

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission
des affaires économiques, de
l'environnement et du territoire**

**Mercredi
2 avril 2008**
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 41

– Examen du projet de loi sur les opérations spatiales (n° 614)
(M. Pierre Lasbordes, rapporteur) 2

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de M. Patrick Ollier**
Président



La commission a examiné, sur le rapport de **M. Pierre Lasbordes**, le projet de loi sur **les opérations spatiales** (n° 614).

M. Pierre Lasbordes, rapporteur, a rappelé au préalable que le projet de loi étant relatif aux opérations spatiales, il inclut, notamment, le lancement et le maintien à poste d'un objet spatial, comme un satellite, et non pas les utilisations spatiales. Ces dernières recouvrent, en effet, l'ensemble des prestations fournies grâce à ces objets spatiaux, en matière de télécommunications ou de télédiffusions par exemple, le droit en la matière se rattachant essentiellement au secteur concerné, celui des communications électroniques en particulier. En revanche, aucun texte spécifique ne régit jusqu'à présent les opérations spatiales en France.

Le projet de loi, adopté en première lecture par le Sénat le 16 janvier dernier, vise à combler cette lacune juridique, avec deux objectifs : mettre le droit interne en conformité avec le droit international dans ce domaine, et donc avec les traités auxquels la France est partie, et offrir un cadre et une sécurité juridiques contribuant à la compétitivité globale des entreprises dans le secteur spatial.

Il est proposé d'instaurer un régime d'autorisation des opérations spatiales menées depuis le territoire français ou par des ressortissants français en permettant aux autorités françaises d'assurer un contrôle effectif sur les activités spatiales susceptibles d'engager la responsabilité de l'État, du fait de ses engagements internationaux et qui sont, de plus en plus, le fait d'entreprises privées. En contrepartie, le texte prévoit l'octroi d'une garantie financière de l'État au-delà d'un plafond des sommes dues par les opérateurs, au titre de la réparation des dommages causés aux tiers par leurs activités.

Dans le souci de sécuriser les relations entre les acteurs du secteur spatial, le projet de loi limite également les possibilités de recours entre les participants à l'opération spatiale, en instituant un régime de responsabilité adapté à ce secteur.

Parallèlement à ce nouveau système d'autorisation et de garantie sur lequel repose l'équilibre global du projet de loi, il vise aussi à consolider ou à créer un cadre juridique sur des points plus spécifiques comme le rôle du CNES, la gouvernance du Centre spatial guyanais, les règles de la propriété intellectuelle applicables aux activités réalisées dans l'espace extra-atmosphérique ou encore, l'encadrement juridique de l'utilisation des données d'origines spatiales notamment au regard des exigences de la sécurité nationale.

Le rapporteur a ensuite présenté les 30 articles du projet de loi, structurés en 8 titres.

L'article unique du titre I^{er}, propose les définitions des acteurs et des opérations, dans le domaine spatial, qui seront utilisées dans le reste du projet de loi.

Le titre II comprend dix articles. Il crée le régime d'autorisation des opérations spatiales qui est au cœur du projet de loi.

L'article 2 définit les opérations soumises à autorisation administrative et l'article 3 étend le régime d'autorisation aux transferts d'objets spatiaux. L'article 4 définit les conditions de la délivrance des autorisations. Elle suppose l'existence de garanties morales, financières et professionnelles de la part du demandeur et la conformité des systèmes et des procédures qu'il utilise avec la réglementation technique. Les autorisations peuvent prendre la forme de licences. L'article 5 ouvre la possibilité, pour les autorisations, d'être assorties de

