



20.091

Message

concernant l'approbation de l'arrangement cadre entre la Suisse et la France relatif à la coopération bilatérale en matière d'exploitation du système «Composante Spatiale Optique» et le crédit d'engagement correspondant

du 25 novembre 2020

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral simple portant sur l'arrangement cadre entre le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports de la Confédération suisse et le ministre de la défense de la République française relatif à la coopération bilatérale en matière d'exploitation du système «Composante spatiale optique» (CSO) et le crédit d'engagement correspondant, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

25 novembre 2020

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Par le présent arrangement cadre, la Suisse et la France établissent une coopération bilatérale en matière d'exploitation du système «Composite Spatial Optique» (CSO). Un crédit d'engagement de 82 millions de francs est demandé pour financer la participation suisse à ce système.

Situation

L'utilisation civile et militaire de l'espace gagne en importance. Il en va de même pour l'acquisition d'informations au moyen de satellites. La reconnaissance optique à haute résolution permet d'obtenir des informations sans devoir pénétrer sur le territoire d'un pays étranger et sans devoir obtenir son consentement. C'est pourquoi de nombreux États investissent des ressources considérables dans l'acquisition et l'analyse d'images satellites à des fins de renseignement.

En Suisse également, l'acquisition de renseignements au moyen d'images satellites joue un rôle de plus en plus important compte tenu de l'évolution de la situation mondiale. Depuis 2010, l'armée dispose d'un centre de traitement des images œuvrant aussi bien pour le Service de renseignement de la Confédération que pour le Renseignement militaire. À l'heure actuelle, la Suisse se procure des images satellites auprès de fournisseurs commerciaux. Cette option est toutefois limitée et dépend essentiellement de la capacité des fournisseurs à livrer les clichés demandés.

En combinaison avec d'autres sources d'informations et de capteurs, l'imagerie satellitaire est idéale pour établir un état de fait ainsi que pour confirmer ou infirmer des déclarations. Elle joue un rôle de plus en plus important pour la Suisse car elle renforce son indépendance dans l'appréciation de la situation et dans les décisions relatives à la politique de sécurité. Cela vaut non seulement pour les intérêts immédiats de la Suisse, mais aussi pour la coopération avec des organisations internationales ou d'autres États. L'analyse d'images satellites par un État neutre peut s'avérer très utile dans certaines circonstances, par exemple lors de conflits mal définis (Kosovo, Ukraine), dans le cadre du contrôle des armements ou de la vérification du respect de régimes de sanctions (y c. la non-prolifération), en appui de missions de paix internationales ou en cas de catastrophe.

La France travaille actuellement à la mise en place de la Composante spatiale optique (CSO), un système de dernière génération composé de trois satellites de reconnaissance optique opérationnels dans les domaines électro-optique et infrarouge. Cette technologie permet une très haute résolution spatiale en comparaison internationale. La France a offert à la Suisse et à un nombre restreint d'autres pays la possibilité de participer au système CSO. L'Allemagne, la Belgique, l'Italie et la Suède ont d'ores et déjà adhéré au programme.

Contenu

Au mois de septembre 2019, le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation avec la France portant sur la coopération en matière d'exploitation du système CSO. Les négociations ont abouti à l'établissement de quatre dispositions constitutives. Premièrement, la Suisse obtient 2 % des droits de programmation du système

CSO, ce qui lui permet de participer à la programmation quotidienne de l'acquisition des données d'images satellites en introduisant ses propres ordres et besoins dans le système. La Suisse a également accès à 2 % des données d'images générées quotidiennement, à savoir plus d'une dizaine par jour. S'y ajoute l'accès aux archives d'images du système CSO gérées par la France, et donc la possibilité de réaliser facilement des séries chronologiques et des comparaisons. Deuxièmement, la Suisse obtient sa propre station réceptrice afin de pouvoir communiquer et travailler avec le système CSO. Troisièmement, un groupe de travail franco-suisse est créé pour explorer et promouvoir les possibilités de renforcer la coopération dans les domaines de la recherche et de la technologie, en tenant compte des compétences industrielles disponibles en Suisse. Quatrièmement, une réglementation est mise en place pour l'entretien et l'exploitation de la station réceptrice et du système CSO.

Les coûts des droits de programmation, de l'accès aux archives et de la station réceptrice sont au maximum de 77 millions d'euros. Ce montant est fixé dans l'arrangement cadre. À cette somme s'ajoute la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) s'élevant à près de 480 000 francs pour la station réceptrice. Un crédit d'engagement de 82 millions de francs est demandé au Parlement pour le financement des coûts d'investissement. Les coûts annuels d'entretien et d'exploitation sont estimés à un peu moins de 2,5 millions de francs. Tous les montants liés à cette collaboration bilatérale seront soumis au Parlement dans le cadre du budget annuel du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Groupe-ment Défense) et affectés au plafond des dépenses de l'armée.

