



# Une ambition spatiale pour l'Europe

Vision française  
à l'horizon 2030

*Compléments :*

Gouvernance  
européenne



# Sommaire

Le futur visage de la gouvernance du spatial en Europe _____	5
Éléments de réflexion juridique par Philippe Achilleas, directeur de l'IDEST, Univ. Paris-Sud et Thomas Royal, chercheur à l'IDEST _____	5
<i>Introduction</i> _____	9
<i>La compétence de l'Union européenne dans le domaine spatial</i> _____	11
<i>Les interactions entre l'Union européenne et l'ESA</i> _____	34
<i>Articles pertinents du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne</i> _____	53
Audition de Paul Weissenberg, directeur général adjoint : entreprises et industrie, Commission européenne _____	63
<i>Intervention de Paul Weissenberg</i> _____	65
<i>Commentaires complémentaires</i> _____	69
<i>Débat</i> _____	71
Audition de Jean-Jacques Dordain, directeur général de l'Agence spatiale européenne _____	75
<i>Intervention de Jean-Jacques Dordain</i> _____	77
<i>Débat</i> _____	81
Audition de Pierre Lasbordes, député de l'Essonne, président du Groupe parlementaire sur l'Espace, et d'Alain Gournac, sénateur des Yvelines _____	85
<i>Intervention de Pierre Lasbordes et d'Alain Gournac</i> _____	87
<i>Débat</i> _____	91
Le triangle _____	95
<i>Faire travailler ensemble les trois piliers de l'Europe spatiale : États membres, UE, ESA, contribution du CNES</i> _____	97



# Le futur visage de la gouvernance du spatial en Europe

## Éléments de réflexion juridique

Par  
Philippe Achilleas, directeur de l'IDEST, Univ. Paris-Sud,  
et Thomas Royal, chercheur à l'IDEST

Avec la participation de  
Maximilien Roca, chercheur à l'IDEST



## Liste des acronymes

- AEE : Agence européenne de l'environnement
- AED : Agence européenne de défense
- CED : Communauté européenne de défense
- CEPT : Conférence européenne des administrations des Postes et Télécommunications
- CIG : Conférence intergouvernementale
- CJUE : Cour de justice de l'Union européenne
- CSUE : Centre satellitaire de l'Union européenne
- EASA : European Aviation Safety Agency/Agence européenne de la sécurité aérienne
- EEE : Espace économique européen
- EGNOS : European Geostationary Navigation Overlay Service
- ESA : European Space Agency/Agence spatiale européenne
- GMES : Global Monitoring for Environment and Security
- IDEST : Institut du droit de l'Espace et des Télécommunications
- JORF : Journal officiel de la République française
- JOUE : Journal officiel de l'Union européenne
- OCCAr : Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
- OMC : Organisation mondiale du commerce
- PESG : Politique étrangère et de sécurité commune
- PSDC : Politique de sécurité et de défense commune
- PRS : Public Regulated Service
- SEAE : Service européen pour l'action extérieure
- SSA : Space Situational Awareness
- TCE : Traité instituant la Communauté européenne
- TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- TUE : Traité sur l'Union européenne
- UE : Union européenne
- UEO : Union de l'Europe occidentale



# Introduction

Cette étude se propose d'exposer les différents enjeux juridiques relatifs aux défis qui présideront à l'évolution de la gouvernance de l'Europe spatiale dans les prochaines années. Il sera plus particulièrement question des futures relations entre les deux cadres de coopération au niveau européen, l'UE (l'Union européenne) et l'ESA (European Space Agency), qui constituent deux cadres d'action légitimes pour traiter des questions spatiales. L'objectif est de donner des éléments de compréhension qui permettent d'appréhender les difficultés des différentes hypothèses qui seront présentées ainsi que les ébauches de solutions possibles.

Notre étude se concentrera autour de deux axes : la nouvelle compétence de l'UE dans le domaine spatial et ses conséquences pratiques (Partie I) ainsi que les différentes interactions institutionnelles possibles entre l'ESA et l'UE (Partie II). À travers eux cinq problématiques seront abordées successivement :

- le champ d'application de l'article 189 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : nature, exercice et interprétation de la compétence de l'UE dans le domaine spatial ;
- la compétence externe de l'UE dans le domaine spatial ;
- l'harmonisation des législations nationales ;
- la hiérarchie des normes entre la Convention de l'ESA et les traités constitutifs de l'UE ;
- les scénarios institutionnels envisageables entre l'UE et l'ESA.





# La compétence de l'Union européenne dans le domaine spatial

Il s'agit ici d'analyser **la nature spécifique de cette compétence**, telle qu'elle ressort du texte des traités et telle qu'elle pourrait découler de la pratique (I). Cette nouvelle compétence soulève également **une série de problématiques particulières** qui devront être nécessairement traitées par les institutions de l'UE et qui participent à la délimitation du champ d'application des dispositions des traités européens (II).

## 1. L'étendue de la compétence de l'Union européenne

Il convient d'abord de préciser les conséquences de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne<sup>1</sup> sur les compétences de l'UE en matière de politique spatiale. Cette analyse doit permettre de déterminer quel type d'action peut être entrepris sur la base de l'article 189 du TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) au regard de la classification des compétences qui ressort des traités (A). Cet axe de recherche aura également pour objectif de déterminer de manière prospective quel pourra être l'exercice de cette compétence par la Commission européenne et quel pourra en être l'interprétation par la Cour de justice (B).

**Tableau 1 – Chronologie des traités européens**

Année	Traité	Objet
1951	Traité de Paris	Création de la CECA
1957	Traité de Rome	Création de la CEE et de la CEEA
1965	Traité de Bruxelles	Fusion des structures existantes
1986	Acte unique européen	Préparation du marché unique
1992	Traité de Maastricht	Création de l'Union européenne
1997	Traité d'Amsterdam	« Liberté, sécurité, justice »
2002	Traité de Nice	Adapte les institutions à l'élargissement
2007	Traité de Lisbonne	Évolutions institutionnelles et refonte des traités constitutifs

<sup>1</sup> Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, 2010/C 83/01, JOUE n° C 83 du 30 mars 2010, p. 1.

**Tableau 2 – Traités européens fondamentaux**

Année	Traité	Objet
1992	Traité sur l'Union européenne (TUE/Traité de Maastricht)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principes fondamentaux de l'UE</li> <li>• Principes démocratiques</li> <li>• Décrit les 7 institutions de l'UE</li> <li>• Coopération renforcée</li> <li>• Action extérieure / Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)</li> <li>• Personnalité juridique</li> </ul>
1957	Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE/Traité de Rome)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compétences de l'UE</li> <li>• Non-discrimination et citoyenneté de l'UE</li> <li>• Politiques et actions internes de l'UE</li> <li>• Action extérieure de l'UE</li> <li>• Dispositions institutionnelles et financières</li> </ul>

### 1.1. La spécificité de la compétence au regard des traités

#### *Une compétence directe pour l'Union européenne*

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union européenne possédait une **compétence indirecte** dans le domaine spatial. L'Union a pu intervenir dans des matières ayant des liens plus ou moins étroits avec le spatial. Ainsi, **la politique européenne en matière de recherche** et de développement autorise une action sur la recherche, la valorisation et l'innovation spatiales. Cette matière a constitué l'une des portes d'entrée de l'Union dans le domaine spatial. C'est à travers cette compétence que l'UE a entrepris d'importantes réalisations dans le secteur spatial. Par le biais des **programmes cadres de recherche et développement**, l'Union européenne a pu financer une partie de ses ambitions dans ce domaine en établissant une composante « Espace » au sein de ceux-ci. Cette compétence a également permis la création de l'« entreprise commune » Galileo le 21 mai 2002<sup>1</sup> grâce à l'ancien article 171 du TCE (Traité instituant la Communauté européenne).

Par ailleurs, **la politique des transports** a permis de soutenir les applications des programmes de navigation et de localisation par satellite, en particulier Galileo, et **la politique environnementale** a structuré la coopération dans le domaine de l'observation de la Terre, notamment le projet GMES (Global Monitoring for Environment and Security). Il faut rappeler que le programme GMES ne repose pas juridiquement sur la compétence en matière d'environnement mais sur une base juridique multiple qui associe la recherche (à travers le programme cadre), l'industrie<sup>2</sup> et l'Espace<sup>3</sup>. En effet, les technologies spatiales prennent une place centrale dans la

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 876/2002 du Conseil du 21 mai 2002 créant l'entreprise commune Galileo, JOUE L 138 du 28 mai 2002, pp. 1-8.

<sup>2</sup> Proposition de règlement de GMES par la Commission basé sur l'ancien article 157 du TCE, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

<sup>3</sup> Règlement de GMES adopté sur la base de l'article 189 du TFUE, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

gestion de ces domaines par le biais de satellites de contrôle, d'observation terrestre et de télécommunications.

L'Europe a également pu intervenir plus profondément dans la réglementation de deux applications spatiales. Ainsi, **le droit audiovisuel européen** s'est directement appuyé sur l'utilisation de la diffusion par satellite alors que **la réalisation du marché intérieur des télécommunications** a eu un impact sur les réseaux à satellite. On peut souligner ici la directive prise en 1994<sup>1</sup> qui met en lumière les possibilités d'exploitation de ce moyen de communication à la suite de la libéralisation du marché.

Le traité de Lisbonne a introduit l'article 189 dans le titre XIX « Recherche, Développement technologique et Espace » du TFUE (Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne). Ainsi, selon l'article 189 par. 1 : « *Afin de favoriser le progrès scientifique et technique, la compétitivité industrielle et la mise en œuvre de ses politiques, l'Union élabore une politique spatiale européenne. À cette fin, elle peut promouvoir des initiatives communes, soutenir la recherche et le développement technologique et coordonner les efforts nécessaires pour l'exploration et l'utilisation de l'espace* ».

**L'Union possède désormais une compétence directe dans ce domaine.** Cela lui permettra de traiter l'ensemble des questions relatives au spatial et non plus seulement celles qui présentent un lien avec une autre de ses compétences. Ainsi, l'Union pourra intervenir dans le domaine des **vols habités, de l'exploration spatiale et des lanceurs**. L'Espace est également soumis à **la procédure législative ordinaire**. Cette compétence implique un monopole de l'initiative aux mains de la Commission, et l'application de la règle de la majorité qualifiée lors des votes au Conseil. Ce dernier devra également adopter les actes en codécision avec le Parlement européen, qui possède une capacité de décision équivalente dans ce domaine. Les deux institutions devront tomber d'accord pour qu'un acte soit réputé adopté. L'absence de l'unanimité devrait permettre de fluidifier et de faciliter la prise de décision dans le cadre de l'UE par rapport aux procédures de l'ESA, où la prise de décision s'effectue formellement selon le principe d'un État, une voix.

Le traité de Lisbonne donne donc à l'UE une pleine légitimité à agir dans ce domaine et illustre la volonté de l'UE de s'impliquer davantage dans la définition d'une stratégie commune à l'ensemble du continent européen. L'UE pourra en effet définir et appliquer **une politique industrielle cohérente propre au spatial**, et déterminer les objectifs et les enjeux prioritaires dans ce domaine. Cette nouvelle compétence implique enfin une nécessaire évolution de la gouvernance du spatial en Europe, qui passe par un rapprochement avec l'ESA. On peut donc observer **un recentrage du jeu politique autour de l'Union européenne qui est la conséquence directe de l'octroi de nouveaux instruments juridiques**.

---

<sup>1</sup> Directive 94/46/CE de la Commission européenne du 13 octobre 1994 modifiant les directives 88/301/CEE et 90/388/CEE en ce qui concerne en particulier les communications par satellites, *JOUE* n°L 268 du 19 octobre 1994 p. 15 - 21.

## ***Une compétence partagée particulière***

### *Les différentes catégories de compétence de l'Union européenne*

Avant de s'intéresser au cas particulier de la compétence « Espace » de l'UE, il nous faut d'abord rappeler les trois principaux types de compétence qui existent au sein des traités. Les compétences « **exclusives** » sont visées à l'article 3 du TFUE. Dans le cadre de ces compétences l'UE est la seule habilitée à adopter des actes législatifs tandis que les États ont un rôle d'exécution et de transposition des réglementations communautaires.

Les compétences « **partagées** » sont visées à l'article 4 du TFUE. Les pouvoirs d'action sont exercés de façon partagée entre l'UE et les États membres. La répartition se fait par le biais du principe de préemption et de subsidiarité. Les autorités étatiques sont en principe habilitées à intervenir tant que l'Union n'a pas exercé sa compétence pour atteindre les objectifs définis dans les traités (principe de préemption). Ainsi, lorsque l'UE agit ou légifère dans un domaine particulier, les États membres ne sont plus autorisés à légiférer dans ce même domaine. En revanche, pour que l'UE soit autorisée à agir, il faut que son intervention présente une plus-value non négligeable par rapport à l'action des États membres (principe de subsidiarité).

Enfin dans le cadre des compétences « **d'appui, de coordination et de complément** » visées à l'article 6 du même traité, l'UE ne possède qu'un rôle de soutien à l'action des États et l'harmonisation des législations nationales est exclue.

**Tableau 3 – Différentes compétences de l'Union européenne**

Compétence	Nature
Exclusive	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ L'UE est la seule à pouvoir légiférer et adopter des actes contraignants</li><li>▪ Le rôle des ÉM se limite à appliquer ces actes, sauf si l'UE les autorise à adopter eux-mêmes certains actes</li><li>▪ Exemples : union douanière, concurrence, monnaie (zone euro)...</li></ul>
Partagée	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ L'UE et les ÉM sont habilités à adopter des actes contraignants</li><li>▪ Les ÉM ne peuvent exercer leur compétence que dans la mesure où l'UE n'a pas ou a décidé de ne pas exercer la sienne</li><li>▪ Exemples : agriculture, transports, réseaux...</li></ul>
D'appui	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ L'UE ne peut intervenir que pour soutenir, coordonner ou compléter l'action des ÉM</li><li>▪ L'UE peut adopter des actes contraignants mais qui ne doivent pas harmoniser les lois nationales</li><li>▪ L'UE ne peut pas interférer dans l'exercice de ces compétences réservées aux ÉM</li><li>▪ Exemples : tourisme, culture, industrie...</li></ul>

**Tableau 4 - Modalités d'exercice des compétences**

Principe	Contenu
Attribution	L'UE ne dispose que des compétences qui lui sont attribuées par les traités
Proportionnalité	L'exercice des compétences de l'UE ne peut aller au-delà de ce qui est nécessaire afin de réaliser les objectifs des traités
Subsidiarité	En dehors des compétences exclusives, l'UE ne peut intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les EM
Préemption	Pour les compétences partagées, les EM ne peuvent intervenir que dans la mesure où l'UE n'est pas encore intervenue

*Une compétence partagée spécifique*

Dans la nouvelle version des traités, **l'Espace apparaît comme une compétence partagée**. Néanmoins le caractère *sui generis*<sup>1</sup> de cette compétence est rappelé dans l'article 4 § 3 du TFUE. Ce dernier considère en effet l'Espace au même titre que la recherche et le développement technologique comme **une catégorie spécifique** : « *Dans les domaines de la recherche, du développement technologique **et de l'Espace**, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions, notamment pour définir et mettre en œuvre des programmes, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur* ». Il est donc clairement établi que **les États membres conservent leur entière compétence quand à l'exercice de leur pouvoir législatif** dans ce domaine contrairement aux autres domaines de compétences partagées où s'applique le principe de préemption selon lequel les autorités étatiques n'interviennent que dans la mesure où les institutions de l'Union n'ont pas exercé leurs compétences pour remplir les objectifs des traités.

*Une compétence comparable à celle de la recherche et du développement*

**Cette compétence dans le domaine spatial relève du même type de compétence que celle de l'UE en matière de recherche**. Il peut être pertinent de voir ce qui a été entrepris au niveau de l'Union dans ce domaine pour déterminer si cela est applicable dans le secteur spatial. La construction d'une Europe de la recherche s'est appuyée sur des programmes-cadres de plus en plus intégrés dont le dernier en date concerne la période 2007-2013<sup>2</sup>. Ces programmes constituent les principaux instruments de l'UE en matière de financement de la recherche. L'Union a également entrepris la mise en place d'un Espace européen de la recherche lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. Cet Espace vise à réaliser un véritable marché intérieur de la recherche et développement et à coordonner et soutenir les politiques nationales.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que dans la version des traités qui précède le traité de Lisbonne, l'exclusion du principe de préemption n'existait pas de façon explicite pour le domaine de la recherche. L'UE avait une compétence pour assurer « *la*

<sup>1</sup> Singulier.

<sup>2</sup> 7ème programme-cadre adopté fin 2006 par la décision 1982/2006/CE du Conseil et du Parlement européen du 18 décembre 2006.

*promotion de la recherche et du développement technologique* » (article 3 du TCE). **Le traité de Lisbonne a donc introduit une spécification de la recherche (et de l'Espace) par rapport aux autres domaines de compétences partagées.** En réalité il n'a fait que retranscrire dans les textes la réalité de l'exercice par les institutions dans la pratique.

Au-delà de cette spécification, l'exclusion de ce principe de préemption dans le domaine spatial permet aux États membres et aux institutions de l'UE d'agir de façon parallèle « *sans que l'exercice de cette compétence [celle de l'Union] puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur* »<sup>1</sup>. **Ainsi, le fait que l'Union développe et exploite un programme de satellite d'observation n'interdit pas aux États de lancer un programme similaire au niveau national.** La Cour de justice<sup>2</sup> a d'ailleurs reconnu que, dans certains domaines, les compétences partagées « *n'appelaient pas une substitution de l'Union européenne ou des Communautés Européennes aux États, mais un complément apporté aux interventions de ces derniers pouvant agir parallèlement à l'action des institutions ou conjointement avec elles* »<sup>3</sup>. Cela a été le cas pour l'aide humanitaire et l'aide au développement. Or ces deux domaines de compétences peuvent être assimilés à la recherche et à l'Espace étant donné que le traité de Lisbonne leur octroie les mêmes caractéristiques<sup>4</sup> (§ 3 et 4 de l'article 4 du TFUE). L'action de l'UE dans le domaine spatial peut donc s'interpréter comme un complément à celles entreprises par les États membres. Le document de stratégie spatiale du gouvernement fédéral allemand, adopté par le ministère de l'Économie et de la Technologie le 30 novembre 2010, qualifie également l'Espace de compétence partagée parallèle.

Si la compétence de l'UE est complémentaire à celle des États membres, sa **légitimité à agir n'en est pas moins égale** et lui permet de **définir une politique européenne** comme c'est le cas en matière de la R&D. Dans ce domaine, l'Union et les États membres se sont concertés afin de coordonner leurs actions et d'intégrer au niveau national la stratégie européenne. Cette vision semble s'imposer au sein des institutions de l'UE. La Commission a affirmé, dans sa communication du 4 avril 2011, la nécessité d'établir un « *partenariat renforcé avec les États membres* »<sup>5</sup> et de « *coordonner les actions des États membres et d'assurer plus efficacement une telle complémentarité* ». Cette position est approuvée dans des termes voisins par le Conseil, qui souligne que « *le renforcement du rôle de l'Union dans la politique spatiale européenne va de pair avec l'intensification des interactions entre ces trois acteurs [UE, ESA, États membres] compte tenu de la complémentarité de leurs rôles et de leurs responsabilités* »<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 4, §3, du TFUE.

<sup>2</sup> CJCE, 30 juin 1993, Parlement/Conseil, Parlement/Commission, affaire C-181/91 et C-248/91, Rec., pp. I-3685, et CJCE, 2 mars 1994, Parlement/Conseil, affaire C-316/91, Rec., pp. I-625.

<sup>3</sup> Rideau (Joël), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6ème édition, Paris, L.G.D.J, 2010, p. 636.

<sup>4</sup> En effet dans ces quatre secteurs l'Union dispose « *d'une compétence pour mener des actions [...] sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur.* »

<sup>5</sup> Communication de la Commission, « *vers une stratégie spatiale de l'Union européenne au service de citoyen* », 4 avril 2011, COM(2011) 152, p.11.

<sup>6</sup> Conseil compétitivité, Conclusions du Conseil, « *vers une stratégie spatiale de l'UE au service du citoyen* », 31 mai 2011.

### *Une compétence principalement « opérationnelle »*

Il est également possible de qualifier la compétence de l'UE dans le domaine spatial de **compétence « opérationnelle » ou d'action** en opposition à une compétence normative ou législative. Elle devrait s'illustrer principalement par le biais du développement de programmes ou la mise en œuvre d'une politique de recherche spécifique et non par l'adoption de multiples directives ou règlements visant à aboutir à un encadrement réglementaire. Cette compétence est donc moins proche d'une compétence de production de norme que d'un pouvoir d'action et de coordination. Le texte de l'article 189 parle bien en effet de « **promouvoir des initiatives communes, de soutenir la recherche [...] et coordonner les efforts nécessaires pour l'exploration et l'utilisation de l'Espace** ». De même si l'on poursuit la comparaison avec le domaine de la recherche, l'article 180 donne la typologie des actions que l'Union peut entreprendre dans cette matière. On y retrouve la « mise en œuvre de **programmes de recherche** », la « **promotion de la coopération en matière de recherche** », les « diffusion et **valorisation des activités** » et la « **stimulation [...] de la mobilité des chercheurs** ». Une orientation est donc donnée dans les traités quant à l'objet principal de l'exercice de cette compétence.

Néanmoins, la capacité de production de normes n'est pas exclue en elle-même étant donné que **la compétence dans le domaine spatial permet à l'Union de légiférer et d'adopter des actes juridiquement contraignants** (article 2 § 2 du TUE). Cette analyse est confirmée par l'article 189, qui précise bien que le Conseil et le Parlement « **établissent les mesures nécessaires** » pour réaliser les objectifs de l'UE dans le domaine spatial. L'article ne précise pas quel type d'action cela recouvre. Cependant, il faut rappeler que cette capacité est limitée par l'impossibilité pour l'Union de procéder à une harmonisation des législations nationales dans le domaine des opérations spatiales (voir *infra*, Partie I, II, A). Cette exclusion de l'harmonisation n'est pas présente dans le domaine de la recherche. Il est possible de définir l'harmonisation comme une modification des dispositions législatives et réglementaires des États membres par un acte contraignant de l'UE (règlement, directive ou décision) et qui aboutit à une uniformisation de ces dispositions au sein de l'UE. Il existe différents degrés d'harmonisation. On citera **l'harmonisation complète**, qui peut prendre la forme d'un règlement (qui vise à une unification du droit) ou d'une directive d'harmonisation (qui lie les États quant au résultat à atteindre mais laisse une liberté quant aux moyens à utiliser). **L'harmonisation partielle** recouvre le cas des directives « nouvelle approche », qui constituent une nouvelle vision de l'harmonisation technique et de la normalisation. Ces directives ont pour objet d'uniformiser uniquement les points ou exigences essentiels. Il y a enfin **l'harmonisation minimale** ; celui-ci prend la forme de directives-cadres qui ont pour objectifs de définir un cadre juridique commun et des principes généraux sans toucher à l'édification de règles précises. Elles permettent de conserver une certaine diversité juridique entre les États.

Toute la question est donc de savoir ce que recouvre l'exclusion de l'harmonisation de l'article 189. Si l'harmonisation complète peut être facilement écartée, la solution est moins claire pour l'harmonisation partielle ou minimale. Ce seront l'exercice pratique par les institutions de l'UE et l'interprétation éventuelle de la compétence par la Cour de justice qui pourront définir clairement quels actes juridiques seront adoptés sur la base de cet article. L'UE pourra néanmoins toujours utiliser d'autres méthodes que l'harmonisation, comme la coordination, le développement de programmes, la



définition d'une politique industrielle propre à l'Espace, la promotion de la coopération entre les États, l'adoption de principes non contraignants...