prescriptions édictées dans l'intérêt de la sécurité, de la santé publique, de l'environnement ou de la défense nationale. L'article 6 met en place, pour les opérateurs, une obligation d'assurance ou de garantie financière pour la durée de l'opération soumise à autorisation. L'article 7 énumère les personnes habilitées à procéder aux contrôles nécessaires, et les moyens dont elles disposent, pour vérifier que les opérateurs se conforment aux obligations fixées par la loi. L'article 8 définit le rôle de l'autorité administrative ou, sur sa délégation, des agents habilités par elle pour assurer la sécurité des personnes et des biens ainsi que la protection de la santé publique et de l'environnement. Il peut s'agir, par exemple, de la suspension, de l'arrêt ou de l'interdiction d'un lancement, mais aussi de la destruction de l'objet spatial. Les articles 9, 10 et 11 établissent un système de sanctions administratives et pénales en cas de méconnaissance de ces règles.

Le titre III donne un fondement législatif national à l'immatriculation obligatoire des objets spatiaux lancés. Son article unique, l'article 12, confie au CNES, pour le compte de l'État, la tenue de ce registre.

Le titre IV est, avec le titre II, l'autre dispositif clé du projet de loi. Il traite des différentes hypothèses d'engagement de la responsabilité des opérateurs et de l'État.

Son chapitre I^{er} établit les règles de responsabilité à l'égard des tiers.

L'article 13 canalise la responsabilité en posant le principe de la responsabilité de plein droit de l'opérateur spatial, à l'occasion de l'opération qu'il conduit, pour tous les dommages causés aux tiers, au sol ou dans l'espace aérien. L'article 14 autorise l'État à exercer une action récursoire contre l'opérateur à l'origine d'un dommage dans le cas où l'État aurait réparé ce dommage en application des traités internationaux. Cet article fixe également le principe d'un plafond en deçà duquel s'exerce l'action récursoire, naturellement dans le cadre d'une opération autorisée. L'article 15 est la contrepartie du précédent. Il accorde la garantie de l'État pour la part de l'indemnisation excédant le montant fixé par l'autorisation, en cas de dommage occasionné à un tiers par une opération spatiale autorisée et menée depuis un territoire de l'Espace économique européen. Cette garantie est étendue aux personnes qui n'ont pas la qualité de tiers pour les dommages causés pendant la phase de lancement. L'article 16 prévoit que l'autorisation délivrée à l'opérateur précise le plafonnement de sa responsabilité, en cas de dommages causés pendant la phase de lancement. L'article 17 a le même objet, mais pour les dommages qui pourraient être causés après la phase de lancement. La distinction entre les deux phases et les deux plafonnements est fondée sur le fait que la phase de lancement est de loin la plus dangereuse et donc la plus susceptible de causer des dommages. L'article 18 prévoit que tout opérateur, mis en cause devant une juridiction pour un dommage causé à un tiers dans le cadre d'une opération spatiale autorisée, est tenu d'en informer l'autorité administrative compétente, qui sera ainsi à même de prendre la direction du procès, sous peine de perdre le bénéfice de la garantie de l'État.

Le chapitre II du titre IV traite lui de la responsabilité à l'égard des personnes participant à l'opération spatiale.

Les articles 19 et 20 établissent la base légale du principe de non-recours entre les participants à une opération spatiale. Ce principe est actuellement la règle et évite une inflation des coûts d'assurance entre sous-traitants. L'article 19 concerne l'indemnisation des tiers lorsque la garantie financière ou l'assurance de l'opérateur ou, le cas échéant, la garantie de l'État a été mise en jeu et l'article 20 concerne les dommages causés à une personne participant à l'opération. Dans le premier cas, le principe de non-recours est admis sauf faute

intentionnelle et dans le second, il est admis, sauf stipulation contractuelle expresse ou faute intentionnelle.

Le titre V est consacré à la police spéciale de l'exploitation et des installations du Centre spatial guyanais. Son article unique, l'article 21, prévoit que le président du CNES exerce, au nom de l'État, ces pouvoirs de police spéciale. A ce titre, il lui est conféré une mission générale de sauvegarde du Centre consistant à maîtriser les risques techniques et à assurer la sûreté des installations et des activités qui s'y déroulent.

