

08.023

Message

relatif à l'approbation de la Déclaration du 30 mars 2007 de certains Gouvernements européens relative à la phase d'exploitation des lanceurs Ariane, Vega et Soyouz au Centre spatial guyanais

du 20 février 2008

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral concernant l'approbation par la Suisse de la Déclaration de certains gouvernements européens relative à la phase d'exploitation des lanceurs Ariane, Vega et Soyouz au centre spatial guyanais, en vous proposant de l'adopter.

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

20 février 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Message

1 Présentation de l'accord

1.1 Contexte

Depuis les débuts de l'aventure spatiale, la Suisse a participé activement et avec succès au développement, puis à la production, du système de transport spatial européen Ariane. Le lanceur Ariane assure aujourd'hui, à un coût abordable, un accès européen indépendant à l'espace, composante essentielle de toute politique spatiale.

La phase de développement du lanceur Ariane a débuté en 1975 à l'initiative de certains gouvernements européens, dont la Suisse¹, puis a été poursuivie par l'Agence spatiale européenne (ci-après l'ESA), dont la Suisse est membre fondateur². Après la réussite des premiers vols du lanceur Ariane depuis le centre spatial guyanais (ci-après CSG), à Kourou, les Etats membres de l'ESA convinrent des modalités de la production en série du lanceur Ariane afin d'assurer une transition harmonieuse entre la phase de qualification du lanceur et celle de l'exploitation opérationnelle. Ils décidèrent d'optimiser la phase de production et de commercialisation du lanceur Ariane en la confiant à la société anonyme privée Arianespace, dont le siège est à Evry, près de Paris. Celle-ci avait été créée dans ce but et regroupe notamment dans son actionariat les industries participant à la production d'Ariane. L'industrie suisse a ainsi une part d'actions de 2,51 %. La base juridique de ce transfert a été adoptée sous la forme d'une «Déclaration de certains gouvernements européens du 14 janvier 1980 relative à la phase de production des lanceurs Ariane»³, ratifiée par la Suisse en 1985. Cette Déclaration de production Ariane a été révisée et prolongée à plusieurs reprises jusqu'à fin 2008⁴.

Afin de maintenir la compétitivité du lanceur Ariane, l'ESA a développé au fil des ans de nouvelles versions de la fusée Ariane (Ariane 1, 2, 3, 4 et 5) améliorant les performances du lanceur. Ariane 4 a ainsi effectué 113 vols réussis et représentait plus de 50 % du marché mondial du lancement de satellites commerciaux. Après ce succès, une période de récession, accompagnée de l'échec du vol 517, avait contraint tous les acteurs européens du secteur des lanceurs à prendre des mesures spéciales. Depuis lors, la production d'Ariane 5 a repris et le lanceur européen été lancé à nouveau avec succès. A ce jour, les dernières versions d'Ariane 5 ont plus de trente vols réussis à leur actif. En sus de pouvoir répondre aux besoins institutionnels européens, Ariane 5 a la capacité de mettre en orbite géostationnaire simultanément deux satellites commerciaux pesant chacun plusieurs tonnes. Malgré une concurrence internationale accrue, Arianespace, avec le lanceur Ariane 5, est actuellement le leader mondial des systèmes de lancement pour le marché commercial. Dès lors, la répartition des compétences entre l'ESA en tant qu'organisation de développe-

¹ Arrangement du 21 septembre 1973 entre certains Gouvernements européens et l'Organisation européenne de recherches spatiales concernant l'exécution du programme Ariane, RS **0.425.12**

² Convention du 30 mai 1975 portant la création d'une agence spatiale européenne (ESA), RS **0.425.09**

³ RS **0.425.121** et FF **1982 I 1**

⁴ RS **0.425.122** et FF **1991 II 1397**, RO **2007 5079**, RS **0.425.123**

ment, et Arianespace en tant que structure commerciale opérationnelle a fait ses preuves.

