

13.108

Message

relatif à l'arrêté fédéral sur l'approbation et la mise en œuvre de l'accord de coopération entre la Suisse et l'Union européenne et ses Etats membres concernant les programmes européens de navigation par satellite Galileo et Egnos

du 13 décembre 2013

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'accord de coopération entre la Suisse, d'une part, et l'Union européenne et ses Etats membres, d'autre part, concernant les programmes européens de navigation par satellite (Galileo et Egnos) et concernant sa mise en œuvre (projet de modification de la loi sur le contrôle des biens), et vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

13 décembre 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'accord de coopération règle la participation de la Suisse aux programmes européens de navigation par satellite Galileo et Egnos. Il implique une modification de la loi sur le contrôle des biens.

Les programmes européens de navigation par satellite Galileo et Egnos ont été lancés conjointement par l'Union européenne et l'Agence spatiale européenne (ESA) au milieu des années 1990. Depuis 2008, la responsabilité générale en incombe à l'Union européenne. Le 13 mars 2009, le Conseil fédéral a approuvé le mandat de négociation pour la participation de la Suisse à ces programmes. Après six sessions de négociation, le projet d'accord de coopération a pu être paraphé le 12 mars 2013.

L'accord permet à cette dernière de participer pleinement aux projets Galileo et Egnos. Galileo est un système de navigation par satellite qui se compose de 30 satellites et stations terrestres spécifiques. Il offrira cinq services différents: un signal librement accessible (service à accès ouvert), un service à vocation commerciale pour les applications commerciales, des applications dans le domaine de la sécurité (service de sauvegarde de la vie humaine et service de recherche et de sauvetage) et un service public réglementé (Public Regulated Service) pour les applications sensibles destinées aux utilisateurs autorisés du secteur public. D'ici à 2015, 18 des 30 satellites seront probablement en orbite et permettront une exploitation pré-opérationnelle pour certains services. La configuration complète de 30 satellites devrait être atteinte dès 2019 ou 2020. Egnos est un système régional qui améliore la précision et la fiabilité des signaux émis par des systèmes de navigation mondiaux. Il est en service depuis mars 2011.

Dans un souci de sauvegarde d'intérêts essentiels et en raison de l'urgence particulière, le Conseil fédéral a décidé, après consultation des commissions de politique extérieure, de mettre en application l'accord à titre provisoire.

Le présent projet vise à soumettre aux Chambres fédérales pour adoption l'accord de coopération avec l'Union européenne concernant la participation de la Suisse auxdits programmes et la modification conséquente de la loi sur le contrôle des biens.

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

Le 27 février 2008, le Conseil fédéral a arrêté, dans le cadre de ses décisions sur la poursuite des démarches de politique européenne, que la Suisse devait approfondir ses relations avec l'Union européenne (UE) dans différents domaines. A cet effet, il a défini sept dossiers prioritaires pour lesquels il s'agit soit de mener ou de poursuivre des négociations avec l'UE, soit de préparer des mandats de négociation. Le second groupe incluait aussi la participation de la Suisse aux programmes européens de navigation par satellite que sont «Galileo» et le «European Geostationary Navigation Overlay Service» (Egnos ou système européen de navigation par recouvrement géostationnaire).

Le 13 mars 2009, le Conseil fédéral a approuvé le mandat de négociation pour la participation de la Suisse aux programmes GNSS (Global Navigation Satellite Systems ou système global de navigation par satellite). Il a défini dans ce mandat les conditions-cadre et les lignes directrices pour les négociations tout en confiant la mission de présenter un concept de financement de la contribution suisse sans incidence sur le budget.

Cet accord de coopération doit permettre à la Suisse de participer pleinement aux programmes GNSS. Il est prévu que la participation se réalise progressivement. Il s'agit en outre de créer des conditions optimales pour le secteur des services et l'industrie spatiale suisses, par exemple avec un statut d'observateur dans les organismes importants. De plus, l'accord de coopération doit préserver la possibilité d'accéder à tous les signaux.

Les commissions de politique extérieure (CPE) du Conseil national et du Conseil des Etats ont pris connaissance du mandat et l'ont adopté le 8 mai 2009 (CPE-E) et le 18 mai 2009 (CPE-N).

1.2 Déroulement des négociations

L'UE a adopté son mandat de négociation le 29 juin 2010. Les premières négociations ont eu lieu le 21 septembre 2010. Les négociations ainsi que les discussions informelles menées avant l'adoption du mandat de négociation de l'UE ont toutes eu lieu dans une atmosphère franche et constructive. Elles étaient empreintes de la volonté de trouver une solution commune. C'est ainsi que l'UE a accordé à la Suisse une participation temporaire aux organes des programmes GNSS (concrètement au Comité des programmes GNSS européens et au Conseil pour la sécurité des GNSS) – bien que l'on ne fit que mener des négociations sur la participation de la Suisse aux programmes GNSS. Cette participation reposant sur le bon vouloir de l'UE a été possible jusqu'à fin avril 2012.

Six sessions ont eu lieu pour négocier l'accord de coopération, la dernière le 13 novembre 2012. A la suite de cette sixième session, l'accord de coopération a pu être paraphé le 12 mars 2013.

1.3 **Résultat des négociations**

L'accord de coopération régit les conditions-cadre ainsi que les droits et les obligations découlant de la collaboration future dans le domaine des programmes GNSS. Il est de durée indéterminée et en principe axé sur une collaboration à long terme, mais peut être dénoncé à tout moment avec un préavis de six mois. Il contient des dispositions générales sur les objectifs et les principes de la collaboration. Ses dispositions centrales sont celles qui concernent le calcul et l'échelonnement de la contribution financière de la Suisse, mais aussi celles qui régissent les droits et les obligations pour l'accès aux signaux et pour la participation aux organes ainsi que celles sur le contrôle des exportations et sur la sécurité, qui reposent sur le principe d'équivalence.