Le titre VI traite de la question spécifique de la propriété intellectuelle. Son article unique, l'article 22, étend les dispositions relatives à la protection de la propriété industrielle aux objets spatiaux placés sous juridiction nationale.

Les trois articles, 23 à 25, du titre VII précisent le régime des données d'origine spatiale. Ils réglementent les activités des exploitants primaires de données spatiales, c'est-à-dire de toute personne assurant la programmation d'un système satellitaire d'observation de la Terre ou la réception, depuis l'espace, de données d'observation de la Terre. Ils les soumettent à une déclaration préalable et précisent que l'objet du contrôle de l'autorité administrative compétente est la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation et le respect des engagements internationaux de la France. Ils ouvrent la possibilité de prescrire, le cas échéant, les mesures de restriction nécessaires. L'infraction à ces règles fait l'objet d'une amende.

Enfin, le titre VIII contient les dispositions transitoires et finales du projet de loi.

L'article 26 écarte du champ du projet de loi les activités de défense. L'article 27 exclut du champ du projet de loi les activités spatiales qui relèvent de la mission publique du CNES. L'article 28 complète les missions attribuées au CNES par le code de la recherche. L'article 29 repousse l'entrée en vigueur des dispositions des articles 16 et 17 à la publication de la loi de finances qui fixera les montants qu'ils mentionnent, et l'article 30 rend applicable le projet de loi à certains pays et à certaines collectivités d'outre-mer.

Le rapporteur a ensuite rappelé que les principales modifications apportées par le Sénat et son rapporteur, M. Henri Revol, avaient porté sur trois points :

- la simplification de la délivrance des licences valant agrément pour des opérateurs et des procédures connues et devant ainsi contribuer au renforcement des entreprises du secteur ;

- la consultation des opérateurs, avant d'imposer des prescriptions administratives pouvant aller jusqu'à la destruction de l'objet spatial ;

- le rôle du CNES dont les attributions sont précisées.

Le rapporteur a enfin souligné que ses propres amendements s'inscrivaient pleinement dans la continuité du travail engagé par le Sénat. Ils ont été élaborés après une très large concertation avec les différents partenaires, public et privé, du domaine spatial.

Le président Patrick Ollier s'est félicité de l'examen d'un projet de loi qui permet d'encadrer et de sécuriser les opérations spatiales en France pour mieux accompagner leur développement.

Mme Chantal Berthelot, s'exprimant au nom du groupe SRC, a insisté sur l'importance du projet de loi, et regretté qu'il soit si tardif, compte rôle essentiel joué par la France en matière spatiale. Ce texte, dénué de toute dimension idéologique, concilie les deux exigences de sécurité juridique et de compétitivité économique. Toutefois, il a perdu en clarté après la première lecture au Sénat, et devra donc regagner en simplicité. Si le rôle du Centre national d'études spatial (CNES) a été renforcé, il faut encore poursuivre dans cette voie. Enfin, s'agissant de la gouvernance du Centre spatial guyanais, la sécurisation du territoire national constitue un enjeu stratégique, et la souveraineté de l'État doit donc être préservée, quelle que soit l'évolution du cadre européen.

M. Claude Gatignol, orateur du groupe UMP, après avoir félicité le rapporteur pour la précision de ses travaux, a rappelé que grâce au général de Gaulle, la France était devenue une puissance spatiale de premier plan, autonome, au troisième rang mondial, et salué les performances du CNES, d'Arianespace, Safran, et EADS. Il a rappelé le contexte de la privatisation d'Eutelsat et d'Arianespace et de l'ouverture internationale du centre spatial guyanais, avec l'accord de l'Agence spatiale européenne pour le programme « Soyouz à Kourou ». Alors que les sommes en jeu sont considérables, le projet de loi, appuyé sur les travaux du Conseil d'État et amélioré par les sénateurs, fait l'objet d'un large consensus. En l'absence de législation nationale spécifique, seul le droit international s'applique jusqu'à présent. Il fallait lever les inquiétudes des opérateurs de satellites, dans les télécoms notamment. Lors de son déplacement au Centre spatial guyanais en février dernier, le Président de la République a précisé les ambitions de la France en matière d'activités spatiales, dans le cadre de l'Union européenne. Il faut œuvrer à l'institution d'une véritable politique européenne de l'espace, dans laquelle la France jouerait un rôle essentiel.