*Une compétence partageant des caractéristiques d'une compétence d'appui mais ayant des potentialités élargies*

Il faut également noter que la compétence dans le domaine spatial partage certaines de ses caractéristiques **avec une compétence d'appui, de coordination et de complément** (définie à l'article 6 du TFUE). Trois éléments peuvent être avancés pour justifier cette analyse. Dans le domaine spatial, l'Union dispose d'une compétence pour « **mener des actions** » et « **mettre en œuvre des programmes** » (article 4§3 TFUE). Cette compétence n'empêche pas les États d'exercer la leur au niveau national (**exclusion du principe de préemption**), et l'**harmonisation** des droits nationaux des États membres est **interdite** (article 189 TFUE). Or l'article 2§5 du TFUE définit une compétence d'appui comme « une compétence pour **mener des actions** pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres, **sans pour autant remplacer leur compétence** dans ces domaines. Les actes juridiquement contraignant [...] **ne peuvent pas comporter d'harmonisation** des dispositions législatives ou réglementaires des États membres ». Il existe donc une similitude entre les caractéristiques de la compétence Espace et la définition de la compétence d'appui<sup>1</sup>.

**La compétence dans le domaine spatial est néanmoins qualifiée de compétence partagée, au titre de l'article 4.** Cette qualification sous-tend **un droit à agir de l'UE, égal à celui des États membres dans la définition d'une stratégie spatiale et une potentialité d'interprétation plus importante pour ce qui est de l'exercice de cette compétence.** Cela peut lui permettre d'aller au-delà d'une simple coordination, soutien ou promotion des actions des États membres. On peut citer l'exemple de la politique de recherche de l'Union, qui a pris de plus en plus d'importance, et qui vise désormais à mettre en cohérence et à intégrer les politiques et instruments nationaux et européens de R&D.

Pour conclure, le traité de Lisbonne a octroyé une compétence **directe** à l'Union dans le domaine spatial lui permettant d'intervenir dans tous les secteurs. Les traités lui offrent ainsi **une pleine légitimité** pour participer à la définition globale d'une stratégie européenne pour l'Espace. Il s'agit d'une **compétence partagée spécifique** lui permettant d'adopter des actes normatifs contraignants selon la procédure législative ordinaire. L'action de l'UE ne doit néanmoins pas déboucher sur l'harmonisation des législations nationales. Elle peut être assimilée dans une certaine mesure à la compétence en matière de recherche et développement où l'Union a déjà entrepris des actions de grande envergure. Cette compétence s'illustre principalement par l'adoption et le développement de programmes, et laisse une entière liberté aux États quant à l'exercice de leur compétence au niveau national.

**Il existe donc une double spécificité de l'Espace au niveau de l'UE.** Il existe d'abord une spécificité de la recherche et de l'Espace par rapport aux autres domaines de compétences partagées. Le traité de Lisbonne n'intègre pas ces deux

---

<sup>1</sup> Cette analyse est partagée par le Professeur Joël Rideau dans son ouvrage *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6<sup>ème</sup> édition, Paris, L.G.D.J., 2010, p. 639 : « il ressort des paragraphes 3 et 4 [de l'article 4 TFUE] que les domaines qu'ils visent ne font pas véritablement partie des compétences partagées au sens de l'article 2 mais relèvent plutôt de compétences d'appui ou complémentaires et paraissent donc plus proches des domaines visés par l'article 6 TFUE. »

secteurs dans la liste des compétences partagées classiques présente au § 2 de l'article 4 du TFUE. La recherche et l'Espace font l'objet d'un paragraphe à part où il est précisé que l'exercice des compétences de l'UE n'empêche pas les États d'exercer la leur. De plus, il existe une spécificité de l'Espace par rapport à la recherche étant donné que l'article 189 exclut l'harmonisation alors que ce type d'action n'est pas interdit dans les dispositions des traités relatives à la recherche.

## 1.2. Une délimitation de la compétence par la pratique

Les compétences de l'Union qui lui sont octroyées par les traités ne sont pas totalement figées. Dans tous les cas, elles doivent être délimitées par leur exercice pratique. C'est par ce biais que les capacités offertes et les limites réelles d'une compétence sont établies. Il en sera de même pour la compétence dans le domaine spatial.

### *Des méthodes pour interpréter la compétence de l'Union*

L'**exercice** de cette compétence par la Commission européenne et surtout son **interprétation** par la Cour de justice de l'Union (CJUE) permettront de répartir les rôles entre les différentes institutions dans le domaine spatial, notamment dans le domaine militaire. Cela permettra également de fixer la répartition des compétences entre l'UE et les États membres ainsi que la typologie des actes et actions possibles.

Il faut d'ailleurs rappeler qu'une action de l'UE doit dans tous les cas s'appuyer sur une base juridique valide. En l'absence d'une base juridique, il n'y a pas d'action possible. La délimitation des actions qui pourront se baser sur l'article 189 déterminera donc l'étendue du pouvoir de l'UE dans le spatial. Cette délimitation dépendra de la définition **des critères** qui permettent de juger de la pertinence de la compétence choisie. Il s'agit d'éléments **objectifs** notamment relatifs au but et au contenu de l'acte. La conviction d'une institution ne suffit pas à justifier le choix de la disposition qui doit pouvoir faire l'objet d'une interprétation jurisprudentielle. En pratique, cela signifie que le Conseil et le Parlement devront vérifier si les actes qui lui sont proposés par la Commission peuvent se justifier au regard de la finalité de l'article 189 et des pouvoirs que celui-ci octroie.

Au-delà de ces critères, **il existe des outils juridiques qui permettent, dans certaines conditions, d'augmenter les pouvoirs de l'Union européenne**, ou plutôt de les adapter à une finalité. Il est question ici de **l'article 352 du TFUE**. Cet article permet de dépasser les dispositions du traité par le biais d'actes adoptés par le Conseil. Il s'agit de pouvoirs d'action qui seraient attribués implicitement dans les traités mais qui n'apparaissent pas expressément dans les textes. La Cour de justice a encadré l'utilisation de cet article, notamment par rapport au respect des compétences attribuées dans le cadre de la PESC/PSDC. Toute la question est donc de savoir si l'UE pourra se baser sur cet article en combinaison avec l'article 189 pour **étendre ses compétences dans le domaine spatial en se basant sur les objectifs affichés dans le traité relatif à l'élaboration d'une politique spatiale européenne**.

De même la Cour de justice pourra être amenée à interpréter la compétence issue de l'article 189. Elle pourra être saisie par le biais d'un recours en manquement (contre un État ou contre la Commission) ou par le biais d'une question préjudicielle (posée par une juridiction nationale). Plusieurs **méthodes d'interprétation peuvent être**

utilisées par la CJUE pour délimiter ou adapter la compétence de l'UE sur les questions spatiales. L'intention des auteurs des traités, qui s'illustre dans les travaux préparatoires et dans les minutes de la Conférence intergouvernementale, constitue un des éléments utilisés par la Cour de justice pour éclaircir la nature des compétences octroyées. De même, l'application de la notion de l'« effet utile » par la CJUE a joué en faveur de l'UE dans d'autres domaines en lui permettant d'étendre ses compétences. En effet, la Cour s'est appuyée sur la nécessité d'accorder aux institutions européennes des pouvoirs qui sont nécessaires à la garantie de la pleine effectivité d'une disposition du traité. Ainsi, la Commission pourra invoquer la nécessité d'élaborer une politique spatiale européenne pour justifier des actes plus ou moins contestables au regard de l'article 189.

Enfin, l'Interprétation téléologique et systémique est une méthode souvent utilisée par la Cour dans le domaine des libertés de circulation ; elle a permis de développer une jurisprudence dite constructive. La Cour utilise une technique d'interprétation juridique proche de l'article 352 du TFUE, qui s'inscrit lui aussi dans une perspective téléologique. Cette méthode consiste à faire référence aux objectifs généraux visés dans les premiers articles des traités et tient compte de la finalité des dispositions à interpréter et de leurs objectifs particuliers.

### *Une conséquence pour la politique spatiale de défense*

L'ensemble de ces méthodes d'interprétation et outils juridiques offre un réel intérêt pratique. Ils peuvent permettre dans certaines conditions que **des programmes spatiaux ayant des implications militaires se basent sur l'article 189 et échappent donc aux dispositions contraignantes de la PSDC** (Politique de sécurité et de défense commune). L'article 40 du TUE (Traité sur l'Union européenne) protège normalement la PESC et la PSDC face aux atteintes qui découleraient de la mise en œuvre des autres politiques de l'Union. Le but étant de préserver les règles de vote spécifique (unanimité) et les attributions des institutions dans ce domaine (rôle central du Conseil). Il faut se baser sur l'interprétation faite par la Cour de justice, notamment par rapport à l'utilisation de l'article 352 du TFUE, pour déterminer dans quelles conditions un acte peut être considéré comme empiétant sur la compétence PESC/PSDC. L'affectation de cette compétence par un acte pris sur la base de l'article 189 pourra faire l'objet d'un recours devant la CJUE. **Il s'agit donc de déterminer la frontière entre les domaines de compétences** tels qu'ils ressortent des traités.

À la condition d'être suivie et appuyée par la jurisprudence de la CJUE, la Commission pourra étendre le champ de sa propre compétence et donc intervenir dans des domaines où une interprétation purement littérale ne l'aurait pas autorisée à agir. **Il est ici question de la capacité d'action de la Commission dans le domaine de la sécurité en général et du spatial militaire en particulier.** En tout état de cause, le Conseil devra valider la prise de position de la Commission, car il faut rappeler que c'est lui (avec le Parlement européen) qui adopte les décisions, la Commission n'ayant qu'une capacité de proposition et d'exécution.

### *La capacité de proposition de la Commission dans le domaine spatial militaire*

La PSDC obéit à un modèle de fonctionnement différent qui découle d'une volonté de conserver la spécificité de cette politique et de préserver la capacité de contrôle des

États membres. Ainsi, au regard de l'article 24 du TUE (Traité sur l'Union européenne), la politique étrangère et de sécurité commune (dont fait partie la PSDC) est « *définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil qui statuent à l'unanimité* ». **Les États membres et le Haut Représentant sont chargés de son exécution.** Ce dernier peut pour cela s'appuyer sur le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) qu'il dirige. La Commission possède un pouvoir très limité, elle ne peut saisir le Conseil que si elle est soutenue par le Haut Représentant.

Néanmoins, la Commission s'est déjà saisie des problématiques liées à la défense spatiale, qui pourtant selon la lettre des traités devraient relever exclusivement du Conseil, du Haut Représentant et de l'AED (l'Agence européenne de défense). **On peut noter cette implication dans les questions de défense dans les conclusions du 7<sup>ème</sup> Conseil Espace du 25 novembre 2010<sup>1</sup>** qui réunit le Conseil de l'UE et le Conseil de l'ESA. Les deux Conseils (et à travers eux les États membres) appellent la Commission, mais également l'ESA et l'AED, à proposer des solutions pour déterminer les besoins de l'Europe vis-à-vis des moyens satellitaires de **gestion de crises**. Il lui est également demandé de réfléchir aux synergies possibles entre les capacités spatiales **civiles et militaires** afin de déterminer les investissements nécessaires au développement de capacités européennes venant en complément des moyens nationaux.

De même, dans ses différentes communications sur le domaine spatial, notamment dans la plus récente en date du 4 avril 2011<sup>2</sup>, la Commission a adopté une vision intégrée de la politique spatiale européenne. Elle traite aussi bien des questions liées à la politique industrielle et à la gouvernance au sein de l'ESA que de la **coordination des capacités militaires** des États membres dans le domaine spatial, notamment dans le cadre du GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*).

On peut donc observer une forte implication de la Commission dans **la phase de définition des besoins** des programmes civils et militaires au niveau européen, que ce soit au regard de la sécurité civile mais également au regard des actions extérieures de l'Union.

#### *Les différents scénarios d'intervention de l'UE dans le domaine spatial militaire*

L'intervention de l'UE dans le domaine spatial militaire peut prendre deux formes : le développement de programmes duaux dans le cadre de l'article 189 tels que l'utilisation de programmes civils en cours de développement pour des objectifs ou des besoins militaires (Galileo, GMES), et le développement de programmes duaux et militaires dans le cadre de la PSDC. La notion de dualité découle de l'utilisation qui est faite du système.

Au regard des traités, il est justifié que **des programmes d'utilisation duale soient développés dans le cadre de l'article 189** avec pour conséquences l'application de la règle de la majorité qualifiée au Conseil ainsi que la codécision avec le Parlement européen. Cela suppose également un rôle important de la Commission dans la gestion future du projet. On peut citer ici l'exemple de Galileo et de GMES, où la Commission possède un rôle de co-initiateur (avec l'ESA) et de responsable des

---

<sup>1</sup> 7th Space Council, Brussels, "*Global challenges: taking full benefit of European space system*" du 25 novembre 2010.

<sup>2</sup> Communication de la commission, « Vers une stratégie spatiale de l'Union européenne au service du citoyen », 4 avril 2011, COM(2011) 152.

questions politiques et de l'exécution générale des systèmes. Enfin un financement du programme par le budget de l'UE semble s'imposer dans ce cadre. La Commission européenne pourra invoquer les différents outils juridiques que nous avons présentés plus haut (effet utile, finalité, article 352 du TFUE...) afin de justifier la compétence de l'UE à traiter de ces programmes duaux dans le cadre de l'article 189. Elle devra enfin faire valoir que **l'utilisation principalement civile du système prime sur l'utilisation militaire minoritaire**. C'est à cette seule condition qu'un tel programme d'utilisation duale pourrait être basé sur cet article. L'usage et les principaux utilisateurs du système spatial sont donc des critères primordiaux pour déterminer la base juridique et le système de gouvernance qui sera adopté. Pour ce qui est de **l'utilisation à des fins militaires** (dans le cadre des missions PESC et PSDC ou dans le cadre national) des programmes spatiaux de l'UE, **leur utilisation implique notamment une adaptation du système pour son emploi opérationnel par les forces armées, une prise en compte des exigences et des spécificités de la défense, et une sécurisation du système et des données**.

**Les programmes purement militaires devront eux aussi être mis en œuvre dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune** qui fonctionne selon un modèle proche de celui de l'intergouvernemental (unanimité, rôle central du Conseil et des États membres, rôle limité des organes supranationaux...). Le Conseil sera donc habilité à agir et pourra pour cela s'appuyer sur l'AED et sur le Haut Représentant.

Dans ce cadre, le débat porte sur **la possibilité de financer de tels programmes sur le budget de l'Union et sur le degré d'implication des institutions de l'UE dans la gouvernance et la gestion du système**. La question du financement dépend de l'interprétation de l'article 41 § 2 du TUE qui dispose que « *les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre du présent chapitre [sur la PESC] sont également à la charge du budget de l'Union, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité* ». Le sens de cette disposition soulève une série de questions relatives à l'interprétation de la notion d'« opération ». L'enjeu est de déterminer si elle couvre le financement de capacités militaires opérationnelles ou si elle se limite à l'opération dans le sens de mission de terrain. La notion d'opération doit-elle se comprendre comme toute action ou intervention de l'UE dans le domaine de la défense ou comme une mission militaire de type « opération extérieure », limitée dans le temps et sur un terrain géographique précis. Or, **la CJUE ne pourra pas interpréter cette disposition** car elle ne possède pas la compétence pour le faire. Selon la signification et la portée qui sera donnée à cette mesure, les États membres détermineront si un financement de l'UE pourra être dégagé ou si les futurs programmes devront se baser uniquement sur des fonds en provenance des budgets nationaux (dans le cadre de l'AED).

La question de **l'implication de l'UE dans le contrôle et la gouvernance d'un système spatial militaire pose également problème**. Deux scénarios sont à envisagés. Les États peuvent accepter que l'UE ait un accès direct aux données issues du système, voire qu'elle effectue la répartition des données et de la programmation entre les États membres. Mais l'UE peut également, même si elle participe à son financement, se contenter d'un rôle de coordination en laissant le contrôle du système aux autorités nationales. Celles-ci peuvent, par ailleurs, confier la gestion à une structure ad hoc extérieure à l'UE.

Cette division entre d'un côté systèmes civils et systèmes d'utilisation duale (basés sur l'article 189) et, de l'autre, systèmes militaires (développés dans le cadre de la PSDC) ne constitue pas une situation figée. **L'important est de montrer la prééminence du civil sur le militaire pour justifier l'emploi de l'article 189.** Cela suppose une orientation ou réorientation du programme vers un but civil ou commercial avec le risque de l'inadaptation des systèmes a posteriori pour répondre à des besoins militaires. En effet, les spécificités liées à la défense doivent être prises en compte dès la phase de développement du système or cette prise en compte au niveau de la définition d'un programme est politiquement difficile à justifier si l'on met en avant la nature principalement civile ou commerciale d'un système afin de justifier l'emploi de l'article 189 et le financement sur le budget de l'UE. **Il n'existe donc pas de bases juridiques totalement satisfaisantes pour aborder la dualité au sein des traités de l'Union.** Des solutions juridiques restent possibles mais peuvent être la source de complications politiques, techniques et opérationnelles.

En tout état de cause, le Conseil conserve un rôle central sur ces questions. En effet rien ne pourra se faire sans son assentiment. **Les États possèdent donc la capacité de déterminer le champ d'application de l'article 189** en suivant ou non la position de la Commission sur les programmes duaux. L'application de la règle de la majorité qualifiée ne change pas fondamentalement cette situation de fait : les règles de vote favorisent les États dotés d'une population importante, qui sont aussi les principales puissances spatiales du continent européen (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Espagne). De même l'un de ces États pourrait constituer une minorité de blocage pour empêcher l'adoption d'un acte. Enfin, il est politiquement improbable d'engager un programme contre l'avis de l'un de ces États. Si le Conseil fait souvent usage de conclusions pour donner des orientations, celles-ci s'adoptent, par tradition, à l'unanimité. **Ce système de vote permet aux puissances spatiales de conserver leur capacité de décision et d'influence** tout en évitant qu'un petit État, n'ayant pas d'intérêts particuliers dans le domaine spatial, bloque la prise de décision en faisant jouer un droit de veto.

*Les questions de sécurité liées à l'intervention de l'UE dans le spatial et dans le spatial militaire*

**L'utilisation des systèmes spatiaux au niveau européen et l'intégration d'un volet de défense** dans des programmes spatiaux basés à l'origine sur une gouvernance civile **ont des implications en termes de sécurité.** Il s'agit en réalité de la question générale de **la coexistence du civil et du militaire au sein d'un même programme** qui répondent chacun à des exigences et à des principes de fonctionnement différents. En matière de politique de diffusion de données, cette coexistence est d'autant plus complexe qu'elle implique un possible partage d'informations sensibles entre les différents partenaires du programme. Il conviendra par ailleurs de s'interroger sur les meilleurs moyens pour assurer l'intégrité et la sécurité de capacités spatiales sensibles.

L'implication de l'UE dans le domaine spatial militaire nécessitera une évolution au regard de **la politique de sécurisation des données et des systèmes.** Ceci passe par une révision de la politique de diffusion des données adoptée par les institutions européennes, notamment la Commission. Cette sécurisation doit permettre une protection des moyens spatiaux contre des utilisations malveillantes. Une adaptation des programmes GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*) et Galileo, placés sous gouvernance civile, sera nécessaire pour permettre leur potentielle

utilisation dans un cadre militaire ou de gestion de crise. De tels processus sont déjà en cours pour le programme Galileo notamment pour son signal destiné aux pouvoirs publics, le signal PRS (*Public Regulated Service*).

### *Les conséquences institutionnelles sur les relations entre l'ESA et l'UE*

Ces questions peuvent paraître limitées à un débat interne à l'UE mais **elles ont en réalité des conséquences directes sur les relations avec l'ESA** étant donné qu'elles détermineront le champ de coopération entre les deux organisations dans le domaine militaire. Elles auront un impact important d'un point de vue institutionnel.

Dans l'hypothèse où l'ESA reste une organisation indépendante, la délimitation de la frontière entre les différents domaines de compétence de l'UE détermineront avec quelle institution l'ESA sera amenée à coopérer dans le cadre des programmes duaux et militaires : la Commission, le Conseil ou l'AED.

Dans l'hypothèse d'une intégration de l'ESA (voir, *infra*, Partie II, II, C, 2), la question de la division entre le domaine civil et le domaine de la défense dans les traités sera dimensionnant en ce qui concerne la nature de la future agence. De quelle institution la nouvelle entité résultant de l'intégration de l'ESA devra-t-elle dépendre ? Si cette dernière dépend uniquement de la Commission, elle ne sera pas habilitée à traiter des programmes de défense spatiale (à la différence des programmes duaux susmentionnés) **qui resteront dans le champ de compétence de l'AED**. Si au contraire elle dépend uniquement du Conseil, elle pourra traiter de ces questions mais ne pourrait être l'entité de mise en œuvre des programmes spatiaux communautaires, i.e. découlant de **l'article 189**. Ce dernier donne en effet à la Commission une compétence dans le domaine spatial ; l'agence sensée mettre en pratique la politique spatiale serait soustraite de son contrôle.

## 2. Deux problématiques spécifiques dans l'exercice de cette compétence

Comme cela a déjà été indiqué, l'étendue de la compétence de l'UE dans le domaine spatial dépendra également de l'exercice de celle-ci. Parmi les différentes interrogations que soulève l'application pratique de l'article 189, deux sont particulièrement importantes au regard de leurs conséquences dans le développement des opérations spatiales au niveau européen. Ainsi, la capacité pour l'UE d'intervenir et de traiter des questions de relations extérieures dans le domaine spatial a des conséquences directes sur la répartition de la responsabilité dans le cadre d'un programme (A). De même, il peut être pertinent de revenir sur l'exclusion de l'harmonisation afin de définir clairement les contours de l'interdiction et ses conséquences potentielles (B).

## 2.1. Une compétence externe dans le domaine spatial : s'affirmer sur la scène internationale

Si l'UE entend conduire des opérations spatiales, une reconnaissance des obligations découlant des traités onusiens s'impose. Précisons que le traité de l'Espace<sup>1</sup> ne permet pas aux organisations internationales d'en devenir parties en raison de l'opposition de l'ex-URSS au moment de sa rédaction, ne souhaitant pas placer les organisations internationales sur un pied d'égalité juridique avec les États. L'article XIII du traité prévoit toutefois que ses dispositions s'appliquent aux activités conduites par les États dans le cadre d'organisations internationales. Un compromis fut trouvé pour les autres traités spatiaux afin de permettre aux organisations internationales de déclarer accepter les droits et les obligations contenues dans les textes à défaut de possibilité de ratification. Ainsi, aujourd'hui l'ESA a déclaré accepter les obligations de l'Accord sur les astronautes de 1968<sup>2</sup>, de la Convention sur la responsabilité de 1972<sup>3</sup> ; la Convention sur l'immatriculation de 1975<sup>4</sup> mais pas l'Accord sur la Lune<sup>5</sup>. Une condition doit être remplie pour qu'une organisation internationale puisse effectuer une telle déclaration : la moitié des membres de l'organisation doit être partie à la convention en question et au traité de l'Espace.

La question est donc de savoir si l'UE possède la compétence pour faire de même. Il faut rappeler que avant d'obtenir une compétence dans le domaine spatial, l'Union intervenait déjà **indirectement** dans le domaine des relations extérieures. Soulignons que, l'ESA ayant exprimé le souhait de conclure certains accords commerciaux dans le cadre de l'OMC, la Commission a rappelé que l'Agence n'avait pas la compétence pour le faire ; celle-ci appartenait à l'Union au titre de sa politique industrielle et de sa politique commerciale commune. La question est donc désormais de déterminer si elle peut **directement** agir au niveau des relations extérieures au titre de sa compétence dans le domaine spatial.

Tableau 5 - Statut des États membres de l'UE au regard des traités spatiaux

Pays	Traité de l'Espace 1967	Accord sur les astronautes 1968	Convention sur la responsabilité 1972	Convention sur l'immatriculation 1975	Accord sur la Lune 1979
Allemagne	R	R	A	R	-
Autriche	R	R	R	R	R
Belgique	R	R	R	R	A
Bulgarie	R	R	R	R	-
Chypre	R	R	R	A	-

<sup>1</sup> 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 (annexe de la résolution 2222 (XXI) de l'Assemblée générale), ouvert à la signature le 27 janvier 1967.

<sup>2</sup> Accord sur le sauvetage des astronautes, le retour des astronautes et la restitution des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique (annexe de la résolution 2345 (XXII) de l'Assemblée générale, ouvert à la signature le 22 avril 1968.