Le premier des trois satellites de la constellation CSO a été mis en orbite en décembre 2018. L'ensemble du système devrait être pleinement opérationnel à l'été 2022. Sa durée de vie n'est pas encore déterminée; elle est actuellement estimée à dix ans au minimum.

Étant donné que le système CSO est exploité par le Ministère de la défense de la République française, cette collaboration bilatérale s'apparente à une coopération militaire. Pour être compatible avec la neutralité, la participation de la Suisse à l'ensemble du système CSO ne doit pas être d'une ampleur déterminante. D'autre part, la Suisse doit pouvoir interrompre la coopération à tout moment et sans condition au moyen d'une clause de suspension ou y mettre fin sur la base d'une clause de résiliation.

Par ailleurs, un plan de paiement échelonné sur plusieurs années doit permettre de suspendre les paiements prévus au cas où la France ou tout autre État participant au système CSO serait impliqué dans un conflit armé international, excluant ainsi que la Suisse apporte son soutien à un État belligérant.

La France a accepté ces conditions. Le respect des obligations légales de la Suisse ainsi que la crédibilité et l'efficacité de sa neutralité seront ainsi garantis dans le cadre de cette coopération.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs

L'évolution de la situation au niveau mondial et les avancées technologiques ont, pour la Suisse également, accru l'importance de la recherche de renseignements au moyen de l'imagerie satellitaire. En combinaison avec d'autres sources d'information et capteurs, les images satellites se prêtent idéalement à l'établissement d'un état de fait. Depuis 2010, l'armée dispose d'un centre de traitement des images œuvrant aussi bien pour le Service de renseignement de la Confédération que pour le Renseignement militaire.

L'imagerie satellitaire optique joue un rôle de plus en plus significatif pour les services de renseignement. Les informations peuvent être recueillies rapidement et dans le monde entier sans qu'il soit nécessaire de pénétrer dans le territoire d'un pays étranger ou d'obtenir son autorisation. De nombreux États investissent des ressources considérables dans l'acquisition et l'analyse d'images satellites à des fins de renseignement.

Le traitement de ces images par les services de renseignement contribue grandement à renforcer l'indépendance d'un État dans l'appréciation de sa situation. Cela vaut aussi bien pour les intérêts immédiats de la Suisse que pour la coopération avec d'autres États ou avec des organisations internationales. Sur la base de telles images, il est possible, d'une part, de confirmer ou d'infirmer des déclarations, et, d'autre part, de déterminer les intentions et les capacités des protagonistes. La qualité des analyses dépend essentiellement de la technologie des capteurs, de la disponibilité temporelle et locale des satellites et de la résolution spatiale. Seule une résolution spatiale très élevée permet d'identifier précisément les détails des équipements, systèmes d'armes ou autres installations sur le terrain.

Face à des situations qui évoluent rapidement, la reconnaissance à l'aide d'images satellites peut jouer un rôle déterminant, par exemple pour évaluer le développement et l'état de préparation du potentiel militaire. L'imagerie satellitaire est également utile pour vérifier le respect de conventions, notamment dans les domaines de l'armement et du désarmement, dans celui des régimes de sanctions ou dans le cadre de mesures propices à la création d'un climat de confiance et de sécurité, voire pour soutenir la politique de non-prolifération de la Suisse. Enfin, elle est très utile en appui aux missions de paix internationales, à l'aide humanitaire ou en cas de catastrophe en Suisse et à l'étranger.

Outre ses propres renseignements, la Suisse peut également mettre à la disposition de tiers les informations extraites des données d'images qu'elle a évaluées lorsque ce transfert est dans son intérêt. Tel a été le cas par exemple lorsque l'obtention indépendante de clichés du tracé contesté d'un front a servi les efforts diplomatiques fournis par la Suisse dans le cadre de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) lors du conflit ukrainien. Lors de l'engagement de l'Armée suisse au Kosovo, la mission internationale de maintien de la paix *Kosovo Force*

(KFOR) a également bénéficié d'un tel appui pour évaluer l'état de préparation des positions de défense aérienne le long de la frontière kosovare. Enfin, dans la gestion des catastrophes naturelles ou anthropiques, les images satellites traitées sont des données rapidement utilisables pour l'analyse et la prise de décisions portant sur l'étendue des dommages, l'état des installations et les voies d'évacuation.

