

DES INITIATIVES EUROPEENNES POUR LA SECURITE DANS L'ESPACE

PAR

Xavier PASCO

En arrière-plan des prouesses spatiales scientifiques et techniques qui ont marqué les grandes dates de l'histoire de la conquête de l'espace, les systèmes spatiaux ont pris une importance croissante dans la vie quotidienne des sociétés modernes : télécommunications par satellite et diffusion des programmes de télévision, observation de la surface terrestre et des océans, observation de l'atmosphère pour les prévisions météorologiques, navigation et distribution du temps à l'échelle globale (GPS) sont autant d'applications qui contribuent à faire vivre les sociétés modernes.

Les besoins de la défense et de la sécurité des Etats se nourrissent largement des données provenant des satellites d'observation ou d'écoute. Ceux-là ont contribué de façon essentielle au renseignement stratégique pendant ces cinquante dernières années en aidant à la prévention des crises bipolaires. Dans l'ordre qui régnait alors, l'entente implicite entre les superpuissances, alors seules réelles puissances spatiales, faisait des satellites des biens de nature stratégique trop précieux pour considérer sérieusement leur mise en danger mutuelle. La garantie même de l'équilibre nucléaire passait précisément par la capacité à « voir » les capacités adverses et à vérifier l'adhésion des parties aux règles communes de la limitation des armements. Menacer l'existence de ces moyens ne cadrait donc pas avec ces objectifs de nature stratégique. Pudiquement qualifiés de « moyens techniques nationaux », les satellites d'observation, d'écoute, d'alerte aux lancements de missiles sont devenus l'une des pierres de touche du dialogue stratégique des années 1970 et 1980. Encore récemment, des documents récemment mis au jour par le Département d'Etat américain montrent ainsi combien les présidences américaines des décennies de Guerre froide s'étaient effectivement résignées à cet état de fait. Pour les Américains, toute « *préparation d'une interception antisatellites aurait été contraire à l'esprit sinon à la lettre du principe de protection des 'Moyens techniques nationaux' du traité SALT* »¹, avec la perspective de « *stimuler ce type d'interceptions alors que [les Etats-Unis] sont devenus plus dépendants du renseignement spatial et auraient beaucoup à perdre* »². En dépit de deux campagnes soviétiques d'essais antisatellites pendant les années 1970 et de la réalisation d'un test américain d'interception en orbite en 1985, cette forme particulière de militarisation de l'espace n'a donc jamais suscité de réel engouement politique, les gains éventuellement restant jugés bien maigres au regard des risques stratégiques encourus. La fonction « stabilisatrice » de ces moyens techniques nationaux pendant la Guerre froide est maintenant bien documentée.

Maitre de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

¹ Strategic Armements Limitation Talks, traité signé en 1972 entre Richard Nixon et Leonid Brejnev.

² Mémoire du conseiller aux affaires de sécurité nationale (Scowcroft) au président Gerald Ford, du 24 juillet 1976, publié en 2009. Pour une vision plus complète de la position américaine sur ce sujet, cf. plus généralement les archives publiées récemment sous la direction de William B. McAllister, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume E-3, Documents on Global Issues, 1973-1976*, United States Government Printing Office, Washington D.C., déc. 2009.

Les systèmes spatiaux ont donc pu être considérés comme une des clefs de voûte à la fois de la vie des sociétés modernes et de leur coexistence pacifique. Compte tenu de ce caractère central, le club des pays spatiaux s'est rapidement mis d'accord sur l'intérêt de sanctuariser l'espace, de façon explicite ou plus implicite. Ainsi, le texte du principal « Traité de l'espace » (Traité sur les principes régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes), entré en vigueur en 1967, consacre l'idée selon laquelle l'exploration et l'utilisation de l'espace sont l'apanage de l'humanité tout entière. Il consacre la liberté de recherche et de circulation dans l'espace et indique que la limitation de la souveraineté des Etats ne peut s'étendre à l'espace extra-atmosphérique ou aux corps célestes. Posant le principe fondateur des « utilisations pacifiques » de l'espace extra-atmosphérique, il n'interdit pas d'utiliser l'espace à des fins militaires, mais proscrit en revanche le déploiement dans l'espace d'armes de destruction massive ainsi que toute activité militaire sur la Lune et sur d'autres corps célestes³.

Les cinq textes spatiaux fondamentaux

Outre le traité de l'espace du 27 janvier 1967, quatre textes règlent aujourd'hui la vie spatiale internationale sur un mode essentiellement coopératif.

Accord sur le sauvetage des astronautes, le retour des astronautes et le retour des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique, signé et entré en vigueur en 1968.

Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux, signée et entrée en vigueur en 1972 : cette convention rappelle et précise que les Etats sont responsables des activités spatiales conduites par leurs ressortissants, personnes physiques et morales ; elle présente donc un aspect juridique majeur vis-à-vis de la responsabilité des Etats où sont enregistrées des sociétés commerciales conduisant des activités spatiales, par exemple pour la France, les sociétés Arianespace (services de lancements) et Eutelsat S. A. (services de télécommunication et de radiodiffusion par satellite).

Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique, conclue en 1975 et entrée en vigueur en 1976 : cette convention complète la précédente en faisant obligation aux Etats de procéder à l'enregistrement auprès du Secrétaire général des Nations Unies des objets spatiaux dont il est responsable à titre d'« Etat de lancement », ce qui signifie, pour la France, tous les objets lancés dans l'espace à partir du Centre spatial guyanais, qu'ils appartiennent à une entité publique ou privée quelconque de n'importe quel(le) Etat ou organisation internationale.

Accord régissant les activités des Etats sur la Lune et les autres corps célestes, conclu en 1979 et entré en vigueur en 1984, mais non signé par les Etats Unis, signé mais non ratifié par la France, ratifié à fin 2008 par seulement 13 Etats.

De surcroît, et au-delà des traités et conventions internationaux présentés ci-dessus, le CUPEEA a mis au point et fait adopter par l'Assemblée générale des Nations Unies un certain nombre de principes qui définissent une référence internationale sans avoir le caractère juridique d'un traité :

– Déclaration des principes juridiques régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique (Résolution 1 962 (XVIII))

³ A la fin 2008, 99 Etats avaient ratifié le traité de l'espace, dont tous les grands Etats conduisant des activités spatiales.

du 13 décembre 1963) : ces principes sont pour l'essentiel repris dans le traité de l'espace de 1967.

– Principes régissant l'utilisation par les Etats de satellites artificiels de la Terre aux fins de la télévision directe internationale (Résolution 37/92 du 10 décembre 1982).

– Principes sur la télédétection (Résolution 41/65 du 3 décembre 1986), seul texte international régissant le droit et les devoirs des Etats conduisant des activités d'observation de la Terre depuis l'espace.

– Principes relatifs à l'utilisation de sources d'énergie nucléaire dans l'espace (Résolution 47/68 du 14 décembre 1992).

– Déclaration sur la coopération internationale en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace au profit et dans l'intérêt de tous les Etats, compte tenu en particulier des besoins des pays en développement (Résolution 51/122 du 13 décembre 1996).

– Application de la notion d'Etat de lancement (Résolution 59/115 du 10 décembre 2004).

– Recommandations visant à renforcer la pratique des Etats et des organisations internationales intergouvernementales concernant l'immatriculation des objets spatiaux (Résolution 62/101 du 17 décembre 2007).

CHANGEMENT DE PAYSAGE

Depuis environ une dizaine d'années, le débat international sur le thème de la sécurité des activités spatiales, plus précisément sur la militarisation⁴ de l'espace, est revenu à l'avant-scène en se radicalisant. Au fil des transformations intervenues au cours des années 1990, les préventions initiales contre une militarisation trop extensive de l'espace circumterrestre se sont indéniablement affaiblies.

Deux grandes raisons pour cela peuvent être invoquées. Tout d'abord, le relatif « déclassement » de l'ordre nucléaire comme principe régulateur international et le « déverrouillage » consécutif au débat sur une vulnérabilité supposée croissante des moyens spatiaux nationaux : les Etats-Unis font état en particulier d'une vulnérabilité accrue compte tenu du rôle de plus en plus central joué par les satellites dans la marche politique, militaire, économique des économies développées – là encore essentiellement américaine. Ensuite, l'apparition de nouveaux acteurs spatiaux qui menacent de faire éclater le « club » des quelques *happy fews* spatiaux, au point de conduire les principaux pays à se pencher sur l'élaboration de nouvelles règles internationales pour l'utilisation de l'espace.

UNE CASCADE D'ÉVÉNEMENTS INQUIÉTANTS

Les trois dernières années ont connu plus d'événements soulignant la grande fragilité des satellites qu'il ne s'en était produit dans les cinquante dernières années. Cet enchaînement de destructions en orbite est en quelque sorte venu ponctuer des débats de plus en plus difficiles à Genève sur la prévention de la course aux armements dans l'espace. En effet, une série d'accidents, intentionnels ou non, a mis l'espace en pleine lumière, inquiétant la plus grande partie de la communauté diplomatique et militaire.