<sup>3</sup> Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux (annexe de la résolution 2777 (XXVI) de l'Assemblée générale), ouverte à la signature le 29 mars 1972.

<sup>4</sup> Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'Espace extra-atmosphérique (annexe de la résolution 3235 (XXIX) de l'Assemblée générale), ouverte à la signature le 14 janvier 1975.

<sup>5</sup> Accord régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes (annexe de la résolution 34/68), ouvert à la signature le 18 décembre 1979.



Danemark	R	R	R	R	-
Espagne	A	A	A	A	-
Estonie	-	-	-	-	-
Finlande	R	R	R	-	-
France	R	A	A	R	S
Grèce	R	R	R	A	-
Hongrie	R	R	R	R	-
Irlande	R	R	R	-	-
Italie	R	R	R	A	-
Lettonie	-	-	-	-	-
Lituanie	-	-	-	-	-
Luxembourg	R	S	R	-	-
Malte	-	S	A	-	-
Pays-Bas	R	R	R	A	R
Pologne	R	R	R	R	-
Portugal	A	R	-	-	-
République tchèque	Su	Su	Su	Su	-
Roumanie	R	R	R	-	S
Royaume-Uni	R	R	R	R	-
Slovaquie	Su	Su	Su	Su	-
Slovénie	-	Su	Su	-	-

A : Accession (État partie) ; R : Ratification (État partie) ; S : Signature (État non partie) ; Su : Succession d'État (État partie).

### ***Les fondements de la compétence***

Depuis le traité de Lisbonne, l'Union européenne a une personnalité juridique propre et indépendante de celle de ses États membres, ce qui lui donne la possibilité de négocier et de conclure des accords internationaux. Cependant, cette capacité dépend de la nature des compétences qu'elle possède dans chaque domaine. L'Union n'est pas habilitée à effectuer les mêmes actions sur le plan international dans tous ses domaines d'intervention, ceci au nom du **principe d'attribution de compétences**. Au regard de ce principe fondateur, l'Union ne peut agir que si les États membres ont accepté de lui octroyer par le biais des traités un transfert de souveraineté sur ces questions. Ainsi chaque action de l'Union doit se fonder sur une base juridique valide et légitime.

Dans le domaine spatial, l'article 189 du TFUE donne à l'UE une compétence sur le plan interne, mais rien n'est indiqué sur sa capacité à conclure des accords avec des États tiers sur le plan externe. Néanmoins, la formule selon laquelle le Conseil et le Parlement « établissent les mesures nécessaires » pour assurer les objectifs d'une politique spatiale européenne peut être l'objet d'une interprétation extensive visant à considérer que l'Union possède une compétence dans les relations extérieures. Une telle interprétation résulte de **la théorie des « pouvoirs implicites »**<sup>1</sup> développée par la Commission et validée par la Cour de justice, qui estime qu'à partir du moment où l'Union possède une compétence dans un domaine et exerce cette compétence sur le plan interne elle possède une même compétence pour exercer ces pouvoirs sur le plan externe. Il s'agit du **principe de l'alignement des compétences externes sur les compétences internes**.

Cette jurisprudence a depuis été codifiée dans les traités à l'article 3 § 2 du TFUE par le traité de Lisbonne et dans un nouvel *article 216* du TFUE qui autorise l'Union à

<sup>1</sup> Cette théorie a été appliquée pour la première par la Cour de justice dans l'affaire « AETR », CJCE, 31 mars 1971, affaire 22/70, *Commission contre Conseil*, Rec. p. 263.

conclure des accords lorsque les traités le prévoient (ce qui n'est pas le cas de *l'article 189*) ou lorsque la conclusion de l'accord est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs de l'UE. Cette possibilité peut être également prévue par un acte juridiquement contraignant. Ainsi la compétence de l'Union peut aller au-delà de ce qui est expressément prévu dans les traités.

L'Union pourra donc justifier de sa nécessité à mettre en œuvre la politique spatiale européenne pour invoquer une compétence pour conclure des traités internationaux avec des États tiers ou des organisations internationales. **Elle semble donc posséder logiquement une compétence sur le plan externe dans le domaine spatial.**

### *Les conséquences pratiques de la compétence*

Au regard de sa compétence externe, l'Union aurait donc la possibilité de reconnaître les obligations issues des traités spatiaux. Pourtant, rien ne semble indiquer qu'elle semble vouloir le faire. **La non-reconnaissance de ces traités**, notamment la Convention sur la responsabilité de 1972, **aura des conséquences importantes en cas de dommages causés par un objet spatial construit et lancé dans le cadre d'un programme de l'Union européenne.** En effet, si l'UE déclare accepter les obligations découlant de la Convention sur la responsabilité, elle pourrait être considérée comme responsable en cas de dommage causé par un objet qu'elle opère. Cette situation risque de se présenter pour les programmes phares de l'Union, Galileo et GMES, qui prévoient le développement et le lancement d'objets spatiaux. Or l'Union sera propriétaire des actifs spatiaux notamment pour les satellites de Galileo. Si l'UE ne souhaite pas déclarer son acceptation, la responsabilité rejaillirait, en cas de dommage, sur ses EM, notamment la France (les satellites étant tirés depuis Kourou), ce qui signifie un transfert des risques vers les États membres de l'UE pour un système dont ils ne sont pas propriétaires et qu'ils ne contrôlent pas directement.

Par le biais de cette compétence externe, **l'Union européenne pourrait également s'affirmer comme une force de proposition pour le développement du droit international de l'Espace** à travers des initiatives comme le projet de Code de conduite de l'Union européenne sur les opérations spatiales du 8 décembre 2008. Il s'agit d'un instrument juridique non contraignant qui se présente comme une alternative à la proposition de la Chine et de la Russie visant à adopter un traité international sur la prévention d'une course aux armements dans l'Espace. Le Code se base sur la **souscription volontaire des États** qui n'ont aucune obligation légale de respecter ses dispositions. Ce document hybride traite aussi bien des questions de **sécurité** dans l'Espace (sanctuarisation de l'Espace) que de **sûreté** des activités spatiales (régulation du trafic spatial). Il officialise ainsi les bonnes pratiques en matière de trafic spatial pour éviter les collisions, les interférences et les manœuvres dangereuses. L'un des objectifs principaux du Code étant de limiter la production de débris, il prohibe également la **destruction totale ou partielle d'un objet spatial dans l'Espace, directement ou indirectement sauf cas de légitime défense.** Ce document constitue une illustration pratique de la capacité de proposition de l'UE dans le domaine de la sécurité des activités spatiales. Il souligne également un rapport de force institutionnel au sein même de l'Union européenne. En effet, le Code de conduite constitue une initiative du Conseil, la Commission ayant été exclue de l'élaboration du texte alors même qu'elle avait revendiqué sa compétence. Le Conseil a considéré que le texte traitait également de désarmement, ce qui justifiait sa

compétence au nom des dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune.

Enfin, l'UE peut demander à avoir un siège d'observateur au Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique (CUPEEA) de l'ONU.

## 2.2. Une harmonisation des législations nationales : une nécessité pour structurer le marché intérieur

Sur le plan du droit matériel, face à la multiplication des législations spatiales nationales sur les opérations spatiales<sup>1</sup>, l'Union européenne peut apparaître comme le cadre privilégié pour uniformiser les réglementations relatives au contrôle des activités spatiales et au respect de certaines obligations de sécurité. Une directive d'harmonisation constituerait un outil utile pour ces problématiques.

### *Une capacité acquise pour le droit des applications spatiales*

Il faut rappeler que rien n'interdit à la Commission de proposer des dispositions d'harmonisation concernant le secteur spatial en se fondant sur d'autres articles des traités. **Elle peut réglementer directement ou indirectement le droit des applications spatiales** du fait de sa compétence dans les domaines de l'environnement, des transports, de l'agriculture, des services de médias audiovisuels et des télécommunications.

L'Union européenne a ainsi pris une série d'actions visant à harmoniser directement ou indirectement le droit des applications spatiales.

### *Harmonisation directe*

Dès 1984, la Communauté européenne avait marqué son intérêt pour **la réalisation d'un Espace audiovisuel européen** en publiant, le 14 juin, le Livre vert sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion, **notamment par satellite et par câble**<sup>2</sup>. Ce document a servi de base à l'élaboration de la Directive du Conseil du 3 octobre 1989 dite « Directive télévision sans frontières »<sup>3</sup> (ci-après dénommée « Directive TSF »). À une époque où le positionnement des États face à la circulation internationale des programmes, notamment par satellite, n'est pas clair, l'Europe a décidé d'affirmer son attachement à la liberté de réception et de retransmission. Le texte tranche ainsi avec la résolution des Nations unies du 10 décembre 1982, sur la télévision par satellite<sup>4</sup>, par laquelle les États, à une écrasante majorité, ont organisé un système de contrôle préalable des émissions internationales.

---

<sup>1</sup> Voir notamment, la loi n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales, *Journal officiel* n° 129 du 4 juin 2008.

<sup>2</sup> COM(84) 300, *Bulletin des Communautés européennes*, n° 5, 1984, p. 13.

<sup>3</sup> Directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, document 389L0552, *JOCE*, n° L 298 du 17 octobre 1989 p. 23.

<sup>4</sup> Résolution 37/92 sur les Principes régissant l'utilisation par les États de satellites artificiels de la Terre aux fins de la télévision directe internationale.

Le texte européen s'articule autour de trois grandes séries de principes qui s'appliquent sous le contrôle du pays d'origine : **la liberté de réception et de retransmission, les obligations culturelles**, notamment à travers l'établissement de quotas de diffusion et l'harmonisation des règles relatives aux contenus des programmes. Il a fait l'objet d'une récente modification par l'adoption de la Directive dite « Services de médias audiovisuels sans frontières »<sup>1</sup> en vue d'une adaptation aux évolutions du secteur audiovisuel. Cette politique audiovisuelle ambitieuse de l'Europe, reposant sur les utilisations des satellites, a favorisé l'émergence d'opérateurs spatiaux et permis de soutenir l'industrie spatiale européenne. En effet, la Directive TSF a largement contribué au succès de SES Astra ou d'Eutelsat tout en permettant à d'autres pays de se doter de systèmes propres (Hispasat en Espagne ; Hellasat en Grèce et à Chypre). Or ces entreprises sont devenues les clients privilégiés des fabricants de satellites Astrium et Thales Alenia Space, et du fournisseur de service de lancement Arianespace. La télévision par satellite demeure aujourd'hui le principal vecteur du marché spatial commercial sur lequel repose l'industrie européenne, en l'absence d'un nombre suffisamment important de commandes gouvernementales.

**Quelques années plus tard l'Europe s'attaque au chantier de la libéralisation et de l'harmonisation du marché des télécommunications** avec la publication du Livre vert sur le développement du marché commun des services et des équipements de télécommunications du 30 juillet 1987<sup>2</sup>. Il est décidé **une libéralisation progressive** par secteur avec une ouverture complète du marché en 1998. Le marché des télécommunications par satellite n'a pas échappé au processus. La libéralisation des communications par satellite a d'abord donné lieu à la publication du document du 20 novembre 1990 dénommé : « Vers des systèmes et des services à l'échelle de l'Europe - Livre vert sur une approche commune dans le domaine des communications par satellites dans la Communauté européenne<sup>3</sup> ». Les conclusions du Livre vert ont été reprises dans la directive 94/46/CE de la Commission du 13 octobre 1994 concernant en particulier les communications par satellite<sup>4</sup>. En 2002, le droit européen des télécommunications a été refondu dans un ensemble de documents plus connus sous l'expression « paquet télécom ». Le « paquet télécom » est composé de cinq directives de base qui ont été adoptées en 2002 : la directive dite « cadre »<sup>5</sup> ; la directive dite « autorisation »<sup>6</sup> ; la directive dite « accès »<sup>7</sup> ; la directive dite « service universel »<sup>8</sup> et la directive dite « vie privée et communications

---

<sup>1</sup> Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (JOUE L 332, 18 décembre 2007, p. 27).

<sup>2</sup> COM (1987) 290.

<sup>3</sup> COM [90]490.

<sup>4</sup> JOCE n° L 268, 19 oct. 1994, p. 15.

<sup>5</sup> Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et les services de communications électroniques, JOCE, n° L 108, 24 avril 2002, p. 33.

<sup>6</sup> Directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques, JOCE, n° L 108, 24 avril 2002, p. 21.

<sup>7</sup> Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, JOCE, n° L 108, 24 avril 2002, p. 7.

<sup>8</sup> Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, JOCE, n° L 108, 24 avril 2002, p. 0051.

électroniques »<sup>1</sup> et de textes complémentaires dont la directive dite « R&TTE » de 1999<sup>2</sup> ; la décision dite « spectre radioélectrique » de 2002<sup>3</sup> et la directive dite « concurrence » de 2002<sup>4</sup>. Le « paquet télécom » a été modifié par trois textes adoptés le 25 novembre 2009<sup>5</sup>. Ce nouveau droit européen des télécommunications, devenu « droit des communications électroniques » s'applique indistinctement à l'ensemble des réseaux et des services **y compris satellitaires**. Il en résulte une définition de règles harmonisées pour l'établissement et l'exploitation des réseaux à satellites et des stations terriennes associées, notamment pour l'accès au spectre.

### *Harmonisation indirecte*

Par ailleurs une série de textes relatifs à **la protection des données personnelles** intéresse les applications de la géolocalisation par satellite. Ainsi, la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données<sup>6</sup>, fixe les principes de base en matière de traitement des données à caractère personnel : information et consentement préalables de toute personne concernée par le traitement de données ; instauration par les États d'autorités de surveillance en matière de traitement des données à caractère personnel ; transfert des données dans des pays tiers uniquement si un niveau adéquat de protection est garanti par la loi ou par contrat. Elle est complétée par la directive « vie privée et communications électroniques » précitée, qui pose **des règles spéciales pour le traitement des données de géolocalisation et les services pouvant être fournis sur la base de ces données**.

Enfin, l'UE est intervenue dans le domaine du **contrôle des exportations des biens sensibles tels que les biens dits à « double usage »**. Ce contrôle a des incidences sur le marché des technologies spatiales. Ces biens ne sont pas considérés comme des matériels de guerre mais ils sont tout de même soumis à un régime strict de contrôle étant donné qu'ils peuvent être l'objet d'une utilisation tant civile que militaire.

---

<sup>1</sup> Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, JOCE, n° L 201, 31 juillet 2003, p. 37.

<sup>2</sup> Directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 1999, concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité, JOCE n° L 091, 7 avril 1999, p. 10.

<sup>3</sup> Décision n° 676/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire pour la politique de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne, JOCE n° L 108, 24 avril 2002, p. 1.

<sup>4</sup> Directive 2002/77/CE de la Commission du 16 septembre 2002 relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques, JOCE n° L 249/21, 17 septembre 2002, p. 21.

<sup>5</sup> Directive 2009/140/EC du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, et 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques ; Directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, la directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs ; Règlement du Parlement européen et du Conseil instituant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ainsi que l'Office (textes publiés au JOUE le 18 décembre 2009).

<sup>6</sup> JOCE n° L 281, 23 nov. 1995, p. 31.

Cette intervention a pris la forme du règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil, du 22 juin 2000. L'Union s'est basée sur l'ancien article 133 du TCE qui lui octroyait une compétence dans le domaine de la politique commerciale. Ce règlement a institué un **régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et des transits de biens et technologies à double usage**<sup>1</sup>. Il est venu harmoniser les différentes législations nationales. Or la plupart des technologies spatiales sont classifiées dans le règlement mais également dans différentes conventions internationales comme étant des biens à double usage. Le domaine spatial est donc là aussi l'objet d'une intervention indirecte de l'UE qui a pris la forme d'une harmonisation.

### *Une capacité souhaitable pour le droit des opérations spatiales*

Pour **les opérations et les activités spatiales**, l'article 189 §. 2 exclut clairement la possibilité de recourir à l'harmonisation : « *Le Parlement européen et le Conseil [...] établissent les mesures nécessaires, qui peuvent prendre la forme d'un programme spatial européen, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.* » Ce droit des opérations spatiales représente le cœur de ce qui constitue le droit de l'Espace. Il s'agit **principalement des questions de responsabilité et de contrôle des activités spatiales**. Cette disposition constitue la différence fondamentale entre l'article 189 - issu du traité de Lisbonne - et l'article III-254 de la défunte Constitution européenne qui ne contenait pas une telle exclusion.

**Tableau 6 – Législations spatiales nationales des États membres de l'UE**

Belgique	2005	Loi relative aux activités de lancement, d'opération de vol ou de guidage d'objets spatiaux
Espagne	1995	Royal decree establishing in the Kingdom of Spain of the Registry foreseen in the Convention adopted by the United Nations General Assembly on 2nd November 1972
France	2008	Loi relative aux observations spatiales
Pays-Bas	2006	Rules Concerning Space Activities and the Establishment of a Registry of Space Objects
Norvège	1969	Act on Launching Objects from Norwegian Territory into Outer Space
Suède	1982	Act on Space Activities
Royaume-Uni	1986	Outer Space Act

La question de l'harmonisation ne constitue pas la question centrale en ce qui concerne la problématique de l'intervention de l'UE dans le domaine spatial. En effet, l'action de l'UE se concentre sur la politique industrielle. **Ainsi, l'achèvement du marché intérieur par le biais d'un rapprochement des législations spatiales nationales n'est pas déterminant pour la réalisation des objectifs européens**, contrairement au secteur des télécommunications. Toutefois, il conviendra de s'interroger sur l'intérêt d'une telle harmonisation pour éviter **des distorsions de concurrence dues à deux disparités**. La première oppose les États ayant une législation spatiale comme la France à ceux qui n'en n'ont pas, à l'image du Luxembourg, impliquant un traitement différent des opérateurs de satellite établis dans chacun des deux pays. La seconde oppose les États ayant une législation stricte

<sup>1</sup> JOUE L 159 du 30.6.2000, pp. 1-215.

comme la France à ceux ayant une législation laxiste pour attirer les entreprises, à l'instar des Pays-Bas.

Toutefois, même si l'harmonisation « positive » est impossible, **l'harmonisation dite « négative » est toujours d'actualité**. En effet, les réglementations nationales sur l'Espace se doivent de respecter l'ensemble des autres règles du droit communautaire, qui, par ce biais, permet de limiter les divergences entre les différentes lois adoptées par les États. De même, l'Union est autorisée à prendre des actes juridiquement contraignants à partir du moment où ceux-ci n'harmonisent pas les législations nationales. Ainsi, l'UE pourra toujours **élaborer des normes communes au niveau communautaire** qui s'appliqueront uniquement aux programmes de l'UE. Elle pourra également adopter des actes visant à **renforcer la coopération** entre les États membres et à les inciter rapprocher leurs législations sur la base du volontariat. De même l'Union aura toute liberté pour définir **une véritable politique industrielle** applicable à tous les États, qui devront en respecter les objectifs définis.

## Conclusion

Les contours de la nouvelle compétence de l'UE dans le domaine spatial sont donc assez difficiles à identifier. **Les possibilités offertes et les limites imposées correspondent aux objectifs qui ont été donnés à l'action de l'Union européenne.** Son rôle principal est en effet d'agir au côté des États en vue d'élaborer un partenariat renforcé avec ces derniers, dans un domaine l'espace, considéré comme un élément de souveraineté et comme un domaine de développement technologique essentiel. La finalité n'est donc pas de communautariser l'ensemble des activités spatiales mais d'offrir un nouveau cadre de développement de programmes. L'échelon national constitue encore un stade important, particulièrement pour les programmes spatiaux de défense. Néanmoins, cette nouvelle compétence doit permettre l'émergence et surtout l'application pratique d'une réelle **politique spatiale commune à l'ensemble du continent européen** qui doit éviter les redondances préjudiciables. Cet objectif passe nécessairement par une redéfinition des relations avec l'ESA, qui constitue, aujourd'hui encore, le cadre de coopération privilégié pour mener des programmes spatiaux.



# Les interactions entre l'Union

## européenne et l'ESA

Les relations des relations entre l'UE et l'ESA se cristallisent principalement autour de deux questions. La première concerne les interactions entre la Convention de l'ESA et les traités de l'UE. En effet, les deux organisations obéissant à des modes de fonctionnement différents, des risques d'incompatibilité existent. Cette situation de fait nécessite de déterminer **quel texte prime sur l'autre** mais appelle également à **l'identification des compatibilités ou incompatibilités existantes** (I). La seconde question concerne les relations organiques et institutionnelles. L'éclatement de la gouvernance du spatial en Europe et la nouvelle compétence de l'UE dans le domaine spatial offrent les conditions nécessaires à **une redéfinition des relations entre l'ESA et l'UE** (II).

### 1. La hiérarchie des normes entre la Convention ESA et les traités constitutifs de l'UE

Les textes fondant l'ESA et l'Union peuvent être considérés comme des traités de droit internationaux. Au premier abord, il peut donc paraître curieux d'établir une hiérarchie entre la Convention de l'ESA et les traités de l'Union. Pourtant, la Cour de justice a toujours reconnu **le caractère spécial de l'UE**, considérée comme un objet institutionnel et juridique hybride à mi-chemin entre une organisation internationale classique et une fédération d'États. Cette spécificité explique pourquoi les obligations qui découlent des traités possèdent **une valeur supérieure** à celles qui découlent d'autres engagements internationaux. Cette situation est valable également pour l'ESA (A). Une primauté des règles de l'Union sur celle de l'ESA appelle nécessairement à l'examen au fond de ces règles afin d'identifier les incompatibilités et compatibilités potentielles qui pourraient exister entre les deux textes (B).

#### 1.1. Une primauté indirecte du droit de l'UE sur les règles de l'ESA

Cette supériorité de la valeur des obligations de l'Union sur les autres obligations internationales classiques est codifiée dans les traités et a fait l'objet de nombreux arrêts de la Cour de justice qui sont venus préciser les modalités d'application de ces dispositions. Tous les traités internationaux sont soumis à ces règles (à l'exception de la Charte de l'ONU), qu'ils aient été conclus **avant ou après l'entrée en vigueur des traités**. Il ne s'agit pas en réalité d'une primauté directe des traités de l'Union sur les conventions internationales mais bien **d'une supériorité des obligations qui lient les États dans le cadre de l'UE sur celles qui découlent des autres traités de droit international dont l'UE n'est pas partie**. En effet si l'UE ratifie une convention, elle sera liée par celle-ci au même titre que les États membres. Cette supériorité s'illustre également dans la pratique par **le poids politique que possède l'UE sur l'ESA** sans

pourtant en être membre, du fait de la similitude entre les États parties aux deux organisations.

### ***Une primauté sur les accords conclus avant l'entrée en vigueur des traités***

Au regard de l'**article 351** du TFUE, les accords ou conventions bilatérales qui ont été conclus par les États membres avec un ou plusieurs États tiers avant le 1<sup>er</sup> janvier 1958 ou avant leur adhésion à l'UE, et qui comportent des dispositions contraires aux obligations communautaires, doivent faire l'objet d'une renégociation ou d'une dénonciation. Il s'agit d'une obligation de moyens. Les États doivent renégocier avec les États tiers et les autres partenaires pour apporter les modifications nécessaires afin que **les incompatibilités avec les traités soient supprimées**. Les États peuvent être également amenés à interpréter de manière restrictive les dispositions des accords pour les faire correspondre aux traités de l'Union européenne.

Cette exigence a déjà été mise en œuvre dans des domaines connexes à celui de l'Espace tel que le domaine aérien. Ainsi, la Cour de justice dans son *arrêt Ahmed Saeed du 11 avril 1989* a reconnu l'obligation pour les États membres de mettre fin aux incompatibilités présentes dans les accords aériens conclus avec des États tiers. Un accord est incompatible avec les traités lorsqu'il ne prévoit pas de dispositions permettant aux États membres d'exercer leurs droits et de remplir leurs obligations en tant que membres de l'Union européenne<sup>2</sup>. **Le maintien des traités qui méconnaissent le droit communautaire peut faire l'objet d'une condamnation par la Cour de justice**. L'opposabilité des conventions antérieures n'est donc pas admise pour justifier un non-respect ou une violation d'une obligation.