Afin de consolider cette position et d'assurer pour le futur l'accès garanti à l'espace en complément d'Ariane 5, les Etats membres de l'ESA ont décidé dès 1998 de développer un petit lanceur à même de satisfaire une demande croissante pour le lancement de satellites de masse plus réduite. Le fruit de cet investissement est le lanceur Vega, qui devrait effectuer son premier vol fin 2008/début 2009. Par ailleurs, sur initiative française, l'ESA a entamé depuis quelques années une coopération avec la Russie, qui a abouti à des accords incluant la France et prévoyant l'exploitation du lanceur russe Soyouz depuis le CSG, à Kourou. Le lanceur Soyouz devrait également améliorer dès 2009 la flexibilité des services de lancement offerts.

La Suisse soutient traditionnellement le principe d'une capacité européenne de lancement indépendante et compétitive. Notre pays a financé le développement d'Ariane et de ses différentes versions et a également financé les programmes de développement du lanceur Vega. Durant la phase de production, l'industrie suisse fournit pour chaque fusée Ariane 5 des composantes importantes. Elle livre notamment la coiffe de toutes les fusées Ariane, et livrera celle du nouveau lanceur Vega. Située au sommet du lanceur, c'est elle qui protège le ou les satellites lors de la traversée des couches les plus denses de notre atmosphère.

En outre, le carnet de commande d'Arianespace comprend déjà une trentaine de lancements de satellites. Ceux-ci sont prévus avec Ariane 5, mais également avec les lanceurs Vega et Soyouz depuis le CSG.

Pour continuer la production d'Ariane et organiser en parallèle la phase d'exploitation des nouveaux lanceurs Vega et Soyouz, les Etats membres de l'ESA ont décidé de maintenir la répartition des compétences entre l'ESA et Arianespace et d'adopter un cadre juridique global pour tous les lanceurs exploités au CSG. Pour répondre aux défis des prochaines années, ce nouveau cadre reprend le schéma d'un transfert de l'exploitation de tous les lanceurs exploités au CSG à Arianespace. Les grandes lignes avaient été esquissées lors du conseil de l'ESA au niveau ministériel en 2005 à Berlin. Par le présent message, le Conseil fédéral soumet au Parlement le résultat des négociations qui ont abouti à la «Déclaration du 30 mars 2007 de certains gouvernements européens relative à la phase d'exploitation des lanceurs Ariane, Vega et Soyouz au centre spatial guyanais». Cette Déclaration d'exploitation succédera à l'actuelle Déclaration de production Ariane.

1.2 Déroulement et résultats des négociations

Depuis début 2006, les Etats membres de l'ESA ont commencé à négocier un nouveau cadre juridique visant d'une part à continuer la phase de production/exploitation d'Ariane en prenant le relais des Déclarations de production Ariane, et d'autre part à préparer la phase d'exploitation du nouveau lanceur Vega développé par l'ESA et celle du lanceur Soyouz au CSG. Ce cadre devait concrétiser les principes exposés dans la résolution de l'ESA sur les lanceurs adoptée à l'unanimité au niveau ministériel en 2005 à Berlin.

Après des discussions préliminaires au sein de l'ESA, il a été décidé de poursuivre les négociations en dehors de celle-ci, principalement pour des motifs politiques et notamment contre l'avis de la Suisse. Suite à cette décision, les Etats parties sont

celui de production, et comprend la fabrication des lanceurs, leur intégration, les opérations de lancement et les activités de commercialisation.

L'art. I.2 rappelle que la garantie pour l'Europe d'un accès disponible, fiable et indépendant à l'espace dans des conditions financièrement abordables demeure un objectif fondamental des Parties.

Par l'art. I.5, les Parties confient expressément à Arianespace (dénommée le fournisseur de lancement) l'exécution de la phase d'exploitation des lanceurs développés par l'ESA et de Soyouz au CSG. La solution de confier l'exploitation de l'ensemble des lanceurs à la seule Arianespace est apparu rapidement comme la seule option valable. A cet effet, des arrangements seront conclus entre l'ESA et le fournisseur de lancement, qui prendront le relais de l'actuelle Convention ESA-Arianespace.