M. François Loos a souhaité des précisions sur la garantie de l'État prévue à l'article 15 du projet de loi, alors que la destruction récente par les États-Unis d'un de leurs satellites illustre les risques existants.

Le rapporteur a répondu aux intervenants :

– qu'il y avait un consensus sur la nécessité de renforcer et de préciser le rôle du CNES ;

– que la proximité entre la recherche et les entreprises dans le secteur spatial était à préserver, et c'est pour cela qu'une grande attention a été accordée à la précision des définitions ;

– que le projet de loi définit un plafond pour la responsabilité des opérateurs, la garantie de l'État s'exerçant lorsque le montant des dommages est supérieur.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles du projet de loi.

TITRE IER

DÉFINITIONS

Article 1^{er} : Définitions

La Commission a *adopté* un amendement de Mme Chantal Berthelot, ainsi qu'un sous-amendement rédactionnel du rapporteur, élargissant la définition du dommage afin d'y

inclure les atteintes directement causées à l'environnement et à la santé publique, conformément à la charte de l'environnement, et à la logique même du projet de loi.

Elle a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur précisant que la phase de lancement s'achève à la séparation du lanceur et de l'objet destiné à être placé dans l'espace extra-atmosphérique, ainsi qu'un second amendement insérant une définition de la phase de maîtrise, importante pour la mise en œuvre de la responsabilité des différents opérateurs.

Puis la Commission a ensuite *adopté* l'article 1^{er} *ainsi modifié*.

TITRE II

AUTORISATION DES OPÉRATIONS SPATIALES

CHAPITRE I^{ER} : Opérations soumises à autorisation

Article 2 : *Champ d'application des autorisations*

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 3 : *Autorisation des transferts d'objets spatiaux*

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

CHAPITRE II : Conditions de délivrance des autorisations

Article 4 : *Délivrance des autorisations*

La Commission a *adopté* un amendement de précision du rapporteur, ainsi qu'un second amendement du même auteur simplifiant les procédures d'autorisation pour les lancements à l'étranger. En réponse à une question de M. **Claude Gatignol**, le rapporteur a indiqué que l'engagement pris par le Gouvernement relatif aux contrats en cours satisfaisait Eutelsat, et que l'amendement permettait d'apporter de meilleures garanties sur la liste des pays autorisés.

Puis la Commission a *adopté* l'article 4 *ainsi modifié*.

CHAPITRE III : Obligations des titulaires d'autorisation

Article 5 : *Prescriptions conditionnant les autorisations*

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 6 : *Obligation d'assurance ou de garantie financière*

La Commission a *adopté* trois amendements du rapporteur, de précision, rédactionnel et de cohérence. En outre, la Commission a *adopté* un amendement du même auteur tendant à ce que le décret en Conseil d'État précise la base de l'assurance souscrite, si l'assurance est la forme de garantie financière présentée par l'opérateur. En réponse à une

question de **M. Claude Gatignol, le rapporteur** a indiqué que l'amendement, en précisant les dispositions du décret en Conseil d'État, a également pour objet de permettre aux opérateurs d'être leurs propres assureurs pour leurs satellites en dehors des phases de manœuvre, comme c'est déjà actuellement le cas.

Puis la Commission a ensuite *adopté* l'article 6 *ainsi modifié*.