Néanmoins, lors de la renégociation et de la dénonciation, les États doivent essayer de garantir, dans la mesure du possible, les droits des États tiers. Il faut en effet rappeler que les institutions européennes ont **l'obligation de ne pas entraver l'exécution des engagements des États membres découlant d'une convention antérieure** (à la condition que celle-ci ne soit pas incompatible avec le droit communautaire). Ainsi, l'application des traités de l'UE n'affecte pas l'engagement de l'État membre concerné visant à respecter les droits des États tiers<sup>3</sup>.

### ***Une primauté sur les accords conclus après l'entrée en vigueur des traités***

Cette obligation est également valable pour les conventions ou traités internationaux conclus après l'entrée en vigueur des traités. Elle résulte de l'**article 4** sur la coopération loyale entre institutions européennes et États membres, et sur la nécessité d'exécution et de respect des obligations découlant des traités. **En effet, l'engagement des États par les traités fondateurs de l'Union les empêche de remettre en cause ces obligations et ces droits**. Cette disposition a également fait l'objet d'un arrêt de la JOUE dans le domaine aérien, dans les arrêts de principe « Ciel

---

<sup>1</sup> CJCE, 11 avril 1989, affaire C-66/86, *Ahmed Saeed Flugreisen*, Rec. p. 803.

<sup>2</sup> CJCE, 3 mars 2009, affaire C-205/06, *Commission contre Autriche*, Rec pp.I-1301.

<sup>3</sup> CJCE, 14 octobre 1980, affaire 812/79, *Burgoa*, Rec. p. 2787.

ouvert » de novembre 2002<sup>1</sup>. Il existe donc une primauté indirecte du droit de l'Union européenne sur les autres obligations internationales des États membres.

Cependant, cette nécessité de compatibilité ne signifie pas forcément que les États perdent leur droit de conclure des accords avec des tiers. En effet, c'est uniquement dans le domaine des compétences exclusives que les accords étatiques sont exclus par principe. Dans les autres domaines de compétence les États peuvent intervenir dans la mesure où l'Union n'est pas intervenue. **Ainsi, les États conservent dans le domaine spatial la capacité de conclure des accords.**

### *L'influence du poids politique de l'UE sur le fonctionnement de l'ESA*

Au-delà de la question juridique de la suprématie du droit communautaire sur les engagements internationaux adoptés par les États membres, l'Union possède un poids politique non négligeable du fait que l'immense majorité des États membres de l'ESA sont aussi membres de l'UE (18 sur 20). Ainsi, **une décision prise au niveau communautaire dans le domaine spatial s'imposerait de fait à l'ESA, même s'il n'existe pas de lien organique formel entre les deux organisations**<sup>2</sup>. La situation actuelle de la CEPT (Conférence européenne des administrations des Postes et des Télécommunications) peut être citée ici à titre d'exemple. La CEPT est une organisation indépendante qui coopère notamment avec l'UE, l'AELE, afin de resserrer les relations entre ses membres et de contribuer à la création d'un marché dynamique dans le domaine des postes et des communications électroniques européennes. Elle regroupe les administrations de 46 États.

**Depuis le dernier élargissement, les États membres de l'UE sont devenus majoritaires au sein de cette structure de coopération et peuvent imposer les stratégies de l'Union.** Les EM expriment la politique communautaire au sein de la CEPT, qui doit élaborer la stratégie européenne en vue de la préparation des conférences mondiales des radiocommunications de l'UIT. D'un point de vue juridique, la Commission donne mandat à la CEPT dans ce domaine mais se réserve le droit d'adopter les mesures nécessaires afin d'atteindre les objectifs d'un mandat confié à la CEPT, si elle ou un État-membre estime que les travaux effectués sur la base de ce mandat ne progressent pas ou si leurs résultats ne sont pas acceptables<sup>3</sup>.

## **1.2. La compatibilité entre les règles de l'ESA et le droit de l'Union en question**

Nous pouvons ici nous référer au précédent Eutelsat. La libéralisation des télécommunications en Europe a conduit à la restructuration des organisations internationales de télécommunications par satellite établies en Europe pour rendre leurs statuts compatibles avec les règles de la concurrence. **Le modèle choisi a été**

---

<sup>1</sup> CJCE, 5 novembre 2002, affaires dites de "Ciel Ouvert", Affaires C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 et C-476/98, Commission contre le Royaume Uni, le Danemark, la Suède, la Finlande, la Belgique, le Luxembourg, l'Autriche et l'Allemagne, Rec, pp. I-9427 et suivant.

<sup>2</sup> Le Conseil Espace institué par l'accord-cadre ne peut être considéré comme un tel lien organique. En effet, il s'agit en réalité d'une réunion commune entre les deux conseils, celui de l'UE et celui de l'ESA, qui adoptent l'un après l'autre la même résolution.

<sup>3</sup> Décision n° 676/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne, dite décision « spectre radioélectrique » (JOCE n° L 108, 24 avril 2002, p. 1).

**le transfert des activités commerciales vers des entités de droit privé tout en maintenant l'existence des organisations internationales pour la surveillance des missions de service public.** Ainsi, en juillet 2001, les actifs et activités de l'organisation intergouvernementale EUTELSAT ont été transférés à Eutelsat SA, société anonyme domiciliée à Paris. Dans un premier temps, l'organisation EUTELSAT s'était interrogée sur une possible dérogation au droit de l'UE en raison de son statut intergouvernemental. Depuis, la directive dite « Concurrence » de 2002 a confirmé que les organisations internationales de télécommunications doivent se soumettre au droit de l'Union européenne en la matière<sup>1</sup>.

L'un des principaux risques d'incompatibilité dans le cadre des relations entre l'ESA et l'UE réside dans la **règle du retour géographique** des contrats figurant à l'annexe V de la Convention de l'ESA. Selon ce principe qui a structuré l'industrie spatiale européenne, plus un État contribue au budget de l'ESA, plus son industrie reçoit des contrats de l'ESA. Dans l'hypothèse d'une incompatibilité, la Commission aura la possibilité à tout moment de poursuivre les États membres devant la CJUE pour manquement à leurs obligations. L'UE peut aussi pousser ses EM à engager une réforme des statuts de l'ESA.

Toutefois, l'hypothèse d'une poursuite d'un ou plusieurs États membres devant la Cour de justice en raison d'une incompatibilité issue de la Convention de l'ESA avec les traités de l'Union semble peu plausible au regard des conséquences graves que cela aurait sur la coopération en l'UE et l'ESA. De même, **une telle situation suppose l'existence de réelles incompatibilités entre la Convention de l'ESA et les dispositions des traités de l'Union et ses règles de droit dérivé.** Différentes réglementations sont à prendre en compte dans ce domaine :

- le droit de la concurrence de l'Union tel qu'il résulte des articles 101 à 109 du TFUE et du droit dérivé (règlements et directives sur les pratiques anticoncurrentielles, les aides d'États et le contrôle des concentrations) ;
- le droit des marchés publics de l'Union européenne ;
- les règles de libre circulation des marchandises, des personnes et des capitaux, et les libertés d'établissement et de fourniture de services ;
- les principes de non discrimination, de transparence et d'objectivité.

Il faut rappeler que la plupart de ces règles s'appliquent déjà aux industriels et aux États dans le domaine spatial mais non pas aux programmes développés dans le cadre de l'ESA, où prévalent d'autres règles financières, de répartition des contrats et de fonctionnement. Toute la question est donc de savoir si les réglementations qui ont cours au sein de l'ESA peuvent s'accorder avec les principaux principes et règles de fonctionnement propres à l'Union européenne.

Cette compatibilité peut résulter d'une **absence d'antagonisme** entre les réglementations de l'UE et celles de l'ESA. Mais dans le cas où les deux systèmes juridiques comporteraient réellement des oppositions inconciliables, elle peut également résulter de **la mise en œuvre d'exceptions existantes au sein de l'ordre communautaire** qui éviterait une application des règles de l'UE qui poseraient problème.

---

<sup>1</sup> Directive 2002/77/CE de la Commission du 16 septembre 2002 relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques, dite directive « concurrence » (JOCE n° L 249/21, 17 sept. 2002, p. 21).

### *L'absence d'incompatibilité entre les deux systèmes juridiques*

Il est possible d'observer une **convergence des règles de l'ESA avec les principes généraux de l'UE** sur les marchés publics et la libre concurrence. Inversement, au sein de l'UE, on peut également noter la **prise en compte d'une nécessité d'accorder une contrepartie** au niveau de leurs industries aux États participants financièrement aux programmes.

Il faut noter en premier lieu que lorsque l'ESA décide d'effectuer un appel d'offre auprès des industriels, le choix final de l'entreprise ou du groupe d'entreprise qui sera chargé de développer le programme pour le compte de l'ESA s'effectue en grande partie selon **des critères objectifs**. L'ESA examine les qualités de chaque offre au regard du respect des exigences techniques et du prix proposé ainsi que du délai et du respect du cahier des charges. Le calcul du retour géographique de chaque État-membre s'effectue postérieurement. Il faut rappeler que les sommes versées à l'ESA par l'UE dans le cadre des programmes communs Galileo et GMES ne sont pas prises en compte dans ce calcul. De même, une nouvelle version des règles de procédure relatives aux contrats de l'ESA publiées en 2010 rapproche davantage le régime de l'ESA des exigences du droit communautaire<sup>1</sup>. Il est donc possible d'imaginer que l'ESA continue ce processus de rapprochement tout en conservant la spécificité de son fonctionnement.

Inversement, il est possible de noter une influence du principe du juste retour dans l'application des règles de concurrence dans le cadre des programmes spatiaux de l'UE. Ainsi, le règlement du 13 juillet 2008 met en place la nouvelle structure du programme Galileo et indique dans son article 17 l'application des règles européennes en matière de marchés publics et du droit de la concurrence pour les appels d'offre effectués dans la phase de déploiement<sup>2</sup>. Néanmoins, l'un des objectifs présentés par le texte (notamment dans ses considérants) est de promouvoir **une participation équilibrée des industries de tous les pays membres**. Ainsi, les différents contrats sont répartis en lots, au nombre de six, qui devront être attribués à une personne morale ou un groupe de personnes morales, différents pour chaque lot. Ainsi, même lorsque l'Union européenne a la volonté d'appliquer les règles de libre concurrence dans l'octroi des différents contrats pour les programmes spatiaux dont elle a la charge, on peut remarquer **une résurgence de la philosophie du principe du juste retour**.

### *La mise en œuvre des exceptions dans le droit de l'Union européenne*

Au sein même de l'ordre juridique de l'Union, il existe des exceptions qui pourraient permettre au domaine spatial d'échapper dans une certaine mesure à des réglementations qui s'appliquent aux pouvoirs publics.

---

<sup>1</sup> Clauses et conditions générales relatives aux contrats de l'ASE, ESA/REG/002, 30 juillet 2010.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n°683/2008 du 9 juillet 2008 relatif à la poursuite de la mise en œuvre des programmes européens de radionavigation par satellite (EGNOS et Galileo).

### *Les marchés publics « précompétitifs »*

La première de ces exceptions concerne **les achats ou contrats publics dits « avant commercialisation » ou « précompétitif »** (*Pre-commercial public procurement*) : ces contrats visent **le domaine de la recherche et du développement, et doivent permettre l'utilisation du financement public comme levier pour stimuler l'innovation et la compétitivité**. Ils se limitent aux domaines où les solutions commerciales n'existent pas encore, dans les secteurs de la santé, des transports, de l'environnement, de la sécurité, des infrastructures et des opérations gouvernementales. Cette distinction entre les contrats publics avant et après commercialisation a été faite pour la première fois dans la communication de la Commission du 13 septembre 2006 sur la stratégie d'innovation élargie pour l'UE<sup>1</sup>. L'avantage principal de ces contrats se situe dans le fait qu'ils constituent **une exception aux règles européennes de marchés publics**<sup>2</sup>.

Cela autorise **le partage des risques et des bénéfices entre l'autorité publique contractante et le fournisseur** alors que selon les règles classiques applicables aux marchés publics, les bénéfices doivent revenir entièrement au pouvoir adjudicateur. Ainsi, la compagnie contractante pourra être autorisée à commercialiser les nouveaux produits et services qui résultent de la recherche effectuée pour le compte de l'organe public, les autres compagnies pourront reproduire les résultats de la R&D, et le partage des droits de propriété intellectuelle et industrielle sera désormais possible entre les cocontractants.

Cette exception permet également **de limiter l'appel d'offres aux entreprises dites « européennes »** (ayant leur siège social, l'administration centrale ou un établissement sur le territoire de l'Union) à partir du moment où le centre de gravité des activités de recherche et développement (80 %) et des activités de production (50 %) se trouve sur le territoire de l'Espace économique européen (qui dépasse le territoire de l'Union).

La question est donc de savoir si les contrats passés par l'ESA avec l'argent des États membres peuvent rentrer dans le cadre de cette exception. **Ceci permettrait d'écarter certains risques d'incompatibilité**, notamment sur les questions de propriété intellectuelle et de conserver une préférence européenne pour les programmes spatiaux. Il faut d'abord rappeler que ces exemptions ne concernent que les marchés de **services** de recherche et de développement et **ne s'appliquent pas aux fournitures ou travaux** de R&D. De même, ces contrats ne concernent que les phases « pré-commerciales ». L'ESA étant une agence de recherche et développement, elle ne s'occupe pas de l'exploitation et de la commercialisation des produits (ce rôle est dévolu à d'autres structures comme Arianespace, Eumetsat, etc.). Cependant, il est pertinent de déterminer si l'ensemble des activités menées par l'ESA, qui débouchent sur la conclusion de contrats avec l'industrie, constitue des marchés publics de « **services** de recherche et développement ». Il faut enfin noter que ces contrats devront se conformer aux règles et aux principes fondamentaux des traités relatifs à la non discrimination, la transparence et l'objectivité, ainsi qu'aux

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission, « Mettre le savoir en pratique : une stratégie d'innovation élargie pour l'UE », 13 septembre 2006, COM (2006) 502 final.

<sup>2</sup> Article 16 de la Directive 2004/18/CE relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, 31 mars 2004, *JOUE* L 134 du 30 avril 2004, pp. 1-114.

réglementations relatives aux aides d'États notamment en ce qui concerne les procédures des appels d'offres.

### *Les marchés de défense*

L'actuel article 346 du TFUE (ancien article 296 du TCE) donne aux États **la possibilité de déroger aux règles du marché intérieur relatives aux marchés publics** pour les nécessités de la protection des **intérêts essentiels de sécurité**. Cette exemption n'est pas automatique, la Commission et la Cour de justice en adoptent une vision restrictive. Cette situation doit se présenter de manière exceptionnelle et l'État doit analyser au cas par cas si les contrats de défense peuvent bénéficier d'une telle exception. La Commission estime que les États ont tendance à utiliser cette justification de manière trop extensive.

Trois conditions doivent en effet être remplies. L'exemption doit paraître comme absolument **nécessaire** pour garantir les intérêts de sécurité des États. De même, seule la protection des **intérêts de sécurité** est visée. Ainsi, la défense des intérêts liés à la production ou au commerce des équipements de défense est exclue de l'exception puisqu'il s'agit d'intérêts principalement économiques et commerciaux. Enfin, les intérêts de sécurité pris en compte doivent être « **essentiels** ».

Au regard de ces conditions restrictives, il semble que seuls **les programmes spatiaux militaires pourront faire l'objet de l'exception de l'article 346**. La question reste pourtant légitime pour les programmes dits « duaux ». Les capacités spatiales qu'elles soient civiles ou militaires, présentent en effet un intérêt stratégique et surtout **un potentiel de risque pour la sécurité publique** des États dans l'hypothèse d'une utilisation malveillante ou hostile de ces systèmes.

Dans l'hypothèse où ces exceptions ne pourraient être mises en œuvre, il serait toujours possible de prévoir **un régime spécial programme par programme par l'intermédiaire de textes adoptés à cet effet par l'UE**. Cette solution n'est cependant pas satisfaisante car elle introduit une insécurité juridique dans la mise en place de la politique spatiale européenne d'autant que pourrait se poser la question d'une compatibilité avec l'Accord sur les marchés publics de l'OMC de 1994.

## **2. Les scénarios institutionnels envisageables**

À moyen terme, il est nécessaire de repenser l'articulation des compétences et des pouvoirs entre l'UE et l'ESA à travers un nouveau mécanisme institutionnel qui pourrait emprunter la forme d'une intégration ou à l'inverse d'une cohabitation des deux organisations. Il s'agit d'une question d'autant plus pertinente que *l'accord-cadre UE-ESA*<sup>1</sup>, qui est entré en vigueur en 2004 et qui a été reconduit une première fois en 2008 pour quatre années supplémentaires, arrivera à son terme en 2012.

Des discussions sont en cours au sein de l'ESA, de l'UE et de leurs États membres pour déterminer avant mai 2011 si l'accord-cadre doit être remis en cause. Au regard des premières discussions, il semble que les deux parties soient d'accord pour continuer de coopérer dans ce cadre. **L'accord sera donc automatiquement**

---

<sup>1</sup> Accord-cadre entre la Communauté européenne et l'Agence spatiale européenne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004, *JOUE L 261 du 06 août 2004*, pp. 64-68.

**reconduit pour la période 2012-2016.** Le non-renouvellement, qui aurait eu pour conséquence la fin de la coopération entre les deux structures, a donc été écarté au regard des enjeux relatifs aux programmes communs déjà lancés et de la nécessité d'une simplification de la gouvernance en Europe. Cette reconduction ne doit pas empêcher de réfléchir aux différentes hypothèses qui se présentent pour les futures relations entre l'ESA et l'Union européenne.

Il peut être intéressant de se pencher sur **les évolutions institutionnelles** qui touchent actuellement l'ESA et l'UE (A). Au-delà de ces tendances, différents scénarios institutionnels sont envisageables à moyen ou long terme. Parmi ces différents scénarios, certains impliquent une continuité de **la coopération** entre deux organisations distinctes (B) tandis que d'autres ont pour conséquence **l'intégration** de l'une des organisations au sein de l'autre (C).

## 2.1. Les évolutions institutionnelles actuelles

Les premières interventions de l'Union dans le domaine spatial ont déjà modifié de façon substantielle l'approche des deux organisations au niveau de la gouvernance des programmes et sur les nécessaires adaptations à adopter. **Ces premières modifications donnent des indices quant aux futures règles institutionnelles** qui présideront à l'avenir du spatial en Europe.

### *Une nécessaire spécialisation de l'Espace au sein de l'Union européenne*

En tant que matière ayant fait tardivement l'objet d'une compétence, l'Espace a souvent été traité au niveau organique dans un cadre généraliste ou par l'intermédiaire de services administratifs dont la vocation première n'était pas d'aborder les questions spécifiques du domaine spatial. Il est néanmoins possible de noter un début de spécialisation dans les différentes institutions de l'UE.

Cette situation peut s'observer au sein de la Commission européenne. **La direction générale (DG) Entreprises et Industrie** s'occupe officiellement de l'application de la politique spatiale européenne mais supervise également les programmes Galileo et EGNOS. Le programme Galileo dépendait à l'origine de la DG Transports, il a ensuite rejoint la DG Entreprises qui était déjà en charge des autres sujets spatiaux. De même, l'administration des thèmes « Espace » et « sécurité » du programme cadre dépend de cette même DG Entreprises depuis 2007.

**Un début de spécialisation peut être également observé au niveau du Conseil.** En temps normal c'était le Conseil compétitivité en formation « Recherche » qui se réunissait pour traiter des questions spatiales au sein de l'UE ou dans le cadre du « Conseil Espace ». Désormais, c'est toujours le Conseil compétitivité mais en formation « Espace » qui réunit les ministres des États membres de l'UE chargés des questions spatiales. Cette nouvelle formation s'accompagne de la création, sous l'égide du COREPER<sup>1</sup>, d'un groupe de travail « Espace » qui agit en remplacement du groupe de travail « Recherche » qui s'occupait jusqu'alors de préparer les réunions du

---

<sup>1</sup> Le Comité des représentants permanents ou COREPER prépare les travaux du Conseil. Il est composé des ambassadeurs, représentants permanents de chacun des États membres auprès de l'UE (ou de leurs adjoints).



Conseil. Ces groupes de travail prévoient également la possibilité de la participation de représentant de l'ESA lors de certaines discussions. Notons toutefois que les travaux relatifs à Galileo et EGNOS relèvent toujours du Conseil transports et d'un groupe de travail spécifique.

### *L'évolution du rôle de l'ESA dans les programmes de l'Union européenne*

Il est possible d'observer une évolution du rôle institutionnel de l'ESA par le biais des programmes de l'UE mis en œuvre par l'ESA. Cette participation influe directement sur le mode de fonctionnement de l'Agence. L'ESA est une agence de recherche et de développement, et se présente comme une colonne financière qui redistribue par différents contrats à l'industrie l'argent récolté auprès de ses États membres. Elle agit donc comme un répartiteur de financement public entre les différentes industries nationales.

Or, dans le cadre des programmes Galileo et GMES, l'ESA prend le rôle de « **prime contractor** » ; elle est donc responsable de la répartition des contrats mais également de la répartition des sous contractants. Il y a une évolution du lien traditionnel « customer-provider » : l'ESA agit sous délégation de l'UE, elle possède le rôle d'adjudicateur de contrat mais également de prestataire au regard de son « client » qu'est l'UE. Il existe donc **une double responsabilité** ; l'ESA agit au nom de l'UE et doit donc rendre compte de son action non plus seulement auprès des États membres mais également auprès des institutions de l'Union (en l'occurrence la Commission). C'est une position inhabituelle où l'ESA obtient un vrai rôle d'expertise technique.

Il faut s'interroger sur la nécessité de pérenniser et de généraliser cette situation qui passerait par une modification plus ou moins substantielle de l'accord-cadre. Une telle modification pourrait avoir pour but de renforcer la coopération entre la Commission et l'ESA. Ce scénario donnerait la possibilité de régler les difficultés qui sont apparues au regard de la gestion des programmes communs. Ces difficultés apparaissent souvent comme un facteur d'instabilité non négligeable pour les entreprises. Ainsi, des difficultés même mineures ne sont pas réglées dans un délai raisonnable, ce qui entraîne des coûts supplémentaires et une insécurité juridique. L'une des solutions envisagées pourrait être de permettre un échange de personnel entre la Commission et l'Agence spatiale européenne. De même, il est possible d'imaginer une continuité du rôle de l'ESA en tant que prestataire de service et une possible participation de l'UE aux programmes coordonnés par l'ESA.

## **2.2. Les schémas de coopération intermédiaires**

Un certain nombre de scénarios prévoient le maintien d'une structure institutionnelle européenne basée **sur deux entités distinctes organiquement**. Ces schémas ont l'avantage de ne pas impliquer la « mise sous tutelle » d'une organisation par une autre et de préserver certaines règles de fonctionnement de l'ESA (tel que le principe d'un État, une voix) qui impliquent un maintien du contrôle des États sur l'évolution de la politique spatiale.

### ***Une « communautarisation partielle de l'ESA »***

Une solution semble se dessiner notamment au regard de la communication du 4 avril 2011 de la Commission citée précédemment. En effet, dans la section consacrée aux rapports entre l'Union et l'Agence, elle propose de faire évoluer les structures de gestion internes des programmes de l'ESA en distinguant « *un volet intergouvernemental et un volet Union* ». Ces deux volets pourraient inclure tous deux des programmes civils et militaires. Cette **spécification des programmes de l'Union** au sein de l'ESA vise à renforcer les liens organiques entre les deux organisations et à faire reconnaître l'importance du cadre communautaire dans le domaine spatial. Si la Commission ne peut proposer pour l'instant une intégration de l'ESA, elle semble vouloir proposer **une communautarisation partielle de son fonctionnement**. Il y aura donc d'un côté des projets purement intergouvernementaux où continueront à s'appliquer certains principes de fonctionnement propres à l'ESA et de l'autre côté les programmes de l'UE où l'on peut imaginer que les règles développées dans le cadre de l'UE telles que les réglementations financières et le droit de la concurrence s'imposeront. Il faut en effet rappeler que l'emploi de fonds communautaires implique nécessairement l'application du règlement financier de l'UE.