En premier lieu, le tir, par la Chine, d'un missile balistique vers un vieux satellite météorologique le 11 janvier 2007, conduisant à sa destruction et à la génération de milliers de débris à longue durée de vie sur une orbite très encombrée, a surpris le monde entier. Il s'agissait d'un test qui n'avait plus été entrepris depuis 1985, date à laquelle les Etats-Unis avaient procédé à l'interception d'un de leur satellite en utilisant un missile embarqué sous un

⁴ Où « l'arsenalisation » selon le caractère plus ou moins offensif des systèmes spatiaux que l'on considère.

chasseur F-15. Au moment même de l'interception de 2007, les représentants chinois appuyaient sans réserve les efforts internationaux aux Nations Unies pour limiter la création de débris spatiaux et s'opposaient aux Etats-Unis au sein de la conférence du désarmement à Genève sur le thème de la militarisation de l'espace.

Puis, bien qu'ils se défendent d'avoir eu de telles intentions, les Etats-Unis n'ont pas tardé à « répondre » à leurs homologues chinois en procédant eux-mêmes, le 21 février 2008, à la destruction d'un de leur satellite militaire en perdition. Il s'agissait, selon les autorités américaines, de détruire un satellite dont la rentrée était jugée dangereuse. Pourtant, l'essai réussi témoignait au passage de l'efficacité d'une des composantes mises au point pour la défense antimissiles⁵, tandis que qu'elle signifiait aussi l'intention américaine de clairement « marquer » son territoire stratégique. Au passage, les responsables américains n'ont pas manqué de faire savoir que cette interception réalisée beaucoup plus bas en orbite que l'interception chinoise avait été conduite de manière plus « propre » en générant des débris de très courte durée de vie⁶...

Enfin, moins d'un an plus tard, le 10 février 2009, deux satellites, l'un russe (Cosmos 2251) et l'autre immatriculé aux Etats-Unis (un satellite de la constellation Iridium) sont entrés en collision en se détruisant mutuellement et en générant là encore près de 1 800 débris sur des orbites très fréquentées. Cette collision, une première dans l'histoire spatiale, allait achever de consacrer la question de la sécurité des activités spatiales au sens large comme l'un des thèmes prioritaires de la coopération spatiale future.

L'APPARITION DE NOUVEAUX ACTEURS

Car les moyens spatiaux ont pris une importance croissante dans la conduite des affaires économiques et militaires de la planète. Il suffit de penser au rôle central des satellites de navigation et de synchronisation du temps, comme les fameux GPS américains ou Glonass russes, qui trouveront d'autres déclinaisons nationales et régionales ces prochaines années. Au-delà de bénéfices économiques et technologiques, cette large diffusion de l'utilisation des techniques spatiales contribue aussi à transformer les relations internationales et de sécurité. La généralisation de l'emploi des techniques d'observation, de télécommunication et de localisation par satellite, dans de nombreuses situations militaires ou de sécurité, ont incontestablement tendu les relations spatiales internationales ces dernières années.

De plus, cette relative « démocratisation » créée par l'avènement des technologies de mini-, voire de micro-satellites, la concurrence commerciale qui s'en est suivie entre les principaux fournisseurs de satellites, ainsi que la possibilité de les faire lancer par des moyens diversifiés eux-mêmes en concurrence – du lanceur Ariane 5 qui ne réalise que des lancements commerciaux, avec une part oscillant selon les années entre 50 et 20 % du marché ouvert, aux missiles russes reconvertis et régulièrement utilisés pour le lancement de petites charges – ont permis un essor important du nombre de nouveaux pays utilisateurs de l'espace. Parallèlement, ce sont dix pays qui comptent désormais officiellement comme Etats de lancement dans le monde, l'Iran n'étant pas le moins emblématique de cette montée en puissance.

⁵ C'est un missile SM-3 tiré depuis une frégate Aegis qui a été utilisé pour cette interception.

⁶ Les informations officielles – essentiellement de sources américaines – font état de 175 débris répertoriés – à la différence de 3 037 pour l'interception chinoise –, dont le dernier serait rentré dans l'atmosphère fin octobre 2009.

