

09.472

**Initiative parlementaire
Amélioration de l'efficacité et de la coordination
des activités internationales de l'Assemblée fédérale**

Rapport de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats

du 12 mai 2011

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification de l'ordonnance sur les délégations parlementaires, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

12 mai 2011

Pour la commission:

Le président, Eugen David

Rapport

1 Genèse du projet

L'ordonnance du 3 octobre 2003 sur les délégations parlementaires (ODEl)¹ est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2003, au début de la 47^e législature. L'institutionnalisation de la délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, d'une part, et la création des délégations permanentes chargées des relations avec les parlements d'autres Etats, d'autre part, constituaient les principales innovations. En conséquence, cinq délégations permanentes chargées des relations avec les pays limitrophes ont été mises en place sur la base des critères fixés à l'article 3, alinéa 2, ODel ; toutes ont débuté leur activité dans les mois ou les années qui ont suivi.

L'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance montre que celle-ci nécessite d'une mise à jour pour trois raisons:

1. La réception de délégations parlementaires doit être réglée de manière plus pertinente.
2. Une optimisation des relations de l'Assemblée fédérale avec le Parlement européen s'impose après que ce dernier, avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, s'est vu attribuer aussi la compétence pour l'approbation des accords avec la Suisse.
3. Les activités de la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-CN), de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats (CPE-CE) et des différentes délégations doivent être mieux coordonnées et leurs synergies potentielles doivent être mieux exploitées dans l'intérêt d'une politique étrangère cohérente.

Le 13 février 2009, la Conférence de coordination a soutenu l'idée d'une révision de l'ordonnance et a proposé que les Commission de politique extérieure (CPE) déposent une initiative parlementaire dans ce but. La CPE-CE a adopté, le 19 juin 2009, une initiative allant dans ce sens, qui a reçu l'accord de son homologue du Conseil national le 25 août 2009. Les Services du Parlement ont par la suite élaboré un premier projet d'acte que la CPE-CE a soumis à deux lectures et a approuvé dans la forme présente le 12 mai 2011.

2 Grandes lignes du projet

Les CPE sont aujourd'hui déjà, dans la pratique, responsables des relations bilatérales formelles de l'Assemblée fédérale avec les parlements des Etats européens (sauf Etats limitrophes) et du reste du monde. La révision de l'ordonnance proposée fournit une réglementation claire concernant la responsabilité pour la réception de délégations parlementaires étrangères. D'après les nouvelles dispositions, cette responsabilité incombe aux CPE pour autant que d'autres organes (p. ex. les présidents des conseils ou d'autres commissions législatives) n'en soient pas investis. La commission a porté une attention particulière aux relations de l'Assemblée fédérale avec le Parlement européen. Le traité de Lisbonne a renforcé de manière significati-

¹ RS 171.117

ve les compétences de ce dernier dans le processus législatif et décisionnel de l'Union européenne (UE), notamment en élargissant sa fonction de codécision ainsi qu'en matière d'approbation des traités internationaux.

Tout en confirmant la compétence de la Délégation AELE/UE pour les relations avec le Parlement européen, la commission a retenu un certain nombre de mesures destinées à répondre à la nécessité d'intensifier les relations entre l'Assemblée fédérale et le Parlement européen. D'une part, le présent projet prévoit que l'Assemblée fédérale puisse charger un service de la Mission suisse auprès de l'UE d'entretenir en son nom des contacts avec le Parlement européen. D'autre part, il précise que les présidents des CPE et de la Délégation AELE/UE sont habilités à entretenir des relations avec le Parlement européen et à confier des mandats au service précité. Dans le but de renforcer l'échange d'informations et la coordination, aujourd'hui sporadiques, il est proposé d'instituer une rencontre annuelle des CPE et de la Délégation AELE/UE et d'instaurer pour celle-ci la pratique d'adresser des co-rapports aux CPE.