### ***Une entreprise commune ESA-UE : les leçons de Galileo***

Les difficultés et les réussites du programme de navigation par satellites Galileo a permis de dégager des **innovations institutionnelles inédites**. **L'entreprise commune Galileo fait partie de ces innovations**. Basée sur l'ancien article 171 du TCE, elle a été remplacée en juillet 2004<sup>1</sup> par l'autorité de surveillance GNSS (Global Navigation Satellite System) en raison de limites inhérentes à son fonctionnement. Il peut être intéressant de voir si un tel schéma peut être généralisé à l'ensemble de la gouvernance du spatial en Europe tout en remédiant aux erreurs qui ont conduit à l'échec de l'entreprise dans le cadre de Galileo.

**L'entreprise commune créée en 2002<sup>2</sup> regroupait donc l'ESA, l'UE et des membres additionnels** (entreprises privées). Son rôle principal était de préparer les structures qui auraient la responsabilité de gérer la future gestion des phases de déploiement et d'opération du programme Galileo. Elle devait également déterminer les conditions de la participation financière du secteur privé. Elle était composée d'un conseil d'administration, organe décisionnel, qui **exprimait les intérêts communs de l'ESA et de l'UE mais non les intérêts de l'entreprise commune en elle-même**. Au niveau du processus de décision, les positions et les actes de l'entreprise étaient ceux pris par ses membres, **elle n'avait pas de capacité de prise de décision autonome**. Il existait en effet un double processus de décision parallèle. Les deux organisations (ESA et UE) adoptaient une position selon leurs règles et leurs organes respectifs. La décision finale était ensuite prise dans le cadre de l'entreprise commune, où dans tous les cas un consensus entre les deux organisations était nécessaire. L'unanimité était même exigée dans certains cas. La particularité de cette structure venait de sa nature **hybride**. Il s'agissait en effet **d'une entreprise privée** au regard de la loi belge en raison de ses conditions de fonctionnement et de travail, mais également **d'une**

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 1321/2004 du Conseil du 12 juillet 2004 sur les structures de gestion des programmes européens de radionavigation par satellite, *JOUE L 246 du 20 7 2004*, p. 1-9.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 876/2002 du Conseil du 21 mai 2002 créant l'entreprise commune Galileo, *JOUE L 138 du 28 5 2002*, p. 1-8.

**organisation à but non lucratif** au regard du droit public en raison de l'absence de répartition de profits et de l'absence de revenus excessifs. Elle pouvait enfin être considérée comme **une organisation internationale** au regard du droit fiscal (voir article 1 du règlement n°876/2002).

L'une des raisons de son échec vient du fait qu'elle était l'émanation de deux organisations distinctes défendant chacune leur intérêt respectif. Elle représentait leur intérêt commun additionné mais ne défendait pas un intérêt autonome, celui du programme et de sa bonne gestion.

Peut-on imaginer la création d'une nouvelle entreprise commune qui viendrait regrouper l'UE et l'ESA, voire les États membres, au sein **d'une troisième structure visant à défendre l'intérêt propre de l'Espace au niveau du continent européen**. ? L'entreprise commune ne se limiterait plus uniquement à la gestion d'un programme mais serait chargée de la mise en œuvre de la politique spatiale européenne en général. Cette hypothèse impliquerait de donner à cette entreprise commune les moyens de défendre l'intérêt général du spatial européen tout en faisant la synthèse des intérêts de ses membres. Cela nécessiterait l'adoption d'un processus de décision autre que celui de l'entreprise commune de Galileo afin d'éviter que les actes soient adoptés d'abord au sein chaque organisation. La gouvernance d'une entreprise commune est fixée par le règlement qui en constitue la base juridique à toute nouvelle entreprise commune correspondra donc de nouvelles règles de fonctionnement. L'une des solutions possibles seraient **l'octroi de mandats** par les États membres à l'ESA et à la Commission afin de simplifier et de fluidifier le mécanisme.

L'accord-cadre pourrait donc être remplacé par l'acte fondateur de l'entreprise commune dont la fonction principale serait de déterminer le cadre général de la coopération. Elle constituerait le cadre privilégié pour la définition d'une stratégie commune, notamment en matière de politique industrielle. Elle pourrait également établir les règles de fonctionnement applicables à l'ensemble des programmes développés en coopération entre l'ESA et l'UE. L'avantage d'un tel système est qu'une décision prise au niveau de l'entreprise commune s'appliquerait directement aux activités de celle-ci. Enfin les deux entités qui la composeraient continueraient dans le même temps de conserver leur indépendance institutionnelle.

Cependant, il est pertinent de s'interroger sur **les perspectives d'évolution** de ce schéma. Elles peuvent paraître limitées du fait de la persistance des deux organisations. De même, existe-il une réelle **plus-value** par rapport à l'accord-cadre et au Conseil Espace ? Enfin, se pose la question de la participation des États au sein de l'entreprise commune et de la capacité de contrôle de ces derniers. Il faut également rappeler que la mobilisation de fonds communautaires implique l'application de toutes les règles financières de l'UE, ce qui exclut donc a priori d'ériger des règles ad hoc, mixtes à la croisée des chemins entre l'UE et l'ESA. De plus un tel système alourdirait la procédure de décision.

### *Une compétence d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*

**Il est question de la compétence de la CJUE pour interpréter les conventions internationales conclues entre les États membres.** Ces conventions ne peuvent faire l'objet d'interprétations préjudicielles sans l'existence d'une disposition spécifique intégrée par le biais d'un protocole ou d'une clause spécifique. La

Convention de 1968 sur la compétence judiciaire<sup>1</sup> a fait l'objet d'un protocole en 1971 octroyant une telle compétence. De même l'Office européen de police (Europol) a été créé sur la base d'une Convention établie en 1995 par le Conseil de l'UE (« Convention Europol) qui a été modifiée par trois protocoles dont l'un a donné compétence à la Cour pour interpréter ses dispositions<sup>2</sup> par le biais du renvoi préjudiciel.

**Il peut donc paraître pertinent de se pencher sur la possibilité d'octroyer une telle compétence à la Cour de justice pour la Convention ESA.** Il est vrai que cette dernière n'est pas conclue uniquement entre des États membres de l'UE. Néanmoins rien n'empêche les deux États non membres d'adopter une déclaration de principe selon laquelle leurs juridictions nationales se référeront désormais à la jurisprudence de la Cour de justice. Cette situation permettrait un rapprochement avec les traités et avec l'UE et peut se présenter comme une solution possible au risque d'incompatibilité entre ces derniers et la Convention. Il serait du ressort de la Cour de justice d'établir une interprétation du texte qui permettrait la coexistence des deux systèmes. **La Cour pourra se baser sur les traités pour interpréter la Convention qui, par le biais de la force d'interprétation de celle-ci se raccrochera progressivement à l'ordre juridique communautaire.** Elle pourra en effet interpréter le principe du juste retour et l'adapter aux règles de l'Union et inversement. Elle pourra également traiter de certaines dispositions de la Convention de l'ESA qui sont sujettes à différentes interprétations, telles que la clause sur les activités « exclusivement pacifiques » de l'ESA.

Néanmoins, les États membres pourraient refuser d'octroyer une telle compétence à la Cour de justice, car ils perdraient de ce fait leur capacité à décider de l'évolution du système de fonctionnement et de *procurement* de l'ESA. De plus, dans l'hypothèse de l'existence de différences fondamentales entre les deux régimes de *procurement*, la jurisprudence de la Cour ne pourrait passer outre ces oppositions inconciliables.

**Tableau 8 – Les scénarios de coopération intermédiaire envisageables**

SCÉNARIOS	« Communautarisation » partielle de l'ESA	Entreprise commune ESA-UE	Compétence d'interprétation de la CJUE
DESCRIPTION	Création de deux volets distincts au sein de l'ESA : volet intergouvernemental et volet Union	Création d'une structure commune regroupant l'ESA et l'UE (et États membres ?)	Attribution d'une compétence d'interprétation de la Convention ESA à la CJUE
MOYENS JURIDIQUES	Modification de la Convention ESA et réorganisation interne	Remplacement de l'accord-cadre par un règlement fondateur de l'entreprise commune	Modification de la Convention ESA et déclaration de principe des États tiers non membres de l'UE
	Application différenciée des règles financières et	- Maintien de l'indépendance des	- Clarification des dispositions de la

<sup>1</sup> Convention de Bruxelles concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale ouverte à la signature le 27 septembre 1968, 72/454/CEE, *JOUE* L 299 du 31 décembre 1972, pp. 32- 42.

<sup>2</sup> Voir l'acte du Conseil du 26 juillet 1995 portant création d'un Office européen de Police (Convention Europol).

AVANTAGES	procédures d'application de contrats selon le volet	deux organisations - Cadre de décision finale pour programmes communs et politique spatiale européenne	Convention - Raccrochement progressif de l'ESA à l'ordre communautaire
INCONVÉNIENTS	- Premier pas vers une « intégration déguisée » ?  - Le rôle des institutions de l'UE dans le contrôle et la mise en œuvre du volet Union n'est pas encore clarifié	- Perspectives d'évolution limitées  - Alourdissement du processus de décision  - Question du contrôle des États	- Existe-t-il un réel intérêt ?  - La compétence déjà existante pour établir la compatibilité ou l'incompatibilité des accords internationaux avec les traités est peut-être suffisante

### 2.3. Des schémas d'intégration avancés

La dernière série de scénarios implique une simplification de la gouvernance par une intégration de l'une des deux organisations au sein de l'autre. Cette intégration peut se faire par le biais d'une absorption de compétence par l'UE, mais également par une communautarisation complète de l'ESA transformée en une agence de l'Union. Cette unification peut également s'illustrer par une intégration inversée de l'UE dans l'ESA, qui, même si elle n'implique pas la disparition de l'UE, permet de faire de l'ESA le cadre de décision finale relatif à la mise en œuvre de la politique spatiale européenne et à l'adoption des programmes.

#### *L'absorption des compétences de l'ESA par l'UE*

Il est fait ici référence au cas de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), une organisation à vocation militaire dont les fonctions et les organes ont été absorbés progressivement par l'UE au cours des différentes révisions des traités. L'UEO a été créée le 23 octobre 1954 à la suite de l'échec de la Communauté européenne de Défense (CED) mais restera une coquille vide jusqu'à sa réactivation en 1984.

Le processus d'« absorption » a débuté dès le traité de Maastricht, qui, dans ses articles J4-1 et J4-2, pose que l'UEO est chargée « d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union européenne qui ont des implications en matière de défense ». L'objectif était de faire de l'UEO le bras armé de l'Union. Le traité d'Amsterdam a poursuivi le processus en établissant plus clairement le lien de subordination entre l'UE et l'UEO. C'est enfin lors du sommet de Cologne, de juin 1999<sup>1</sup>, que les États prévoient une reprise des fonctions de l'UEO par l'Union notamment certains de ses organes comme le Centre satellitaire, qui devient le Centre satellitaire de l'Union européenne. En novembre 2000, le Conseil de l'UEO prend acte du transfert à l'UE de la plupart de ses compétences, un transfert qui est officialisé lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000.

<sup>1</sup> Conclusion de la présidence « Déclaration concernant le renforcement de la politique européenne commune de sécurité et de défense », Conseil européen, Cologne, 3-4 juin 1999.

La question est donc de savoir si un tel schéma peut se reproduire dans le domaine spatial. L'obstacle principal viendrait des États membres attachés au fonctionnement intergouvernemental de l'ESA ainsi qu'au principe de retour géographique.

### *L'intégration de l'ESA au sein de l'UE*

Si l'intégration de l'ESA au sein de l'UE ne constitue pas une solution sur le court terme, il est néanmoins pertinent de déterminer par quels moyens juridiques elle pourrait s'effectuer dans un avenir plus lointain, à moyen ou long terme. Il reste des obstacles juridiques, politiques et financiers non encore résolus. Parmi eux, l'argument le plus cité habituellement est **la différence des États membres des deux organisations**. Certains États sont membres de l'ESA mais non pas de l'UE (Norvège, Suisse). Toutefois, cette difficulté relève en réalité d'un faux problème qui peut être traité par des mécanismes institutionnels déjà éprouvés dans d'autres domaines.

La différence au regard des États membres des deux organisations ne constitue pas un obstacle insurmontable en soi. En effet il sera toujours possible de transformer l'ESA en un organe dépendant de l'Union sans pour autant exclure les États non membres de l'UE. Il existe plusieurs mécanismes institutionnels permettant d'une part de « communautariser » la Convention de l'ESA, et d'autre part de permettre à des États non membres de l'UE de rester membres de l'organisation. Le procédé de « communautarisation » d'une convention a déjà été appliqué dans des domaines qui ne faisaient pas partie à l'origine des compétences de l'UE.

Cela a été le cas notamment **des règles de droit international privé relatives au choix de la loi applicable ou de la juridiction compétente**. La Communauté européenne n'ayant pas de compétence dans le domaine du droit international privé, c'est par le biais de conventions internationales classiques que les États membres ont harmonisé leurs législations. Ainsi deux conventions ont été conclues entre les États membres de l'UE : la convention de Bruxelles de 1968 et la convention de Rome de 1980<sup>1</sup>. Les Conventions de Bruxelles et de Rome ont ensuite été « communautarisées » par le biais de règlements communautaires<sup>2</sup> lorsque la Communauté s'est dotée d'une compétence dans le domaine du droit international privé grâce au traité d'Amsterdam.

Ainsi, la convention de l'ESA pourrait faire l'objet d'une dénonciation par ses États membres. Par la suite, **un règlement ou une décision du Conseil portant création d'une agence spatiale au sein de l'UE pourra être adopté**. Deux procédures pourront être utilisées dans ce cadre. Le Conseil et le Parlement pourront se baser sur l'article 189 pour créer la nouvelle agence. Cet article pose en effet que « *L'Union établit toute liaison utile avec l'Agence spatiale européenne* ». **La procédure législative ordinaire** sera donc appliquée (codécision entre le Conseil et le Parlement et règle de la majorité qualifiée pour le vote au Conseil). Le Conseil seul pourra

---

<sup>1</sup> Convention de Bruxelles concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale ouverte à la signature le 27 septembre 1968, 72/454/CEE, JOUE L 299 du 31 décembre 1972 p. 32- 42, Convention de Rome sur la loi applicable aux obligations contractuelles ouverte à la signature le 19 juin 1980, 80/934/CEE, JOUE n° L 266 du 09 octobre 1980 pp. 1-9.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, 22 décembre 2000, JOUE L 12 du 16 janvier 2001 ; Règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I), JOUE de l'UE L 177 du 4 juillet 2008, pp. 6-16.

également adopter une décision par le biais **d'une procédure spéciale** (unanimité au Conseil et absence de codécision) qui instaurera la nouvelle agence spatiale de l'Union. Ce second choix pourra être néanmoins contesté par la Commission, car le Conseil devra se baser sur sa compétence en matière de politique étrangère et de politique de défense pour exclure l'article 189. Cette solution peut paraître contestable étant donné que l'ESA est principalement une agence civile.

Le règlement ou la décision lierait donc les États membres de l'UE tandis **que les États non membres pourront être associés au nouvel organe**, notamment par le biais d'une convention ou d'un accord international conclu entre l'UE et ces États. Il faut d'ailleurs rappeler que les États comme la Norvège ou la Suisse ont été liés à la mise en œuvre des programmes cadres de l'UE sur la recherche et le développement<sup>1</sup> ; une partie des fonds est dédiée à l'Espace notamment pour le programme GMES.

Au sein même de cette question de l'intégration, deux choix sont possibles concernant la structure institutionnelle de la future agence spatiale de l'Union. **L'organe pourra être mis directement ou indirectement sous les ordres de la Commission.** Dans cette situation, les États membres perdraient une partie du contrôle qu'ils possèdent actuellement sur l'ESA. Néanmoins cette capacité pourra être préservée par la création de comités de contrôle que la future agence devra consulter avant de prendre certaines décisions. L'exemple qui peut être cité ici est **l'autorité de surveillance du programme Galileo créée en 2004.** Cet organe est responsable des intérêts publics relatifs aux programmes européens de navigation par satellite ; il représente également l'agence réglementaire qui encadre notamment les conditions d'utilisation du signal et du système ainsi que sa durée de vie. Il est enfin le pouvoir adjudicateur de Galileo pour son exploitation par le futur prestataire ou concessionnaire privé du service. Le règlement GNSS de 2008<sup>2</sup> a par la suite redirigé son mandat sur les phases d'opération et d'exploitation d'EGNOS et de Galileo.

**Il s'agit d'une agence communautaire dotée d'une personnalité morale propre** (elle possède la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales) mais ne possède pas **d'indépendance budgétaire** étant donné qu'elle est intégralement financée par l'Union européenne. L'autorité de surveillance est dotée d'un conseil d'administration composé d'un représentant de chaque État membre de l'UE et d'un représentant de la Commission européenne. **Les États sont donc directement impliqués dans le processus de décision** qui s'effectue selon la règle de la majorité des deux tiers. Enfin l'autorité **est ouverte à la participation de pays tiers** si ces derniers ont conclu un accord dans ce sens avec l'UE. Il faut néanmoins rappeler que le manager général du programme reste la Commission, qui en est le co-initiateur et qui est responsable de son exécution et de sa mise en œuvre pratique. Ce modèle est assez équilibré du point de vue institutionnel car **il permet de conserver le rôle central des États tout en permettant l'implication de la Commission** et exclut le recours à l'unanimité. Néanmoins un financement de l'autorité par le seul budget communautaire doit être

---

<sup>1</sup> Décision [1982/2006/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013), *JOUE* L 412 du 30 décembre 2006.

<sup>2</sup> Règlement (CE) no 683/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relatif à la poursuite de la mise en œuvre des programmes européens de radionavigation par satellite (EGNOS et Galileo), *JOUE* L 196 du 24 juillet 2008, pages 1-11.

écarté pour la future agence spatiale de l'UE car il ne permet pas d'assurer un retour géographique des investissements consentis par les États.

**La seconde solution sera de placer l'agence sous les ordres du Conseil.** Il est intéressant de noter ici le cas de l'Agence européenne de défense (AED). Il s'agit d'une agence de l'Union créée par une action commune du Conseil en 2004<sup>1</sup> et qui vise notamment à renforcer les capacités de défense des États membres. L'AED est présidée par le Haut Représentant, qui est également le vice-président de la Commission, et est composée des ministres de la Défense des États membres (à l'exception du Danemark) ainsi que de représentants de la Commission. La difficulté provient ici de l'article 189 qui en plaçant le domaine spatial dans le cadre d'une politique commune donne **la responsabilité générale de l'exécution de la politique spatiale européenne à la Commission**. Celle-ci serait donc dans l'incapacité d'assurer une pleine continuité et une cohérence dans ce domaine étant donné que l'Agence chargée de la mise en œuvre pratique échapperait à son contrôle direct ou indirect. De plus la Commission n'aurait certainement aucune envie de lui confier un budget provenant des fonds communautaires, ou alors de manière marginale.

Un scénario intermédiaire semble donc se dessiner, visant à établir une cotutelle de la future agence spatiale de l'UE partagée entre la Commission et le Conseil. Ce schéma prévoit également une distinction au niveau du budget entre les programmes financés par l'Union et ceux financés par des contributions nationales des États. Ce système permettrait, en appliquant différentes règles financières, d'adapter la politique industrielle et de préserver les intérêts des différentes industries des États et donc de garantir un financement public. Les États seraient plus enclins à accepter un financement de programmes par le budget général de l'UE s'ils avaient la garantie que dans le cadre d'un certain nombre d'autres secteurs (notamment les lanceurs) le principe du juste retour continue de s'appliquer.

Il peut paraître également intéressant de se pencher sur les autres cas d'intégration ou de participation d'États tiers à des organes communautaires. **L'Agence européenne de l'environnement (AEE)** peut être citée. Il s'agit d'une agence de l'UE créée par un règlement en 1990<sup>2</sup> et qui compte parmi ses États membres l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse et la Turquie. De même, **l'Agence européenne de la sécurité aérienne (EASA : European Aviation Safety Agency)**, qui a pour rôle de mettre en œuvre et de contrôler l'application des règles de sécurité, et de procéder à la certification des aéronefs, constitue un modèle institutionnel envisageable. Cette organisation a également été créée par un règlement communautaire en 2002<sup>3</sup> et inclut les États de l'Espace économique européen (EEE) comme l'Islande, la Suisse, le Liechtenstein et la Norvège.

---

<sup>1</sup> Action commune 2004/551/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant la création de l'Agence européenne de défense.

<sup>2</sup> Règlement (CEE) n° 1210/90 du Conseil, du 7 mai 1990, relatif à la création de l'agence européenne pour l'environnement et du réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement, JOUE L 120 du 11 mai 1990, pp. 1-6.

<sup>3</sup> Règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2002 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JOUE L 240 du 07 septembre 2002, pp. 1-21.



## L'adhésion de l'UE à l'ESA

Dans ce schéma, l'ESA conserverait son statut d'organisation internationale classique tout en intégrant en son sein l'Union en tant que membre. Cette hypothèse suppose dans tous les cas une modification de la Convention ESA et recouvre deux situations distinctes.

La première correspond à celle où l'UE devient membre à part entière, et au nom de sa compétence **représente l'ensemble de ses États membres**. Elle « remplacerait » donc ces derniers au sein de l'ESA. Une situation similaire s'est produite dans le cadre de l'OMC (**Organisation mondiale du commerce**), où l'Union représente l'ensemble des États membres du fait de sa compétence en matière de politique commerciale.

Il faut néanmoins rappeler que la Cour de justice de l'Union a de tout temps refusé d'admettre une succession généralisée et automatique de l'UE aux États membres dans les accords conclus par eux avant l'entrée en vigueur des traités. Ce remplacement automatique des États par l'Union européenne n'est possible que dans les domaines où l'UE est intervenue activement et où l'intégration est suffisamment avancée. De même, il faut que l'Union ait conclu des accords similaires avec les mêmes partenaires. Cela a été le cas dans le domaine de la pêche<sup>1</sup> par exemple.

**Tableau 9 – Scénarios d'intégration avancés**

SCÉNARIOS	Absorption des compétences de l'ESA par l'UE	Intégration de l'ESA au sein de l'UE	L'adhésion de l'UE à l'ESA
DESCRIPTION	Transferts progressifs des compétences et des fonctions de l'ESA vers l'UE- exemple de l'UEO	- Transformation de l'ESA en une agence spatiale de l'Union européenne. - Organe dépendant de la Commission, ou du Conseil (autorité de surveillance GNSS+AED) - Participation des États tiers (Norvège, Suisse) : exemple de l'EASA et de l'AEE	L'UE devient membre de l'ESA et : 1. Remplace ses États membres 2. Ne remplace pas ses États membres (Eurocontrol)
MOYENS JURIDIQUES	- Révision des traités de l'UE et de la Convention ESA - Ou adoption de règlements successifs + accords entre l'ESA et l'UE+ accords entre l'UE et les États tiers	« Communautarisation » de la Convention ESA par : - un règlement basé sur l'article 189 - une décision du Conseil (PESC-PESD)	Modification de la Convention ESA et de certaines de ses réglementations
AVANTAGES	Unification de la gouvernance au sein de l'UE qui devient le cadre de décision unique au niveau européen	- Participation des États et de la Commission - Répartition des rôles équitables entre l'UE (définition politique) et l'ESA (mise en œuvre pratique) - Unification et simplification de la gouvernance	Pérennisation de la coopération entre l'UE et l'ESA
	- Nécessite une	- Nécessite de régler la question	- Question du statut

<sup>1</sup> CJCE, 8 décembre 1981, affaire 181/80, *Arbelaiz-Emazabel*, Rec. p. 2961.