1.4 **Vue d'ensemble de l'accord**

Les programmes européens de navigation par satellite Galileo et Egnos ont été lancés conjointement par l'UE et l'Agence spatiale européenne (ESA) au milieu des années 1990. Depuis 2008, la responsabilité générale en incombe à l'UE.

Galileo est un système de navigation par satellite qui se compose de 30 satellites et stations terrestres spécifiques. Il offrira cinq services différents: un signal librement accessible (*service à accès ouvert*), un *service à vocation commerciale* pour les applications commerciales, des applications dans le domaine de la sécurité (*service de sauvegarde de la vie humaine et service de recherche et de sauvetage*) et un *service public réglementé (Public Regulated Service; PRS)* pour les applications sensibles destinées aux utilisateurs autorisés du secteur public. D'ici à 2015, 18 des 30 satellites seront probablement en orbite et permettront une exploitation pré-opérationnelle pour certains services. La configuration complète de 30 satellites devrait être atteinte dès 2019 ou 2020.

Egnos est un système régional qui améliore la précision et la fiabilité des signaux émis par des systèmes de navigation mondiaux. Il est en service depuis mars 2011.

L'accord de coopération régit les conditions-cadre ainsi que les droits et les obligations découlant de la collaboration future de l'UE et de la Suisse dans le domaine des programmes GNSS. Grâce à l'accord de coopération, la Suisse obtient en principe l'accès à tous les signaux (une convention supplémentaire est prévue pour l'accès au PRS) et elle est intégrée dans les organes correspondants. En contrepartie des droits accordés, la Suisse participe au financement des programmes GNSS proportionnellement à son produit intérieur brut (PIB).

Les défis technologiques, le potentiel d'innovation et les opportunités commerciales qui résulteront des programmes GNSS sont durables et importants. Etant donné les multiples possibilités d'utilisation des programmes GNSS et des signaux générés par ceux-ci, il existe un grand potentiel pour un large éventail d'utilisateurs.

1.5

Résultats de la procédure de consultation

La procédure de consultation a été lancée le 14 août 2013 par le Conseil fédéral sur proposition du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). Au 14 octobre 2013, 35 réponses ont été reçues au total, dont 5 pour signifier un refus de se prononcer sur le fond. 27 participants à la procédure de consultation se sont dit favorables à l'accord de coopération, tandis que 3 autres s'y sont opposés.

La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et les cantons qui se sont prononcés soutiennent la participation de la Suisse aux programmes GNSS. Ils retiennent que le PRS en particulier peut servir à la protection de la population pour l'accomplissement de ses tâches et souhaitent qu'une nouvelle consultation soit menée concernant la convention supplémentaire qui devra être conclue pour obtenir l'accès au PRS. Ils ont également pris acte du fait que la participation aux programmes GNSS n'engendrera pas de coûts pour les cantons.

Du côté des partis politiques, quatre avis ont été formulés. Le PDC, le PLR et le PS se prononcent en faveur de l'accord de coopération, y voyant des avantages pour la place scientifique et industrielle suisse. Le PDC et le PLR saluent le fait que le financement de la participation suisse restera sans incidence sur le budget et qu'à compter de 2014, les contributions devront être compensées par les différents départements. L'UDC, quant à elle, rejette l'accord de coopération. Elle invoque des raisons liées à la politique européenne, mais ses réserves portent avant tout sur la politique de sécurité et de neutralité. Elle se montre également critique quant aux éventuels bénéfices que Galileo pourrait procurer à l'industrie.

La grande majorité des associations, conférences et syndicats qui se sont exprimés dans le cadre de la procédure de consultation sont satisfaits de l'accord négocié, persuadés qu'il apportera notamment des opportunités considérables pour la place scientifique et industrielle suisse. L'association professionnelle concernée, à savoir Ingénieurs-Géomètres Suisses, ainsi que la Conférence des services cantonaux du cadastre souhaiteraient disposer d'un accès aussi libre que possible aux services proposés. L'Union syndicale suisse approuve l'accord, mais s'oppose au concept de financement sans incidence sur le budget choisi par le Conseil fédéral. L'Union suisse des paysans rejeterait l'accord si celui-ci venait à entraîner une diminution du crédit agricole et ne pouvait être financé par la caisse générale de la Confédération. L'Union suisse des arts et métiers est fondamentalement opposée à l'accord. Elle aussi émet des réserves quant à la politique de sécurité et de neutralité et formule un avis critique sur les éventuels bénéfices que Galileo pourrait apporter à l'industrie.

Le raccourcissement de la durée de la procédure de consultation (de trois mois à deux mois) a suscité globalement une certaine incompréhension.

S'agissant du rapport destiné à la consultation, nous renvoyons à l'adresse suivante: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2013 > DETEC.

1.6

Appréciation

Rien d'essentiel n'a en principe changé dans les intérêts de la Suisse depuis l'enquête réalisée en 2003 auprès des parties prenantes: les intérêts principaux sont toujours ceux des politiques de sécurité et de la recherche, mais également des politiques économiques, spatiales et européennes.

L'accord de coopération est pour la Suisse le meilleur moyen de préserver ses chances de participer au potentiel important des programmes GNSS. La mise sur pied des programmes GNSS offre à la Suisse de nouvelles possibilités. L'accord de coopération fournit une contribution importante et indispensable pour protéger les intérêts spatiaux de la Suisse, notamment en ce qui concerne la navigation mondiale par satellite. Ce n'est qu'avec cet accord qu'il est possible de siéger dans les comités importants, et de préserver les meilleures conditions possibles pour la place scientifique et industrielle suisse ainsi que les possibilités d'accès au PRS.

En ce qui concerne la politique économique de la Suisse, il faut retenir que les défis technologiques, le potentiel d'innovation et les opportunités commerciales qui résulteront des programmes GNSS resteront élevés à long terme. Par conséquent, il est important pour la place industrielle et scientifique suisse de pouvoir participer à ces programmes de la manière la plus équitable possible. La navigation par satellite et les signaux correspondants créent en outre un potentiel important d'applications estimé à 165 milliards d'euros¹ pour 2020 (services géolocalisés notamment dans le tourisme, la gestion des transports et des flottes sur route, sur rail, sur mer et dans les airs, pour l'agriculture, la recherche de personnes disparues, etc.).

Les objectifs du mandat de négociation ont été remplis – à quelques exceptions près. Certains objectifs ont été dépassés, mais seules les positions de repli indiquées dans le mandat de négociation ont pu être atteintes dans d'autres cas.

En ce qui concerne la contribution financière à fournir, le résultat des négociations est resté inférieur aux objectifs du mandat de négociation. De plus, la contribution suisse versée pour la participation de 2008 à 2013 peut être échelonnée et acquittée en partie après 2013. (La Norvège a payé en 2009 la contribution globale d'environ 79 millions d'euros pour la participation aux programmes GNSS de 2008 à 2013.)

Les exigences du mandat de négociation ont été entièrement remplies en ce qui concerne le droit des marchés publics. L'industrie suisse obtient les mêmes droits d'accès aux appels d'offres publics relatifs aux programmes GNSS. En matière d'acquisitions de services, l'accord de coopération peut être qualifié de grand succès. Les listes en général strictement réciproques sont ouvertes de manière presque unilatérale pour les procédures d'adjudication de services liées aux programmes GNSS.

L'accord de coopération prévoit l'équivalence des deux ordres juridiques dans les domaines du contrôle des exportations et de la sécurité. Les mesures de sauvegarde prévues à ce propos ainsi que la possibilité de recours unilatéral à l'arbitrage doivent être considérées comme positives, d'autant plus que la Commission européenne n'a encore jamais accepté, depuis le début des années 1990, que des instances d'arbitrage puissent être saisies unilatéralement.

¹ Le communiqué de presse à ce sujet, daté du 10 novembre 2010, peut être consulté à l'adresse www.gsa.europa.eu > The Market > News

Au cours des entretiens et des négociations avec la Commission européenne et vu l'évolution des programmes GNSS – fin de la phase de mise en place en 2019 ou 2020 –, il s'est révélé que la participation de la Suisse devait être axée sur une collaboration à long terme. Il ne serait pas judicieux de prendre part uniquement à la mise en place et pas à la phase d'exploitation des programmes GNSS. L'accord de coopération ne prévoit donc pas de limitation de durée.

L'accord de coopération assure à la Suisse la possibilité de participer à l'«Agence du GNSS européen (GSA)» ainsi que l'accès au PRS, sous réserve de la conclusion de conventions séparées. Les exigences du mandat de négociation n'ont été remplies entièrement en ce qui concerne la GSA et le PRS, dans la mesure où des accords supplémentaires sont nécessaires pour ces questions. Des négociations à ce sujet seront engagées dès que possible. Il faudra prévoir un mécanisme de reprise des dispositions techniques pour qu'aucune faille de sécurité n'apparaisse dans le PRS et que la Suisse puisse s'assurer un accès permanent à ces signaux. La convention sur le PRS ne pourra toutefois être conclue que lorsque l'UE aura défini les dispositions d'exécution pour le PRS, ce qui sera probablement le cas fin 2013 selon les informations actuelles. L'accès de la Suisse au PRS n'est pas définitivement garanti avec le présent accord, mais les deux conditions formelles préalables sont remplies: la conclusion du présent accord et l'accord existant sur la sécurité².

2 Commentaires des articles de l'accord

Préambule

Le préambule rappelle les obligations internationales de la Suisse en tant que pays neutre, et le texte de l'accord qualifie d'objectif primordial la collaboration dans le domaine des systèmes de navigation par satellite sous contrôle civil.

Le texte tient donc compte de la neutralité de la Suisse.

Art. 1 Objectif

L'al. 1 stipule comme objectif de l'accord de coopération l'encouragement d'une collaboration à long terme et renforcée de la Suisse et de l'UE pour la navigation par satellite sous contrôle civil et notamment pour les programmes GNSS.

L'al. 2 délimite le contenu de l'accord de coopération, à savoir le règlement des droits et des obligations.

Art. 2 Définitions

Cet article contient une série de définitions importantes pour l'accord de coopération ou pour la coopération dans le domaine de la navigation par satellite à usage civil. Il faut mentionner en particulier le PRS décrit à l'al. 6: un service sécurisé fourni par Galileo, à accès restreint, spécifiquement conçu pour répondre aux besoins d'utilisateurs autorisés du secteur public.

² Accord du 28 avril 2008 entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées (RS **0.514.126.81**).

Art. 3 Principes de la coopération

Ce titre désigne les principes généraux de la collaboration. Il faut souligner en particulier l'al. 1, où sont réglées notamment les possibilités d'accéder à tous les services.

Art. 4 Activités de coopération

L'al. 1 énumère de manière non exhaustive les secteurs dans lesquels une collaboration est possible en vertu de l'accord de coopération. L'al. 3 oblige les parties à s'efforcer d'atteindre le meilleur niveau possible de collaboration.

L'al. 2 prévoit restrictivement que l'accord de coopération n'a pas d'influence sur les structures institutionnelles des programmes GNSS, créées en vertu du droit européen, ni ne porte atteinte aux dispositions légales en vigueur en ce qui concerne les engagements de non-prolifération et de contrôle à l'exportation. En outre, l'accord de coopération n'a aucune influence sur le contrôle des transferts intangibles de technologie ni sur les mesures intérieures relatives à la sécurité.

Art. 5 Spectre radioélectrique

Les questions relatives au spectre radioélectrique doivent être tirées au clair dans le cadre de la collaboration au sein de l'Union internationale des télécommunications (UIT) et en vertu de ses dispositions à ce sujet. Cet article prévoit en outre l'obligation de protéger les attributions de fréquences et d'éviter les interférences ainsi que les interruptions des fréquences radio.

Art. 6 Recherche et formation scientifiques

Conformément à l'objectif de renforcer la Suisse comme pôle de recherche, il est convenu que les parties encouragent les activités communes de recherche et de formation, notamment celles qui contribuent au développement des programmes GNSS.

Art. 7 Marchés publics

La Suisse obtient les mêmes droits d'accès aux acquisitions de biens et de services relatifs aux programmes GNSS. Sont exceptées, en vertu des accords déjà en vigueur³, les acquisitions importantes pour la sécurité. Les listes en général strictement réciproques pour les acquisitions de service sont maintenant ouvertes en faveur de la Suisse pour les services relatifs aux programmes GNSS.

Art. 8 Coopération industrielle

En vertu de cet article, les parties s'engagent à soutenir la collaboration industrielle. Celle-ci doit contribuer au succès des programmes GNSS.

³ Accord de l'OMC du 15 avril 1994 sur les marchés publics (RS **0.632.231.422**, AMP) et accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics (RS **0.172.052.68**).

Art. 9 Droits de propriété intellectuelle

Les parties s'engagent à protéger la propriété intellectuelle. Cette protection s'effectue dans le cadre de l'«Accord sur les aspects des droits de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)»⁴.

Art. 10 Contrôle des exportations

A l'al. 1, la Suisse s'engage à mettre en œuvre de façon équivalente les dispositions relatives aux contrôles à l'exportation des programmes GNSS en accord avec le droit en vigueur en Suisse. Dans le cas où un niveau équivalent de contrôle ne peut être obtenu, des mesures de sauvegarde peuvent être prises en vertu de l'art. 22 (al. 2). Les contrôles se limitent explicitement aux biens qui ont été développés et modifiés spécifiquement pour les programmes GNSS. Ces nouveaux engagements obligent à adapter la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens (LCB)⁵.

Art. 11 Développement du commerce et du marché

En vertu de cet article, les parties s'engagent à encourager et à développer le commerce et le marché importants pour les programmes GNSS. Les droits et les obligations découlant de l'accord instituant l'OMC restent expressément réservés. Les parties doivent notamment contribuer à faire connaître les programmes GNSS à un large public. Il est prévu en outre qu'un «forum des utilisateurs des GNSS» contribue à identifier les besoins des utilisateurs des programmes GNSS.

Art. 12 Normes, certification et mesures réglementaires

L'art. 12 oblige les parties à développer conjointement des normes et des applications Galileo et Egnos et à encourager la coopération. Il s'agit en particulier d'éviter les entraves inutiles aux échanges. La Suisse est tenue de réserver à Galileo, sous sa juridiction, un traitement qui ne soit pas plus mauvais que celui accordé à d'autres fournisseurs de services et de systèmes de navigation par satellite.

Art. 13 Sécurité

La disposition de l'al. 1 oblige les parties à protéger les programmes GNSS notamment contre l'utilisation abusive, les perturbations des fréquences et les activités malveillantes. Les restrictions formulées à l'art. 4, al. 2, restent expressément réservées.

La disposition de l'al. 2 a pour but de garantir l'équivalence des ordres juridiques dans le domaine de la sécurité. Si une telle équivalence ne peut être atteinte, il est toujours possible de prendre des mesures de sauvegarde conformément à l'art. 22.

Art. 14 Echange d'informations classifiées

Cette disposition règle l'échange et la protection d'informations et de documents classifiés entre les parties.

⁴ Annexe 1C de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce (RS 0.632.20).

⁵ RS 946.202

Art. 15 Accès aux services

L'al. 1 garantit a priori l'accès ou la possibilité d'accès à tous les signaux des programmes GNSS.

Concernant le PRS, il est stipulé que la Suisse souhaite y accéder, mais que cet accès doit faire l'objet d'un accord séparé (al. 2). La base légale correspondante de l'UE⁶ prévoit que les Etats tiers comme la Suisse ne peuvent avoir accès au PRS que s'il existe d'une part un accord de coopération et un accord sur la sécurité entre l'Etat tiers et l'UE et d'autre part si un accord séparé sur le PRS est conclu. La Suisse remplit la première condition avec le présent accord de coopération et l'accord sur la sécurité⁷ qui existe entre la Suisse et l'UE depuis 2008. L'accord nécessaire sur le PRS doit être négocié en sus.

L'UE élabore actuellement les modalités de l'accès au PRS: les «standards minimaux». Il est prévu qu'ils soient adoptés fin 2013. L'accord de coopération assure à la Suisse que les travaux de négociation de l'accord nécessaire sur le PRS seront entrepris dès que la Commission européenne aura reçu le mandat de négociation nécessaire à cet effet.

Art. 16 Participation à l'Agence du GNSS européen

Cet article assure en principe à la Suisse le droit de participer à la GSA. Cette dernière assumera différentes tâches de réalisation des programmes pour la Commission européenne. Pour les Etats tiers comme la Suisse, une convention séparée entre la Suisse et la Commission européenne, qui règle les modalités de participation, sera toutefois nécessaire⁸.

Art. 17 Participation aux comités

La Suisse est invitée à participer en qualité d'observatrice à tous les comités importants. Son droit de participation comporte notamment la participation au Comité des programmes GNSS et au Conseil pour la sécurité des GNSS.

Art. 18 Financement

En contrepartie des droits accordés, la Suisse participe de façon proportionnelle au budget de l'UE pour les programmes GNSS, qui s'élève à 3,405 milliards d'euros pour la période 2008 à 2013. Cette participation proportionnelle de la Suisse se fonde sur le rapport des PIB de la Suisse et des Etats membres de l'UE. La clé de répartition est la suivante: $\text{PIB}_{\text{CH}}/\text{PIB}_{\text{Etats membres de l'UE}}$.

Pour la période 2008 à 2013, il faut également tenir compte du fait que la Suisse a déjà participé à certains coûts des programmes GNSS par le biais du 7^e programme-cadre de recherche. Ces coûts peuvent donc être imputés ou, du point de vue de la

⁶ Art. 3, al. 5, de la décision n° 1104/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux modalités d'accès au service public réglementé offert par le système mondial de radionavigation par satellite issu du programme Galileo (JO L 287 du 4.11.2011, p. 1).

⁷ Accord du 28 avril 2008 entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées (RS **0.514.126.81**).

⁸ Art. 23 du règlement (UE) n° 912/2010 du 22 septembre 2010 établissant l'Agence du GNSS européen (JO L 276 du 20.10.2010, p. 11).

Suisse, déduits. La contribution helvétique inclut en outre les 10 millions de francs que la Suisse avait laissé entrevoir comme contribution à la partie UE pour la phase de validation en orbite de Galileo.

Il en résulte pour la période 2008 à 2013 une contribution suisse de 80 050 870 euros, à payer dès 2013 en deux fois:

2013: 60 millions d'euros;

2014: 20 050 870 euros.

Il est convenu en outre que la Suisse, après 2014, participera chaque année en fonction de la clé de répartition négociée ou, en cas d'élargissements éventuels de l'UE, du PIB_{Etats membres de l'UE}.

Sur la base du barème en fonction du PIB (PIB_{CH}/PIB_{Etats membres de l'UE}) et des fonds que l'UE souhaite investir dans les programmes GNSS européens pour la période de financement qui commence en 2014 (proposition du Conseil européen: 6,3 milliards d'euros, état au 7 et 8 février 2013), la contribution annuelle de la Suisse pour la période 2014 à 2020 peut être estimée à environ 27 millions d'euros, le dernier montant partiel pour la période 2008 à 2013 étant aussi à régler en 2014. Le montant annuel cité est fonction du budget alloué par l'UE et du barème selon le PIB. Il est supposé que 6,3 milliards d'euros seront à disposition pour la période 2014 à 2020, que la tranche annuelle s'élèvera à 0,9 milliard d'euros et que la Suisse participera à ces coûts à raison d'environ 3 % en fonction du barème selon le PIB.

Art. 19 Responsabilité

La Suisse est exemptée de la responsabilité liée à la propriété de l'ouvrage. C'est une conséquence logique du fait qu'elle n'a plus le statut de propriétaire depuis le transfert de la propriété de l'ESA à l'UE.

Art. 20 Comité mixte

Une fois l'accord de coopération entré en vigueur, l'al. 1 prévoit l'institution d'un comité mixte, lequel établit son règlement intérieur (al. 2). Ce comité se compose de représentants des parties et est chargé des compétences usuelles telles que discussions et recherche de solutions en cas d'ambiguïtés quant à l'interprétation ou la mise en œuvre de l'accord de coopération. Le comité mixte doit se réunir dans les 15 jours lorsqu'il faut tirer au clair des questions concernant l'application équivalente de l'accord de coopération (al. 3). Au demeurant, le comité mixte peut être convoqué par les deux parties et prend ses décisions d'un commun accord. Il prend des décisions dans les cas stipulés par l'accord de coopération (institution de groupes de travail [art. 20, al. 4]; modifications de l'Annexe I [art. 20, al. 5] et règlement des différends [art. 23]). En outre, le comité mixte est consulté pour les questions relatives à l'application de mesures de sauvegarde ou de compensation (art. 22, al. 1).

Art. 21 Consultation

Voir commentaires sur l'art. 20.

Art. 22 Mesures de sauvegarde

Tant l'art. 10 sur le contrôle des exportations que l'art. 13 sur la sécurité présument l'équivalence des ordres juridiques et, dans le cas où celle-ci ne peut être atteinte, renvoient à l'art. 22, lequel prévoit que des mesures de sauvegarde et de compensation appropriées peuvent être prises. Ce règlement correspond à celui de l'accord relatif à la facilitation des contrôles douaniers et aux mesures douanières de sécurité⁹ et accroît la sécurité juridique en clarifiant tant la procédure que la portée des mesures à long terme. Si des différends quant à la proportionnalité des mesures de sauvegarde et de compensation ne peuvent être réglés au sein du comité mixte, chaque partie peut les soumettre à un tribunal arbitral (al. 2). Les modalités de fonctionnement du tribunal arbitral sont réglées à l'annexe 1.

Art. 23 Règlement des différends

En cas d'ambiguïtés quant à l'interprétation ou la mise en œuvre de l'accord de coopération, il y a lieu de consulter le comité mixte.

Art. 24 Annexes

Les annexes de l'accord de coopération font partie intégrante du texte de l'accord. Il s'agit d'une clause standard des traités internationaux.

Art. 25 Révision

L'art. 25 prévoit que l'accord de coopération peut être révisé, modifié ou étendu d'un commun accord.

Art. 26 Dénonciation

De durée indéterminée (art. 27, al. 3), l'accord de coopération peut, en vertu de l'al. 1, être dénoncé par écrit à tout moment par les deux parties, moyennant un préavis de six mois.

Une éventuelle dénonciation ne concerne pas directement les conventions conclues sur la base de l'accord de coopération ainsi que les droits et obligations qui en découlent en matière de propriété intellectuelle (al. 2).

L'al. 3 dispose que le comité mixte doit soumettre aux parties des propositions pour résoudre les problèmes qui pourraient résulter d'une dénonciation. Le principe du pro rata temporis s'applique aux prestations déjà fournies.

Art. 27 Entrée en vigueur

L'al. 1 détermine la date de l'entrée en vigueur, qui dépend de l'achèvement des procédures internes d'approbation et de la notification de chaque partie. Non seulement l'UE, mais aussi les différents Etats membres de l'UE sont des parties, ce qui peut retarder l'entrée en vigueur. L'accord entre en vigueur après avoir été ratifié par la dernière partie.

⁹ Accord du 25 juin 2009 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité, avec annexes (RS **0.631.242.05**).

L'al. 2 prévoit une application à titre provisoire de l'accord de coopération avec l'UE, qui assure à la Suisse une participation aussi ininterrompue que possible aux programmes GNSS, consolidant ainsi les investissements déjà effectués par le biais de l'ESA.

L'al. 3 prévoit que l'accord de coopération est conclu pour une période indéterminée.

L'al. 4 renvoie aux textes de l'accord rédigés dans toutes les langues officielles de l'UE et les qualifie d'équivalents.

Annexe I Procédure d'arbitrage

L'annexe I contient les règles de désignation d'un tribunal arbitral et celles d'une éventuelle procédure d'arbitrage prévue par l'art. 22, al. 2. Ces règles correspondent à celles qui ont déjà été convenues pour d'autres accords bilatéraux.

Annexe II Contribution financière de la Suisse aux programmes GNSS européens

Voir commentaires sur l'art. 18.

Les al. 2, 4 et 5 énoncent les détails, en particulier les délais de paiement. L'al. 3 détermine le règlement des frais.

3 **Commentaire relatif à l'acte de mise en oeuvre: modification de la loi sur le contrôle des biens**

3.1 **Modification de loi nécessaire**

L'accord de coopération exige l'équivalence des ordres juridiques dans le domaine du contrôle des exportations (art. 10). Actuellement, la législation sur le contrôle des biens couvre exclusivement les biens à double usage (biens civils pouvant aussi être utilisés à des fins militaires) et les biens militaires spécifiques mentionnés dans les listes du régime international de contrôle des exportations. Les autorisations d'exportation peuvent uniquement être refusées si elle présentent un lien possible avec la prolifération d'armes ABC ainsi que l'armement conventionnel d'un Etat qui menace de ce fait la sécurité régionale ou internationale. Or les biens intégrés dans les programmes GNSS sont des biens civils dont l'éventuel emploi militaire n'est pas prédominant. La modification de loi prévue instaurera donc une référence à l'accord de coopération et définira un motif de refus spécifique.

3.2 **Commentaires sur la modification de loi**

Du fait de la participation de la Suisse aux programmes GNSS, il sera à l'avenir dans l'intérêt non seulement de l'UE, mais aussi de la Suisse, que la technologie satellitaire soit contrôlée si son exportation peut menacer ladite infrastructure critique. La LCB disposera dorénavant que l'exportation de biens stratégiques qui font l'objet d'accords internationaux de la Suisse sera soumise à l'autorisation du SECO. L'autorisation sera refusée s'il y a lieu de penser que ladite exportation pourrait

mettre en danger une infrastructure critique à laquelle participe la Suisse (art. 6, al. 1^{bis}). La modification proposée de la LCB offre en outre la possibilité d'évaluer les demandes d'exportation sur la base de leur portée politique. Un groupe interdépartemental de contrôle des exportations se prononcera sur de telles demandes d'exportation. Le Conseil fédéral déterminera les biens considérés comme «stratégiques» (art. 2, al. 2, let. b) en ajoutant une annexe ad hoc dans l'ordonnance du 25 juin 1997 sur le contrôle des biens¹⁰. A cet égard, il se fondera sur les listes de biens dressées par l'UE. Le contrôle des exportations au moyen de listes spécifiques de biens est déjà appliqué dans des régimes existants de contrôle des exportations, si bien qu'il n'en résulte aucune modification fondamentale des procédures pour les autorités ni pour l'industrie concernée. Mais l'UE ne dispose pas encore actuellement d'une liste de biens définitive, de sorte qu'il n'est pas possible d'évaluer définitivement le nombre de demandes supplémentaires d'exportation. Etant donné toutefois que le contrôle se limite à des biens soit développés, soit modifiés pour les GNSS, cette modification concernera un nombre restreint d'entreprises suisses spécialisées. En contrepartie, ces mêmes entreprises pourront bénéficier des mêmes droits d'accès à l'acquisition de biens et de services, en vertu de l'art. 7 de l'accord de coopération.

4 Conséquences de l'accord et de l'acte de mise en œuvre

4.1 Conséquences pour la Confédération

Le PRS en particulier procurera un bénéfice direct à l'administration fédérale. Il est réservé aux utilisateurs du secteur public et peut directement servir à accomplir des tâches fédérales pour différents services fédéraux. Il permet de mieux repérer la position des ressources ou d'optimiser l'utilisation des moyens disponibles, notamment pour la douane et les partenaires de la protection de la population.

L'utilité directe des programmes GNSS se manifestera aussi en grande partie à l'extérieur de l'administration fédérale du fait des services librement disponibles.

4.1.1 Conséquences financières

Le financement de la participation suisse aux programmes GNSS doit rester sans incidence sur le budget, conformément aux lignes directrices du Conseil fédéral de 2003. Compte tenu du vaste intérêt suscité par ces programmes, les coûts occasionnés seront compensés par tous les départements.

En ce qui concerne un report des coûts de la participation sur des tiers, il faut noter que la planification originelle du projet, au niveau de l'UE, avait prévu qu'un groupe d'entreprises privées financerait deux tiers du déploiement du système, au titre d'un «partenariat public-privé (PPP)». Les négociations menées à ce sujet avec les entreprises industrielles intéressées ont toutefois échoué et, de ce fait, l'UE a décidé en 2007 de financer le déploiement du système entièrement par des fonds communau-

¹⁰ RS 946.202.1

taires. Vu ces expériences, il n'est pas certain qu'une participation financière de tiers aux coûts de la participation suisse soit réalisable.

Contribution suisse pour la période 2008 à 2013

La contribution suisse pour la période 2008 à 2013 doit être versée en deux tranches annuelles (en 2013 et en 2014).

Le financement, en 2013, de la première tranche d'un montant de 60 millions d'euros (environ 72 millions de francs) s'effectue dans le cadre du supplément II 2013. Le paiement de la deuxième tranche d'environ 20,05 millions d'euros (environ 25 millions de francs) a été inscrit au budget 2014.

Contribution suisse pour les perspectives financières 2014 à 2020

Les coûts annuels d'environ 27 millions d'euros (environ 33,75 millions de francs) occasionnés dès 2014 ont été répartis comme suit entre les différents départements selon la clé convenue en fonction de l'ensemble des utilisateurs de l'administration fédérale:

- Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication: 40 %;
- Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche: 25 %;
- Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports: 10 %;
- Département fédéral des affaires étrangères, Département fédéral de l'intérieur, Département fédéral de justice et police, Département fédéral des finances: 6,25 % chacun.

4.1.2 Conséquences pour le personnel

La participation aux organes importants pour les programmes GNSS, à la GSA, ainsi qu'au comité mixte, et les travaux réalisés dans le cadre des contrôles de sécurité occasionnent de faibles besoins en personnel (répartis entre le DETEC, le DEFR et le DDPS), qui sont compensés à chaque fois au sein des départements.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les cantons pourront eux aussi bénéficier des multiples possibilités d'utilisation des programmes GNSS ou des signaux générés par ceux-ci. Le PRS en particulier sera directement utile à l'accomplissement des tâches cantonales de protection de la population (police et services de sauvetage). Les cantons n'ont pas de conséquences financières à redouter.

4.3 Conséquences pour l'économie nationale

Etant donné les multiples possibilités d'utilisation des programmes GNSS, le potentiel est grand pour les utilisateurs extérieurs à l'administration, par exemple grâce à la possibilité de fournir de nouveaux services sur la base des signaux. Selon des études de l'UE, la navigation par satellite crée un énorme potentiel d'applications estimé à 165 milliards d'euros pour 2020¹¹.

Les défis technologiques, le potentiel d'innovation et les opportunités commerciales des programmes GNSS resteront également importants à l'avenir. L'accord de coopération assure à l'industrie et à la recherche suisses une quasi-égalité d'accès à ces programmes.

Etant donné la multiplicité des possibilités d'utilisation et des potentiels qui en résultent, une évaluation globale des intérêts et des usages permet de supposer que l'économie et la place industrielle et scientifique suisse pourront tirer un profit considérable d'une participation aux programmes GNSS.

4.4 Conséquences pour la société

L'accord de coopération n'a pas de conséquences directes ou indirectes pour la société, mais les systèmes de navigation et un grand nombre d'autres applications par satellite sont aujourd'hui incontournables.

4.5 Conséquences pour l'environnement

L'accord de coopération n'a pas de conséquences directes ou indirectes pour l'environnement. Il faut toutefois s'attendre à des améliorations dans le domaine de la protection de l'environnement grâce aux programmes GNSS ou aux signaux émis par ceux-ci, par exemple à la possibilité d'un usage encore plus ciblé des engrais en agriculture.

5 Rapport avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

5.1 Rapport avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015¹² ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015¹³.

La conclusion de l'accord de coopération est toutefois compatible avec l'objectif 9 du programme de la législature, qui vise à renforcer les relations entre la Suisse et l'UE et à conclure de nouveaux accords dans des domaines revêtant un intérêt mu-

¹¹ Le communiqué de presse à ce sujet, daté du 10 novembre 2010, peut être consulté à l'adresse www.gsa.europa.eu > The Market > News.

¹² FF 2012 349

¹³ FF 2012 6667

tuel. En conséquence, le Conseil fédéral a intégré la clôture des négociations sur l'accord de coopération dans les «Objectifs du Conseil fédéral 2013, volume I et II»¹⁴.

5.2 Rapport avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Conformément à la stratégie de politique étrangère 2012 à 2015¹⁵, l'UE et ses Etats membres constituent l'un des quatre axes stratégiques de la politique étrangère. Bien que la conclusion du présent accord de coopération n'y soit pas explicitement mentionnée, elle entre dans le cadre de la stratégie générale consistant à adapter et à approfondir les relations avec l'UE tout en préservant sur le long terme la marge de manœuvre politique et les intérêts économiques de la Suisse.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution¹⁶ (Cst.), selon lequel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. autorise le Conseil fédéral à signer et à ratifier les traités internationaux. L'Assemblée fédérale a la compétence, conformément à l'art. 166, al. 2, Cst., d'approuver les traités internationaux, pour autant que la conclusion de ceux-ci ne relève pas de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]¹⁷).

6.2 Forme de l'acte

6.2.1 Forme du traité

Les traités internationaux sont sujets au référendum conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst., lorsqu'ils sont de durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, prévoient l'adhésion à une organisation internationale, contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Conformément à l'art. 22, al. 4, de la loi sur le Parlement, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Sont considérées comme importantes les dispositions qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale, conformément à l'art. 164, al. 1, Cst.

¹⁴ Les Objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2013 peuvent être consultés à l'adresse: www.bk.admin.ch> Documentation > Publications > Planification politique > Les Objectifs.

¹⁵ La stratégie de politique étrangère peut être consultée à l'adresse: www.eda.admin.ch > Documentation > Publications > Publications portant sur la politique extérieure de la Suisse.

¹⁶ RS 101

¹⁷ RS 172.010

Le présent accord de coopération est de durée indéterminée et dénonçable (cf. art. 26, al. 1, et 27, al. 3, de l'accord de coopération), et ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale. L'obligation prévue dans l'accord de coopération de disposer d'une réglementation équivalente en matière de contrôle des exportations pour les biens stratégiques impose une modification de la LCB.

L'arrêté fédéral portant approbation de l'accord de coopération est donc sujet au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la Constitution.

6.2.2 Forme de l'acte de mise en œuvre

En vertu de l'art. 141a, al. 2, Cst., les modifications de loi nécessaires à la mise en œuvre d'un traité international sujet au référendum peuvent être intégrées dans l'arrêté fédéral portant approbation dudit traité. La révision proposée de la LCB s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de coopération avec l'UE concernant la participation de la Suisse aux programmes européens de navigation par satellite Galileo et Egnos et découle directement des engagements qu'il renferme. Le projet d'acte de mise en œuvre peut donc être repris dans l'arrêté portant approbation du traité.

6.3 Application à titre provisoire

En vertu de l'art. 7b, al. 1, LOGA, si l'approbation d'un traité international relève de l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral peut décider ou convenir de son application à titre provisoire si la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent.

Le Conseil fédéral estime que la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse est avérée pour les raisons suivantes:

La Suisse est intégrée dans Galileo par le biais du programme correspondant de l'ESA uniquement jusqu'au terme de la phase de développement et de validation, qui s'achèvera probablement à l'hiver 2013 selon la planification actuelle. La conclusion du présent accord de coopération et son application à titre provisoire permettront d'assurer la continuité de la participation aux programmes GNSS et ainsi de consolider les investissements de la Suisse déjà effectués par le biais de l'ESA. En appliquant l'accord à titre provisoire, la Suisse s'assure par ailleurs l'accès aux organes importants, ce qui est essentiel pour pouvoir poursuivre les autres développements. L'UE a accordé à la Suisse une participation temporaire aux organes des programmes GNSS (plus précisément au «Comité des programmes GNSS européens» et au «Conseil pour la sécurité des GNSS»). Toutefois, depuis avril 2012 et jusqu'à la mise en application provisoire de l'accord, la Suisse n'a plus eu accès à ces organes.

Le Conseil fédéral estime que l'urgence particulière est également avérée pour les raisons suivantes:

Conformément au texte de l'accord négocié, certaines dispositions doivent être appliquées avant fin 2013. Cela concerne en particulier les dispositions financières, lesquelles prévoient que la Suisse doit payer en 2013 une partie de sa contribution financière. Compte tenu de la durée des processus de ratification, une application à

titre provisoire s'impose, faute de quoi de nouvelles négociations devraient être menées, qui ne pourraient sans doute aboutir qu'au prix de conditions moins avantageuses. Il est par ailleurs primordial que les prestataires suisses de services puissent se positionner le plus tôt possible sur les marchés publics.

Par conséquent, en signant l'accord, le Conseil fédéral a décidé de notifier à l'UE son consentement à appliquer provisoirement ledit accord, conformément à l'art. 27, al. 2. Les commissions de politique extérieure ont été consultées respectivement le 11 septembre 2013 (CPE-N) et le 10 octobre 2013 (CPN-E), comme le prévoit l'art. 152, al. 3^{bis}, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹⁸ et ont approuvé l'application de l'accord à titre provisoire.

En vertu de l'art. 7b, al. 2, LOGA, l'application à titre provisoire prend fin si, dans un délai de six mois à compter du début de l'application à titre provisoire, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale le projet d'arrêté fédéral portant approbation du traité. Avec la soumission du présent message, le délai prescrit est respecté.

¹⁸ RS 171.10