À l'heure actuelle, la Suisse se procure les images satellites dont elle a besoin auprès de fournisseurs commerciaux. Or la résolution de ces images n'atteint pas la qualité de celles produites à des fins de renseignement. En outre, la Suisse dépend de la performance et de la disponibilité de ces fournisseurs. Enfin, cette façon de faire oblige les services de renseignement à divulguer leurs centres d'intérêt et leurs priorités à des tiers et à utiliser des canaux de communication non sécurisés.

1.2 Coopération avec la France

Leader européen en matière de technologie satellitaire, la France exploite depuis 1995 son propre système de reconnaissance par satellite, lequel sera désormais remplacé par le système de dernière génération «Composante Spatiale Optique», ou CSO. Parmi les quelques pays invités par la France à participer à l'exploitation du système CSO, l'Allemagne, la Belgique, l'Italie et la Suède ont déjà rejoint le programme. La Suède installe même une antenne polaire sur son territoire, dans le Grand Nord, pour réceptionner les données générées par les satellites CSO.

Le système CSO est composé de trois satellites qui se déplacent en orbite à des altitudes différentes comprises entre 480 et 800 kilomètres et qui peuvent prendre des images électro-optiques, infrarouges et stéréoscopiques. Les données d'images ainsi créées sont réceptionnées par des antennes terrestres en France et en Suède et envoyées à la centrale française pour y être traitées et stockées. Ces paquets de données sont ensuite transmis aux stations réceptrices de chaque pays participant.

La programmation des clichés quotidiens pris par les satellites se déroule à la centrale située en France. Celle-ci reçoit les ordres et enregistre les besoins de tous les États participants, les regroupe et ordonne aux trois satellites d'acquérir les données d'images correspondantes. Si les commandes reçues ne peuvent pas être entièrement satisfaites, la centrale élabore d'autres options et les soumet aux États concernés. Toutes les données reçues sont sauvegardées dans les archives et peuvent à tout moment être utilisées pour produire des images satellites. La coopération entre la France et les autres États participants est toujours bilatérale, de sorte que seule la France, en tant que maître d'œuvre du système, a accès à l'ensemble des données.

Cette dernière a lancé le premier satellite CSO en décembre 2018. Elle devrait pouvoir exploiter le système entièrement à partir de l'été 2022. La technologie intégrée dans le système CSO permet une très haute résolution spatiale, inférieure à 30 cm, ce qui correspond actuellement à la classe de performance la plus élevée au monde. Elle ne permet cependant pas d'identifier des personnes.

Les négociations avec la France ont porté sur une série de quatre dispositions constitutives de la coopération bilatérale en matière d'exploitation du système CSO. Premièrement, la Suisse obtient une part de 2 % des droits de programmation. Cela

lui permet de participer à la programmation quotidienne du système en y introduisant ses propres ordres. La Suisse a également accès à 2 % des données d'images générées quotidiennement, ce qui correspond à plus d'une dizaine par jour. S'y ajoute l'accès aux archives d'images du système CSO gérées par la France, de sorte que des séries chronologiques et des comparaisons peuvent être réalisées facilement. Deuxièmement, la Suisse obtient sa propre station réceptrice afin de pouvoir communiquer et travailler avec le système CSO. Troisièmement, un groupe de travail franco-suisse est créé pour explorer et promouvoir les possibilités de renforcer la coopération dans les domaines de la recherche et de la technologie. Ce groupe de travail tient lieu de forum visant à faciliter l'échange d'informations et les contacts entre les acteurs gouvernementaux et industriels du secteur, notamment en vue d'éventuels développements ultérieurs pour la période post CSO. Quatrièmement, une réglementation est mise en place pour l'entretien et l'exploitation de la station réceptrice et du système CSO.

1.3 Avantages de la coopération

En comparaison avec la méthode actuelle d'acquisition d'images satellites, l'accès au système CSO apporte des avantages significatifs aux services de renseignement suisses. D'une part, leurs capacités sont considérablement améliorées, notamment grâce à la haute résolution spatiale des données d'images obtenues, à la possibilité d'influencer directement la programmation des satellites et à la disponibilité quasi immédiate de clichés actualisés. De plus, la source des images et leurs canaux de transmission étant connus, il est possible d'évaluer l'intégrité des données reçues et de mieux contrôler le risque de manipulations.

D'autre part, les domaines d'intérêt et les priorités des services de renseignement suisses ne seront plus communiqués aux fournisseurs commerciaux d'images satellites via des connexions non sécurisées. Ces derniers ne peuvent par ailleurs pas garantir le niveau de confidentialité, d'intégrité et de disponibilité des données indispensable aux activités de renseignement. Enfin, la participation à la CSO améliore la possibilité d'ordonner l'acquisition d'images en fonction de ses propres besoins, tandis que l'accès aux archives permet d'effectuer des analyses comparatives sur une période prolongée. Pour les services de renseignements suisses, ces deux aspects constituent un progrès considérable dans la collecte de renseignements, laquelle est, à son tour, une condition préalable au développement de leurs propres capacités d'analyse et à l'obtention de nouvelles connaissances.

