbite moyenne et de ses infrastructures de contrôle associées. Les

services globaux de navigation (position et vitesse) et de temps précis, qui seront diffusés, seront compatibles avec le pendant américain GPS, en vue de fournir des services plus sûrs et performants.

De par ses caractéristiques le programme Galileo pose des questions importantes tant en matière de responsabilité, de gestion institutionnelle du programme mais aussi en matière de droit de la concurrence.

■ Les questions de responsabilité

En dehors du cas, peu probable, d'un retour accidentel sur terre d'un des satellites de la constellation Galileo pouvant causer directement des dégradations matérielles ou d'une collision dans l'espace entre un satellite Galileo et un satellite tiers, une défaillance de Galileo aura toujours le même type de conséquence : dégrader voire interrompre l'accès des utilisateurs à l'information de positionnement et de temps issue de l'exploitation des services diffusés par ce système.

Ce type de défaillance peut provoquer indirectement des dommages de grande envergure (crashes d'avions, naufrages de navires...). Pourtant, l'état actuel du droit ne permet pas de déterminer assurément les bases juridiques sur lesquelles indemniser les victimes, du fait de la multitude des acteurs, des caractéristiques des différents services proposés et des nombreux régimes juridiques pouvant être invoqués.

Les principaux acteurs de la phase de développement du programme Galileo sont l'Union européenne, l'Agence spatiale européenne, les États membres de ces deux organisations internationales, les industriels et la structure de gestion de ce programme (l'entreprise commune). A long terme, on pourrait également citer de nouveaux acteurs tels qu'une agence européenne de navigation et des exploitants privés en charge de la gestion technique et commerciale du système. Que ce soit pour la phase de développement ou les phases suivantes du programme, le rôle de ces acteurs n'est pas encore entièrement déterminé. Considérant que ces questions organisationnelles et institutionnelles sont étroitement liées aux questions de responsabilité, il est de ce fait difficile de préciser, dès à présent, celle de chaque acteur de ce programme. Il est ainsi possible que la gestion de ces responsabilités passe, par exemple, par la mise en place d'un fonds d'indemnisation et/ou par l'établissement d'un texte juridique au niveau international ou européen répartissant les responsabilités entre les acteurs en fonction du type de dommage et de service en cause. Les droits nationaux pourraient également contribuer à une meilleure répartition des risques en contraignant les acteurs privés à s'assurer en fonction de leur niveau de responsabilité.

Par ailleurs, quelle que soit la solution choisie elle devra tenir compte **des différents régimes juridiques susceptibles de s'appliquer d'ores et déjà à la radionavigation par satellites.**

Nous pouvons citer parmi eux le droit spatial qui s'applique par définition aux activités spatiales telles que Galileo. Néanmoins, du fait de ses applications terrestres et de la nature des données transmises, l'application de ce droit a jusqu'à présent été l'objet de controverses.

Le droit des transports pourra également influencer fortement le règlement des différends. Ce droit, s'adressant indépendamment à chacun des modes de transport (terrestre, maritime ou aéronautique), aura certes un impact sur les différentes utilisations qui pourront être faites des services de Galileo, mais nécessitera d'avoir une approche commune de la problématique pour atteindre une indemnisation homogène des dommages.

Les signaux transmis par Galileo permettront d'obtenir des services de types différents et s'adresseront à des catégories précises d'utilisateurs : **la nature du service** à l'origine du dommage pourra conditionner le régime de responsabilité applicable. Dans l'état actuel de définition du projet Galileo, il est prévu la diffusion de quatre services :

- un service de base accessible sans contrôle à des utilisateurs non répertoriés. Les utilisateurs de ce service ne devraient *a priori* disposer d'aucune garantie et de peu de moyens juridiques pour obtenir l'indemnisation de leur dommage ;
- un service commercial proposé par l'intermédiaire de contrats prévoyant certaines garanties ;
- un service « safety of life » destiné à des applications pouvant mettre en cause la vie humaine, telle que l'aviation civile ;
- un service public réglementé ayant pour mission d'assurer la continuité de service de certaines applications gouvernementales (sécurité civile, police ou défense) même en période de crise.

La diversité des services proposés par Galileo, tant par leurs objectifs que par leurs caractéristiques techniques, conjuguée au nombre et à l'hétérogénéité de leurs utilisateurs complexifiera le traitement des responsabilités pour d'éventuels dommages causés par ce système.

Enfin, la gestion des dommages indirects, provoqués par exemple par une erreur de l'exploitant technique du système, pourrait entraîner des conflits juridiques complexes mettant en cause la responsabilité civile de l'exploitant par des utilisateurs « victimes ». Ce type de conflit devra faire l'objet d'une réflexion particulière de la part des acteurs Galileo afin de développer une approche de la responsabilité qui devrait être acceptable tant pour les utilisateurs que par les acteurs participant à la gestion du système.

Face à ce maquis juridique, il est difficile de dégager, sans une analyse approfondie, une règle générale couvrant l'ensemble des cas. Les acteurs devront sans doute envisager un système qui conduira à une indemnisation juste et équitable des dommages subis du fait de l'utilisation des services de Galileo. En revanche, cette indemnisation devra préserver l'intérêt économique de l'activité qui pourrait être remise en cause par des demandes d'indemnisation illimitées.

■ Questions institutionnelles

Le statut de l'entreprise commune Galileo (article 171 du traité de l'UE) est négocié actuellement. La structure de gestion du programme Galileo durant sa phase de développement, appelée entreprise commune, devrait impliquer, directement ou indirectement, les autorités publiques, à savoir l'Agence spatiale européenne, la Commission européenne et leurs États membres, mais aussi les

entreprises privées désireuses d'investir dans le développement du programme. Cependant, les négociations relatives au statut de cette structure restent, à ce stade, encore ouvertes.

Sur le long terme, le mode de gestion du système est tout aussi indéterminé mais les enjeux identifiés sont importants. Il est évident que la solution la plus simple serait d'avoir une seule entité responsable pour l'ensemble des dommages survenus dans le cadre de l'utilisation d'un service de Galileo. Néanmoins, l'établissement d'une autorité d'une telle envergure est toujours l'objet d'un processus long et difficile. Il faudra également régler la question de l'éventuelle structure d'exploitation privée du système ainsi que celle de l'autorité de certification et de sécurité. Sur ce dernier point, il apparaît que seule une autorité intergouvernementale pourra prendre en charge les aspects sécuritaires de Galileo (déni de service et politique d'accès au service public réglementé), les autorités européennes communautaires n'ayant aucune compétence dans ce domaine.

■ Droit de la concurrence

Un des problèmes épineux concernant le programme Galileo est celui de savoir si l'activité qu'il génère échappe ou non à la discipline de l'Organisation mondiale du commerce. Le système de navigation par satellite américain GPS, financé exclusivement par le budget de défense, est considéré comme un service public donc non soumis à ces règles commerciales internationales. Par contre, dans le cas de Galileo, la possible émission simultanée de services publics et commerciaux et son mode de financement probablement à la fois d'origine publique et privée viennent complexifier l'analyse.

Le type de financement retenu pour Galileo pourrait ainsi, du point de vue des instances de l'OMC, être perçu comme des subventions publiques à des activités commerciales.