INCONVÉNIENTS	expérience et des capacités que l'UE ne possède pas - Disparition de l'ESA, acteur pourtant incontournable - Politiquement peu plausible : opposition des États membres	de la compatibilité des règles de l'ESA avec le droit de l'Union (principe du juste retour, règle de libre concurrence) - Remise en cause d'un système institutionnel et financier qui a fonctionné depuis près de 30 ans - Risque d'opposition de certains États : volonté de cantonner l'UE à un rôle de complément de l'action nationale et de l'ESA	de l'UE au sein de l'ESA : droit de vote, retour géographique... - Volonté des États de conserver une capacité de contrôle
---------------	---	---	---

Le secteur spatial ne semble pas correspondre à un domaine d'intervention intensive de l'Union. **Une modification de la convention ESA et une autorisation expresse des États tiers sont donc nécessaires pour permettre la substitution de l'Union dans les droits et les obligations des États.** Cette modification concernera notamment les évidentes évolutions de l'appareil institutionnel et les aménagements du processus de décision. En pratique, cette solution semble peu plausible étant donné que les États désirent conserver un contrôle sur les activités spatiales au niveau européen. Or leur remplacement par l'UE affaiblira leur **capacité d'influence** et de direction dans les programmes ce qui impliquerait une méfiance dans l'utilisation des moyens financiers mis à disposition de l'ESA, au risque de voir **une baisse des investissements publics.**

La seconde situation est celle où **l'UE devient membre de façon indépendante et autonome mais sans remplacer ses propres États membres**, qui continuent d'être représentés au sein de l'Agence. La convention ESA deviendrait donc **un accord mixte** conclu à la fois par l'UE et par certains de ses États membres. Cette hypothèse suppose la création d'un statut particulier car le principe de juste retour ne pourra pas s'appliquer à l'UE, celle-ci étant une organisation internationale et non pas un État. La question de la répartition géographique des contrats par rapport à l'investissement consenti ne se posera donc pas. Il serait même contraire au règlement financier de l'UE que la contribution de celle-ci à un programme de l'ESA intervienne comme un « sur-retour » géographique au profit des États membres participants, dans la mesure où cela ne respecterait en rien le principe de mise en concurrence. Cette hypothèse suppose de régler d'abord la question des conditions d'utilisation des fonds UE dans le cadre de l'ESA.

Cette solution peut être observée dans le secteur aérien grâce à **Eurocontrol**, même si dans ce cas la question des financements ne se pose pas. Cet organe est une organisation internationale classique dont l'UE est devenue membre en 2002 au même titre que l'ensemble de ses États membres, et qui compte également des États tiers européens. Il s'agit de l'une des organisations qui réglementent le secteur aérien ; elle est responsable du contrôle de la navigation aérienne sur le continent européen.

## Conclusion

L'évolution des relations entre l'UE et l'ESA n'est pas la seule conséquence des nouvelles compétences directes de l'UE dans le domaine de la politique spatiale. L'intervention de l'UE oblige à repenser la structuration de l'industrie spatiale autour des deux acteurs travaillant en étroite collaboration : l'ESA d'une part et les agences spatiales nationales de l'autre. Il convient ainsi de trouver des mécanismes de

coopération entre l'UE et les agences nationales. Il serait à ce titre possible de créer, auprès des institutions européennes, un comité regroupant les représentants des agences des EM. L'UE pourrait également encourager la mise en place d'un réseau européen des agences nationales autour de pôles d'excellence identifiés dans les EM et œuvrer ainsi au renforcement d'une compétence de la technologie et de la science spatiale. En tout état de cause, un programme consensuel comme l'exploration spatiale serait un excellent laboratoire pour permettre un rodage de la nouvelle gouvernance du spatial en Europe.

# Articles pertinents du traité sur le

## fonctionnement de l'Union européenne

- Article 3 du TFUE

1. L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants :

- a) l'union douanière ;
- b) l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur ;
- c) la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro ;
- d) la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche ;
- e) la politique commerciale commune.

2. L'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

- Article 4 du TFUE

1. L'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles 3 et 6.

2. Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants :

- a) le marché intérieur ;
- b) la politique sociale, pour les aspects définis dans le présent traité ;
- c) la cohésion économique, sociale et territoriale ;
- d) l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer ;
- e) l'environnement ;
- f) la protection des consommateurs ;
- g) les transports ;
- h) les réseaux transeuropéens ;
- i) l'énergie ;
- j) l'Espace de liberté, de sécurité et de justice ;
- k) les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans le présent traité.

3. Dans les domaines de la recherche, du développement technologique et de l'Espace, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions, notamment pour définir et mettre en oeuvre des programmes, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur.
4. Dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur.

- Article 6 du TFUE

L'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres. Les domaines de ces actions sont, dans leur finalité européenne :

- a) la protection et l'amélioration de la santé humaine ;
- b) l'industrie ;
- c) la culture ;
- d) le tourisme ;
- e) l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport.

- Article 189 du TFUE

1. Afin de favoriser le progrès scientifique et technique, la compétitivité industrielle et la mise en oeuvre de ses politiques, l'Union élabore une politique spatiale européenne. À cette fin, elle peut promouvoir des initiatives communes, soutenir la recherche et le développement technologique et coordonner les efforts nécessaires pour l'exploration et l'utilisation de l'Espace.
2. Pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les mesures nécessaires, qui peuvent prendre la forme d'un programme spatial européen, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.
3. L'Union établit toute liaison utile avec l'Agence spatiale européenne.
4. Le présent article est sans préjudice des autres dispositions du présent Titre.

- Article 346 du TFUE

1. Les dispositions des traités ne font pas obstacle aux règles ci-après :
  - a) aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité,
  - b) tout État-membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ; ces mesures ne doivent

pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires.

2. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut apporter des modifications à la liste, qu'il a fixée le 15 avril 1958, des produits auxquels les dispositions du paragraphe 1, point b), s'appliquent.

- Article 351 du TFUE

Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1958 ou, pour les États adhérents, antérieurement à la date de leur adhésion, entre un ou plusieurs États membres, d'une part, et un ou plusieurs États tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions des traités.

Dans la mesure où ces conventions ne sont pas compatibles avec les traités, le ou les États membres en cause recourent à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées. En cas de besoin, les États membres se prêtent une assistance mutuelle en vue d'arriver à cette fin et adoptent le cas échéant une attitude commune.

Dans l'application des conventions visées au premier alinéa, les États membres tiennent compte du fait que les avantages consentis dans les traités par chacun des États membres font partie intégrante de l'établissement de l'Union et sont, de ce fait, inséparablement liés à la création d'institutions communes, à l'attribution de compétences en leur faveur et à l'octroi des mêmes avantages par tous les autres États membres.

- Article 352 du TFUE

1. Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées. Lorsque les dispositions en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen.

2. La Commission, dans le cadre de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité visée à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, attire l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées sur le présent article.

3. Les mesures fondées sur le présent article ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les cas où les traités excluent une telle harmonisation.

4. Le présent article ne peut servir de fondement pour atteindre un objectif relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et tout acte adopté

conformément au présent article respecte les limites fixées par l'article 40, second alinéa, du traité sur l'Union européenne.

## 1. Ouvrages généraux

### 1.1. Droit de l'Union européenne

- J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6<sup>ème</sup> édition, Paris, L.G.D.J, 2010.
- L.D. Claude BLUMANN, *Droit matériel de l'Union européenne*, 5<sup>ème</sup> édition, Paris, Montchrestien. 2009.
- T. JOUNO, *Questions européennes, le droit et les politiques de l'Union*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.
- F.X PRIOLLAUD, D. ZIRITZKY, *Le Traité de Lisbonne : texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, Paris, La Documentation française, 2008.
- V. MICHEL, *Recherches sur les compétences de la communauté*, Paris, L'Harmattan. 2003.

### 1.2. La politique étrangère et de sécurité commune de l'UE

- F. TERPAN, *La Politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2010.
- D. VUKCEVIC, *L'Émergence d'une Europe de la défense : difficultés et perspectives*, Sarrebruck, Édition universitaire européenne, 2010.
- A. CAMMILLERI-SUBRENAT, *Le Droit de la politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre du traité de Lisbonne*, Paris, Lavoisier, 2010.

## 2. Ouvrages spécialisés relatifs au domaine spatial

- P. ACHILLEAS, *Droit de l'Espace - Télécommunication, observation, navigation, défense, exploration* (Sous la direction de), Bruxelles, Larcier, 2009.
- A. MARTIN, Galileo, *Chronique d'une politique spatiale européenne annoncée*, volume 32, Paris, Litec, 2009.
- C. BRÜNER, E. WALTER, *Nationales Weltraumrecht/National Space Law: Development in Europe – Challenges for small Countries*, Cologne, Böhlau, 2008.
- K-U. SCHROGL, C. MATHIEU, N. PETER, *Yearbook in space 2006/2007: new impetus for Europe*, European Space Policy Institute, Vienne, New York, Springer, 2008.
- A. D'HELIOS, *La Défense et l'Espace, les petits guides la défense*, Paris, La Documentation française, 2007.
- S. HOBE, T. REUTER, *The EU Constitutional Treaty and Space: Towards EU jurisdiction on board a space station?* Leiden, Martinus Nijhoff, 2006.



- S. COURTEIX, *Le Cadre institutionnel des activités spatiales des États : étude comparative*, Paris, Pedone, 1997.

### 3. Articles

#### 3.1. Gouvernance du spatial en Europe

- J. M. SANTOS, « Final call for a European Space Strategy », Institut Français des Relations internationales (IFRI Bruxelles), *Europe Visions* n°8, janvier 2011, pages 1- 12.
- Prof. Dr. S. HOBE, Dr O. HEINRICH, I. KERNER, Dr B. SCHMIDT-TEDD, « Ten years of cooperation between ESA and EU: Current issues », *German Journal of Air and Space Law*, 2009, volume 58, pages 49-73.
- K-U SCHROGL, « The European Space Policy Still in need of a regulatory framework for European Space activities », *The Aviation and Maritime Journal*, octobre/décembre 2008-Anno VII-n. 4, pages 1-4.
- Dr A. FROEHLICH, « Les relations entre l'ESA et l'Union européenne et les défis des projets communs GALILEO et GMES », *Revue française de droit aérien et spatial*, 61<sup>ème</sup> année (2007), volume 244, pages 357-364.
- F. AUTRET, « Quelle organisation pour l'Europe spatiale ? », *Politique étrangère* 2007/2, pages 281-292.
- Dr K. NYMAN-METCALF, « Space activities in the European Union », *Annals of Air and Space Law*, volume 28 (2003), pages 445-470.
- S. MARCHISIO, « Potential European Space Policy and its impact on national space legislation », dans *Towards a Harmonized Approach for National Space Legislation in Europe*, Köln, 2004, pages 145-150.

#### 3.2. Espace et sécurité

- W. RATHGEBER, N-L. REMUSS, K-U SCHROGL, « Space security and the European Code of Conduct for Outer Space Activities », dans *Disarmament Forum, A safer Space Environment ?*, UNIDIR, 2009, n° 4, pages 33-42.
- W. RATHGEBER, « New ways in European Space Security », European Space Policy Institute (ESPI), dans *Proceedings of the IAC*, International Astronautical Congress, 2008, IAC-08-E3.2.10.
- Colonel Y. BLIN, « Quel avenir pour l'Espace militaire européen ? », *Les Cahiers de Mars*, n°184, deuxième trimestre 2005, pages 66-72.

#### 3.3. Navigation par satellite

- R. YAKEMTCHOUK, « La navigation par satellite, les systèmes européens GALILEO et EGNOS », *Revue du Marché commun de l'Union européenne*, N°526, mars 2009, pages 154-162.
- I. CHOUKRI, « Réflexion sur GALILEO : du déclin d'un projet économique à la déclinaison des coopérations Étatiques », *Revue française de droit aérien et spatial*, 2007, vol 242, n°2, pages 133-147.

## 4. Articles de presse

- C. LARDIER, « L'Europe spatiale militaire avance », Magazine *Air et Cosmos*, n°1963, 17 décembre 2004, pages 20-28.
- J-C. EMPEREUR, J-C DARDELET « La politique spatiale, un impératif pour l'Europe ». Magazine *Europa*, n°01, novembre 2009-Janvier 2010, pages 32-38

## 5. Rapports officiels

### 5.1. Rapports des institutions françaises

- Rapport d'information de l'Assemblée nationale, Commission des Affaires Européenne, M. B. DEFLESSELLES, « L'état du programme GALILEO », 9 décembre 2009, n° 2142.
- Rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, M. C. CABAL, M. H. REVOL, « Politique spatiale : l'audace ou le Déclin, comment faire de l'Europe le leader mondial de l'Espace », 7 février 2007, n° 3676 (Assemblée nationale), N° 223 (Sénat).
- Rapport du conseil d'État à l'attention du Premier ministre, « Pour une politique juridique des activités spatiales », La Documentation française, collection Les études du Conseil d'État, 2006.
- Rapport du Président du CNES du groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe Spatiale, « La refondation de l'Europe spatiale », 25 février 2004, CN-04-23.

### 5.2. Rapports des institutions de l'Union européenne

- Rapport de la Cour des Comptes de l'Union européenne, « La gestion de la phase de développement et de validation du programme Galileo », rapport spécial n° 7/2009. CONT/7/00417, JOUE C 208 du 03/09/2009, page 4.
- Rapport du parlement européen, session 2004-2009, Commission des affaires étrangères, K. Von WOGAU « L'Espace et la sécurité », 10 juin 2008, 2008/2030(INI).
- Document de travail de la Commission, « Rapport sur l'état d'avancement de la Politique spatiale européenne », 11 septembre 2008, COM(2008)561 final.

### 5.3. Autres rapports

- Rapport au directeur général de l'ESA, C. BILDT, J. PEYRELEVADE, L. SPÄTH, « Towards a space agency for the European Union », mars 2000.

## 6. Documents officiels

### 6.1. Traités internationaux sur l'Espace

- 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 (annexe de la résolution 2222 (XXI) de l'Assemblée générale), ouvert à la signature le 27 janvier 1967.
- Accord sur le sauvetage des astronautes, le retour des astronautes et la restitution des objets lancés dans l'Espace extra-atmosphérique (annexe de la résolution 2345 (XXII) de l'Assemblée générale), ouvert à la signature le 22 avril 1968.
- Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux (annexe de la résolution 2777 (XXVI) de l'Assemblée générale, ouverte à la signature le 29 mars 1972.
- Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'Espace extra-atmosphérique (annexe de la résolution 3235 (XXIX) de l'Assemblée générale, ouverte à la signature le 14 janvier 1975.
- Accord régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes (annexe de la résolution 34/68 de l'Assemblée générale), ouvert à la signature le 18 décembre 1979.

### 6.2. Autres traités internationaux

- Convention de Bruxelles concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale ouverte à la signature le 27 septembre 1968, 72/454/CEE, JOUE n° L 299 du 31 décembre 1972 pages 32-42.
- Convention constitutive de l'Agence spatiale européenne du 30 mai 1975 entrée en vigueur le 30 octobre 1980.
- Convention de Rome sur la loi applicable aux obligations contractuelles ouverte à la signature le 19 juin 1980, 80/934/CEE, JOUE n° L 266 du 9 octobre 1980 pages 1-19
- Convention de Lugano concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matières civile et commerciale, 16 septembre 1988 (88/592/CEE), JOUE n° L 319 du 25 novembre 1988 pages 9-33.
- Accord-cadre entre la Communauté européenne et l'Agence spatiale européenne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004, JOUE L 261 du 6 août 2004, pages 64-68.

### 6.3. Traités constitutifs de l'Union européenne

- Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, 2010/C 83/01, JOUE n° C 83 du 30 mars 2010.

#### 6.4. Droit communautaire dérivé

- Règlement (CEE) n° 1210/90 du Conseil, du 7 mai 1990, relatif à la création de l'agence européenne pour l'environnement et du réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement, JOUE L 120 du 11/05/1990, pages 1-6.
- Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, 22 décembre 2000, JOUE L 12 du 16 janvier 2001.
- Règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2002 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JOUE L 240 du 07/09/2002, pages 1-21.
- Décision [1982/2006/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013), JOUE L 412 du 30/12/2006.
- Council Resolution on the European Space Policy, 21 mai 2007, JOUE C 136, 20 juin 2007, pages 1-5.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the European Space Policy, 26 avril 2007, COM/2007/0212 final.
- Règlement (CE) n o 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I), JOUE L 177 du 4 juillet 2008, pages 6-16.
- Règlement (CE) n o 683/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relatif à la poursuite de la mise en œuvre des programmes européens de radionavigation par satellite (EGNOS et Galileo), JOUE L 196 du 24 juillet 2008, pages 1-11.
- Competitiveness Council, Council Resolution, Taking forward the European Space Policy, 13569/08, 25-26 septembre 2008.
- Conclusion du Conseil concernant le projet de Code de conduite pour les activités menées dans l'Espace extra-atmosphérique, Conseil, Affaires générales, 8 décembre 2008.
- 7th Space Council, Brussels, Global challenges: taking full benefit of European space system, 25 novembre 2010.
- Communication de la commission, vers une stratégie spatiale de l'Union européenne au service du citoyen, 4 avril 2011, COM(2011) 152.

#### 6.5. Jurisprudence

- CJCE, 31 mars 1971, affaire 22/70, Commission contre Conseil (affaire « AETR »), Rec. page 263.
- CJCE, 11 avril 1989, affaire C-66/86, Ahmed Saaed Flugreisen, Rec. page 803.
- CJCE, 5 novembre 2002, affaires dites de "Ciel Ouvert", Affaires C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 et C-476/98, Commission contre le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède, la Finlande, la Belgique, le Luxembourg, l'Autriche et l'Allemagne, Rec, pages I-9427 et suivantes.


## 6.6. Législation nationale

- Loi n°2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales, *Journal officiel* n°129 du 04 juin 2008.

## 7. Sites Internet

- Site de la direction général Entreprise et Industrie de la Commission européenne : [http://ec.europa.eu/enterprise/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/index_fr.htm).  
Pour voir les conclusions des sept réunions du Conseil Espace UE-ESA :  
[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/space/documents/esp\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/space/documents/esp_fr.htm)
- Site de l'Agence spatiale Européenne :  
En français : <http://www.esa.int/esaCP/France.html>  
En anglais : <http://www.esa.int/esaCP/index.html>
- Site de l'European Center for Space Law (ECSL) :  
<http://www.esa.int/SPECIALS/ECSL/>



Audition de   
Paul Weissenberg,  
directeur général adjoint :  
entreprises et industrie,  
Commission européenne



## Intervention de Paul Weissenberg

Je vous remercie de m'avoir invité à m'exprimer en tant qu'expert devant la Mission Espace, chargée de réfléchir au devenir de l'Europe spatiale dans les prochaines décennies.

Depuis ses débuts, l'Espace est en effet une affaire européenne. Dès 1962, six pays européens unissaient leurs forces pour mettre au point une première fusée européenne. En 1973, le programme Ariane était lancé et, deux ans plus tard, l'Agence spatiale européenne voyait le jour, permettant à l'Europe de jouer un rôle de premier plan sur la scène spatiale mondiale et de prendre une part active à de grands programmes internationaux comme celui de l'ISS.

Aujourd'hui, l'Espace est devenu un outil incontournable. Les applications satellitaires cruciales pour l'économie, le développement durable, la sécurité, le progrès scientifique, la culture ou l'éducation, sans que le citoyen en soit la plupart du temps conscient.

Si l'Europe souhaite maintenir sa position parmi les grandes puissances spatiales mondiales, il lui faut réussir à transformer ce qui était jusqu'ici un ensemble de programmes technologiques en un sujet politique de haut niveau, à l'instar des autres grandes puissances spatiales.

C'est là l'objectif que se sont assigné les États membres dans le traité de Lisbonne. Son article 189 dote en effet l'Union d'une compétence spatiale partagée avec les États membres. L'Union possède dorénavant un mandat explicite pour élaborer une politique spatiale. Il est également demandé à l'Union européenne de « *coordonner les efforts nécessaires pour l'Exploration et l'exploitation de l'Espace* » et, ce faisant, d'élaborer un programme spatial de l'Union européenne.

L'importance politique de ce changement est marquante. Pour la première fois, l'Espace est traité comme une politique à part entière de l'Union européenne. Son importance stratégique est reconnue. Les activités spatiales se détachent progressivement du domaine scientifique et de la recherche pour prendre une connotation de plus en plus politique.

La Commission européenne prend très au sérieux la nouvelle responsabilité qui lui est conférée par le traité et se prépare à adopter sa communication consacrée à « Une stratégie spatiale de l'Union Européenne au service du citoyen » fin mars prochain.

Certains éléments sont déjà inclus dans la communication sur « une politique industrielle intégrée pour l'ère de la mondialisation », où l'Espace tient une place à part. Une section sur la politique spatiale décrit nos grandes priorités :

En tout premier lieu, nous devons assurer le succès de nos deux programmes phares : **GALILEO** et **GMES**. Tous deux représentent des engagements à long terme



pour l'Union européenne et constituent un test pour notre crédibilité. La Commission reste engagée pour assurer leur opérationnalité de façon durable et pérenne.

Notre priorité suivante est de garantir la **sécurité** de ces infrastructures spatiales critiques dont notre société et notre économie dépendent de plus en plus. L'Europe doit se doter d'une capacité indépendante des États tiers pour la surveillance de l'Espace afin de protéger ses actifs spatiaux. Cette capacité doit se fonder sur les moyens déjà disponibles aux niveaux national et européen. Lorsque les capacités existantes nécessaires devront faire l'objet de développements supplémentaires, le rôle de l'Union européenne devra être de façonner un bon système de gouvernance qui prenne en considération la nature duale (civile-militaire) et la nécessité d'assurer une exploitation durable de ce **Système de surveillance de l'espace**.

Les applications spatiales sont également un outil qui permet de **renforcer la sécurité de l'Union européenne**, de nos États membres et de nos citoyens. Le rôle et les responsabilités mondiales de l'Union européenne impliquent que nous apportions un soutien à de tels outils.

Le nouveau traité donne aussi mandat à l'Union européenne pour agir dans le domaine de **l'Exploration spatiale**. Deux conférences internationales ont été organisées. Nous comptons maintenir l'impulsion donnée dans ce domaine pour « transformer l'essai » et aboutir à la tenue de la première plate-forme internationale en 2011.

Nous devons poursuivre et renforcer notre soutien à la **recherche et à l'innovation spatiales** puisqu'elles sont les pierres angulaires d'une industrie spatiale gagnante. L'Espace représente un stimulus important pour diffuser l'innovation dans tous les secteurs de l'économie. Nous devons promouvoir les conditions nécessaires pour assurer une fertilisation réciproque et des retombées innovatrices entre le domaine spatial et les autres domaines de l'économie.

Nous devons aussi développer une **politique industrielle** car l'Europe se trouve confrontée à une concurrence internationale grandissante avec l'émergence de nouvelles puissances spatiales. L'Europe, tout en s'appuyant sur ses succès dans le domaine spatial, doit agir en faveur d'une base industrielle solide et équilibrée. La politique industrielle s'attachera tout particulièrement à couvrir l'ensemble de la chaîne de production, y compris les PME, à aider l'industrie européenne à renforcer ses parts de marché et à garantir une non dépendance dans les secteurs stratégiques comme par exemple celui des lanceurs. Elle devra également développer un marché pour les services qui sont attachés aux programmes phares de l'Union européenne et aux satellites de télécommunications.

À cet égard, j'aimerais souligner l'importance stratégique du **secteur des lanceurs** en Europe. Le maintien de l'accès indépendant à l'Espace doit être une priorité politique pour l'Europe dans la mesure où nous voulons jouer un rôle significatif en tant qu'acteur spatial mondial. Alors que de nouvelles puissances se sont fixé pour but d'obtenir un accès indépendant à l'Espace, ne serait-il pas paradoxal que l'Union, qui en dispose, ne se donne pas les moyens de le pérenniser ?

Le dossier des lanceurs n'est pas seulement de nature technique. Il ne se limite pas non plus à la seule dimension de recherche et de développement : il s'agit d'une question éminemment politique. L'Union européenne est concernée par cette

question à double titre, d'une part en tant que client de l'industrie des lanceurs pour mener à bien les programmes dont elle a la charge, et d'autre part, car il en va de sa responsabilité politique, pour assurer un accès autonome à l'Espace.