Les données reçues sont analysées exclusivement par le centre de traitement d'images de l'armée. Cela exclut toute intégration des analyses dans le système CSO et leur utilisation par la France ou d'autres États. Tandis que les données brutes sont stockées dans le système CSO, les évaluations et les analyses sont entreposées séparément dans le système suisse.

1.4 Rapport à la neutralité

En tant qu'État neutre permanent, la Suisse doit respecter des devoirs relevant du *droit de la neutralité*: elle n'a en particulier pas le droit de fournir un soutien militaire à un État belligérant impliqué dans un conflit international armé. En temps de paix, elle doit également veiller à ne pas se retrouver dans une situation qui puisse l'empêcher de respecter les obligations juridiques d'un État neutre dans un conflit armé international futur.

En dehors du cadre d'obligations spécifiques, la *politique de neutralité* de la Suisse lui permet de garantir l'efficacité et la crédibilité de sa neutralité grâce à des mesures supplémentaires relevant de sa propre volonté politique. La coopération militaire avec des pays partenaires est possible de ce point de vue et la Suisse a engagé des collaborations dans plusieurs domaines tels que l'instruction, les biens d'armement et les engagements internationaux de promotion de la paix. Ce genre de coopération doit toutefois répondre à certaines conditions: en cas d'invocation du principe de neutralité, notamment si un partenaire de coopération est impliqué dans un conflit international armé en dehors de la Charte des Nations Unies, la Suisse doit pouvoir interrompre ou suspendre sa coopération à tout moment et en toute indépendance, tant au niveau politique que militaire.

La collaboration franco-suisse en matière d'exploitation du système CSO s'apparente à une coopération militaire, car ce système est exploité par le Ministère de la défense de la République française et son exploitation est destinée à des fins militaires et de renseignement.

L'acquisition effective de données d'images par la Suisse via le système CSO est neutre en termes juridiques et politiques. En effet, en se procurant volontairement et sans contrepartie immédiate (p. ex. fourniture d'informations relevant du renseignement ou d'informations similaires), la Suisse n'apporte aucun soutien militaire à la France. Cela n'a pas d'impact négatif sur la crédibilité de la Suisse et sur sa neutralité. En revanche, la participation financière à un système militaire français pourrait devenir problématique en termes de politique et de droit de la neutralité si la France ou un autre État participant au système CSO devaient être impliqués dans un conflit international sans mandat de l'ONU.

Pour être compatible avec la neutralité, la coopération bilatérale en matière d'exploitation du système CSO doit remplir certaines conditions: d'une part, la participation de la Suisse aux coûts totaux de ce système ne doit pas être déterminante, ce qui est le cas puisque le taux de participation de la Suisse n'est que de 2 %. De même, les coûts supportés par la Suisse pour les droits de programmation et la station réceptrice, soit 77 millions d'euros au maximum, ne représentent qu'une infime partie de l'enveloppe globale de 1,9 milliard d'euros affichée publiquement par la France.

D'autre part, une clause de suspension doit garantir le droit de la Suisse d'interrompre à tout moment sa participation au système CSO si elle le juge nécessaire pour respecter des impératifs liés à la neutralité. Cette interruption doit pouvoir intervenir immédiatement et sans condition. La Suisse doit également pouvoir ensuite, si elle le souhaite, réintégrer pleinement le système CSO et doit en supporter

les coûts éventuels. Le Conseil fédéral décide d'une suspension et de sa levée. La France a accepté la clause de suspension.

Pour des raisons de neutralité, un plan de paiement doit également être négocié afin d'échelonner les contributions de la Suisse sur plusieurs années. Combinée à la possibilité de suspension, cette répartition des paiements garantit que la Suisse ne soutienne aucun État belligérant si la France (ou tout autre État participant au système) était impliquée dans un conflit armé international. Après la levée de la suspension, les paiements dus dans l'intervalle seraient également effectués. La France a accepté un plan de paiement conçu de la sorte.

1.5 Autres options examinées

Les possibilités de coopération entre États pour l'exploitation d'images satellites à des fins de renseignement sont très limitées. De tels arrangements sont généralement conclus bilatéralement ou dans le cadre d'alliances militaires de grande envergure. C'est pourquoi il n'a pas été possible jusqu'à présent pour la Suisse de s'engager dans une collaboration plus étroite dans ce domaine. L'offre faite par la France concernant une coopération bilatérale pour l'exploitation du système CSO est donc unique. La Suisse ne dispose d'aucune offre comparable provenant d'autres pays.