L'art. I.6 précise, tant pour Ariane que pour Vega, que l'exploitation devra respecter la répartition industrielle et géographique des travaux résultant des programmes de développement conduits au sein de l'ESA. Les Etats concernés concluront des accords d'exploitation spécifiques au sein de l'ESA.

L'art. I.8 contient des règles sur l'approvisionnement en service de lancement et fixe la préférence à accorder aux lanceurs européens, avec désormais l'ordre de priorité suivant: 1) les lanceurs développés par l'ESA, 2) le lanceur Soyouz depuis le CSG et 3) les autres lanceurs. L'art. I.9 prévoit que les Parties apporteront leur soutien à un cadre plus global régissant l'utilisation de lanceurs pour des programmes institutionnels européens.

L'art. II.1 précise que l'ESA est non seulement garante des intérêts des Parties dans l'application de la Déclaration d'exploitation, mais qu'elle veille également à ce que les activités du fournisseur de lancement ne remettent pas en question la qualification des systèmes de lancement.

L'art. II.4 prévoit que des rapports seront présentés une fois l'an au Conseil de l'ESA ou au Comité directeur des programmes de lanceurs, son organe subsidiaire chargé des questions relatives aux lanceurs. Les rapports présentés par le directeur de l'ESA concernent notamment la répartition géographique globale des travaux liés à l'exploitation, la répartition des travaux industriels liés à l'exploitation, les besoins financiers et le financement du CSG. Le fournisseur de lancement présente également des rapports sur son plan d'affaires annuel. Le Conseil de l'ESA ou le Comité directeur des programmes de lanceurs peuvent lui demander des rapports complémentaires, voire confidentiels. Rappelons qu'il s'agit d'un compromis entre la revendication d'un contrôle illimité et la constatation que l'indépendance du fournisseur de lancement (i.e. Arianespace) lui a justement permis de remporter tant de succès sur le marché mondial des lancements.

En vertu de l'art III.1, l'ESA et Arianespace concluront des arrangements qui prendront la suite de l'actuelle Convention ESA/Arianespace. Par ces arrangements, le fournisseur de lancement prend plusieurs engagements:

- Son objectif principal sera l'exploitation des lanceurs développés par l'ESA, l'exploitation de Soyouz au CSG étant assurée en soutien. D'autres lanceurs peuvent être exploités, mais sous réserve de l'accord de l'ESA et de la France. Quant aux autres activités, elles ne doivent pas avoir d'influence négative. Toutes ces activités seront exécutées en conformité avec les décisions de l'ESA et les accords conclus entre l'ESA et la France. Enfin, l'ordre de priorité pour l'utilisation des lanceurs sera respectée (let. c).

- Il devra définir un plan d'affaires assorti d'une évaluation des risques sur la base d'objectifs contraignants convenus avec l'ESA (let. e).
- Comme pour Ariane, il respectera pour Vega la répartition industrielle des travaux résultant de la phase de développement de tous les programmes de développement correspondants de l'ESA (let. f).
- Il s'engage à rembourser à la France et à l'ESA (au prorata selon le cas de responsabilité, voir art. IV ci-après), dans les limites d'un plafond de 60 millions d'euros (auparavant 400 millions de francs français) le montant des dommages-intérêts qu'ils pourraient être tenus de verser en cas de recours intentés par les victimes de dommages causés par un lancement depuis le CSG pendant la phase d'exploitation. Il souscrita également les assurances nécessaires pour couvrir ces responsabilités, ainsi que les autres responsabilités et risques découlant des arrangements avec l'ESA et veillera à ce que les activités conduites lors de la phase d'exploitation ne remettent pas en cause la qualification du lanceur (let. h, i, k et l).
- Il participera au financement des coûts de l'ensemble de soutien au lancement du CSG (let. m).
- Il accordera à l'ESA la visibilité et les droits d'audit nécessaires (pour concrétiser les droits prévus à l'art. II. 4), notamment en ce qui concerne les coûts et recettes annuels par lanceur et l'évolution du plan d'affaires (let. n).

S'agissant des questions de responsabilité en cas de dommages causés par un lancement⁵, la France continue de supporter l'entière responsabilité pour Ariane (art. IV a) et accepte la même responsabilité pour le lanceur Soyouz (art. IV c). Dans de tels cas, la France s'engage à payer les dommages-intérêts susceptibles d'être accordés à des victimes (au-delà des 60 millions d'euros qui sont à la charge d'Arianespace).

Concernant Vega (art. IV b), la France partage cette responsabilité avec l'ESA. La France s'engage à payer un tiers et l'ESA deux tiers des dommages-intérêts susceptibles d'être accordés à des victimes (toujours au-delà des 60 millions d'euros qui sont à la charge d'Arianespace). La responsabilité des Etats membres de l'ESA est ensuite partagée entre les participants aux programmes de développement de Vega selon des accords conclus au sein de l'ESA, qui prévoient un prorata selon l'implication industrielle.

En ligne avec d'autres accords entre l'ESA et la France, ces dispositions ne s'appliquent pas si l'ESA est elle-même utilisatrice des services de lancement et que l'un de ses satellites est à l'origine des dommages (IV d). De même, ces dispositions ne s'appliquent pas en cas de faute intentionnelle ou d'omission de la partie à qui elles bénéficient (art. IV e).

La présente Déclaration d'exploitation sera applicable jusqu'en 2020. Il est prévu qu'elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2009, à la condition que deux tiers des Etats membres de l'ESA notifient leur acceptation par écrit (art. V).

⁵ Les Etats membres de l'ESA et l'ESA elle-même ont adhéré à la Convention du 29 mars 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux, RS **0.790.2**.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Les Déclarations de production Ariane n'impliquaient pas de conséquences financières pour la Suisse. Elles réglaient le transfert de la responsabilité de la production à Arianespace, ainsi que le droit de regard des Etats sur la gestion de cette société. Il en va de même pour la Déclaration d'exploitation qui les prolonge et étend le transfert de l'exploitation à Vega et Soyouz. Par conséquent, la Déclaration d'exploitation ne comporte pas d'obligation financière pour la Suisse, pas plus qu'elle n'entraîne des effets sur l'état du personnel.

4 Liens avec le Programme de la législature

La Déclaration d'exploitation ne figure pas dans le message sur le Programme de la législature 2007 à 2011, car sa prise en considération n'a pas été jugée d'un niveau adéquat.

5 Constitutionnalité

A l'instar des Déclarations de production Ariane, il convient de considérer cette Déclaration d'exploitation comme un traité international⁶. La constitutionnalité de l'arrêté fédéral relatif à l'approbation de la Déclaration d'exploitation repose sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui confère à la Confédération une compétence générale dans le domaine des affaires étrangères et l'habilite à conclure des traités avec l'étranger. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'art. 166, al. 2, Cst.

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, Cst. sont sujets au référendum les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale, qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. 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. Une telle norme est importante lorsque l'objet à régler devrait, dans le droit national, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., être édicté sous la forme d'une loi.

Le présent traité est de durée limitée et ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale. Il est le cadre juridique qui permet de répartir les compétences entre les Parties, l'ESA et Arianespace pour la phase d'exploitation d'Ariane, Vega et Soyouz au CSG, en transférant la responsabilité de l'exploitation à la société Arianespace et en fixant le droit de regard des Parties, à travers l'ESA, sur la gestion de cette société. Quant aux droits et obligations de l'ESA et d'Arianespace, ils doivent être concrétisés dans d'autres instruments. Certes, certaines dispositions du traité contiennent des règles de droit importantes. C'est le cas par exemple de l'art. IV a, b et c de la Déclaration d'exploitation. Ces dispositions n'imposent cependant aucune obligation à la Suisse et ne visent que le gouvernement français. Par ailleurs, la mise en œuvre de la Déclaration d'exploitation ne requiert pas l'adoption ou la modifica-

⁶ FF 1982 I 1 et 1991 II 1397

tion d'une loi fédérale. C'est la raison pour laquelle, à la suite des précédentes Déclarations de production Ariane, l'arrêté fédéral relatif à l'approbation de la Déclaration d'exploitation n'est pas sujet au référendum en matière de traités internationaux prévu à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.