En 1990, l'utilisation de l'espace restait dominée par un grand acteur, les Etats-Unis, tandis que la Russie, encore puissante en orbite, voyait sa part relative dans l'activité mondiale décliner, ce qui marquait alors la fin d'une époque. Cette tendance ne s'est pas démentie depuis, avec aujourd'hui près de 75 % des budgets spatiaux mondiaux dépensés aux Etats-Unis, ce même pays concentrant plus de 90 % de l'activité spatiale militaire. Plus de la moitié des satellites en orbite sont américains, alors que la Russie compte pour 10 % du total, l'Europe pour un peu plus de 5 %, la Chine et le Japon chacun un peu plus de 4 %, tandis que de nouveaux pays spatiaux comme l'Inde, Israël, le Brésil ou l'Argentine mis ensemble totalisent également 4 %. Le monopole est plus net encore lorsqu'il s'agit de satellites militaires, dont près de 64 % sont américains, plus de 23 % russes, l'Europe se classant à la troisième place avec près de 6,5 % ; la Chine suit avec plus de 4 %, tandis que le Japon commence seulement son effort – 1,6 % des satellites militaires, l'Inde et le Brésil ayant aussi quelques activités isolées⁷.

Il n'est donc pas étonnant de retrouver aujourd'hui un paysage spatial presque dichotomique, structuré en profondeur par le rapport des puissances. Qu'il semble pourtant lentement s'extraire de cet équilibre fondateur ne doit pas surprendre non plus. Les traits structurants de l'activité spatiale internationale se sont sans doute plus largement transformés ces cinq dernières années qu'ils n'avaient évolué pendant les quatre dernières décennies.

En devenant le troisième pays de l'histoire à satelliser un vaisseau habité, la Chine a fait en 2003 son entrée dans le club très fermé des pays maîtrisant l'intégralité des techniques spatiales, des programmes d'applications classiques aux programmes habités nécessitant la maîtrise des techniques de navigation spatiale les plus élaborées. En octobre 2008, la Chine a ainsi bouclé sa troisième escapade humaine dans l'espace, en opérant pour la première une activité de sortie dans l'espace, reproduisant ainsi de façon accélérée les exploits réalisés 50 ans plus tôt par les Russes et les Américains.

L'Inde, de son côté, estimant par la voie de son Président qu'elle ne « *pouvait être laissée de côté dans la course à l'espace* », a annoncé en 2008 son désir d'accorder l'équivalent de près de 2,5 milliards de dollars à son programme de vol habité, avec comme objectif affiché l'envoi de deux Indiens dans l'espace sans assistance étrangère en 2015. Ces développements, hâtés pour la plupart par l'annonce faite par G. W. Bush en 2004 de faire repartir des Américains sur la Lune et sur Mars pour les prochaines décennies, révèlent déjà des ambitions nouvelles que le contexte de Guerre froide ne laissait pas s'exprimer.

Plus fondamentalement, ces sont aujourd'hui près de soixante pays qui possèdent au moins un satellite en orbite, une situation bien différente du duopole qui prévalait il y a des décennies. Ces changements progressifs affectent directement le milieu spatial, ainsi que les stratégies qui s'y exercent. Il résulte de cette activité générale en hausse l'accroissement du nombre brut de satellites, avec en 2009 un total d'environ 1 300 satellites actifs pour 20 000 objets catalogués – c'est-à-dire identifiés par les moyens de surveillance américains, les plus développés aujourd'hui –, 6 300 de ces objets restant non identifiés et les autres représentant des débris évoluant pour des dizaines d'années en orbite. Au-delà des simples débris difficiles à identifier, la question des satellites non immatriculés prend une relative importance : au mois de novembre 2010, sur 3 847 satellites répertoriés en orbite, seuls 3 175

⁷ Remarquons simplement que la Russie demeure le premier pays « lanceur » de satellites avec 27 lancements effectués en 2008, 15 pour les Etats-Unis, 11 pour la Chine, et près d'une dizaine pour l'ensemble des autres pays « lanceurs ». Bien sûr, la fréquence des lancements correspond aussi à la durée de vie des satellites sur leur orbite, durée de vie traditionnellement élevée aux Etats-Unis et relativement courte en Russie, expliquant ainsi pour une bonne partie le nombre élevé de lancements russes – et traduisant aussi une philosophie largement ancrée, qui conduit à l'emploi intensif de moyen spatiaux reproductibles.

satellites étaient immatriculés et donc dotés d'un propriétaire légitime responsable de leur devenir, tandis que les autres restaient non immatriculés, avec des conséquences mal établies, en cas d'accident, quant aux éventuelles responsabilités juridiques.

Le temps semble donc révolu d'une activité simplement régulée par le faible nombre d'« entrants » dans le club spatial. Au contraire, la multiplication des acteurs spatiaux et des objets de tous types dans l'espace circumterrestre incite désormais à mieux prendre en compte la viabilité à long terme de ces activités.