Le programme «Copernicus» de l'Union européenne a été examiné à titre d'alternative. Il ressort de cette étude que «Copernicus», en tant que programme multinational, ne peut actuellement pas, ou pas entièrement, satisfaire aux exigences spécifiques impératives dans le cadre de la mise en œuvre d'un système à des fins de renseignement; en ce qui concerne les critères centraux que sont l'acquisition, l'intégrité et la confidentialité des données, en particulier l'échange de données, le système CSO répond à des normes différentes de celles du programme civil «Copernicus». En effet, ce dernier poursuit principalement d'autres objectifs, comme l'observation de l'atmosphère et du milieu marin, la collecte d'informations sur la couverture terrestre, sur ses modifications et sur le changement climatique, ainsi qu'en cas de catastrophes et de crises. Au plan sécuritaire, «Copernicus» est utilisé dans les domaines de la surveillance des frontières et de la surveillance maritime ainsi qu'en appui à la politique étrangère de l'UE.

1.6 Lien avec le programme de la législation, la planification financière et les stratégies du Conseil fédéral

Le projet ne figure ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législation 2019 à 2023¹ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020² sur le programme de la législation 2019 à 2023. L'arrangement cadre relatif à la coopération bilatérale en matière d'exploitation du système des satellites CSO est toutefois

¹ FF 2020 1709

² FF 2020 8087

conforme à la directive 3 énoncée dans le message et dans l'arrêté fédéral précités, selon laquelle la Suisse pourvoit à la sécurité et agit en tant que partenaire international fiable; l'arrangement cadre répond à ses objectifs 14 et 15, à savoir: «La Suisse prévient la violence, la criminalité et le terrorisme et lutte efficacement contre ces phénomènes», et «La Suisse connaît les menaces qui pèsent sur sa sécurité et dispose des instruments nécessaires pour y parer efficacement.»³

1.7 Déroulement et résultat des négociations

Le 4 septembre 2019, le Conseil fédéral a adopté un mandat permettant l'ouverture de négociations avec la France et fixant diverses lignes directrices, notamment la clause de suspension, le plan de paiement, des mesures excluant le transfert de données à la France en dehors de la commande d'images et la prévention d'actes d'États étrangers sur le territoire de la Suisse. Le résultat des négociations y satisfait entièrement.

Du côté suisse, les négociations ont été menées sous la conduite de l'État-major de l'armée (Relations internationales Défense) avec le concours du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), du Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et de différents services du Groupement Défense et d'armasuisse. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) ont été consultés sur certaines questions.

Les négociations formelles ont été menées entre le mois de décembre 2019 et le mois d'août 2020. Le déclenchement de la pandémie de COVID-19 a compliqué la procédure, notamment parce que les arrangements techniques sont classifiés et que les conversations et les données correspondantes ont dû être menées et échangées par des canaux sécurisés. Toutefois, les bonnes relations entretenues de longue date entre la France et la Suisse ont permis de surmonter ces défis dans un cadre constructif.

2 Renonciation à la procédure de consultation

L'arrangement cadre ne prévoit aucune adhésion à des organisations consacrées à la sécurité collective ou à des communautés supranationales ni aucune disposition normative et sa mise en œuvre ne nécessite pas l'édiction de lois fédérales. En vertu de l'art. 140, al. 1, let. b, et de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la Constitution (Cst.)⁴, en relation avec les art. 3 et 3a de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation⁵, il a donc été possible de renoncer à une mise en consultation.

³ FF 2020 8093

⁴ RS 101

⁵ RS 172.061

3 **Grandes lignes de l'arrangement cadre**

La coopération bilatérale avec la France en matière d'exploitation du système CSO est réglée dans un arrangement cadre qui ne comporte pas d'indication temporelle. La France prévoit une durée d'utilisation du système de dix ans au minimum. La mise en œuvre et le paramétrage techniques sont réglés dans trois arrangements techniques subordonnés et classifiés.

L'arrangement cadre porte sur les grandes lignes de la coopération. Bien que la France, maître d'œuvre du système, se trouve théoriquement en position de force, d'un point de vue formel, toutes les décisions relatives à l'utilisation, la résolution de problèmes et le développement ultérieur sont prises au sein de commissions paritaires franco-suisse. Aucune partie ne peut être mise en minorité. Quant à la teneur des prestations, il est précisé que la France traite la Suisse sur un pied d'égalité en ce qui concerne l'utilisation, la disponibilité et la qualité du système.