Enfin, permettez-moi quelques mots sur la **gouvernance** des activités spatiales en Europe, qui est le thème majeur de la session d'aujourd'hui. Avec l'article 189 du traité, l'Union européenne a acquis une compétence partagée dans le domaine spatial. Cela ne remet pas en cause tout ce qui a été réalisé jusqu'ici et il n'est pas dans notre intention de le faire. Mais cela confirme le rôle de l'Union dans le domaine spatial et donne de nouvelles possibilités pour réaliser des progrès.

Tout d'abord, l'Union européenne devrait renforcer son **partenariat avec les États membres**. L'Union et les États membres exercent leurs propres activités spatiales sur la base de leur compétence partagée. Néanmoins, une approche plus unitaire est nécessaire si l'Europe veut être un acteur spatial sur la scène mondiale. L'Union européenne a l'autorité pour renforcer la dimension politique de l'Espace. Les États membres ont déjà décidé d'institutionnaliser la dimension spatiale du Conseil Compétitivité. Cela devrait susciter des synergies et une plus grande cohérence dans la planification et la gestion des activités aux niveaux de l'Union européenne et des États membres.

La participation croissante de l'Union dans le domaine spatial exige également que nous réévaluions nos **relations avec l'ESA**. La Commission attache un grand prix aux bonnes relations que nous avons développées avec l'ESA au cours de la décennie passée. Nous comptons sur les compétences techniques et de gestion de l'ESA. Les deux parties comprennent que ces relations doivent évoluer afin de combiner au mieux les compétences de l'ESA avec la dimension politique apportée par l'Union. Cela garantira le succès futur de nos accomplissements dans le domaine spatial.

Pour finir, parallèlement à l'ensemble de ces travaux, la Commission travaille à l'élaboration de sa proposition concernant les prochaines perspectives financières de l'Union. Suite à la publication en 2010 de sa Communication sur le réexamen du budget de l'UE, la Commission a mentionné des pistes alternatives de financement pour les projets à grande échelle, dont les programmes spatiaux font naturellement partie. Une réflexion interne s'est engagée afin d'analyser de possibles solutions novatrices, qui nécessiteront des partenariats renforcés entre l'Union, l'ESA et leurs États membres d'une part et le secteur public et le secteur privé d'autre part. Nous aurons certainement l'occasion de revenir sur ce point au cours de notre entretien.

Voilà quelques-uns des éléments clefs des activités futures de l'Union européenne dans le domaine spatial. Je vous remercie pour votre attention et me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.



## Commentaires complémentaires

L'Union européenne en matière spatiale, comme en d'autres, se construit en s'appuyant sur les puissances nationales pour bâtir son identité politique, et sa capacité dans ce domaine.

Jusqu'à présent l'Espace a été considéré comme un sujet purement scientifique, un objet de recherche. Peu de nations en ont fait un sujet politique, à l'instar de la France, qui en a fait un sujet « stratégique », qualificatif qui justifie l'intérêt et les investissements dans le domaine. Elle se démarque ainsi d'autres États membres.

**Paul. Weissenberg** estime qu'il est temps de « politiser » l'Espace au niveau européen. L'article 189 du Traité de Lisbonne ouvre un certain nombre d'opportunités en la matière :

- Galileo est un test de crédibilité, qui déterminera si l'UE peut mutualiser les activités des États membres et les fédérer selon un modèle de gouvernance communautaire. Le succès ou l'échec du programme est susceptible de déterminer les ressources que les États alloueront par la suite au domaine spatial.
- GMES, qui se distingue de Galileo par les modalités de partenariat et de cofinancement entre États membres, présente l'opportunité de mobiliser plus d'utilisateurs, notamment différents ministères (industrie, agriculture...).
- L'Exploration, mentionnée dans l'article 189, et pour laquelle des chantiers ont déjà été identifiés avec l'ESA et des agences nationales, ne doit pas être négligée, même si l'UE n'a pas exprimé de volonté particulière de s'y investir. Au final, l'enjeu est moins scientifique que politique : pour certains, ce domaine reste un hobby d'ingénieur, une dépense somptuaire, mais les investissements réalisés dans le secteur de l'Exploration sont particulièrement importants à long terme.
- Dans le domaine des lanceurs, il importe de faire fructifier le savoir européen, et surtout de dépasser la vision qui restreint cet enjeu à un aspect de la politique fiscale de l'Union pour concevoir une véritable politique des lanceurs. Deux arguments devraient permettre de faire évoluer les points de vue : d'abord, les intérêts techniques de fond, au-delà des aspects purement économiques, et ensuite, l'atout géopolitique ; il s'agit pour l'Europe de figurer parmi les puissances spatiales.
- En matière de gouvernance, le défi sera d'orienter le débat au-delà de la gouvernance de l'Espace intra-communautaire. Pour l'heure, une communication de la Commission à venir devrait mentionner la question de la répartition de la gouvernance au sein du « triangle » Commission - États membres - ESA. Dans le statu quo actuel, les États membres assument les coûts des infrastructures dont ils disposent, et qu'ils mettent à disposition de l'UE. Le problème de la gouvernance communautaire escamote un autre enjeu, plus central sur le long terme : comment répondre à l'émergence de nouvelles puissances spatiales ? Une première piste de réponse a été tracée avec le récent partenariat renforcé entre les États membres dans le domaine de la sécurité et de la défense. Cette coopération répond d'ailleurs aux attentes des citoyens européens vis-à-vis de l'Union en matière de sécurité et de protection.



**Joël. Chenet** signale que la réciprocité entre l'UE et d'autres États est parfois inégale dans le domaine spatial. Les entreprises européennes n'ayant pas accès aux marchés américains et chinois, il s'interroge sur l'opportunité d'ouvrir le marché européen. Il estime également qu'il serait bon que les États membres révèlent l'étendue de leurs moyens, afin de faciliter la mutualisation de ces moyens par la Commission. À ce propos, il évoque la question de l'enjeu global du partage de ressources tel qu'il apparaît avec MUSES par rapport à l'UE.

**Paul. Weissenberg** estime que le partage des moyens ne se fera que si les États décident qu'ils veulent « plus d'Espace ' » par et pour l'Union. Or, le Royaume-Uni a tendance à percevoir le spatial comme une marotte franco-allemande. La lettre commune que D. Cameron, A. Merkel et N. Sarkozy ont adressée à la Commission indique une certaine volonté de désinvestissement en période de crise économique... Peut-être faudrait-il faire un effort de communication pour promouvoir la politique spatiale européenne. Pour l'heure, **Paul. Weissenberg** indique que le discours qu'il porte en faveur d'une politique communautaire a reçu un accueil divers dans les différentes capitales la France ayant jusqu'ici exprimé l'un des soutiens les plus importants. Selon lui il faudrait trouver un « packaging » recevable par tous.

**François. Pellerin** estime que la difficulté à faire du spatial un enjeu politique tient également à l'horizon des projets concernés, qui se déroulent au-delà de 2020. Il est peu aisé de mobiliser les énergies autour d'entreprise dont les résultats ne sont pas attendus avant longtemps. Il demande comment la Commission gère cette difficulté. **Paul. Weissenberg** est également d'avis que les gouvernements nationaux ont des difficultés à se projeter : bien souvent, les décideurs ont une vision court-termiste, et se focalisent sur le calendrier électoral. La sortie de crise actuelle complique encore la donne, à l'exception de l'Allemagne, sortie de la récession. Il souligne que le **président Barroso** a pris la décision de regrouper les activités qui concernent les affaires spatiales, la sécurité et la défense dans une seule direction générale de la Commission. L'avantage de cette réorganisation est d'autoriser le lancement parallèle de plusieurs programmes plus importants, et donc de peser plus fortement dans les négociations avec les fournisseurs. Revers de la médaille, la levée de fonds peut s'avérer plus difficile à gérer : ainsi, comme l'a illustré le lancement de Galileo, qui a mobilisé des acteurs européens. Pour faire face à cette difficulté, la Commission a opté pour une stratégie consistant à rechercher des alliés autant parmi les Commissaires que les acteurs nationaux. D'une manière générale, une « vision » apparaît indispensable pour des projets comme l'Exploration, sachant que, de toute façon, la mécanique de l'organisation européenne freinera naturellement le processus.

**Philippe. Couillard** considère que l'Exploration doit servir à renforcer l'identité européenne. Il est également d'avis que la question des lanceurs ne peut être réduite à une politique fiscale, mais il rappelle que le rapport de l'académie des Sciences préconisait un recours à la fiscalité pour en alimenter le financement « en attendant mieux ». Il considère en outre qu'il est nécessaire de réhabiliter l'Exploration « comme une composante de l'Europe des sciences ». Enfin, il est important de tenir compte

des divergences d'intérêt entre les États membres (*free riders* contre contributeurs) avant d'ouvrir le débat sur le financement des lanceurs.

Pour **Paul Weissenberg**, il faut évoquer les grands projets par rapport à leurs retombées sur terre et ne pas suggérer d'aller sur Mars comme projet en soi. Pour ce qui est du financement des lanceurs, il évoque le fait que Bruxelles sert parfois de prétexte quand les États n'ont pas l'intention d'investir.

**Gilles Maquet** évoque la réflexion de la Commission sur le financement des grandes infrastructures qui propose la création de structures spéciales ad hoc dotées d'un financement annuel fixe de la Commission. Il demande qui conduit cette réflexion au sein de la Commission et qui assurera la prise de risques de dépassements de coûts.

**Paul. Weissenberg** revient sur trois projets dont il estime l'état préoccupant :

- ITER : le débat destiné à tracer des pistes d'amélioration de la poursuite de projet de grande envergure (*large scale projects*) s'est avéré infructueux.
- Galileo
- GMES

La Commission travaille actuellement à améliorer la gouvernance des *large scale projects*, avant tout pour démarcher plus efficacement les États financeurs. Un projet de Communication est en cours de rédaction, défendant l'idée qu'un grand projet implique une gouvernance stable. Si Galileo finit, après des difficultés, par trouver une « vitesse de croisière » en matière de développement, les procédures ne sont pas encore formalisées pour d'autres projets d'ampleur comparable.

**Emmanuel. Sartorius** souligne le problème de fond en matière de gouvernance, qui concerne la délimitation de la frontière de responsabilité entre les agences, les opérateurs et la Commission. Il s'interroge sur le statut de la Commission : maître d'ouvrage ou maître d'œuvre.

**Philippe. Couillard** indique qu'il s'agit de concepts français et que ce qui compte est d'éviter les duplications. Il considère que si la gouvernance de Galileo est à présent « réglée », ce n'est pas le cas du traitement des aspects de défense et de sécurité au niveau communautaire. Le groupe de travail du CAS a donc vocation à formuler des recommandations sur ce terrain « vierge ».

**Yannick. d'Escatha** en profite pour poser la question de la politique industrielle.

**Paul. Weissenberg** revient sur la situation paradoxale de la politique industrielle européenne : si la plupart des acteurs européens appellent de leurs vœux une industrie spatiale compétitive, le statu quo actuel d'une gouvernance incertaine, attribuée par défaut à l'ESA et basée sur le principe du « juste retour » en satisfait beaucoup. Il appelle les dirigeants européens à formaliser leurs positions sur ce point. De son côté, la Commission considère que la compétitivité industrielle européenne se jouera sur l'ensemble de la chaîne de valeur : un modèle dépendant des importations n'est pas la solution. La plupart des États membres redoutent l'ouverture du marché spatial à la concurrence étrangère... Il est vrai que le tissu industriel européen dans le domaine spatial se concentre dans seulement deux pays, la France (36 % des emplois) et l'Allemagne (17 %). En revanche, l'Union est « armée » pour devenir plus compétitive : elle dispose d'un potentiel institutionnel (notamment le Conseil Compétitivité, qui comporte un volet Espace) et d'outils adaptés (le Traité de Lisbonne

aménagement des conditions d'une politique industrielle communautaire). L'obstacle reste donc un manque de volonté pour mobiliser les investissements en la matière.

**Dominique. Auverlot** demande comment s'articulent les volets civil et militaire dans le domaine spatial pour l'UE et pour la Commission en particulier.

**Paul. Weissenberg** souligne le caractère difficile de la question. Il indique que certains projets sont explicitement « fléchés » : ainsi, Galileo appartient au domaine civil. Mais en même temps, les États membres ont des exigences de sécurité, parfois importantes qui augmentent considérablement la facture du programme. Il craint d'ailleurs que l'inflation du budget ne soit perçue comme la conséquence d'une mauvaise gestion, d'où le risque d'une perte de crédibilité par rapport à l'extérieur qu'il conviendrait d'éviter.

**Gilles. Maquet** souligne que l'Espace n'est plus aujourd'hui un motif d'intégration communautaire en particulier par rapport à l'Est de l'Europe : comment faire pour qu'il le redevienne ?

Pour **Paul. Weissenberg**, le problème est d'ordre pédagogique : la plupart des États estiment que la politique spatiale européenne repose sur les « cinq éléphants », des puissances spatiales nationales à qui il incomberait d'organiser la coopération. La Commission travaille donc pour mieux communiquer les implications d'une telle coopération dans le domaine environnemental, dans l'aménagement du territoire... Le but est avant tout d'éviter une duplication des infrastructures d'un État-membre à un autre.

**Pierre. Rosius** rappelle que les besoins civil et militaire sont imbriqués, et qu'il n'est pas possible de les désolidariser dans le cadre d'un programme ou d'une infrastructure. Il serait donc opportun de mandater un responsable européen unique, susceptible de porter une vision de long terme de la politique spatiale communautaire. Il faut en effet penser simultanément l'organisation européenne dans toutes ses composantes, les États membres et le partenariat étranger.

**Paul. Weissenberg** estime qu'une étape centrale a été franchie avec la mise en œuvre d'un système de surveillance de l'Espace à la fois civil et militaire, en rupture avec la politique traditionnelle (*landscape policy*) de l'union. Pour lui la recherche d'autonomie est un message politique soutenu par les ministres européens. La position officielle de la Commission est de ne pas chercher à tout recréer, mais d'avoir une meilleure idée des capacités mobilisables dans l'UE. Le réalisme veut que l'on trouve un équilibre entre autonomie et complémentarité, en particulier par rapport aux synergies nécessaires proposées par les États-Unis. La question actuelle est de savoir quelles capacités les entités françaises et allemandes peuvent proposer comme base de discussion aux autres États







# Audition de Jean-Jacques Dordain

Directeur général de  
l'Agence spatiale européenne



## Intervention de Jean-Jacques Dordain

La question de la nouvelle gouvernance de l'Europe en matière spatiale, et du nouveau rôle de la Commission, est liée au traité de Lisbonne (articles 4 et 189) et témoigne de l'importance de l'Espace pour l'UE. Aujourd'hui, grâce à l'investissement des États membres de l'ESA, l'Europe est leader dans le domaine de la science, des services (sur certains domaines) et sur le marché mondial commercial. L'UE doit permettre d'asseoir son leadership en matière spatiale dans les politiques d'environnement, de développement et de sécurité. L'ensemble des commissaires européens doit être mobilisé par le commissaire Tajani car l'objectif est d'accroître le budget de la Commission pour le spatial, alors même que le budget global de la Commission n'augmentera pas.

Les relations ESA/ UE sont anciennes, parfois tumultueuses, mais toujours étroites. Galileo en témoigne, puisque le projet est antérieur à l'Accord-cadre de 2004. Les projets GMES (dont l'accord de délégation fait reposer deux tiers des financements sur la Commission et le tiers sur l'ESA), et Galileo (financé intégralement par la Commission) illustrent d'ailleurs les différentes modalités de coopération qu'ont développées les deux institutions. Au-delà de l'accord-cadre renouvelé par accord tacite tous les quatre ans, plusieurs éléments sont à retenir :

- aujourd'hui, l'industrie spatiale européenne est concentrée dans six États membres (90 % de l'industrie européenne) alors que l'exploitation intéresse les 29 États membres de l'Union ou de l'ESA ;
- la question du financement est cruciale et problématique : les engagements budgétaires de la Commission et d'un programme spatial sont généralement différents (dix ans pour un programme et par périodes de sept ans pour la Commission). Les perspectives budgétaires de la Commission contraignent à organiser des financements par tranches ;
- une véritable politique industrielle existe à l'ESA, qui ne se résume pas à la mise en application du principe de retour géographique ; l'ESA a entre autres celui de soutenir la compétitivité de l'industrie des États membres.

L'ESA reste fortement dépendante de la volonté des États membres ; les programmes de l'ESA sont engagés et conduits à la demande et sous le contrôle des États membres. Par ailleurs, toutes les missions scientifiques de l'ESA sont réalisées en étroite collaboration avec les agences spatiales nationales, que ce soit d'un point de vue logistique ou financier. De plus, le nombre d'États membres de l'ESA augmente, de 12 pays il y a vingt-cinq ans, à 19 actuellement, et dans cinq ans elle pourrait en compter 27.

**Dans le domaine de la sécurité et de la défense** l'Europe est la seule puissance spatiale au monde où les financements sont civils plutôt que militaires. De même, il n'existe pas de programme militaire européen, puisqu'ils restent nationaux. Enfin,

l'ESA n'est en aucun cas une institution civile et ses statuts lui permettent de travailler également sur des programmes militaires de sécurité et défense (le principe de fongibilité asymétrique établit cependant qu'il est impossible d'utiliser le budget civil à des fins militaires). On note ainsi un accroissement des activités de sécurité et défense avec une mention particulière pour la charte sur les catastrophes naturelles. Avec Galileo, l'ESA a également dû se mettre en règle avec les standards de sécurité et défense de la Commission. Un accord a d'ailleurs été conclu entre l'UE et de l'ESA sur l'échange de données confidentielles.

**La question de la Coopération internationale et d'exploration :** la politique américaine en matière spatiale est peu claire pour ne pas dire floue. On constate des divergences entre les priorités affichées du Président Obama et la réalité budgétaire de la NASA. Les Américains ont annoncé vouloir étendre l'ISS jusqu'en 2020, ce qui redonne de la crédibilité à la station, mais la question du financement se pose toujours. L'ESA a de son côté étendu sa contribution à l'ISS jusqu'aux mêmes dates. L'agence paiera les charges de l'ISS en lançant des ATV jusqu'en 2017, puis, à partir de cette date, un système commun de transports avec la NASA devrait être développé.

L'ESA se penche également sur le développement de technologies robotiques (un accord de coopération à long terme avec la NASA sur l'exploration de Mars a d'ailleurs été signé en ce sens) ainsi que sur le support vie (spécialité européenne). Malgré les incertitudes budgétaires aux États-Unis, on peut espérer une première mission robotique sur Mars en 2016 et une seconde en 2018. Par ailleurs, une mission de retour d'échantillons pourrait être envisageable au milieu de la prochaine décennie.

**Les programmes d'application :** en ce qui concerne EGNOS, la « *Safety of life* » des services EGNOS a été certifiée en mars 2011, ce qui constitue un événement majeur. En ce qui concerne Galileo, les deux premiers satellites devraient être lancés d'ici le début de l'automne. Les quatre premiers des six contrats liés au développement de Galileo ont été signés. Les deux derniers contrats concernant le segment sol et mission seront signés lors du salon du Bourget en juin. Quant au programme GMES, les sentinelles sont en cours de développement et les premières seront lancées fin 2012, début 2013. Un partenariat public/privé (PPP) a été signé entre l'ESA et Astrium concernant le développement d'un système de relais de données. Ce PPP avec Astrium contribue à une meilleure flexibilité du système. Une des interrogations communes à Galileo et GMES concerne leur phase d'exploitation : qui en seront les opérateurs, et selon quels schémas ? Enfin, le financement de Galileo à 100 % par l'UE demande plus d'un milliard d'euros par an ; budget qui aujourd'hui n'existe pas.

**La question des technologies critiques :** l'absence de sources d'approvisionnement européennes pour un certain nombre de composants représente aujourd'hui un problème (par exemple 40 % des composants de Galileo sont non européens). Une initiative pour développer des composants européens a échoué du fait de la tiédeur de certains États membres ainsi que de la Commission (le CNES était pour sa part plutôt favorable au projet) ; l'avenir semble compromis sur le long terme. L'ESA a identifié les technologies critiques et les priorités afin de :

- rester compétitif sur le marché commercial en développant notamment des partenariats public/privé dans le secteur des télécommunications (ex : partenariats ESA/Inmarsat sur le programme Alphasat ou pour l'*European Data Relay Satellite (EDRS) system* avec Astrium Services) ;

- rester leader dans le domaine de la science : des projets sont en cours avec le comité scientifique de l'ESA afin de relever ce défi. La miniaturisation est un enjeu essentiel, notamment pour réduire le poids et donc les coûts (la question des matériaux est essentielle). La question des détecteurs est aussi fondamentale, où l'on constate une forte synergie entre les domaines civil et militaire.



**François. Pellerin** demande au directeur général de l'ESA ce qu'il pense de la communication de la Commission et si la position de cette dernière sur les programmes militaires peut aider l'ESA à étendre ses compétences en matière de défense.

**Jean-Jacques Dordain** note que les idées contenues dans la communication sont ambitieuses. Cependant, il remarque que la question du budget n'est pas abordée, et que cette volonté affichée par la Commission pourrait rester lettre morte si la question du financement n'est pas réglée.

Le directeur général rappelle qu'il a souhaité dès le début de son mandat ouvrir l'ESA à l'UE (ce qui s'est traduit par l'accord cadre de 2004), à l'industrie (exemple des partenariats public/privé) et à la défense. Il estime également qu'il est inopportun de créer une agence spatiale de défense alors que l'ESA pourrait assumer ce rôle à moindre coût. Il souligne aussi que les statuts de l'ESA permettent de répondre aux besoins de défense, mais précise que seuls les États membres pourront décider de dégager des sources de financement appropriées et dédiées,

**Joël. Chenet** estime que l'UE n'a pas encore pris conscience des contraintes de sécurité qui ont été spécifiées trop tardivement sur Galileo et GMES, et demande si l'ESA n'a pas la responsabilité de rappeler à l'UE les impératifs de sécurité.

**Jean-Jacques. Dordain** répond par la négative, estimant que la question de la sécurité est de la responsabilité des États membres ; l'ESA ne fait que respecter les spécifications de sécurité qui lui sont communiquées. Il reconnaît cependant que le problème est réel, aussi bien du point de vue de la perte de temps que de l'augmentation des coûts et rappelle que dans le cas de Galileo, le retard est en effet essentiellement lié à l'évolution des spécifications de sécurité. Il admet également que le risque d'avoir des dysfonctionnements similaires avec GMES est élevé.

**Gilles. Maquet** remarque qu'il y a une complémentarité des rôles entre l'UE et l'ESA, où l'UE serait chargée de structurer et fédérer la demande sur les politiques sectorielles européennes et l'ESA, en relation avec l'industrie, de générer l'offre. Il rappelle les difficultés à passer d'une phase de produit en développement à une phase d'exploitation rentable dans le cadre d'un business plan et demande ce que l'ESA entend faire pour améliorer cette transition entre le développement d'une infrastructure et l'exploitation opérationnelle.

**Jean-Jacques. Dordain** souligne que la raison en est très souvent le manque d'interlocuteur. Ainsi, en météorologie, celui-ci est clairement identifié : EUMETSAT et un dialogue constant existe. Ce dialogue se traduit en la définition des besoins par EUMETSAT et le développement des satellites par l'ESA. Aujourd'hui, la Commission n'a pas les moyens d'assurer ce dialogue avec l'ESA que ce soit sur Galileo et GMES. Il est déjà presque trop tard pour mettre en place un service opérationnel sur Galileo. **Jean-Jacques Dordain** estime qu'Eurocontrol pourrait être un opérateur tout désigné pour Galileo et qu'EUMETSAT est bien positionné pour être opérateur de GMES. Ces



deux opérateurs potentiels existent déjà, ce qui simplifierait et accélérerait le développement du service opérationnel.

**Jacques. Serris** rappelle que les Britanniques et les Allemands ont produit une communication sur la politique spatiale et que la communication allemande traduit un repli sur une vision nationale ; il souhaite connaître la vision du directeur général de l'agence sur ce point.