UNE OPPORTUNITE DIPLOMATIQUE SAISIE PAR L'UNION EUROPEENNE

Le constat d'une situation initiale de blocage diplomatique

Jusqu'à présent, la gestion de l'espace extra-atmosphérique a toujours fait partie des domaines concernés par l'entreprise du désarmement multilatéral engagée depuis la Guerre froide et la question de « la prévention d'une course aux armements dans l'espace » (PAROS) allait elle aussi subir le contrecoup des difficultés rencontrées par les instances du contrôle des armements et du désarmement dans le contexte nouveau de la sécurité internationale. Plus précisément, dès 1999, la Chine allait choisir d'introduire un projet de traité sur la prévention d'une course aux armements dans l'espace. L'initiative se voulait alors une réponse directe aux inquiétudes soulevées par la politique de domination spatiale attribuée aux Etats-Unis, lesquels étaient précisément désireux de renforcer la protection de leurs satellites. Cette initiative allait ouvrir une période pendant laquelle les débats ont été doublement enfermés dans le choix de la forme rigide du traité et dans l'approche d'un contenu global et coercitif interdisant les armes dans l'espace. Les divergences sur l'idée même de négocier un traité et le blocage des débats ont perduré jusqu'à aujourd'hui.

Si dans les années qui ont suivi la chute du Mur de Berlin, la conférence du désarmement a pu être, a-t-on dit, « une machine à fabriquer les textes », avec la conclusion en 1993 de la Convention d'interdiction des armes chimiques et en 1997 du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), elle est apparue contrainte à l'immobilisme dans le domaine spatial. Cet immobilisme prend forme, au sein de la Conférence du désarmement, par un document présenté en juin 2002 par la Chine, rejointe par la Russie : les deux puissances se sont entendues sur un document de travail conjoint, énonçant les « éléments possibles d'un futur accord juridique international relatif à la prévention du déploiement d'armes dans l'espace », distribué comme document officiel à la Conférence du désarmement⁸.

Très tôt, la Chine est partie du constat que la maîtrise et l'occupation de l'espace n'étaient plus de vagues projets : visant la politique américaine, elle dénonce des ambitions qu'elle voit alors « se concrétiser par le biais de la codification de théories et de politiques appropriées, par le renforcement des départements militaires concernés et par l'accélération de la recherche et de la mise au point des systèmes d'armes spatiales. Le risque de militarisation de l'espace ne cesse d'augmenter ».⁹ Alors que cette recherche de la supériorité stratégique, unilatéralement, déstabilise, voire rompt, aux yeux de la Chine, l'équilibre stratégique, la prévention d'une course aux armements dans l'espace devient une priorité, puisque le droit existant n'est plus suffisant pour l'interdire. Aussi ses représentants ont-ils soutenu le rétablissement du comité spécial qui avait déjà

⁸ Document CD/1679.

⁹ CD/PV.933, 31 juil. 2003.

travaillé sur ces questions, avec mandat d'élaborer et de conclure un accord sur l'interdiction des essais, du déploiement et de l'utilisation des armes et systèmes d'armes dans l'espace.

La Russie, tout en mettant à l'époque l'accent sur le problème grave créé par la remise en cause du Traité bilatéral ABM (sur la limitation des systèmes de missiles antimissiles) balistiques) par le projet américain de National Missile Defense (NMD), a affirmé sa solidarité avec la Chine pour demander aussi d'urgence le rétablissement d'un comité spatial sur la prévention d'une course aux armements dans l'espace. Celui-là devait œuvrer pour la négociation d'un régime juridique international interdisant le déploiement d'armes dans l'espace, avec une insistance particulière sur les armes offensives¹⁰. Après plusieurs années de discussions en marge de la Conférence du désarmement, le ministre russe des Affaires étrangères a finalement présenté, le 12 février 2008, un projet de traité immédiatement soutenu par la Chine, le *Draft Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space, and of the Threat or Use of Force Against Outer Space Objects* (Draft PPWT).

Ce projet de traité n'a pour l'heure que peu changé la donne. Son caractère incomplet – en particulier en cela qu'il n'interdit pas l'usage de la force depuis le sol (ainsi, le test ASAT chinois de janvier 2007 ne serait pas concerné par un tel traité) et qu'il ne définit pas ce qu'est une arme dans l'espace – a immédiatement été souligné par les représentants des Etats-Unis pour justifier leur opposition à ce projet qui, depuis, a marqué le pas. Plus largement, l'administration de George W. Bush a mis en avant la complexité et l'ampleur des activités spatiales envisagées dans les prochaines années¹¹ pour expliquer que des interdictions ou des restrictions sur les armes spatiales ne devaient en aucun cas être considérées comme des objectifs en soi ; elles devraient plutôt être reconnues comme des moyens vers la réalisation d'un objectif général de stabilité globale. Ainsi, le représentant américain à la Conférence du désarmement, E. M. Javits a souvent réaffirmé cette position américaine, par exemple comme suit : « *maintenir la paix et la sécurité internationales est un but global qui guide les activités sur Terre aussi bien que dans l'espace, mais, en dernière analyse, la préservation de la sécurité nationale est de la même façon nécessaire et essentielle. Pour ces raisons, les Etats-Unis ne voient pas la nécessité de nouveaux accords de contrôle des armements et s'opposent à la négociation d'un traité pour l'espace* »¹².