Par ailleurs, le potentiel désir d'imposer au niveau européen l'utilisation de services de Galileo, notamment par la voie normative, pourrait poser des problèmes au regard de la légalité internationale.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	5
REMERCIEMENTS	6
INTRODUCTION	7
JUSTIFICATION ET OBJET DE LA DÉMARCHE	7
ORGANISATION ET MÉTHODOLOGIE	8
Les différentes instances de travail	8
<i>Quatre groupes de travail</i>	
■ Services de lancements	
■ Observation de la Terre par satellite	
■ Radiocommunications et navigation	
■ Propriété et sûretés sur les objets spatiaux (satellites)	
<i>Comité de rédaction – Comité de relecture</i>	
Une démarche commune	9
■ Le régime d'autorisation des activités spatiales	
■ Les activités de service public	
■ Le développement du marché	
<i>Une démarche consultative, comparative et exploratoire</i>	
ENJEUX EN PRÉSENCE	11
■ Enjeux de souveraineté	
■ Enjeux liés à l'étendue des responsabilités de l'État	
■ Enjeux internationaux et transnationaux	
■ Enjeux liés à la construction de l'Europe spatiale	
■ Enjeux industriels et commerciaux	
■ Enjeux stratégiques, de sécurité et de défense	
■ Enjeux de société	
■ Questionnement éthique	
PRINCIPAUX RÉSULTATS	18

DISPOSITIONS GÉNÉRALES 21

CHAPITRE 1 23 MISSIONS PUBLIQUES DE RÉGLEMENTATION, D'AUTORISATION, DE SURVEILLANCE ET DE CONDUITE DES ACTIVITÉS SPATIALES

IMPORTANCE DES RESPONSABILITÉS INTERNATIONALES DE LA FRANCE 39 EN TANT QU'ÉTAT DE LANCEMENT

Le Traité de l'espace de 1967 23

La Convention sur la responsabilité de 1972 24

Cadre général

La problématique spécifique aux débris

La Convention sur l'immatriculation des objets spatiaux de 1975 27

MODALITÉS DU « CADRE NATIONAL D'EXERCICE » DES ACTIVITÉS SPATIALES

Définition des activités spatiales et du champ d'application 29

Les indications dérivées du droit de l'espace 29

Champ d'application en fonction des activités et des acteurs 30

- Les activités concernées
- Les acteurs impliqués

Conditions générales d'attribution d'un « droit d'exercer » et d'immatriculation 33

Qualités propres au demandeur 33

- Sa nationalité
- Ses garanties propres
- Ses antécédents

Conditions relatives à l'activité envisagée 34

- Critères techniques
- Conditions liées à la sécurité et à la défense nationale
- Risques et responsabilité de l'État
 - dans le domaine des lancements
 - dans le domaine des satellites

- le risque de lancement
- les risques causés par les satellites
- conséquences en matière de plafond pour l'État

Autres considérations générales 41

- Droits et obligations accessoires (autorisations et licences sur les services)
- Droits, taxes et redevances

Autorité d'agrément et de surveillance des objets spatiaux 42

Autorité d'agrément 42

Autorité de surveillance 44

- Selon les différentes phases du vol
- L'autorité de sécurité et de sauvegarde (lanceurs)
- Les activités de mise ou maintien à poste (satellites)
- La mission globale de surveillance de l'espace (veille et alerte)

APPLICATION DU CONCEPT DE SERVICE PUBLIC

Introduction : domaine visé et opportunité de la notion de service public 47

Typologie des activités 49

CHAPITRE 2 52

SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DU MARCHÉ ET DES INITIATIVES PRIVÉES

LES RÉGIMES INTERNES DE RESPONSABILITÉ ET D'ASSURANCE ENTRE ACTEURS PRIVÉS

Une chaîne de responsabilité équilibrée entre les différents acteurs 52

Les aspects liés aux assurances 53

Les assurances de responsabilité liées au risque de lancement 53

les assurances de responsabilité liées aux satellites en orbite 53

LA FISCALITÉ DES ACTIVITÉS SPATIALES 53

LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE 54

Statut des brevets dans l'espace, étendue de leur protection, les conflits éventuels avec le principe de non-appropriation de l'espace 54

Exception de la présence temporaire (activités de lancement)	56
CLARIFICATION DES STATUTS DE LA PROPRIÉTÉ ET DES SÛRETÉS SUR LES OBJETS SPATIAUX Rapport du Groupe 4	57
Analyse	58
<i>Les caractéristiques de l'objet spatial</i>	58
<i>Les pratiques actuelles et les attentes des industriels</i>	59
<i>Le droit interne français</i>	60
<i>Les règles de droit privé en matière internationale</i>	61
<ul style="list-style-type: none"> ■ Les différents systèmes juridiques internes ■ Les différents régimes de droit international privé ■ L'unification des règles de droit privé applicables aux biens mobiles de grande valeur : la démarche Unidroit 	
<i>L'articulation d'un droit des biens et des sûretés sur les satellites avec le droit international de l'espace et les autres systèmes de droit public</i>	66
Éléments de proposition du Groupe 4	67
FACILITER L'ACCÈS AU MARCHÉ ET LE RESPECT DE LA LIBRE CONCURRENCE POUR LES ACTIVITÉS À VOCATION COMMERCIALE	68
Le Traité de Rome et le droit d'établissement	69
L'OMC et l'Accord général sur le commerce et les services	70
Le droit communautaire interdit toute mesure nationale conférant, sans justification, un droit exclusif	71
La question de l'extension du champ d'application de l'accord OMC	72

DISPOSITIONS SPECIFIQUES

CHAPITRE 1

LES SERVICES DE LANCEMENT

Rapport du Groupe 1

CONTEXTE	76
THÈMES ÉTUDIÉS PAR LA GROUPE 1	77
SYNTHÈSE ET PROPOSITIONS	77
Champ d'application	
Responsabilité – Dommages spatiaux considérés	
Conditions générales d'octroi des autorisations	
Autorité d'agrément – Autorité de sauvegarde	

CHAPITRE 2

L'OBSERVATION DE LA TERRE PAR SATELLITE

LES « LICENCES » POUR DES OPÉRATEURS PRIVÉS DE SYSTÈMES D'OBSERVATION DE LA TERRE	80
Le respect des accords internationaux	81
Les impératifs de sécurité	81
Le respect des droits des citoyens	82
Un cadre législatif ou réglementaire	83
LA PROTECTION DES DROITS DE L'OPÉRATEUR SUR LES IMAGES	83
LA PROBLÉMATIQUE DU SYSTÈME PUBLIC D'OBSERVATION DE LA TERRE	84
Les motivations de l'action publique	84
La diffusion commerciale des images du système public d'observation	84
<i>Un système commercial subventionné au regard des règles de l'OMC</i>	84

<i>Le marché unique européen</i>	85
Les relations entre l'État et l'opérateur de diffusion	86
Une difficulté : l'attribution d'une exclusivité sans mise en concurrence	84
CONCLUSION	87

CHAPITRE 3
RADIOCOMMUNICATIONS ET NAVIGATION PAR SATELLITES
 Rapport du Groupe 3

CONTEXTE	88
SYNTHÈSE ET PROPOSITIONS	91

LES ANNEXES

ANNEXES 1

DISPOSITIONS GÉNÉRALES	87
1-A MANDAT DU DIRECTEUR DE LA TECHNOLOGIE EN DATE DU 10 MARS 1999	97
1-B - THÈMES ABORDÉS AU SEIN DE CHAQUE GROUPE DE TRAVAIL	98
GT1 - Lancements	98
GT2 - Observation de la Terre	98
GT3 - Radiocommunication et navigation par satellites	99
GT4 - Propriété et sûretés sur les objets spatiaux	99
1-C - LES MEMBRES ET EXPERTS DES DIFFÉRENTS GROUPES	101

1-D - LE COMITÉ DE RÉDACTION	105
LE COMITÉ DE RELECTURE	105
1-E - « SERVICE PUBLIC ET ACTIVITÉS SPATIALES »	106
ÉTUDE DE BERTRAND DU MARAIS,	
MAÎTRE DES REQUÊTES AU CONSEIL D'ÉTAT	
Table des matières	106
Introduction et méthodologie	107
Définition et portée de la notion de service public	108
Rappels sur le service public et sa définition	108
<i>Remarques préalables</i>	108
<i>L'identification du service public</i>	109
Portée de la notion de service public	110
<i>La reconnaissance d'un service public détermine le régime de certains biens ou activités</i>	111
Distinction entre service public et police administrative	114
ANALYSE DES DIVERSES ACTIVITÉS SPATIALES AU TRAVERS DU CONCEPT DE SERVICE PUBLIC	114
Typologie sommaire des activités spatiales	114
Qualification juridique des activités de la filière spatiale	116
<i>Influence du régime particulier de la responsabilité de la France comme État de lancement</i>	116
<i>Le régime juridique actuel de l'accès au CSG</i>	118
Conclusion	
Typologie juridique des activités de la filière spatiale	119
Qualification juridique des activités constituant la filière spatiale (Tableau)	120

1-F - RÉFÉRENCE DES PRINCIPAUX TEXTES JURIDIQUES EN VIGUEUR S'APPLIQUANT AU CNES	129
LES TEXTES DE BASES EN VIGUEUR	129
Création du CNES	129
Tutelle administrative du CNES	129
Organisation et fonctionnement du CNES	129
1-G - PROJET 2001 - WORKSHOP ON NATIONAL SPACE LEGISLATION : POTENTIAL BUILDING BLOCKS OF A NATIONAL SPACE LAW	131

ANNEXES 2

DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONTRIBUTIONS PARTICULIÈRES	133
GT1 - Les aspects juridiques de l'ouverture du Centre spatial guyanais à d'autres lanceurs de la filière Ariane	133
<i>Note établie par Edouard Philippe, auditeur au Conseil d'État, en collaboration avec les services du Centre national d'études spatiales, à la demande du directeur de la technologie en date du 14 septembre 1998</i>	
GT2 - Les points à aborder lors de toute négociation de convention de concession	135
GT3 - Problématique juridique Galileo	137
<i>Fiche de Frédérique Lavina (convention CIFRE, FDC-Vincennes)</i>	



**Ministère délégué à la Recherche
et aux Nouvelles Technologies**

Département de la communication
secretariat-communication@recherche.gouv.fr

1, rue Descartes - 75231 Paris Cedex 05
www.recherche.gouv.fr

ministère

pour
l'éducation
recherche



ministère délégué
recherche et nouvelles
technologies



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RAPPORT D'ÉTUDE L'ÉVOLUTION DU DROIT DE L'ESPACE EN FRANCE

SYNTHÈSE

ministère
Jeunes
Éducation
recherche



ministère délégué
recherche et nouvelles
technologies

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE, SIGNÉE PAR CLAUDIE HAIGNERÉ,
ministre déléguée à la Recherche et aux Nouvelles Technologies

REMERCIEMENTS PAR ALAIN COSTES,
directeur de la technologie au ministère délégué à la Recherche
et aux Nouvelles Technologies

GRANDES LIGNES DU RAPPORT D'ÉTUDE

1. Domaine de l'étude

2. Structure du rapport

3. Principaux enseignements

- *Mise en place d'un système public d'autorisation et de surveillance des activités spatiales*
- *Contours d'un cadre juridique interne régissant les activités spatiales*
- *Application du concept de service public*
- *Autres dispositions relatives aux développements du marché et des initiatives privées*

4. Conclusion et perspectives

PRÉFACE

Dans un monde de concurrence exacerbée, le secteur spatial, français et européen, est confronté à de nombreuses mutations et à des enjeux majeurs de compétitivité, de souveraineté et d'indépendance.

A cela, il faut ajouter la privatisation des grands opérateurs et industriels européens dont il convient de mieux appréhender les droits et obligations, plus particulièrement dans leurs nouvelles relations avec l'État.

Le maintien pour la France de son statut de puissance spatiale de premier rang suppose, je le crois, que soit menée à bien, à côté des nécessaires efforts budgétaires et technologiques, la clarification du régime juridique propre aux activités spatiales – qu'il s'agisse du lancement et de l'immatriculation d'objets spatiaux ou de la surveillance des activités spatiales dans leur ensemble.

Je salue à cet égard l'initiative de la direction de la technologie du ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles Technologies, chargé de l'Espace, que j'ai l'honneur de diriger actuellement de réaliser conjointement avec le CNES, dans un cadre interministériel ouvert aux principaux industriels, cette étude approfondie et remarquablement informée sur l'évolution du droit de l'espace en France.

Je tiens à préciser qu'à mes yeux, l'élaboration d'un régime juridique spécifique des activités spatiales comme la volonté de maintenir un CNES fort constituent une étape décisive. Cette étape, que ce rapport et le colloque organisé en mars prochain par le Ministère chargé de l'espace contribueront très utilement à préparer, doit ouvrir sur des perspectives nouvelles au plan européen.

Il me semble, en effet, indispensable, dans le cadre de la réflexion que nous menons sur l'avenir de nos activités spatiales, de ne pas dissocier l'enjeu national de l'enjeu européen. L'idée d'une Europe spatiale doit nous guider dans notre réflexion.

Pour répondre à ce grand défi qui s'offre à nous et qui, si nous le relevons, conditionnera pour longtemps le devenir de notre industrie spatiale et, plus largement, le développement économique et social de notre pays, il importe que, comme l'illustre ce rapport, la mobilisation de l'ensemble des acteurs du domaine spatial se poursuive.

Particulièrement sensible à l'honneur qui m'est fait de préfacer ce texte, fruit du travail remarquable mené par l'ensemble des acteurs de la politique spatiale dont je tiens à saluer les efforts, j'adresse à tous mes très vifs remerciements pour ce rapport qui constitue un outil de travail précieux.

Puisse ce rapport et le colloque qui l'accompagne servir de base à une politique spatiale résolue, visionnaire, ambitieuse et lucide, au service de la société tout entière.

Paris, le 12 novembre 2002



Claudie HAIGNERÉ
Ministre déléguée à la Recherche
et aux Nouvelles Technologies

REMERCIEMENTS

Ce rapport d'étude présente les conclusions d'une réflexion sur l'évolution du droit de l'espace engagée en mars 1999 par le directeur de la technologie du ministère de la recherche et conduite sous l'égide du département « espace et aéronautique ».