La mise en œuvre de la coopération suit le principe de la subsidiarité: pour chaque arrangement technique, un groupe d'experts spécifique est mis en place pour traiter les questions techniques. Ces groupes sont dirigés par un comité directeur bilatéral, dont la composition et les responsabilités sont réglées dans l'arrangement cadre (art. 3). Ce comité directeur est présidé par les autorités directrices respectives des deux États, à savoir la Direction générale de l'Armement (DGA) pour la France et le DDPS pour la Suisse. Si certaines difficultés ne peuvent être résolues à ce stade, il appartient aux responsables du Ministère de la défense de la République française et du DDPS de trouver une solution au niveau politique.

4 **Commentaires sur les dispositions de l'arrangement cadre**

L'arrangement cadre et les arrangements techniques subordonnés ont un caractère juridiquement contraignant. Tous les textes ont été rédigés en français. Seule la version française originale fait foi.

Art. 1 Définitions et abréviations

La nature technique de la coopération exige que différentes notions soient définies. Il convient de souligner tout particulièrement que la France, en tant que partie contractante, ne produit pas elle-même toutes les prestations, mais en acquiert certaines auprès de l'industrie spécialisée (p. ex. satellites, stations terrestres).

Art. 2 Objet et portée

L'art. 2 définit les modalités de la coopération. Sur demande de la France, le pourcentage de participation de la Suisse à la capacité de programmation du système CSO n'est pas spécifié dans l'arrangement cadre, mais dans un arrangement technique. Cette participation s'élève à 2 %, est juridiquement contraignante et ne peut être modifiée que d'un commun accord.

Au par. 3, les deux parties s'engagent à conclure des arrangements techniques distincts pour la programmation, la station réceptrice en Suisse et les aspects concernant l'exploitation et la maintenance. Ces arrangements fixent les modalités techniques et définissent le paramétrage, raison pour laquelle ils sont classifiés à la demande de la France. Les arrangements techniques sont négociés; il est prévu qu'ils entrent en vigueur en même temps que l'arrangement cadre.

Le par. 4 stipule que l'arrangement cadre ne s'applique pas à la planification, à la préparation et à la conduite d'opérations de combat ou d'autres opérations militaires, ce qui exclut toute collaboration directe ou indirecte dans ce domaine. De même, l'arrangement cadre ne s'applique pas aux analyses effectuées sur la base de produits image. Il ne constitue donc pas la base d'une collaboration bilatérale dans ce domaine.

Le par. 5 stipule qu'en qualité de maître d'œuvre du système, la France doit chaque année informer la Suisse des aspects techniques pertinents en vue de l'exploitation du système CSO. Cela s'applique en particulier à l'état des satellites et donc à la poursuite de la collaboration.

Art. 3 Gouvernance

La gouvernance s'effectue sur deux niveaux: tandis que les autorités directrices, c'est-à-dire la DGA et le DDPS, sont chargées de la mise en œuvre de l'arrangement cadre, les deux parties mettent en place de concert un comité directeur responsable de la gestion d'ensemble de la coopération et de l'application de l'arrangement cadre et des arrangements techniques. Enfin, un groupe d'experts est constitué pour la mise en œuvre de chaque arrangement technique (par. 12).

Le comité directeur se compose de six membres, dont trois sont nommés par chaque partie. Il prend toutes ses décisions à l'unanimité. L'al. 8 contient une liste détaillée des tâches, notamment la mise en place d'un groupe de travail pour la recherche et la promotion d'axes de collaboration dans les domaines de la technologie et des programmes spatiaux prenant en considération les compétences de l'industrie (al. 8, let. k). On s'assure ainsi qu'il soit tenu compte des compétences industrielles disponibles en Suisse.

Le par. 9 définit l'orientation générale de la coopération: dans ses actions, le comité directeur vise la meilleure disponibilité possible du système CSO et le respect des quotas convenus pour l'accès de la Suisse aux images satellites.

Le comité directeur se réunit selon les besoins, mais au moins une fois par an, en alternance en France et en Suisse.

Art. 4 Arrangements techniques

L'art. 4 donne aux parties la compétence de conclure les arrangements techniques nécessaires pour la mise en œuvre de la coopération. Ces arrangements doivent respecter les dispositions de l'arrangement cadre.

Art. 5 Communication et utilisation des Informations

L'art. 5 stipule que les informations reçues par une partie de la part de l'autre doivent être utilisées exclusivement pour les besoins de la mise en œuvre de l'arrangement cadre, et donc de la coopération. Cela garantit, par exemple, que les mandats et les priorités de la Suisse ne soient communiqués à aucun autre État ou tiers.