Dans ce contexte, le blocage de la conférence sur la question spatiale s'est affirmé total au sortir de la présidence Bush, avec des difficultés au niveau même du contenu du programme de travail à adopter, avant toute discussion sur un texte. L'impossibilité même de dialoguer, y compris pour manifester des désaccords, a été déplorée par le président de la Conférence, « *alors même que ce dialogue fut possible pendant la Guerre froide dans cette enceinte* ».

La prise de parole européenne : la promotion d'un Code de bonne conduite dans l'espace

Constatant les insuffisances d'un débat si marqué par les années de Guerre froide et tirant parti du contre-pied diplomatique créé par l'incident chinois de janvier 2007, l'Union européenne (UE) a lancé dans les mois qui ont suivi, dans le contexte des discussions PAROS (*Prevention of Arms Race in Outer Space*) à la Conférence du désarmement, un travail de réflexion en vue d'un code de bonne conduite destiné à décourager de telles destructions par

¹⁰ Conférence du désarmement, Communiqué de presse, DCF/404, 21 sept. 2000.

¹¹ Notamment celles élaborées dans le cadre particulier du *Space Control*, à savoir le développement, l'exploitation et le maintien des capacités pour assurer la liberté d'action dans l'espace et, si besoin est, pour denier cette liberté aux adversaires.

¹² E. M; JAVITS, « Remarks to the conference on future security in space », 29 mai 2002, document disponible sur le site Internet www.us-mission.ch.

impact direct ou charges explosives, qu'elles résultent de tirs de missiles effectués depuis le sol ou, éventuellement, de l'utilisation d'armes pré-positionnées en orbite.

Qu'une telle position puisse s'exprimer au niveau de l'UE doit d'abord être considéré comme le résultat d'une maturation lente des réflexions européennes engagées depuis le début des années 2000 pour s'affirmer collectivement sur le champ – étroit – de la sécurité. Les questions spatiales se sont naturellement imposées comme un véritable vecteur d'identité pour l'Europe en matière de sécurité. Le développement de nombreuses applications spatiales a impliqué de réfléchir plus largement à leurs implications politiques et militaires pour l'Europe. L'importance de la maîtrise des applications spatiales dépasse le seul enjeu militaire et a pris un caractère stratégique majeur à mesure du rôle croissant joué par les technologies de l'information dans les politiques de puissance, que celles-là soient hyperactives comme dans le cas américain ou plus mesurées comme en Europe ou en Asie. Les difficultés économiques et financières que ce secteur a récemment connues n'ont en réalité que peu affecté l'effort public pour promouvoir une activité qui continue aujourd'hui d'être perçue par les grands pays européens comme un véritable vecteur de puissance, voire comme un vecteur d'identité politique.

L'Europe se montre aussi « dans ce qu'elle sait faire », c'est-à-dire dans la promotion d'intérêts mutuels fondés sur l'exploitation commune de la technologie et de la recherche. Protéger l'espace, c'est aussi miser sur un investissement commun dans la Recherche et développement (R&D) que l'Union européenne défend comme l'une de ses réalisations les plus significatives car les plus porteuses d'espoir politique. Quand l'Europe défend une nouvelle approche de la sécurité collective dans l'espace, elle fait référence en quelque sorte à l'un des moteurs essentiels à son propre essor, la mise en commun et la promotion d'un effort collectif misant sur la recherche et la haute technologie. Il suffit à ce titre d'évoquer la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) ou la création de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) pour voir dans ces réalisations une « patte » européenne particulière. Apparaître comme le fer de lance d'un effort mondial pour protéger la possibilité d'exploiter les techniques spatiales, aujourd'hui et dans l'avenir, ne pose ainsi aucun problème de légitimité pour l'UE, du point de vue tant de ses Etats membres que des pays tiers. Tirant ainsi parti de cette expérience particulière de multilatéralisation sur les questions de recherche et de sécurité, l'UE a presque pris ses partenaires par surprise, peu habitués qu'ils sont à un tel volontarisme politique de la part de Bruxelles.