Article 7 : Personnes habilitées aux contrôles

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 8 : Missions de l'autorité administrative

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

CHAPITRE IV : Sanctions administratives et pénales

Article 9 : Retrait et suspension des autorisations

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 10 : Constatation des infractions

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 11 : Sanctions pénales

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

TITRE III

IMMATRICULATION DES OBJETS SPATIAUX LANCÉS

Article 12 : Tenue du registre national d'immatriculation

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

TITRE IV

RESPONSABILITÉS

CHAPITRE I^{ER} : Responsabilité à l'égard des tiers

Article 13 : Canalisation de la responsabilité

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur proposant une nouvelle rédaction pour cet article apportant deux précisions à la responsabilité de l'opérateur, l'une dans l'espace, pour les dommages causés dans l'espace extra-atmosphérique, l'autre dans le temps, en généralisant des dispositions déjà appliquées pour les phases de lancement.

Puis la Commission a ensuite *adopté* l'article 13 *ainsi modifié*.

Article 14 : *Action récursoire de l'État*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant que l'État n'exerce pas d'action récursoire en cas de dommage causé par un objet spatial utilisé dans le cadre d'une opération autorisée et résultant d'un acte visant les intérêts étatiques, transposant ainsi les règles relatives aux accidents nucléaires.

Puis la Commission a ensuite *adopté* l'article 14 *ainsi modifié*.

Article 15 : *Garantie financière de l'État*

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 16 : *Plafond de la garantie de l'État applicable pendant la phase de lancement*

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 17 : *Plafond de la garantie de l'État applicable après la phase de lancement*

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 18 : *Direction du procès*

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

CHAPITRE II : Responsabilité à l'égard des personnes participant à l'opération spatiale

Article 19 : *Renonciation mutuelle à recours en cas de dommage causé à un tiers*

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 20 : *Clauses limitatives de responsabilité en cas de dommage causé à un partenaire contractuel*

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

TITRE V

**POLICE SPÉCIALE DE L'EXPLOITATION ET DES INSTALLATIONS
DU CENTRE SPATIAL GUYANAIS**

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur modifiant l'intitulé du titre V pour le rendre cohérent avec le nouveau contenu de l'article 21.

Article 21 (articles L. 331-6 à L. 331-8 du code de la recherche) : *Rôle du CNES sur le Centre spatial guyanais (CSG)*

La commission a *adopté* un amendement de Mme Chantal Berthelot prévoyant, comme c'était le cas dans le projet de loi initial, que le président du CNES détienne ses

pouvoirs en matière de sécurité en vertu d'une délégation de plein droit et non optionnelle, afin d'assurer la continuité de l'action de l'État, notamment lorsque des mesures d'urgence sont nécessaires.

Puis la commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

TITRE VI

PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

Article 22 : *Extension des règles de brevets d'invention*

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

TITRE VI

DONNÉES D'ORIGINE SPATIALE

Article 23 : *Déclaration préalable*

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 24 : *Contrôle de l'autorité administrative*

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 25 : *Amende*

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

TITRE VIII

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 26 : *Exclusion des activités de défense*

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 27 : *Exclusion de certaines activités du CNES du champ d'application de la loi*

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 28 : *Attributions nouvelles du CNES*

La commission a examiné un amendement de Mme Chantal Berthelot prévoyant que le contrôle de conformité technique soit confié de façon permanente au CNES pour le compte de l'autorité administrative. Le rapporteur ayant souligné la nécessité de concilier le renforcement des prérogatives du CNES avec la nécessité de ménager l'action de l'État en dernier recours, Mme Chantal Berthelot a retiré son amendement, afin de permettre la

rédaction d'un amendement commun avec le rapporteur qui satisfasse ces deux exigences, avant la séance publique.

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 29 : *Entrée en vigueur des articles 16 et 17*

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 30 : *Applicabilité outre-mer*

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Puis la commission des affaires économiques a *adopté* le projet de loi *ainsi modifié* à l'unanimité, le groupe GDR s'abstenant.