En tant que maître d'œuvre du système, la France définit les échanges d'informations qui sont nécessaires à la mise en œuvre de l'arrangement cadre et de ses arrangements techniques. La Suisse peut toutefois se prononcer à ce sujet dans la mesure où l'échange d'informations a lieu conformément aux décisions du comité directeur (al. 2).

La communication d'informations à des tiers n'est possible qu'avec le consentement écrit préalable de l'autre partie (al. 3). Les modalités d'utilisation des produits image et de leurs dérivés sont réglées dans un arrangement technique (al. 4).

Art. 6 Dispositions financières

La Suisse participe à la coopération par des contributions financières dans les domaines de la programmation, de la station réceptrice en Suisse et de son maintien en conditions opérationnelles, ainsi que de l'ensemble du système CSO (al. 1).

La contribution de la Suisse aux droits de programmation du système CSO et à la station réceptrice est au maximum de 77 millions d'euros. Le plan de paiement est défini dans un arrangement technique (al. 3). Il en va de même de la contribution de la Suisse au maintien en condition opérationnelle de la station réceptrice en Suisse et du système CSO (al. 4).

Art. 7 Suspension

La Suisse peut suspendre en tout temps l'application de l'arrangement cadre si elle considère cette mesure comme nécessaire au maintien de sa neutralité. La suspension entraîne la cessation immédiate de toutes les prestations découlant de l'arrangement cadre et de ses arrangements techniques. La Suisse peut ainsi garantir qu'elle n'effectuera aucun paiement en cas d'invocation du principe de neutralité. Une fois notifiée, la suspension entre immédiatement en vigueur (al. 1). Contrairement à une résiliation, la clause de suspension permet à la Suisse de récupérer entièrement ses droits d'accès aux données si elle le juge opportun.

La Suisse peut également décider à tout moment de mettre fin à la suspension. Afin de reprendre l'exploitation du système CSO elle veille à ce que les mesures techniques requises (comme les mises à jour) soient prises et les aspects financiers, réglés. Elle assume tous les coûts résultant de l'arrêt et de la reprise de la connexion au système. De même, elle effectue tous les versements qui sont arrivés à échéance dans l'intervalle (al. 2).

Si la France se retire de l'arrangement cadre pendant une suspension initiée par la Suisse, les deux parties sont immédiatement libérées de toutes prestations et obligations liées à la coopération. Si, à ce stade, des paiements sont encore dus par la

Suisse, ils sont également annulés (al. 3). Ce paragraphe doit être considéré comme une réglementation particulière qui prime les autres dispositions finales.

Art. 8 Taxes, droits de douane et charges similaires

Dans la mesure où leurs lois et règlements en vigueur le permettent, les deux parties s'efforcent de ne pas appliquer les taxes, droits de douane et charges similaires dans le cadre de la coopération (al. 1). Si cela n'est pas possible, chaque partie prend à sa charge ses propres frais (al. 2). Pour la Suisse, cela signifie que la livraison de la station réceptrice est soumise à la TVA et qu'elle devra s'acquitter elle-même de la taxe.

Art. 9 Responsabilité et garantie

Étant donné que la France ne fournit pas elle-même certaines prestations liées au système CSO, mais confie leur exécution à des tiers, la Suisse estime qu'il s'agit d'une représentation indirecte. Par conséquent, la garantie doit être définie de manière à ce que la France prenne, vis-à-vis de la Suisse, toutes les mesures nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du système CSO et la bonne exécution des prestations. La France prend notamment toutes les mesures nécessaires auprès des tiers pour que les conditions de responsabilité et de garantie pour la Suisse soient égales ou comparables à celles dont elle-même dispose (al. 1, 2 et 6).

Les al. 3 à 5 régissent l'exclusion de responsabilité et le traitement des demandes de réparation entre les deux parties en dehors des composantes du système CSO. L'exclusion de responsabilité répond à la norme internationale en matière d'accords de coopération.

Art. 10 Sécurité

L'art. 10 stipule que l'accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à l'échange et la protection réciproque des informations classifiées conclu le 16 août 2006⁶ s'applique également au présent arrangement cadre et à ses arrangements techniques. Cette disposition a été incluse dans le texte, à la demande de la France. Les dispositions d'exécution seront fixées dans des prescriptions de sécurité spécifiques qui devront être approuvées par le comité directeur.

Art. 11 Règlement des différends

Tout différend lié à l'interprétation ou à l'application de l'arrangement cadre et de ses arrangements techniques est réglé par voie de consultation ou de négociation entre les parties. Une telle clause est la norme dans les accords de coopération.