Constatant le vide relatif qui caractérise la régulation internationale en matière de protection des systèmes spatiaux, le texte proposé pour un code de bonne conduite, non encore publié, vise pour l'essentiel : (1) à renforcer le cadre réglementaire onusien ; (2) à établir des principes collectifs de prévention des accidents en orbite ; (3) à prévenir l'expansion des débris orbitaux ; (4) à instaurer des règles de partage de l'information pour une meilleure connaissance de la situation spatiale.

Bien évidemment, apparaissent immédiatement plusieurs obstacles qui ont fait l'objet des premiers débats internationaux. Ainsi, par exemple, l'adoption d'un tel texte supposerait que soient réglés des problèmes de coûts d'équipements et de mise en œuvre, de partage réel d'une information qui revêt rapidement un caractère sensible, d'articulation entre un texte international et des lois spatiales nationales de plus en plus nombreuses ou de la participation d'organisations internationales aux côtés d'Etats souverains au bon fonctionnement des mécanismes associés à un tel texte.

Pourtant, le travail conduit par le Conseil de l'Union européenne en vue de l'élaboration de ce Code de bonne conduite pour l'ensemble des activités spatiales s'est déjà

traduit par des consultations internationales informelles pendant la présidence française, au second semestre 2008 (avec les Etats-Unis, la Chine et la Russie) et des consultations plus officielles et élargies à d'autres acteurs du monde spatial, après son endossement par le Conseil de l'UE le 8 décembre 2008. Très rapidement, cette initiative a joui d'une visibilité relativement importante et d'un soutien de principe général, y compris de la part des Etats-Unis. En réalité, l'initiative de l'Union européenne a directement tiré de l'avènement de la présidence de Barack Obama, lequel a d'abord laissé entendre, pendant sa campagne électorale, qu'un projet d'interdiction de déploiement d'armes dans l'espace pourrait être à l'étude très rapidement aux Etats-Unis et prône aujourd'hui, sur un mode plus mineur, un retour des Etats-Unis à une vision plus « souple » de ces débats : il s'agit désormais de considérer toute proposition de « *mesures visant au contrôle des armements* [dans l'espace], *dans l'hypothèse où elles sont équitables, effectivement vérifiables et vont dans le sens d'un renforcement de la sécurité des Etats-Unis et de leurs alliés.* »¹³ L'administration Obama fait ainsi référence sans le dire au texte russo-chinois PPWT pour s'y opposer clairement, sans pour autant donner le sentiment de fermer la porte, en parlant notamment de « *transparency and confidence-building measures* » et en se démarquant ainsi nettement de son prédécesseur.

Dans ce contexte, l'Union européenne a poussé à son avantage pour un texte perçu comme un compromis possible entre des positions amenées à évoluer. Plus fondamentalement et aux dires mêmes de ses promoteurs¹⁴, le Code de conduite proposé par l'UE peut apparaître comme une réponse européenne à l'initiative russo-chinoise. Les consultations menées au premier semestre 2009 par la présidence tchèque et au second semestre de la même année par la présidence suédoise ont eu pour objectif de mieux cerner le texte du Code de conduite, en intégrant les avis exprimés pendant ces consultations afin de permettre à terme la convocation, par la présidence de l'UE, d'une conférence d'adhésion au Code. A l'issue de ce tour international, un premier projet de rédaction a finalement été approuvé par le Conseil de l'Union en septembre 2010, consolidant ainsi un peu plus la démarche européenne¹⁵. Désormais, le succès de cette entreprise dans un délai aussi court dépend pour une grande part des positions prises par la Chine et la Russie, Etats qui continuent en réalité à promouvoir le projet de traité qu'ils ont déposé conjointement sur la table de la Conférence du désarmement.

La consolidation de la position diplomatique européenne : une initiative sur « la viabilité à long terme des activités spatiales »

Parallèlement, au début de l'année 2008, la France a pris l'initiative de convoquer à Paris une réunion internationale informelle sur le thème de la « viabilité à long terme des activités spatiales ». Cette initiative française traduisait une proposition formulée par Gérard Brachet, le président français du Comité des Nations Unies pour l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique (CUPEEA/COPUOS), lors de la 50^e session plénière de ce Comité, en juin 2007¹⁶. L'objectif était la production, par les Nations Unies, d'un document de référence sur la viabilité à long terme des activités spatiales, qui permette d'aborder de façon élargie la sécurité collective des actifs spatiaux. A ce titre, cette activité, désormais bien inscrite dans le fonctionnement du CUPEEA, porte sur les thèmes suivants : la prolifération

¹³ , Présidence des Etats-Unis, *National Space Policy of the United States of America*, 28 juin 2010.

¹⁴ Cf. la présentation de Jean-François MAYENCE, chef de l'unité juridique « Relations Internationales » à l'Office fédéral belge pour la politique scientifique, faite à l'occasion du colloque « The continuing story of Europe and space security », organisé par l'Institut français des relations internationales (IFRI), Bruxelles, 4-5 oct. 2010, disponible sur le site Internet ifri.org/index.php?page=detail-contribution&id=6197&id_provenance=79&style=big.

¹⁵ Conseil de l'Union européenne, Conclusions du 27 septembre 2010 sur la version révisée du projet de Code de conduite sur les activités spatiales, Document 14455/10, 11 oct. 2010.

¹⁶ Document A/AC.105/L.268.

des débris spatiaux ; la sécurité des opérations menées dans l'espace, en distinguant l'activité liée aux opérations sur l'orbite géostationnaire, sur les orbites moyennes autour de 20 000 km d'altitude et enfin sur les orbites basses jusqu'à 1 000-1 500 km d'altitude ; la gestion du spectre des fréquences électromagnétiques ; les causes naturelles de perturbations des systèmes spatiaux (météorologie de l'espace, éruptions solaires, micro-météorites, etc.).

Avec l'objectif d'identifier de nouvelles pratiques susceptibles d'améliorer la gestion collective de ces problèmes, cette approche désormais admise au sein de la commission viennoise apparaît en réalité très complémentaire du projet de Code de conduite de l'Union européenne. Elle pourrait ainsi prendre la forme de recommandations d'ordre technique, ce qui traduirait la mise en œuvre, sur un plan pratique, des principes contenus dans le Code de conduite.

Quel avenir pour ces initiatives d'origine européenne ?

Jusqu'à présent, la prise de conscience du caractère stratégique, parfois jugé vital, des activités spatiales s'était essentiellement traduite par l'adoption de postures nationales, impliquant essentiellement des réflexions dans les cercles militaires. Pour certains, la mise en place sur orbite de « moyens de protection » des outils spatiaux devenait incontournable. Pour d'autres, il s'agissait là au contraire d'une escalade fâcheuse qu'il fallait empêcher à tout prix, la plupart des pays ne prenant d'ailleurs pas part à ce débat, tant pour de mauvaises raisons (allant de l'absence de réflexion sur ces sujets jusqu'au désintérêt vis-à-vis de ce qui reste perçu comme une dispute élitiste) que pour de meilleures (en pointant le caractère éminemment réducteur et artificiel de ces débats).

C'est précisément en relativisant d'emblée la portée d'un débat strictement centré sur les considérations militaires de type « attaque-défense » que l'Union européenne a choisi, pour les raisons évoquées ci-avant, d'aborder la question de la sécurité collective dans l'espace et la définition de « mesures de transparence et de confiance collectives ». Les présidences successives de l'UE ont rappelé le caractère intrinsèquement vulnérable des objets qui évoluent dans le milieu spatial et l'importance d'identifier le caractère intentionnel ou non, hostile ou non, d'une collision, d'une manœuvre, voire la cause même d'un dysfonctionnement. Cet argument est d'ailleurs avancé par les Etats-Unis pour dénoncer le caractère fallacieux d'une proposition chinoise pour un traité dont certaines clauses resteraient « *invérifiables* ».

Le principe d'une adhésion volontaire à des règles de comportements en orbite et garantie par l'établissement d'une relative transparence des activités spatiales internationales fait aujourd'hui l'objet d'une analyse pragmatique. Un texte fondé sur ce principe aurait le mérite d'offrir un nouveau cadre international ouvert à toutes les adhésions, même s'il ne réglerait en rien la question du désarmement spatial. Ce texte profiterait sans doute de son caractère souple ou adaptable pour attirer une large reconnaissance politique, mais devrait en contrepartie faire valoir une véritable valeur ajoutée technique pour des mesures pratiques applicables par la communauté des acteurs spatiaux, publics ou privés. Enfin, la question du coût de mise en œuvre reste ouverte et fera sans nul doute problème pour certains pays réticents.

Position naïve pour les uns, seule alternative à la course aux armements dans l'espace suggèrent les autres. Quoi qu'il en soit, le Code de bonne conduite pour l'ensemble des activités spatiales traduit une prise de position à l'échelle européenne sur un sujet difficile, technique, mêlant considérations politiques, stratégiques et industrielles ce qui n'est pas si familier pour l'Union européenne. Car ne nous y trompons pas : ces débats d'experts ont

tous en point de mire la redistribution des cartes spatiales dans l'ère post-Guerre froide et ses conséquences complexes, politiques, économiques, industrielles... et militaires.