**Jean-Jacques. Dordain** souligne que dans les faits, l'Allemagne accorde la plus grande part de son budget spatial à l'ESA (80 % à l'ESA et 20 % au national). Ce document constitue certes un plaidoyer en faveur de l'industrie allemande, mais il n'est pas incompatible avec l'effort budgétaire consenti à l'ESA puisqu'il y a un retour géographique industriel en faveur de l'industrie allemande. Longtemps l'Allemagne a été leader dans le domaine de la science et des vols habités pour des raisons politiques (coopération transatlantique). Aujourd'hui elle souhaite s'assurer un rôle déterminant en observation de la terre et rebâtir une industrie des télécommunications.

**Dominique. Auverlot** s'interroge sur l'évolution des relations entre la Commission et l'ESA. Il souligne que la Commission va devoir augmenter son budget en matière spatiale, notamment en reventilant d'autres crédits (ex. : la PAC ou l'énergie). De même, l'UE favorise une politique de concurrence qui n'est pas toujours compatible avec une politique industrielle. Il demande comment concilier le spatial et l'évolution du rôle de la Commission européenne.

**Jean-Jacques. Dordain** estime que le rôle de la Commission dépendra de son budget. Le budget global de la Commission va stagner voire diminuer, or la Commission devra créer une ligne budgétaire « Espace », car aujourd'hui il n'existe pas de budget propre à l'Espace (Galileo est financé sur la ligne budgétaire « transports » et GMES sur le Programme cadre de recherche et développement). Il faut aussi mentionner le problème du fonctionnement budgétaire de la Commission, qui peut s'avérer inadéquat pour le financement des grands programmes (par exemple dans le cas de Galileo).

Il souligne également le manque d'expérience de la Commission en matière de politique industrielle. Il donne l'exemple de Galileo, où l'ESA a dû se montrer persuasive (notamment en invoquant des besoins de sécurité) envers la Commission afin d'éviter que des appels d'offre soient totalement ouverts à l'industrie non-européenne. Ce sont les besoins de sécurité qui ont convaincu la Commission de ne pas lancer de tels appels d'offres. L'ESA a pour objectif de soutenir la compétitivité de l'industrie européenne et le directeur général de l'agence estime que la Commission doit s'intéresser à la question du retour européen avant celle du retour national. Enfin, il insiste sur le fait que le secteur spatial n'est pas un marché commercial comme les autres (excepté les télécommunications) et ne peut dès lors pas faire l'objet d'une politique classique d'ouverture à la concurrence.

**Jean-Jacques. Tortora** souligne que l'UE est propriétaire des infrastructures de Galileo, et s'interroge quant à savoir si ce modèle est le meilleur pour les futures infrastructures spatiales européennes.

**Jean-Jacques Dordain** n'a pas de réponse précise à apporter et rappelle qu'on ne sait pas aujourd'hui qui sera propriétaire des « Sentinelles » du programme GMES. Si


la Commission souhaite être propriétaire, il n'est pas certain qu'elle ait totalement saisi ce que signifiait d'être propriétaire, tant d'un point de vue de la responsabilité que des coûts de maintenance. Une des solutions serait peut-être de transférer les infrastructures au sol aux opérateurs ; il est néanmoins conscient que dans ce cas il faudra renforcer la position des opérateurs. Arianespace, par exemple, n'a pas aujourd'hui la possibilité d'assurer la charge de propriétaire des infrastructures au sol d'Ariane.

**Emmanuel. Sartorius** revient sur le vol habité et rappelle qu'en l'état actuel des connaissances et de la technique, envoyer un homme sur Mars prendrait entre quatorze et dix-huit mois, une durée encore inédite, et qu'au demeurant, la quantité de matériel embarqué est importante. Il s'interroge ainsi sur la question des ruptures technologiques (notamment le développement de la propulsion nucléaire) afin de réduire significativement le temps du voyage.

**Jean-Jacques Dordain** rappelle qu'aujourd'hui, envoyer un équipage, n'est pas impossible et que c'est principalement une question de volonté politique. Il précise cependant qu'il faut développer un projet durable dans le cadre de la conquête de Mars et qu'une conquête de type « lunaire », serait anachronique. Il confirme également les perspectives de développement technologique sur un tel projet et conclut en rappelant que le vol habité continue de « faire rêver les opinions publiques » et qu'il ne faut donc pas le négliger.





Audition de   
Pierre Lasbordes, député  
de l'Essonne, président  
du Groupe parlementaire  
sur l'Espace  
et d'Alain Gournac,  
sénateur des Yvelines



### Pierre Lasbordes et d'Alain Gournac

Le premier constat est le suivant : la France n'a pas de vision sur le secteur spatial. De Gaulle a été l'initiateur de la politique spatiale, mais depuis, il n'y a plus une « vraie » vision du spatial en France. La Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a récemment annoncé qu'elle souhaitait mettre en place une réflexion stratégique, ce qui montre bien que cette stratégie dans le domaine du spatial n'existe pas encore. Il existe certes des programmes et des objectifs sur le court terme (tels que le contrat CNES), mais il est difficile d'intéresser les citoyens au domaine spatial s'il n'y a pas une véritable vision de long terme à leur offrir.

L'Espace a perdu de son aura et de son soutien auprès des citoyens. La jeunesse a tendance à se désintéresser des sciences et la perte d'intérêt pour le spatial n'est pas étranger à ce phénomène. C'est pour cela que le CNES a lancé une exposition itinérante pour mettre en avant le spatial.

Le pouvoir politique doit préciser sa vision dans le domaine de l'Espace ; mais avant tout, qu'est-ce qu'une vision ? « *Une représentation du futur souhaitée, à la fois rationnelle et intuitive, englobante et prospective* »<sup>1</sup>. L'UE et la France doivent aussi avoir une vision claire, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

#### Les autres grandes puissances spatiales mondiales

- Les États-Unis recherchent le leadership et veulent préserver leur avance technologique.
- La Russie a augmenté le budget spatial de 11 %. En France, les citoyens ne sont pas intéressés par le spatial donc les parlementaires ne votent pas ces budgets.
- L'Allemagne est très volontariste et veut devenir la première puissance spatiale européenne ; or il faut se donner les moyens de défendre l'industrie spatiale française.
- La question de l'autonomie de l'accès à l'Espace est très importante mais elle a été contestée par la Commission Européenne ; il faut donc rester vigilant sur cette question. La maîtrise des technologies doit être identifiée afin de maintenir la compétitivité et aussi séduire les autres pays européens qui n'ont pas historiquement d'intérêt pour le spatial.

Quant aux défis, ils sont connus ; le spatial peut jouer un rôle dans le domaine de la gestion des flux migratoires, le changement climatique, l'accroissement des mégalo-poles.

---

<sup>1</sup> A. Caron et P. Martel, « La vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social », p. 6..

## Deux priorités de l'activité spatiale

- a- **la protection de la planète.** Le spatial a permis de constater que la planète était fragile et si nous avons une démarche générique de protection de la planète, le spatial peut apporter une aide. La gestion de la planète requiert peut être un organisme mondial qui assurerait la pérennité des moyens spatiaux dans l'observation de la Terre en la rattachant à l'ONU et la France pourrait jouer un rôle moteur dans l'émergence de cet organisme.
- b- **l'exploration** de l'univers. Au-delà du débat sur les destinations et les manières d'y arriver, les discussions sur les moyens à engager sont centrales. Le citoyen français consacre 60 centimes d'euro par an pour les vols habités contre 7 euros pour le citoyen américain, alors qu'un Français dépense en moyenne 230 euros par an dans les jeux de hasard.

L'Europe sous l'impulsion de la France pourrait prendre la tête d'une coopération internationale pour développer un lanceur pour les vols habités, ce qui lui permettrait également de conserver ses compétences. La question du lanceur est essentielle, puisqu'elle concerne la question de l'autonomie de l'accès à l'Espace. Le rapport d'Escatha-Bigot-Collet-Billon<sup>1</sup> doit être mis en application le plus vite possible en partenariat avec nos alliés européens. Il faut capitaliser sur Ariane et développer un produit performant techniquement et économiquement dans vingt-cinq ans. L'Espace assure la sécurité et la sûreté dans la gestion, entre autres, des flux migratoires mais aussi en matière de défense nationale. Le secteur spatial apporte aussi des retombées économiques en termes d'emplois, de compétences techniques ; si l'on décide un jour d'aller sur Mars, il faut définir des défis importants sur le plan technique pour pouvoir conserver son leadership technologique, préserver la compétitivité et garantir ainsi un certain nombre d'emplois.

Le secteur spatial nécessite des coopérations internationales, notamment à travers des agences. Un programme humain vers Mars en coopération avec les Russes pourrait être envisagé ; une coopération avec les États-Unis sur les astéroïdes ; avec l'Inde et la Chine pour une exploration lunaire. Une réflexion stratégique plus globale doit être menée par le gouvernement sur ces coopérations internationales et non au « coup par coup ». Il faut être attentif aux transferts de technologie tout en favorisant la coopération avec ces pays émergents. L'Inde et le Japon sont volontaires pour coopérer, mais, pour ce faire, il faut identifier les avantages pour l'industrie spatiale française.

## Ce que va changer le traité de Lisbonne

Le traité confère une compétence partagée à l'UE. Il va être compliqué et long de mettre en place une organisation efficace au niveau européen dans le domaine du spatial. Or à l'ESA le système fonctionne aujourd'hui bien et la nouvelle organisation risque de détruire un système qui a fait ses preuves par le passé. L'UE pourrait seulement s'attribuer un rôle de « sponsor » et parrain politique, ce qui permettrait de conserver la compétence de l'ESA. Le trinôme UE/États/ ESA doit assurément trouver son équilibre.

Sans une légitimité forte du spatial au sein des institutions européennes, il sera difficile de définir une véritable stratégie européenne. Seule l'UE peut financer les grands programmes mais, si la réactivité de l'Europe est trop longue, la pertinence du

---

<sup>1</sup> Disponible en ligne sur <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000223/0000.pdf>

programme peut être remise en cause, car l'Europe est en compétition avec les grandes nations ou les pays émergents. D'ailleurs, les programmes Galileo et GMES ne sont pas satisfaisants quant aux résultats, et la visibilité de ces programmes est faible.

#### **Le groupe parlementaire de l'Espace propose certaines pistes de réflexion**

- mettre en place un forum qui associe les institutions telles que les ministères, l'ESA, les parlements nationaux et européens, CIEE, les agences nationales, afin de créer une dynamique autour du spatial et lancer les programmes principaux ;
- engager un travail de lobbying auprès des États membres et leur montrer que leur industrie y gagnera ainsi que l'industrie des services ;
- intensifier la présence française dans les institutions européennes, renforcer la délégation française à Bruxelles sur les questions spatiales et enfin convaincre l'Europe d'adopter la préférence communautaire puisque les autres puissances spatiales agissent ainsi.





**Dominique Auverlot** demande comment il serait possible de dégager une vision cohérente et forte au niveau européen. Il remarque que dans une autre compétence partagée : la recherche, une vision de l'Espace européen a été adoptée. Il demande également s'il est réaliste de penser qu'une telle vision puisse être rapidement adoptée par le conseil compétitivité.

**Pierre Lasbordes** confirme qu'il y a une vision dans le secteur de la recherche, ce qui n'est pas forcément le cas dans le domaine de l'Espace. Il affirme qu'aujourd'hui la recherche dispose de financements importants. Il estime urgent que le gouvernement français mette en place une vision sur le spatial et cherche à convaincre les autres pays européens d'intégrer une vision européenne afin de conserver l'excellence de l'industrie européenne. Par exemple, la conférence de Prague a été décevante, car il n'y a pas aujourd'hui de vraie réflexion sur le sujet de l'exploration étant donné les coûts très élevés. Il remarque que le Président Obama a marqué son intérêt pour des partenariats avec la France. Cette dernière doit être réactive si elle ne veut pas manquer cette opportunité.

**Gilles Maquet** demande quelles seraient les recommandations à formuler dans le domaine de l'Espace militaire en France. Il rappelle qu'un Livre blanc de la défense<sup>1</sup> a développé une certaine vision en matière de spatial militaire et a également prévu des moyens pour le spatial militaire. Or il constate qu'aujourd'hui les résultats ne sont pas conformes aux attentes énoncées dans le Livre blanc.

**Pierre Lasbordes** reconnaît le décalage entre les buts et objectifs fixés par le Livre blanc et la réalité en matière de spatial militaire ; décalage qu'il impute à la faiblesse des investissements consentis. Il estime qu'il faut rappeler au gouvernement ce décalage entre la réalité, et les objectifs du Livre blanc. L'intérêt du domaine spatial dans la vie quotidienne du citoyen n'a pas été assez valorisé, si bien que les parlementaires sont démunis pour obtenir des financements.

**Joël Chenet** partage la vision exposée par **Pierre Lasbordes**. Il souhaite savoir pourquoi découper l'exploration en « tranches » alors qu'il vaudrait mieux, estime-t-il, avoir une cohérence d'ensemble qui permettrait à l'industrie de se positionner sur des créneaux qui feraient de l'Europe un acteur important. En ce qui concerne les lanceurs, le rapport d'Escatha-Bigot-Collet-Billon cité précédemment est pertinent. Il souligne cependant qu'il faut aussi que l'indépendance de l'accès à l'Espace soit entendue de manière plus large, dans la mesure où la capacité à concevoir et à construire des satellites est déterminante.

**Pierre Lasbordes** répond que c'est au gouvernement de choisir les meilleurs accords de coopération en fonction des opportunités qui s'offrent à la France. Il estime que des efforts doivent être mis en œuvre pour privilégier l'industrie spatiale dans son

---

<sup>1</sup> Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, consultable en ligne sur [http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les\\_dossiers\\_actualites\\_19/livre\\_blanc\\_sur\\_defense\\_875/livre\\_blanc\\_1337/livre\\_blanc\\_1340/index.html](http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/livre_blanc_1337/livre_blanc_1340/index.html)

ensemble, ce qui passe aussi par les satellites. Ainsi, une grande partie des budgets de la recherche doit profiter aux industriels car il existe une grande concurrence dans le marché des lanceurs et des satellites. Aussi, les acteurs issus des pays émergents risquent de menacer la compétitive de l'industrie française et européenne.

**Gilles. Maquet** souligne que la question des réglementations ITAR permet aux Américains de préserver leur industrie spatiale tout en leur laissant une liberté de commerce.

**Pierre. Lasbordes** rappelle que ce sont les parlements qui votent le budget, or ce sont ceux qui sont le moins associés aux questions spatiales ; il estime qu'il faut sensibiliser prioritairement les parlementaires français mais aussi américains, japonais, indiens à la question du spatial.

**Pierre. Lasbordes** revient sur la question de la visibilité du domaine spatial et souhaite qu'une émission télévisée soit organisée sur une grande chaîne du service public.

**Catherine. Cesarsky** remarque que l'Europe sera à l'avenir l'un des plus grands bailleurs de fonds du secteur spatial et demande quel est le rôle exact joué par le Parlement européen.

**Pierre. Lasbordes** répond qu'il existe un groupe Espace au Parlement européen mais que ce dernier est aujourd'hui assez peu visible et actif. Il regrette le peu d'investissement des parlementaires européens de nationalité française sur le spatial. Aussi, il estime que le spatial doit être incarné par des personnalités au sein des institutions européennes. Enfin, il rappelle que L'UE doit mettre en place une organisation efficace afin de répondre en temps réel à des sollicitations.

**Emmanuel. Sartorius** estime également que le rôle du Parlement européen sera décisif et fera peut-être pression sur la Commission et les gouvernements des États membres pour qu'ils se saisissent davantage du spatial.

**Géraldine. Naja** souligne qu'au sein du Parlement européen l'intergroupe Ciel et Espace se réunit régulièrement et est actif. De même, il existe la commission ITRE<sup>1</sup>, qui prépare les perspectives financières en matière spatiale.

**Gilles. Maquet** remarque qu'il existe des commissions attitrées qui interviennent au cas par cas sur les questions spatiales et qui doivent être mobilisées. Il rappelle que le Parlement européen n'a pas de pouvoir d'initiative en matière spatiale ; à l'inverse, son rôle en matière d'approbation est décisif.

**Dominique. Auverlot** demande ce que l'on peut penser du développement du spatial en Inde ainsi que les perspectives d'évolution dans ce pays.

**Pierre. Lasbordes** répond que l'Inde veut investir dans le spatial afin d'améliorer la qualité de vie sa population. Dans une telle optique, les efforts financiers sont acceptés par la population qui comprend l'enjeu et les retombées positives potentielles. Il estime qu'il faut faire adhérer les citoyens en France, à l'image de ce qui se fait en Inde. Si cette dernière est encore très en retard en matière de

---

<sup>1</sup> ITRE, commission Industrie, recherche et énergie du Parlement européen  
<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=FR&body=ITRE>

compétitivité technologique, elle mène une politique très volontariste. Il estime que la France doit aller plus loin dans sa coopération avec le Japon et l'Inde et s'interroge sur l'opportunité d'une coopération avec la Chine.

**Alain. Gournac** rappelle que le Parlement français invite régulièrement des parlementaires étrangers lors d'expositions et manifestations en France, ce qui constitue une concrétisation des contacts établis partout dans le Monde. Ainsi, il existe aujourd'hui des relais aux États-Unis, en Chine, au Japon, en Inde.

**Emmanuel. Sartorius** demande ce que peut attendre la France d'une coopération avec l'Inde et ce qu'une telle coopération peut lui apporter, hormis qu'elle constitue une coopération avec un grand pays.

**Pierre. Lasbordes** estime que l'Inde peut fournir une main-d'œuvre bon marché, aider à dégager des gains économiques et lancer des satellites à moindre coût comme l'illustre la coopération d'Astrium avec l'Inde.

**Alain. Gournac**, souligne que la population indienne soutient le domaine spatial ; les retombées sont visibles (retombées médicales, éducation, pêche) et remarque que la population française n'est pas assez sensibilisée aux retombées du spatial.

**Gilles. Maquet** conclut en estimant que la France et l'UE développent des politiques avec des pays en développement qui sont intéressantes et prometteuses.





Le triangle 



# Faire travailler ensemble

## les trois piliers de l'Europe spatiale

### États membres, UE, ESA

#### Contribution du CNES

Comme l'a rappelé le 5<sup>ème</sup> Conseil « Espace » de septembre 2008, la Politique spatiale européenne repose sur trois « acteurs » publics majeurs : les États membres, l'Union européenne et l'ESA. Ces trois « piliers » ont des politiques spatiales, des budgets, des programmes propres et des capacités en orbite et au sol, dont l'ensemble constitue l'Europe de l'Espace. Aussi, l'enjeu primordial de la gouvernance du spatial en Europe est de rassembler et d'utiliser l'ensemble de ces capacités, de coordonner les programmes, de faire travailler ensemble de façon efficace programme par programme les trois acteurs, maîtres d'ouvrage publics, détenteurs des capacités européennes (le « Triangle spatial »).

Dans ce cadre, il est aussi bien nécessaire (1) de faire évoluer la relation UE-ESA que (2) d'augmenter les facilités pratiques permettant à l'ESA de mener des coopérations d'agence à agence et des programmes conjoints avec ses États membres, et enfin, (3) que de mettre en place une relation partenariale, et les outils juridiques et contractuels correspondants, entre l'UE et ses États membres dans le domaine spatial, afin qu'ils puissent partager la compétence spatiale, conformément au traité de Lisbonne.

En effet, le rôle des États membres ne se résume pas à leur pouvoir de décision dans les instances de l'UE et de l'ESA : ils ont des volontés politiques propres, des budgets et des programmes dans le domaine spatial, ils sont détenteurs d'importantes capacités propres, segments spatiaux et segments sol, dont les politiques publiques de l'UE ont besoin ; ils disposent aussi de capacités de maîtrise d'ouvrage, de capacités de recherche et de capacités industrielles. Tout cela fait partie intégrante de l'Europe de l'Espace, au sein de laquelle la compétence spatiale est partagée entre l'UE et ses États membres. Et tout cela pourrait être mieux utilisé dans la mise en œuvre de la Politique spatiale européenne et le développement du Programme spatial européen, sous la coordination de l'UE.

En effet, de par le traité de Lisbonne, le rôle de coordination de ces efforts revient à l'UE, et le Programme spatial européen, prévu par l'article 189, pourrait être, pour partie, la base juridique des évolutions institutionnelles et réglementaires permettant l'établissement d'une véritable gouvernance de l'Europe spatiale.



## 1. Approfondir les relations UE-ESA

La relation entre l'UE et l'ESA a vocation à s'approfondir et à évoluer dans les prochaines années. L'accord-cadre CE-ESA, prorogé tacitement pour quatre années en mai 2008, reste juridiquement valable, le traité de Lisbonne prévoyant la substitution juridique de l'Union européenne à la Communauté européenne.

Toutefois, une évolution de ses dispositions semble utile, afin de tenir pleinement compte de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, du retour d'expérience des huit dernières années, notamment dans les programmes Galileo et GMES, ainsi que des évolutions institutionnelles intervenues depuis (notamment la décision du Conseil européen d'établir un segment « Espace » au sein de la formation « compétitivité » du Conseil de l'UE).

## 2. Développer des coopérations ESA-États membres, d'agence à agence(s)

Les États membres, par leurs agences ou leurs laboratoires de recherche, apportent déjà en nature les instruments du Programme scientifique obligatoire de l'ESA, ce qui marche très bien et conduit à regretter qu'il n'y ait que trop peu de missions spatiales développées conjointement entre l'ESA et les Agences spatiales de ses États membres, sur la base d'une coopération d'agence à agences, programme par programme, comme cela se fait de façon généralisée entre les Agences spatiales du monde entier.

Toutefois, les choses évoluent : le directeur général de l'ESA vient de proposer, en commençant par les trois principaux contributeurs (France, Allemagne, Italie), des réunions bilatérales destinées à développer les coopérations entre l'ESA et les Agences de ses États membres.

Cette initiative est d'autant plus opportune qu'elle pourrait être mise au service de l'Union Européenne pour ses propres programmes dans le cadre de la gouvernance du « Triangle spatial » : en tant que maître d'ouvrage (définition des besoins européens, des priorités et des financements) des programmes spatiaux de l'Union européenne, la Commission pourrait s'appuyer sur les compétences techniques et les capacités de maîtrise d'ouvrage de l'ESA, et aussi des Agences spatiales des États membres, pour qu'elles assurent conjointement autour de l'ESA la maîtrise d'ouvrage déléguée de ces programmes. Ceci permettrait de garantir que les programmes spatiaux de l'Union européenne bénéficient des meilleures compétences européennes, où qu'elles soient en Europe, et donc qu'ils se situent au plus haut niveau et ont les meilleures chances de succès.

En outre, certaines parties de ces programmes pourraient ainsi, au cas par cas, être constituées de programmes nationaux apportés par les États membres.

La maîtrise d'œuvre, quant à elle, a vocation à être confiée à l'industrie européenne (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui dans le programme Galileo). Les futurs

développements du programme GMES ou le futur programme européen SSA, par exemple, devraient être conduits dans le cadre de cette nouvelle gouvernance du « Triangle spatial » européen.

### **3. Développer une relation partenariale entre l'UE et ses États membres pour un partage effectif de la compétence spatiale conformément au traité de Lisbonne**

L'Union européenne ne dispose pas aujourd'hui des outils réglementaires, juridiques ou contractuels qui lui permettraient de faire appel avec souplesse et rapidité à l'expérience accumulée de ses États membres dans le domaine spatial, à leurs compétences, à leurs capacités spatiales et sol, ou encore à leurs données et résultats.

Pouvoir faire appel directement au savoir-faire en matière de maîtrise d'ouvrage publique de grands programmes spatiaux et à l'expertise accumulés par les États membres, augmenterait considérablement la capacité de l'Union européenne et de la Commission à gérer leurs propres programmes, permettrait d'accroître les possibilités de développements conjoints/coordonnés de nouveaux programmes spatiaux au bénéfice de toute l'Europe, et faciliterait le partage effectif de la compétence spatiale entre l'Union européenne et ses États membres conformément au traité de Lisbonne.

### **4. Conclusion**

C'est bien en considérant les trois « piliers » États membres - UE - ESA, en les faisant travailler ensemble sous la coordination de l'UE, et en utilisant pleinement les compétences et capacités, spatiales et sol, de ces trois maîtres d'ouvrage publics, que l'Europe de l'Espace se construira dans la gouvernance la plus efficace en utilisant pleinement la totalité de ses moyens.