Elle s'appuie sur des travaux réalisés sur dix-huit mois par quatre groupes spécialisés respectivement dans les domaines des services de lancements, de l'observation de la Terre par satellite, des radiocommunications spatiales et de la navigation, de la propriété et des sûretés sur les objets spatiaux respectivement placés sous la présidence d'Hervé Loiseau, directeur général adjoint honoraire d'Arianespace, de Jean-Claude Lummaux, secrétaire général du Conseil national de l'information géographique, de Lucien Rapp, professeur à la Faculté de droit de Toulouse, d'Elda Garrouste, de la direction des programmes et des affaires industrielles du CNES.

Ces quatre groupes ont mobilisé, à un rythme mensuel, la contribution gracieuse de plus de cent experts ou représentants des principaux ministères et organismes publics et privés concernés par les activités spatiales, en France et à l'international. Qu'ils soient ici remerciés de leur contribution à ce travail.

L'Association pour le développement du droit de l'espace en France (ADDEF) a fourni un grand nombre de ces experts issus notamment des milieux universitaires et juridiques. Il convient aussi de souligner qu'indépendamment du concours indispensable et bénévole de tous ces experts, cette étude doit beaucoup au soutien matériel et financier du Centre national d'études spatiales, de la société Arianespace, du Groupement des industriels français de l'aéronautique et de l'espace (GIFAS) et du courtier en assurances Marsh SA qui ont contribué pour une part significative aux frais de secrétariat et de recherche des différents groupes.

L'élaboration du présent rapport a été placée sous l'égide d'un comité de rédaction regroupant les quatre présidents de groupes ci-dessus, auxquels se sont joints Luc Dufresne, chef de la division des affaires juridiques du CNES, Yolande Touré, chargée de mission au département « espace et aéronautique », Yolande Quelhas, chargée d'étude et secrétaire du comité. Qu'ils soient tous ici remerciés pour l'accomplissement de ce rapport.

La responsabilité de cette rédaction a été confiée à Philippe Clerc, adjoint au directeur du département « espace et aéronautique », qui assume également la fonction de rapporteur de l'ensemble des travaux.

Enfin, le texte a été soumis à un comité de relecture composé de Jacques Serris, directeur adjoint de la technologie, assurant la fonction de président, de Michèle Hannover, conseiller juridique de la direction de la technologie, de Pierre Ulrich, secrétaire général du CNES, de Françoise Bouzitat, secrétaire général d'Arianespace et de Bertrand du Marais, maître des requêtes au Conseil d'État, jouant le rôle de premier discutant. Qu'ils soient également remerciés pour leurs conseils avisés et leur contribution à ce rapport.

Alain Costes

Directeur de la technologie

Ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles Technologies

GRANDES LIGNES DU RAPPORT D'ÉTUDE

DOMAINE DE L'ÉTUDE

L'étude se limite strictement aux activités spatiales à savoir principalement les services de lancement et la vie des satellites en orbite, lorsque ces activités sont susceptibles de relever de la législation nationale. Les services proprement dits, télédiffusion et télécommunications, ainsi que les problèmes de fréquence ne sont pas traités directement, ces questions ne relevant pas spécifiquement du droit de l'espace. Seuls les services d'observation et de navigation par satellites ont fait l'objet de développements exploratoires car ils ne sont pas couverts actuellement par des régimes particuliers. Les vols habités et le statut des spationautes font l'objet d'accords internationaux particuliers et n'ont pas été examinés dans cette étude qui concerne principalement les activités spatiales « sous pavillon » national.

STRUCTURE DU RAPPORT

Le rapport s'articule en deux parties

- **Dispositions générales**, communes à toutes les activités spatiales
 - Sous le chapitre « **Missions publiques de réglementation, d'autorisation, de surveillance et de conduite des activités spatiales** », les activités qui relèvent de la responsabilité du *secteur public*, en application du droit international de l'espace, comme autorité de régulation (législative ou réglementaire), d'autorisation, de surveillance, d'immatriculation, lorsqu'elles sont opérées directement par la puissance publique ou par concession.
 - Sous le chapitre « **Soutien au développement du marché et des initiatives privées** », les *activités privées et commerciales* et les régimes juridiques qui leur sont propres¹ : la chaîne de responsabilité entre les différents acteurs privés, la fiscalité, le régime de propriété intellectuelle, le statut de la propriété et des sûretés sur les objets spatiaux, les conditions d'accès au marché.
- **Dispositions spécifiques** à chacun des trois secteurs que sont les services de lancement, l'observation de la Terre et les radiocommunications. Cette partie reprend en fait les rapports des présidents de chacun des groupes de travail concernés.

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

L'étude souligne en introduction l'importance et la pluralité des enjeux liés à l'élaboration d'un cadre juridique national **au-delà des questions essentielles de la responsabilité**.

¹. A savoir, au-delà du droit privé, les régimes juridiques de toutes disciplines qui peuvent contraindre ou faciliter ces activités privées ou commerciales.

Parmi ces enjeux pour la France, on retient notamment ceux de souveraineté, les impératifs de sécurité et de défense, ceux de politique étrangère, de coopération, d'assistance humanitaire et de respect des traités internationaux, la construction de l'Europe spatiale autour de l'Union européenne, de l'Agence spatiale européenne (ESA) et de leurs membres respectifs, la compétitivité industrielle, le développement du marché des applications spatiales, et les questionnements éthiques.

Il apparaît ainsi que la continuité du statut de puissance spatiale, outre le maintien d'un effort sur les plans budgétaire et technologique, doit également être soutenue en France et en Europe par un régime juridique spécifique encadrant les activités spatiales tout en les favorisant.

L'inventaire des éléments constituant le cadre juridique en vigueur en France montre toutefois que celui-ci est acceptable pour les programmes actuels, dans la mesure où ceux-ci sont développés ou opérés sous la responsabilité d'organismes publics, du Centre national d'études spatiales (CNES) en particulier, et qu'un lien juridique (au moins de nature contractuelle) a été défini entre ces activités spatiales et l'État qui en assume in fine la responsabilité internationale. Cependant, la démarche consistant à traiter la problématique juridique au cas par cas, sous un angle conventionnel ou contractuel et par programme, a pu conduire à un système peu lisible et mal consolidé, manquant de clarté pour les nouveaux entrants.

Par ailleurs, la libéralisation du secteur spatial nous amène à repenser la nature du lien juridique existant entre les nouveaux opérateurs privés et l'État français en posant la question de la mise en place d'un système public d'autorisation et de surveillance des activités.

■ **Mise en place d'un système public d'autorisation et de surveillance des activités spatiales**

Après avoir rappelé les engagements qui résultent de la convention des Nations Unies sur la responsabilité de 1972 (en cas de dommages), le rapport justifie pleinement la nécessité d'un encadrement juridique des activités spatiales (lancements et opérations des satellites) et plus particulièrement afin :

- d'instaurer une obligation de licence (ou autorisation) pour tout lancement effectué soit depuis la France, soit depuis l'étranger par, ou pour, un ressortissant français ;
- de prendre en considération toutes les « activités spatiales nationales », y compris lorsque la France n'est pas État de lancement initial (cas éventuels des satellites achetés en orbite par un ressortissant français) ;
- de recenser l'ensemble des objets et débris spatiaux susceptibles d'engager la responsabilité de l'État ou celle de ses ressortissants ;
- de s'assurer que, lorsqu'elle est susceptible d'être considérée par une juridiction internationale comme État de lancement responsable d'un préjudice (« liability »), la France ait les moyens juridiques d'obtenir le remboursement des sommes qu'elle aurait à verser aux victimes ;
- de disposer de moyens techniques et d'une organisation administrative opérationnelle et autonome permettant à l'État d'assurer en toutes circonstances ses responsabilités internationales et surveiller la bonne application de son droit interne.

S'agissant de l'application en droit interne de la **convention des Nations-Unies de 1976 sur l'immatriculation des objets spatiaux**, le rapport formule plusieurs suggestions quant aux **conditions de fonctionnement** du registre national français, compte tenu de l'évolution commerciale des activités spatiales :

- l'opportunité d'élaborer un texte didactique (acte réglementaire, circulaire ou simple vade-mecum) décrivant dans le détail la procédure d'immatriculation entre les diverses autorités concernées (CNES, ministère des Affaires étrangères, ministère en charge de l'espace...). Actuellement, le CNES joue *de facto* le rôle de guichet ou de coordinateur sans que cette prérogative soit formalisée ;
 - définir la liste des renseignements supplémentaires à fournir dans ce registre national (au-delà de ceux prévus à l'article IV de la Convention de 1976), en vue notamment d'instruire les demandes d'autorisations et de licences liées au fonctionnement et au service assuré par le satellite à lancer ;
 - l'intérêt de mentionner le statut de propriété du satellite et de ses composantes : identification des propriétaires et des sûretés éventuelles portant sur cet objet compte tenu des rattachements à envisager avec un futur régime international de garantie tel qu'étudié au sein d'Unidroit ;
 - renseigner le régime de propriété intellectuelle portant sur le satellite, ses composantes et sa mission : brevets, loi applicable, titulaire(s) du droit d'exploiter, titulaire(s) du droit d'auteur sur les données émises ;
 - indiquer sous quelles conditions peut-on, ou doit-on, modifier le registre en cours de vie du satellite (changement de l'orbite du satellite ou de sa mission), et plus particulièrement les modalités de notification des cessions éventuelles de propriété de l'objet spatial en orbite. Cette préoccupation découle des conséquences qu'un tel transfert pourrait avoir sur la responsabilité des États (acceptation de la nouvelle immatriculation...), sur les licences accordées pour l'exploitation du satellite et, quant au respect des règles, sur l'exportation des biens et technologies sensibles ;
 - détailler les procédures pour les objets lancés depuis l'étranger par des sociétés de droit français ou pour des clients français, et inversement pour les inscriptions effectuées par des opérateurs étrangers ou des organisations internationales ayant leur siège en France (ESA, société Eutelsat...);
 - déterminer les conditions d'accès public au registre en conciliant la transparence d'accès aux données publiques et la confidentialité liée aux affaires ;
 - mentionner, le cas échéant, les droits et taxes à acquitter lors de l'immatriculation, les pénalités ou les majorations pour retard ou défaut d'inscription...
- Dans le même temps, une doctrine devra expliciter **les effets** attachés à l'immatriculation nationale : en termes de juridiction et de responsabilité de l'État français (notamment dans les cas où le lancement est effectué depuis l'étranger), en matière de droits de propriété corporelle et incorporelle, et de droits d'opérer ou d'utiliser l'objet spatial.

■ **Contours d'un cadre juridique interne régissant les activités spatiales**

Le rapport dessine ainsi les **contours d'un cadre juridique interne régissant les activités spatiales**. Il retient une **définition fonctionnaliste des activités spatiales** fixant qu'une activité spatiale consiste en toute activité visant à procéder ou à faire procéder au lancement d'un objet spatial², en toute opération nécessaire au fonctionnement de tels objets (à savoir : les activités de télémétrie, de suivi et de contrôle des objets spatiaux, les activités de mise et maintien à poste de satellites) ainsi qu'en toute autre activité conduite dans l'espace

² L'objet spatial, pour sa part, peut se définir comme tout engin spatial destiné à l'import de charges utiles ou de spationautes dans l'espace.

extra-atmosphérique ou sur un corps céleste (Lune et autres planètes). Le champ d'activité du cadre national dépend aussi de la nationalité des acteurs concernés. En cela le rapport rappelle qu'en vertu d'une application combinée des articles VI et VIII³ du Traité de 1967 sur l'espace, **notre droit interne a vocation à étendre son influence, voire son application (au moins par défaut), au-delà de la sphère nationale**, notamment vis-à-vis d'entités européennes, internationales, publiques ou privées, ayant élu leur siège d'activités en France (ESA à Paris et au Centre spatial guyanais (CSG), Arianespace SA, la nouvelle société Eutelsat) ou de sociétés de droit français exerçant leurs activités à l'étranger, telle Starsem SA. L'application d'un tel droit interne extra-territorial doit toutefois rester « compatible » avec celle des autres droits souverains impliqués, notamment dès que l'on se place au niveau des services (télécommunications, audiovisuel...).

L'étude développe différents critères permettant d'accorder un « droit d'exercer » une activité spatiale et d'immatriculer l'objet spatial correspondant en distinguant d'une part **les qualités propres au demandeur** (son statut, sa solvabilité, ses garanties, ses antécédents éventuels, notamment en matière de débris...) et, d'autre part **les critères liés à la nature de l'activité envisagée** : les critères techniques (certification), les conditions liées à la défense nationale, le niveau de risque et de responsabilité pour l'État, l'obtention des autres autorisations liées au système, la taxation des candidatures...

Le rapport s'intéresse ensuite aux autorités qui seraient chargées de l'**agrément** (autorisation, certification, immatriculation) des objets spatiaux et de leur **surveillance** (sauvegarde, sécurité, suivi de la mise et maintien à poste et des retombées), les deux pouvant être confondues. L'approche retenue est prudente : elle ne suggère pas la création d'un nouvel établissement public, compte tenu notamment du faible volume d'autorisations à accorder et des risques de duplication (ou éparpillement) des moyens et expertises.

■ **Application du concept de service public**

Il convient également d'opérer une distinction selon la finalité des programmes d'intérêt public ou industriel et commercial. En cela, une attention toute particulière a été portée, en regard du **concept de « service public »**, sur certains systèmes spatiaux publics générant des **applications inédites** et dont l'exploitation est confiée dès l'origine au secteur privé sans que le cadre juridique ne soit clairement qualifié. Parmi ces systèmes, on peut citer l'observation de la Terre civile, la navigation, la localisation par satellite, les services de lancement. Contrairement à d'autres applications déjà opérationnelles hors du secteur spatial, comme les télécommunications, la télédiffusion, la météorologie, ou le

3. Article VI : « Les États parties au Traité ont la responsabilité internationale des activités nationales dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, qu'elles soient entreprises par des organismes gouvernementaux ou par des entités non gouvernementales, et de veiller à ce que les activités nationales soient poursuivies conformément aux dispositions énoncées dans le présent Traité. 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 surveillance continue de la part de l'État approprié partie au Traité. En cas d'activités poursuivies par une organisation internationale dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, la responsabilité du respect des dispositions du présent Traité incombera à cette organisation internationale et aux États parties au Traité qui font partie de ladite organisation. »

Article VIII : « L'État partie au Traité sur le registre duquel est inscrit un objet lancé dans l'espace extra-atmosphérique conservera sous sa juridiction et son contrôle ledit objet et tout le personnel dudit objet, alors qu'ils se trouvent dans l'espace extra-atmosphérique ou sur un corps céleste. Les droits de propriété sur les objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique, y compris les objets amenés ou construits sur un corps céleste, ainsi que sur leurs éléments constitutifs, demeurent entiers lorsque ces objets ou éléments se trouvent dans l'espace extra-atmosphérique ou sur un corps céleste, et lorsqu'ils reviennent sur la Terre. Les objets ou éléments constitutifs d'objets trouvés au-delà des limites de l'État partie au Traité sur le registre duquel ils sont inscrits doivent être restitués à cet État partie au Traité, celui-ci étant tenu de fournir, sur demande, des données d'identification avant la restitution. »

renseignement qui ont pu se rattacher à la mission des organismes appropriés (France Télécom, TDF, Météo France, ministère de la Défense...), ces systèmes précurseurs ont dû se construire un régime d'exploitation *ad hoc*, le plus souvent dans le cadre d'une concession entre l'agence spatiale et une société ou filiale commerciale, créée à cet effet, opérant sur le marché dans le cadre d'une exclusivité. Cette structure s'adresse à une clientèle ou à une communauté d'utilisateurs très diffuse d'un point de vue sectoriel et statutaire, répartie à l'échelle mondiale, mal structurée le plus souvent ignorante des utilisations potentielles à venir, d'où le terme « d'utilisateur latent » couramment employé vis-à-vis des systèmes d'observation et de navigation.

Le statut juridique et le régime de financement pérenne de tels systèmes restent encore incertains d'autant que les relations fixées à l'origine du programme entre les investisseurs (les agences à l'origine), les exploitants, et les utilisateurs pour un système probatoire ne peuvent se décliner indéfiniment aux séries récurrentes, dans un contexte devenant plus opérationnel, plus international et plus concurrentiel.

La question de l'application des règles du « service public industriel et commercial » se pose ainsi plus particulièrement dans le secteur de **l'observation de la Terre**, d'une part, en analysant l'organisation actuelle de cette activité et, d'autre part, en partant du souci légitime de préserver l'équilibre économique et le développement de cette activité dans un marché toujours incertain.

A titre d'illustration, l'expérience des relations nouées entre le CNES et la société chargée de la diffusion des images des satellites d'observation SPOT semble indiquer que ce système pourrait satisfaire aux **critères habituels de service public ou d'intérêt général**⁴.

Par ailleurs, il apparaît tout à fait inapproprié de vouloir soumettre, sans nuance, de tels systèmes d'information au droit commun de la concurrence⁵ tant que le marché n'aura pas atteint sa pleine maturité et que le secteur privé ne sera pas en mesure d'assumer substantiellement les investissements nécessaires.

En revanche, le Traité de Rome⁶ peut autoriser des dérogations légitimes au droit commun de la concurrence en faveur des entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général. En outre, le droit communautaire ménage des exceptions à l'interdiction des « refus de vente » au profit des activités garantissant l'ordre public ou la sécurité nationale qui peuvent ainsi donner une base légale à un éventuel régime national de « contrôle sécuritaire sur la diffusion des données » (cf. travaux du Secrétariat général à la Défense nationale et du GirSpot)⁷.

Les débats difficiles sur la notion de Partenariat Public/Privé appliquée au

4. A savoir : un intérêt majeur pour les collectivités (richesse de l'information d'observation spatiale sur le plan militaire, stratégique, politique, scientifique et socio-économique), le financement public des investissements (satellite et réseau sol de l'opérateur technique, y compris une partie des frais de maintenance), un contrôle de la puissance publique, notamment de l'actionnariat et des mécanismes compensateurs ou de promotion de type « SIS », la mise en œuvre de règles dérogatoires du droit commun (concession exclusive, contrôle sécuritaire de la diffusion des données, statut international des stations de réception directes, redevance faible), le respect des principes traditionnels comme le principe d'égalité des usagers et utilisateurs, les principes d'adaptation et de continuité (continuité d'une filière opérationnelle garantie par le CNES depuis 1986, de Spot 1 à 5 puis reconduite avec des adaptations dans le cadre du programme Pléiades)...

5. En effet, si l'on considérait la télédétection comme une activité purement commerciale et concurrentielle, la prohibition « des ententes restrictives de concurrence » de l'article 81-1 du Traité de l'Union européenne (ex article 85.1 du Traité de Rome), et celle « des abus de position dominante » de l'article 82 (ex article 86), ou la mise en place de restrictions aux aides accordées par les États de l'article 87 (ex article 92) qui menacent de fausser la concurrence, pourraient affecter la sécurité juridique d'un système de distribution des données d'un satellite public qui serait fondé sur une concession totale à une société commerciale, quasi gratuite, exclusive et mondiale.

6. L'article 86-2 du ex article 90-2

7. Et en particulier, de l'article 122-1 du Code de la consommation qui reprend les dispositions de l'article 33 de l'Ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 : « il est interdit de refuser à un consommateur la vente d'un produit ou la prestation d'un service, sauf motif légitime, et de subordonner la vente d'un produit à l'achat d'une quantité imposée ou à l'achat concomitant d'un autre produit ou d'un service ainsi que de subordonner la prestation d'un service à celle d'un autre service ou à l'achat d'un produit... ».

programme Galileo, dans le cadre d'un rapprochement entre l'Union européenne et l'ESA, soulignent toutefois la difficulté de converger au niveau européen en faveur d'une notion commune de service public.

En tout état de cause, l'application des règles de service public à certaines activités spatiales reste essentiellement une question politique, économique et sociale qui dépasse le cadre de la présente réflexion. Tout au plus, cette dernière peut-elle identifier les domaines d'application qui doivent être explicités.

Dans ces conditions, il est apparu opportun de se placer plus en amont, en demandant à **Bertrand du Marais**⁸ une étude détaillée des règles en vigueur en France et en Europe autour du concept de service public, et ce, afin d'analyser l'opportunité et les conditions de leur application aux activités spatiales.

Cette étude, annexée au rapport, repose sur une analyse typologique des différentes activités de la filière spatiale au regard des critères traditionnels de service public. Elle fait apparaître quatre grandes catégories :

- **les activités purement concurrentielles** : les prestations de télécommunications ;
- **les activités concurrentielles réglementées** : les contrats de recettes passés par les organismes publics, l'observation de la Terre commerciale, la mise à disposition de moyens d'essais... ;
- **les activités clairement de service public** : la coopération internationale étatique ou inter-agences, la recherche fondamentale, la recherche technologique amont (R&T), la qualification et la certification des objets spatiaux, la gestion, l'organisation et la mise à disposition de moyens de lancement, le programme scientifique, les programmes militaires ;
- **les activités de police administrative** : la sécurité et la sauvegarde, la fonction d'affectataire des fréquences « espace », l'organisation de la qualification et de la certification des objets spatiaux, la surveillance de l'espace.

Le groupe de travail consacré à l'observation de la Terre par satellite, présidé par **Jean-Claude Lummaux**⁹, opère, pour sa part, une distinction nette entre les systèmes privés ou commerciaux et les systèmes publics¹⁰.

Les systèmes privés et commerciaux sont ceux dont les investissements sont financés sur des fonds privés (fonds propres, dette, appel public à l'épargne...). De tels systèmes, sans préjudice des règles de libre concurrence, doivent faire l'objet d'une autorisation préalable délivrée par les pouvoirs publics afin notamment de garantir le respect :

- des engagements et responsabilités internationaux de la France (article VI du Traité de 1967, Principes de 1986 sur la télédétection, Convention de 1972 sur la responsabilité des dommages spatiaux, règles de l'Union internationale des télécommunications (UIT) en matière de fréquences) ;
- des textes relatifs à la défense et à la sécurité nationale (contrôles en amont de l'obturation, de la programmation, de la divulgation des données) ;
- des droits fondamentaux du citoyen (vie privée, droit à l'image, secret des affaires...).

Les systèmes publics sont, quant à eux, financés par l'État pour des considérations d'intérêt général. Les données de ces systèmes peuvent être distribuées

8. Maître des requêtes au Conseil d'État qui est également intervenu comme premier discutant du présent rapport.

9. Jean-Claude Lummaux est, pour sa part, intervenu dans des rapports et études qui portent sur des sujets connexes :

- membre de l'Atelier du Commissariat Général du Plan précité qui a conduit au rapport « Diffusion des données publiques et révolution numérique » ;

- rapporteur et rédacteur du rapport « Les perspectives de l'évolution de l'information géographique et les conséquences pour l'IGN », de Guy Lengagne, député maire de Boulogne-sur-Mer.

10. Voir Troisième Partie au Chapitre 2

par des organismes publics (cas des instruments scientifiques) ou commerciaux (cas des satellites Spot). Dans ce dernier cas, la convention passée entre l'État, personne publique, et l'opérateur commercial s'apparente à une délégation de service public en ce qu'elle garantit, outre les conditions édictées ci-dessus : la continuité du système, l'absence de restriction ou de discrimination d'accès aux données, l'équilibre économique de la concession et l'exclusivité de l'activité de diffusion. Ceci conduit à veiller à bien distinguer, juridiquement et comptablement, les activités de l'opérateur qui relèvent de la diffusion des données concédées et celles de ses propres services à valeur ajoutée.

Sans préjuger des différentes typologies ci-dessus, le besoin a été largement exprimé, lors des réunions des groupes, de formaliser, avec la meilleure transparence possible, et quels que soient l'activité et le statut retenu, les liens juridiques entre les différents acteurs publics et privés concernés, afin de renforcer la sécurité juridique de leurs relations.

Cette réflexion sur le concept de service public apparaît donc assez indépendante du droit de l'espace et semble pouvoir être traitée séparément d'un cadre de législation spatiale *stricto sensu*. Il est suggéré de l'approfondir, en particulier dans le cadre des groupes et comités déjà institués pour le suivi des programmes, Pléiades et Galiléo par exemple, en prenant dûment en considération les aspects de sécurité et de défense et les interactions avec l'Union européenne et l'ESA.

■ **Autres dispositions relatives aux développements du marché et des initiatives privées**

Le rapport traite ensuite, sous le titre « Soutien au développement du marché et des initiatives privées », d'autres questions, non directement liées au cadre d'autorisation et de contrôle, et qui relèvent plus spécifiquement du **droit privé ou des usages juridiques applicables dans le monde industriel**. Il n'est pas proposé là d'élaborer un régime de droit privé propre au secteur spatial mais plutôt de préciser ou adapter, lorsque cela est nécessaire, compte tenu de la spécificité des activités spatiales, les branches du droit interne concernées comme d'une part, dans le droit privé, le droit de la propriété et des sûretés réelles, le droit de la propriété intellectuelle, le droit de la responsabilité civile et contractuelle, le droit des assurances, et d'autre part au niveau du droit public, dans l'affermissement d'un régime d'autorisation et de surveillance des activités spatiales en France, sans oublier les aspects fiscaux.

Parmi les points qui nécessitent une action ciblée, on retiendra plus particulièrement :

- **La confirmation des régimes de responsabilité en usage entre acteurs privés du secteur spatial (depuis plus de 20 ans)**. Selon une pratique juridique largement reconnue et acceptée sur le plan international en raison de la spécificité des risques au plan technique et des coûts, les participants à une activité de lancement (fabricants de satellites, équipementiers, opérateurs de lancement, opérateurs de satellites, clients...) sont tous liés par des engagements contractuels spécifiques dont l'économie est que « chacun fait sa propre affaire des dommages causés à ses propres biens et personnes », renonce, le cas échéant, à faire recours contre les responsables ou auteurs éventuels protégés par des « clauses de non-recours et des pactes de garanties » ou fixe des limitations de responsabilité. Les industriels concernés

(Arianespace, EADS Launch Vehicle, Astrium, Alcatel Space Industries, Snecma...), mais aussi les assureurs, souhaitent que le droit français, comme celui des États-Unis d'Amérique, incorpore ces pratiques dans les textes et qu'ainsi l'implicite devienne explicite pour la reconnaissance de la validité de telles clauses¹¹.

- **Le plafond de responsabilité pour les opérateurs de lancement** doit être formalisé dans un cadre légal ou réglementaire. Actuellement, l'État français, conformément à ses engagements internationaux et européens fait obligation à Arianespace de souscrire une assurance de responsabilité pour les dommages qui pourraient être causés à des tiers à l'occasion d'un lancement Ariane à hauteur d'une limite d'environ 60 M€. Cette limite correspond au plafond de responsabilité laissé à la charge d'Arianespace par l'État qui prend le relais en matière d'indemnisation au-delà de ce seuil. Toutefois, cette obligation d'assurance ne résulte pas d'une loi. Il serait souhaitable, dans un souci de transparence et de stabilité que cette obligation d'assurance soit transcrite sous forme législative¹² et généralisée à l'ensemble des opérateurs de lancement susceptibles de lancer des satellites pour lesquels l'État français serait État de lancement au sens de la Convention sur la responsabilité du 29 mars 1972 (cf. hypothèse Soyuz à Kourou).
- **L'obligation d'assurer les satellites pour les risques en orbite** vis-à-vis des tiers doit être envisagée. Cette obligation, prévue expressément par la loi anglaise, n'existe pas actuellement en France particulièrement concernée avec Eutelsat. Le montant de ce type de police n'est pas très élevé compte tenu des probabilités de collision en orbite.
- L'analyse globale du **cadre fiscal des activités spatiales** en France ne soulève pas de problème de fond. La lisibilité de ce régime pourrait toutefois être améliorée. Dans l'hypothèse où les différents régimes fiscaux devraient être rediscutés, il faudra veiller à préserver une certaine réciprocité européenne et maintenir les avantages consentis à ce secteur d'activité tenant compte de ceux accordés par les pays concurrents.
- **Une mise en cohérence doit être recherchée, en matière de propriété intellectuelle**, entre le droit spatial et le droit des brevets sous ses différents aspects. Certaines dispositions sont en effet à préciser en droit interne : le statut des inventions et des brevets dans l'espace, l'étendue de la protection (mise en œuvre de l'action en contrefaçon...), les conflits éventuels avec le principe de non appropriation de l'espace (cas des orbites brevetées...) et l'exception de la présence temporaire (impossibilité de saisir les objets spatiaux « en transit » sur le lieu de lancement).

A l'instar de certains pays, comme les États-Unis, **il est proposé d'étendre le champ d'application du droit français sur les brevets aux objets spatiaux et à leurs composants** qui relèvent de la juridiction ou du contrôle de la France, conformément à l'article VIII du Traité sur l'espace de 1967 (effets de l'immatriculation et conservation des régimes de propriété, de juridiction et de contrôle dans l'espace).

11. En particulier par référence aux dispositions du code civil et de la jurisprudence relatives à la responsabilité contractuelle et à la garantie des vices cachés, notamment depuis la transposition de la directive européenne de 1985 sur la responsabilité des produits défectueux.

12. Suivant en cela la pratique adoptée par tous les États ayant déjà mis en place une législation spatiale spécifique, et notamment les États-Unis.

Par ailleurs, les industriels « lanceurs » (Arianespace et EADS LV...) souhaitent que **l'exception de la présence temporaire** s'appliquant déjà en France aux véhicules (navire, aéronef, train) en transit, soit étendue, aux engins ou objets spatiaux, afin de ne pas exposer leurs partenaires commerciaux à d'éventuelles actions en contrefaçon de tiers, en particulier sur le site du Centre spatial guyanais. Les fabricants de satellites en Europe sont également favorables à cette exemption, mais plus spécialement pour bénéficier d'une réciprocité pour leurs objets en transit sur le territoire des États-Unis qui ont admis l'exception d'admission temporaire aux seuls ressortissants des pays qui accordent la même exception aux ressortissants américains.

- **La clarification des statuts de la propriété et des sûretés sur les objets spatiaux** apparaît aussi comme une nécessité pour favoriser le développement des activités spatiales privées, afin d'en garantir de nouveaux modes de financement. Cette question a justifié à elle seule la création d'un groupe de travail spécifique (le groupe 4). Ce groupe suggère que le « droit des biens » en France fasse référence à **l'objet spatial, à l'instar des navires et aéronefs, sous un régime propre de bien mobile immatriculé**, relevant du Code civil.

En parallèle, il apparaît nécessaire d'unifier les différentes règles de **sûretés au plan international**, notamment en soutenant l'action d'Unidroit pour la mise en œuvre de la Convention et du Protocole spatial, tout en encourageant un dialogue constructif avec le Comité pour l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique (CUPEEA) des Nations Unies, du fait des interdépendances avec le droit de l'espace et de la nécessité d'harmoniser les systèmes d'immatriculation respectifs, voire de les fusionner sous une même autorité. Cette démarche auprès d'Unidroit est conduite en France¹³ par les ministères des Affaires Étrangères et de la Justice, ces derniers ayant recueilli les contributions du groupe 4, et du département « espace et aéronautique » dans le cadre de cette étude.

Ce groupe souhaite par ailleurs que le système de sûretés préconisé par Unidroit soit étudié, au-delà du cadre strict du droit de l'espace, par les instances internationales, européennes (UE) et nationales (DiGITIP, ANFR, ART, CSA...) compétentes en matière de licences sur les « services » (télécommunications, audiovisuel...). Il importe en effet que la cession de la propriété d'un objet spatial, ou de son usage, au profit du créancier bénéficiant d'une sûreté internationale s'accompagne, dans les conditions les plus prévisibles possible, voire automatiques, du transfert de tous ses **droits associés** (responsabilité, fréquences et positions orbitales, licences d'exploitation...).

- Enfin, **favoriser l'accès au marché et le respect de la libre concurrence**, pour les activités à vocation commerciale, figure comme l'une des priorités signalées du rapport. Cette question fait l'objet d'un développement spécifique au chapitre « **Soutien au développement du marché et des initiatives privées** » (Dispositions générales), elle sous-tend par ailleurs l'ensemble des conclu-

13. Afin de favoriser la démarche d'Unidroit, le droit civil national et les règles françaises de droit international privé devront en parallèle être adaptés afin de réduire toute source de conflit entre différents créanciers (nationaux, internationaux, avec leurs privilèges respectifs...) en faveur de celui qui bénéficie d'une sûreté internationale. Le droit international public, en particulier le droit de l'espace des Nations Unies (traité de 1967...), devra également prévoir la possibilité d'une prise de contrôle d'un satellite, d'une cession du bien ou de son usage au profit d'un créancier nanti ou encore sa rétention. Il importera en particulier de prévoir dans quelle condition un État pourra permettre ou refuser le transfert de propriété ou la rétention du bien gagé, compte tenu des responsabilités qui peuvent être à sa charge en cas de dommage. Enfin, les rubriques du registre national d'immatriculation seront à définir en conséquence sous quelque forme que ce soit (loi, décret, circulaire...) en précisant les mentions obligatoires ou facultatives, confidentielles ou publiques.

sions du groupe 3 relatif aux radiocommunications : Dispositions spécifiques – Chapitre « **Radiocommunications et navigation par satellites** ».

- **L'adoption d'une législation spécifique aux activités spatiales s'impose donc comme une solution privilégiée** pour résoudre cet antagonisme observé tout au long de l'étude, entre le besoin de faire contrôler les activités spatiales par les États et celui de favoriser le développement d'un marché des applications spatiales, à l'échelle européenne et mondiale, dans un environnement concurrentiel approprié.

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

La question de l'élaboration d'un cadre juridique spécifique aux activités spatiales se pose plus particulièrement vis-à-vis des **systèmes futurs, délégués ou opérés par le secteur privé**, mais plus généralement, l'intérêt d'une réglementation cohérente, « sécurisant » les pratiques actuelles apparaît de plus en plus nécessaire et fait l'objet d'une demande insistante de la part des maîtres d'œuvre, des opérateurs, des assureurs et financiers et des professionnels du droit.

La forte participation, au meilleur niveau, aux groupes de travail mis en place dans le cadre de cette démarche prospective en témoigne.

Parmi les principales actions qui peuvent ressortir de cette réflexion, il conviendrait donc de retenir :

- l'intérêt, à titre prioritaire, d'instaurer en France un cadre général d'autorisation de lancement d'objets spatiaux, d'immatriculation et de surveillance des activités spatiales (lanceurs et satellites) régissant notamment les questions liées aux responsabilités de l'État ;
- le besoin de préciser ou d'adapter, compte tenu de la spécificité des activités spatiales, certaines branches du droit interne, notamment le droit de la propriété et des sûretés réelles, le droit de la propriété intellectuelle, le droit de la responsabilité civile et contractuelle, le droit des assurances ;
- la pertinence d'une clarification de la notion de service public appliquée aux activités spatiales, notamment dans le contexte européen de l'Union européenne et de l'Agence spatiale européenne ;
- et, dans cette perspective, l'utilité de préciser le cadre des missions du CNES dans ses interactions avec ses autorités de tutelle, et plus généralement l'intérêt de mieux appréhender le rôle des États et leur action régulatrice dans le contexte européen ci-dessus.