⁶ RS 0.514.134.91

Art. 12 Dispositions finales

L'arrangement cadre entre en vigueur à la date de la dernière signature et prend fin 180 jours après la date effective de fin de vie opérationnelle du système CSO.

Un retrait anticipé est possible en tout temps moyennant un préavis de 180 jours. Le cas échéant, le comité directeur traite la notification de retrait pour en étudier les conséquences et décider de la meilleure manière de mettre un terme à la coopération de façon équitable et économique. Chaque partie respecte chacun de ses engagements jusqu'à la date effective de retrait; la partie qui se retire veille à ce que les besoins de l'autre partie décrits dans l'arrangement cadre soient satisfaits jusque-là.

5 Implications sur les finances et le personnel

La coopération avec la France en matière d'exploitation du système CSO comprend les cinq volets suivants:

- La somme maximale convenue pour l'acquisition des droits de programmation y compris le droit d'accès aux archives et de la station réceptrice en Suisse est de 77 millions d'euros. Les versements sont échelonnés sur cinq ans. Si les coûts calculés sont inférieurs une fois le système CSO mis en service, il en est tenu compte dans la dernière tranche de paiement, laquelle sera réduite en conséquence. Si, au contraire, les coûts calculés sont plus élevés, la contribution de la Suisse restera plafonnée à 77 millions d'euros.
- Afin de limiter le plus possible les risques liés au change, la Confédération garantira le montant de 77 millions d'euros auprès de la Trésorerie fédérale après l'approbation de l'arrangement cadre par l'Assemblée fédérale. À cette somme s'ajouteront quelque 480 000 francs pour la TVA applicable à la livraison de la station réceptrice à la Suisse.
- Les coûts annuels d'exploitation et d'entretien de la station réceptrice en Suisse ainsi que la participation de la Suisse au système CSO sont estimés à 2,5 millions de francs. Ces charges ne s'appliqueront qu'à partir de la mise en service de ladite station.
- L'installation de la station réceptrice en Suisse nécessite quelques adaptations des infrastructures existantes (aération, alimentation électrique, sécurité). Cette dépense unique, devisée à 2 millions de francs au maximum, sera financée par le DDPS (armasuisse Immobilier) dans le cadre du processus budgétaire ordinaire et imputée sur les crédits d'engagement des programmes immobiliers du DDPS.
- L'exploitation du système CSO nécessitera la création d'un poste supplémentaire au sein du centre de traitement des images de l'armée. Ce nouveau poste, ainsi que toute augmentation ultérieure du nombre d'analystes d'images seront absorbés à l'interne au DDPS.

Le projet sera inscrit dans le budget global des charges de fonctionnement du Groupement Défense. À cette fin, un crédit d'engagement de 82 millions de francs sera demandé au Parlement. Ce montant comprend les sommes suivantes:

- 80,9 millions de francs pour l'acquisition des droits de programmation, y compris le droit d'accès aux archives, et de la station réceptrice en Suisse (soit la somme maximale prévue de 77 millions d'euros au cours euro/franc suisse de 1,05), auxquels s'ajoute l'écart d'arrondi;
- 0,48 million de francs pour la TVA applicable à la livraison de la station réceptrice (7,7 %).

En cas d'augmentation du cours du change, un crédit additionnel spécifique peut être demandé jusqu'à la couverture de l'opération spéciale.

Tous les coûts relatifs à la coopération bilatérale avec la France en matière d'exploitation du système CSO seront imputés au plafond des dépenses de l'armée (budget du Groupement Défense et d'armasuisse Immobilier).

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

L'arrangement cadre est un traité international entre la France et la Suisse.

Conformément à l'art. 54, al. 2, Cst., les affaires étrangères sont du ressort de la Confédération, cette dernière ayant la compétence de conclure des traités avec des États étrangers. En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale approuve la conclusion des traités internationaux dans la mesure où le Conseil fédéral n'est pas autorisé à les conclure seul en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁷ et art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁸).

6.2 Forme de l'acte

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., les traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales sont sujets au référendum. En vertu de l'art. 22, al. 4, LParl, 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 dispositions importantes celles qui devraient être édictées sous la forme d'une loi fédérale en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst.

L'arrangement cadre ne contenant aucune disposition importante fixant des règles de droit, sa mise en œuvre ne nécessite aucune modification de lois. Il est de nature

⁷ RS 171.10

⁸ RS 172.010

technique et régleme la collaboration bilatérale avec la France en matière d'exploitation du système CSO.

Par conséquent, l'arrêté fédéral relatif à l'approbation de l'arrangement cadre n'est pas sujet au référendum au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

6.3 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'art. 2 de l'arrêté fédéral doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil, car il entraîne de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs.