

Les entreprises privées, des acteurs à surveiller pour le spatial militaire

Hugo Peter

Docteur en droit international et enseignant-chercheur à l'Ecole de l'air et de l'espace

Depuis quelques années, le domaine spatial connaît un regain d'intérêt. Les activités qui s'y déroulent se développent et gagnent en importance, la dépendance spatiale croît à un rythme effréné et les acteurs se multiplient au point que le fourmillement d'acteurs privés donne l'impression que ces derniers prennent le contrôle. Les activités spatiales ont toujours été caractérisées par leur nature duale, à la fois civile et militaire. Aujourd'hui, elles peuvent aussi être caractérisées par une dualité quant à la nature des acteurs qui y prennent part, à la fois étatiques et privés. L'accroissement des activités spatiales entraîne un accroissement des acteurs privés autant qu'il en résulte¹. L'essor des acteurs privés dans le domaine spatial illustre l'évolution de ce dernier et des activités qui s'y déroulent. Les acteurs privés opèrent des activités de nature très diverses, qu'il s'agisse d'activités d'observation, de télécommunication, d'internet par satellite, de lancement, de tourisme spatial ou encore d'exploitation des ressources. La pléthore de nouveaux acteurs privés a fait émerger la notion de *New Space*, synonyme d'entreprises privées réactives, innovantes, et presque en rupture avec les codes de celles qui se retrouvent dans la catégorie du *Old Space* considérées comme plus lentes, plus bureaucratiques et moins audacieuses². L'actualité donne un exemple flagrant dans la façon d'opérer les activités spatiales avec d'un côté le lancement d'Ariane VI, longtemps attendu et considéré comme appartenant au *Old Space*, et de l'autre les tentatives continues, et presque inarrêtables de SpaceX, figure de proue du *New Space*, avec son Starship qui compte à l'heure actuelle huit lancements dont quelques échecs. En dépit de cette distinction entre deux manières d'envisager les activités spatiales et particulièrement l'innovation et la prise de risque liée, il n'est pas judicieux d'opérer une distinction nette et infranchissable entre les acteurs appartenant à ces deux catégories. D'ailleurs, une telle distinction n'a d'intérêt que pour des aspects didactiques, lorsque sont étudiées les diversités d'acteurs privés. Les acteurs du *New Space* n'ont pas remplacé, ni enterré ceux du *Old Space*. Ils coexistent ensemble et offrent davantage de possibilités techniques favorisant, généralement, l'innovation et l'accessibilité à l'espace, que ce soit matériellement ou financièrement.

¹ A. VERNILE, *The Rise of Private Actors in the Space Sector*, ESPI, Springer, 2018, 101 p.

² J. ACHENBACH, « Which way to space? Flights of fancy may launch the industry's future », *The Washington Post*, 23 novembre 2013.

L'implication grandissante des acteurs privés dans les activités spatiales ne doit pas pour autant se passer d'analyse. Le rôle et l'influence des acteurs privés ne sauraient être les mêmes dans le domaine spatial que dans n'importe quel autre domaine (terrestre, maritime ou aérien notamment). Le particularisme du domaine spatial, au-delà de sa proximité géographique voire de sa continuité avec l'espace aérien, tient aussi à la complexité d'y accéder. Cette difficulté technique, ainsi que les risques engendrés par les opérations spatiales, expliquent le statut spécifique des acteurs privés. C'est d'ailleurs ce qui a conduit les États à instaurer un régime de responsabilité vis-à-vis des activités réalisées par des acteurs non gouvernementaux³. Illustré par une obligation, à la charge de l'État, d'autorisation et de surveillance continue des activités d'acteurs non gouvernementaux, ce régime de responsabilité interroge quant à la place et à l'influence que peuvent avoir ces derniers dans le spatial militaire et, de manière plus large, sur les conséquences de leurs actions sur les opérations militaires. Les activités des acteurs privés doivent s'analyser à l'aune de la spécificité du droit spatial qu'est le régime de responsabilité et du monopole spatial étatique qu'il met en place. L'évolution des acteurs privés et de leurs capacités ne doit pas faire oublier la supervision et le contrôle étatique tant juridique qu'économique. Le changement dans le cadre des activités militaires de l'espace ne tient pas à l'émancipation incontrôlée des acteurs privés, mais à un verrou étatique qui s'ouvre progressivement. La prééminence des acteurs étatiques dans le domaine spatial ainsi qu'en ce qui concerne les activités spatiales n'est pas chose nouvelle. Depuis le début de l'ère spatiale, ces derniers ont bénéficié d'un monopole. Ce monopole, au départ justifié par le coût et l'investissement nécessaire pour réaliser des activités spatiales, semble aujourd'hui remis en cause avec une démocratisation de la technologie spatiale et un abaissement des coûts. Pourtant, l'arrivée d'acteurs non gouvernementaux ne doit pas permettre de conclure trop vite à la disparition de l'État dans les activités spatiales. En matière d'activités spatiales, la rémanence de la figure de l'État souverain s'illustre par le constat d'un contrôle qui s'exerce à la fois dans le domaine juridique (I) et dans le domaine économique par le financement des activités (II). Cette supervision étatique perd cependant parfois de son objectivité et apparaît offrir certaines libertés aux acteurs privés lorsque la politique nationale pourrait y gagner (III).

³ 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 (Traité de l'espace), Londres, Moscou, Washington, 27 janvier 1967, entré en vigueur le 10 octobre 1967, *Recueil des Traité des Nations Unies*, Vol. 610, p. 205, article VI ; S. HOBE, B. SCHMIDT-TEDD et K. U. SCHROGL (eds.), Gérardine Meishan GOH (assist. ed.), *Cologne Commentary on Space Law: Vol. I*, Cologne, Carl Heymanns Verlag, 2009, pp. 103-125.

I. L'État, garant juridique des acteurs privés

L'espace extra-atmosphérique ne déroge pas à la règle selon laquelle tout est régi par le droit. Dans cet espace, c'est principalement le droit spatial qui s'applique avec comme instrument phare, le 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 (Traité de l'espace)⁴. L'une des dispositions essentielles de ce traité réside dans son article III qui prévoit l'applicabilité du droit international public et des instruments qu'il contient⁵. En prévoyant un tel mécanisme, cela conduit à constater deux choses. La première tient au fait que le droit spatial apparaît alors comme une branche du droit international public et que les mécanismes généraux de ce dernier peuvent s'appliquer aussi bien sur terre que dans l'espace⁶. La seconde, qui découle en réalité de la première, tient à la possibilité de solliciter les instruments du droit international public pour répondre aux questionnements qui se posent en droit spatial. La Charte des Nations Unies est par ailleurs expressément mentionnée à l'article III du Traité de l'espace. Cette mention ne constituant qu'une illustration et non une limitation, l'ensemble des instruments du droit international public ont la possibilité de s'appliquer au domaine spatial. Bien sûr, un tel raisonnement se trouve limité par les spécificités du domaine spatial tant physiques que juridiques.

Au-delà d'une applicabilité générale du droit international public, le Traité de l'espace prévoit en son article VI un régime de responsabilité qui fait figure d'exception en droit international public. Cette disposition prévoit une responsabilité générale de l'État pour les activités entreprises par des entités non gouvernementales⁷. Ce principe est complété par une

⁴ 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 (Traité de l'espace), Londres, Moscou, Washington, 27 janvier 1967, entré en vigueur le 10 octobre 1967, *Recueil des Traité des Nations Unies*, Vol. 610, p. 205.

⁵ 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 (Traité de l'espace), Londres, Moscou, Washington, 27 janvier 1967, entré en vigueur le 10 octobre 1967, *Recueil des Traité des Nations Unies*, Vol. 610, p. 205, article III.

⁶ S. HOBE, B. SCHMIDT-TEDD et K. U. SCHROGL (eds.), G. Meishan GOH (assist. ed.), *Cologne Commentary on Space Law: Vol. I*, Cologne, Carl Heymanns Verlag, 2009, p. 64-69 ; C. D. JOHNSON, « The Law of Outer Space: A Self-Contained Regime? », in P. ACHILLEAS et S. HOBE (eds.), *Fifty Years of Space Law*, Leyde, Boston, The Centre for Studies and Research in International Law and International Relations Online, Brill, Nijhoff, 2019, p. 127-160 ; S. HOBE, *Space Law*, 2^{nde} édition, Baden-Baden, Nomos, 2023, p. 51-56. Pour une analyse plus générale de ces deux notions, voir B. SIMMA et D. PULKOWSKI, « Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law », *The European Journal of International Law*, Vol. 17, n°3, 2006, p. 483-529 ; M. G. MARCOFF, *Traité de Droit international public de l'espace*, Fribourg, Éditions universitaires Fribourg, 1973, p. 5-7 ; G. ZHUKOV, « Tendances contemporaines du développement du droit spatial international », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, tome 161, 1978, p. 240.

⁷ « Les États parties au Traité ont la responsabilité internationale des activités nationales dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, qu'elles soient entreprises par des organismes gouvernementaux ou par des entités non gouvernementales, et de veiller à ce que les activités nationales soient poursuivies conformément aux dispositions énoncées dans le présent Traité. Les activités des entités non gouvernementales dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, doivent faire l'objet d'une autorisation et d'une surveillance continue de la part de l'État approprié partie au

obligation d'autorisation et de surveillance continue à la charge de l'État pour les activités spatiales d'entités non gouvernementales. Cette règle est le résultat d'une opposition entre les Soviétiques et les Américains quant à la place des entités privées dans les activités spatiales : alors que les Soviétiques souhaitaient réserver les activités spatiales aux entités gouvernementales, les Américains avaient pour idée de déployer des satellites de télécommunications opérés par un acteur privé et s'opposaient donc à ce monopole étatique⁸.

L'existence de ce principe de responsabilité de l'État pour les activités des acteurs privés est dérogatoire au droit international public et particulièrement en matière de responsabilité internationale puisque la Cour internationale de Justice met en œuvre le critère du contrôle effectif pour connaître de la responsabilité d'un État à la suite d'actions commises par des personnes privées⁹. Au-delà des questions quant à l'articulation de ces deux mécanismes en matière de responsabilité internationale, cette exception du droit spatial est justifiée par les risques encourus dans le cadre des activités spatiales. Par ailleurs, puisque c'est l'objet de la réflexion entreprise ici, ce principe met avant tout en avant l'existence d'un contrôle étatique qui instaure une supériorité de l'État sur les acteurs privés dans le cadre des activités spatiales. L'article VI, par le biais des principes de responsabilité, d'autorisation et de surveillance continue, entraîne une soumission juridique des acteurs privés aux États.

II. L'État, garant économique des acteurs privés

La supervision étatique mise en œuvre par le biais de l'article VI du Traité de l'espace de 1967 connaît un pendant économique tout aussi important, celui du financement des acteurs privés. Bien que les acteurs soient non gouvernementaux, les activités qu'ils réalisent peuvent s'inscrire dans le cadre de programmes gouvernementaux. C'est en s'inscrivant dans de tels programmes que ces activités peuvent bénéficier de financements gouvernementaux, notamment par le biais de contrats publics et de partenariats

Traité. En cas d'activités poursuivies par une organisation internationale dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, la responsabilité du respect des dispositions du présent Traité incombera à cette organisation internationale et aux États parties au Traité qui font partie de ladite organisation.», 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 (Traité de l'espace), Londres, Moscou, Washington, 27 janvier 1967, entré en vigueur le 10 octobre 1967, *Recueil des Traité des Nations Unies*, Vol. 610, p. 205, article VI.

⁸ S. HOBE, Bernhard SCHMIDT-TEDD et K. U. SCHROGL (eds.), G. MEICHAN GOH (assist. ed.), *Cologne Commentary on Space Law: Vol. I*, Cologne, Carl Heymanns Verlag, 2009, pp. 105-106.

⁹ CIJ, 27 juin 1986, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986 ; CIJ, 26 fév. 2007, *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 ; *Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, Vol. II, Part. 2, A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part. 2), p. 49, art. 8 et 9.

publics-privés. L'un des exemples phares, le plus révélateur de cette dynamique, est celui de l'entreprise *SpaceX*. Si le chiffrage précis est relativement difficile, notamment du fait de la nature confidentielle de certains projets, l'entreprise a bénéficié de milliards de dollars de subventions de la part du gouvernement américain ou d'agences qui lui sont rattachées, dont pas moins de 15 milliards provenant de la seule agence spatiale américaine¹⁰. Les programmes *COTS* (*Commercial Orbital Transportation Service*) et *CCP* (*Commercial Crew Program*) de la *NASA* ont permis à *SpaceX* de bénéficier de nombreux financements et participent encore au succès de l'entreprise notamment avec l'existence d'un contrat de service faisant de *SpaceX*, le ravitailleur principal de la Station spatiale internationale¹¹. Si ces financements continuent de croître à l'heure actuelle, ils ont surtout permis à l'entreprise de se faire une place dans le secteur spatial en dépit des échecs qu'elle a pu connaître, ce qui lui permet d'être actuellement le leader incontestable des entreprises spatiales¹².

Ces investissements de fonds publics dans l'entreprise américaine ne sont pas limités à celle-ci. D'autres entreprises ont aussi bénéficié de tels financements et les appels d'offres jouent parfaitement leur rôle de mise en concurrence de ces entreprises privées. Le développement de ces financements d'entreprises privées avait vocation à permettre aux États-Unis de renouer avec une capacité d'accès à l'espace autonome et souveraine à une époque où la seule solution était offerte par le *Soyouz* russe avec un prix exorbitant¹³. Le développement de *SpaceX*, notamment avec son offre internet issue de son service *Starlink*, lui permet de dépendre plus raisonnablement des financements gouvernementaux. Malgré tout, le succès de l'entreprise repose tout de même sur la souscription de contrats, majoritairement avec des États, qu'il s'agisse du programme *Starlink* ou de l'accès à la Station spatiale internationale. Ce constat met en avant une dépendance économique de *SpaceX*, mais en réalité de l'ensemble des acteurs privés, vis-à-vis des États et des contrats de service conclus.

III. L'État, garant politique des acteurs privés

¹⁰ D. BUTLER, T. THADANI, E. MARTINEZ, A. GREGG, L. MELGAR, J. O'CONNELL et D. KEATING, « Elon Musk's business empire is built on \$38 billion in government funding », *The Washington Post*, 26 février 2025 ; USASpending, *Recipient Profile: Space Exploration Technologies Corp.* [en ligne], [consulté le 24 mars 2025], <https://www.usaspending.gov/recipient/8a3a5525-3218-a488-db0e-4823241ceb90-P/all>.

¹¹ Sur ces points voir A. VERNILE, *The Rise of Private Actors in the Space Sector*, ESPI, Springer, 2018, p. 4 s. ; D. BUTLER, T. THADANI, E. MARTINEZ, A. GREGG, L. MELGAR, J. O'CONNELL et D. KEATING, « Elon Musk's business empire is built on \$38 billion in government funding », *The Washington Post*, 26 février 2025 ; NASA, *Commercial Crew Program Essentials* [en ligne], [consulté le 24 mars 2025], <https://www.nasa.gov/humans-in-space/commercial-space/commercial-crew-program/commercial-crew-program-essentials/>.

¹² A. VERNILE, *The Rise of Private Actors in the Space Sector*, ESPI, Springer, 2018, p. 82 s.

¹³ S. GOULD et D. MOSHER, « NASA is paying Russia more than \$70 million to bring an astronaut home in this spaceship tonight », *Business Insider*, 6 septembre 2016.

Cette double dépendance étatique, à la fois juridique, par le biais de l'article VI du Traité de l'espace de 1967, et économique, du fait de la nécessité pour les acteurs privés de bénéficier de financements gouvernementaux ou *a minima* de contrats publics, conduit à maintenir les États dans un *leadership* et une domination naturelle et presque structurelle vis-à-vis des acteurs privés. L'actualité a pu laisser entrevoir une hypothèse de prise de liberté par certaines entreprises, l'hypothèse d'une coupure d'accès au réseau *Starlink* pour les combattants en Ukraine en est l'exemple parfait¹⁴. Il n'en demeure pas moins que ces menaces s'inscrivent moins dans une démarche d'autonomisation des acteurs privés que dans un relâchement du verrou et de la supervision étatique qui s'avèrent plus permissifs. Bien sûr, de telles menaces sont vraisemblablement rendues possibles par l'importance de *SpaceX* sur le marché spatial, mais les relations politiques et la tendance politique de la présidence américaine ne sont certainement pas étrangères à une telle permissivité. Nul doute qu'un resserrement des libertés pourrait être opéré par les États-Unis à la suite de telles menaces. Non seulement cette menace est critiquable d'un point de vue politique, mais elle l'est encore davantage d'un point de vue juridique. Si elle avait été exécutée, la légalité d'une telle action aurait pu être interrogée. Au-delà de ces questionnements, cette liberté s'inscrit dans une politique américaine qui n'hésite pas à user des rapports de forces. Le gouvernement américain lui-même a décidé de couper l'accès de l'Ukraine à la base de données d'imageries satellites provenant de l'entreprise américaine *Maxar* qui contribue à fournir une majorité des images satellites au sol¹⁵.

En définitive, et malgré le rétablissement de l'accès aux données d'observation de *Maxar*, cette situation interroge sur la capacité du droit à endiguer de tels phénomènes, *a fortiori* quand ce dernier peut être drastiquement limité par les volontés étatiques. L'émergence de risques d'interférences des entreprises privées dans le cadre de conflits internationaux interroge davantage la volonté de l'État d'influer sur les comportements de ces entreprises privées que sa capacité à le faire. La double dépendance étatique des acteurs privés place l'État dans une position quasi omnipotente qui lui laisse la possibilité de resserrer, de recadrer ou de relâcher la supervision étatique sur les activités privées. La récente expérience américaine confronte une fois de plus le juridique et le politique et interroge tant la neutralité des acteurs que l'ingérence des acteurs privés dans des conflits internationaux.

¹⁴ La crainte d'une coupure d'accès de *Starlink* à l'Ukraine repose aussi sur un tweet d'Elon Musk déclarant que le système *Starlink* était la colonne vertébrale de l'armée ukrainienne et que leur ligne de front s'effondrerait en cas de coupure. Pour un accès au tweet en question, voir <https://x.com/elonmusk/status/1898612062533956047>. Cette hypothèse a depuis été démentie par Elon Musk sur son compte X, voir <https://x.com/elonmusk/status/1898779023234236437>. L'article de Reuters est aussi l'une des sources d'une interprétation des propos de Musk comme une menace de coupure d'accès à *Starlink*, A. SHALAL et J. ROULETTE, « Exclusive: US could cut Ukraine's access to Starlink internet services over minerals, say sources », *Reuters*, 23 février 2025.

¹⁵ S. ERWIN, « U.S. halts satellite imagery support to Ukraine in major policy shift », *SpaceNews*, 7 mars 2025 ; S. ERWIN, « U.S. restores satellite imagery support to Ukraine amid ceasefire tensions », *SpaceNews*, 18 mars 2025.

Recommandations:

- L'article VI du Traité de l'espace de 1967 met en place trois obligations de l'État vis-à-vis des acteurs non gouvernementaux. Non seulement un principe de responsabilité étatique, mais aussi une obligation d'autorisation et de surveillance continue des activités entreprises.
- La liberté laissée aux acteurs privées doit tenir d'un triple critère : juridique avec l'article VI du Traité de l'espace ; économique avec une certaine dépendance aux financements publics ; et politique avec une permissibilité plus ou moins importante pour les acteurs privés en fonction de la politique menée par l'État.