La présente révision vise également à améliorer et à renforcer la coopération et les échanges entre les CPE d'une part et les délégations d'autre part. Pour ce faire, l'obligation des CPE de coordonner leurs activités entre elles ainsi qu'avec les délégations est fixée explicitement dans l'ordonnance. Les délégations se voient attribuer le droit de proposer aux CPE, en cas de besoin de coordination, de mettre des points à l'ordre du jour ainsi que le droit de présenter leur position dans les commissions. En outre, les délégations bilatérales devront coordonner leurs activités avec celles des CPE, ce qui nécessitera l'organisation de discussions préalables. Par ailleurs, les CPE des deux conseils seront chargées de procéder à l'examen préalable des rapports annuels des délégations auprès d'assemblées parlementaires internationales de même qu'à celui des rapports de législature des délégations bilatérales, rédigés à l'intention des conseils.

Enfin, en complément aux activités des CPE et des délégations permanentes chargées des relations bilatérales, un certain nombre de mesures sont proposées dont le but est d'exploiter le potentiel des structures déjà existantes. Ainsi il est prévu que les présidents et, avec leur accord, des membres des CPE et des délégations permanentes, lorsqu'ils accompagnent des membres du Conseil fédéral lors de manifestations internationales en Suisse ou de visites officielles à l'étranger, soient indemnisés par le Parlement conformément à la loi du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP)². En outre, le projet préconise que les intergroupes parlementaires au sens de l'article 63 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)³, pour autant qu'ils s'agisse de groupes d'amitié avec des parlements d'autres Etats, puissent bénéficier, sur demande motivée, d'un soutien financier pour leurs activités.

² RS 171.21

³ RS 171.10

Titre

Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les relations internationales du Parlement (Ordonnance sur les relations internationales, ORInt)

Le titre de l'ordonnance a été modifié pour tenir compte de la portée plus générale de celle-ci. En effet, l'ordonnance contient désormais des dispositions qui ne concernent plus uniquement les délégations selon l'article 60 LParl, mais également les CPE, la participation de parlementaires aux délégations du Conseil fédéral et les intergroupes parlementaires au sens de l'article 63 LParl.

Art. 1 Les Commissions de politique extérieure

Ce nouvel article décrit les responsabilités et le mode de fonctionnement des CPE dans le domaine des relations internationales de l'Assemblée fédérale.

L'alinéa 1 définit le champ de compétence des CPE en le limitant aux relations avec les parlements d'Etats qui ne sont pris en charge ni par une délégation permanente au sens de l'article 4 ni par une délégation non permanente instituée par d'autres organes de l'Assemblée fédérale conformément à l'article 5.

Aux termes de l'alinéa 2, les CPE sont dotées d'un budget pour financer les activités de leurs délégations par analogie à ce qui se fait pour les délégations permanentes. Par ce biais, les CPE disposent d'une plus grande flexibilité dans la détermination de leurs activités visant à entretenir les relations avec d'autres parlement. Leurs activités relatives à l'examen d'objets législatifs ne sont pas concernées par cette disposition. Ce budget est fixé dans le cadre du processus d'établissement du budget de l'Assemblée fédérale conformément à l'article 13 LMAP.

L'alinéa 3 institue deux délégations permanentes communes des CPE de sept membres chacune et l'alinéa⁴ définit leur tâche principale, qui est d'accueillir les délégations parlementaires étrangères en Suisse. Ces dispositions visent à combler une lacune majeure dans la pratique actuelle. Aujourd'hui, la constitution de délégations à cette fin s'avère difficile car elle se fait ad hoc, sur la base d'enquêtes à court terme auprès des membres des CPE. Au moyen de deux délégations permanentes au sein des CPE, dont les membres doivent se tenir à disposition pour la réception de délégations étrangères, les responsabilités et les structures pour l'exécution de cette tâche sont clairement définies, ce qui facilite la planification et la mise en œuvre de cette partie non négligeable des relations internationales de l'Assemblée fédérale.

L'alinéa 4 précise que lesdites délégations sont en règle générale chargées de cette tâche afin de ne pas exclure la possibilité pour d'autres organes de l'Assemblée fédérale de recevoir des délégations étrangères. Ceci est notamment le cas lorsque des délégations de commissions spécialisées de parlements étrangers souhaitent rencontrer les commissions-sœurs de notre parlement.

L'alinéa 5 définit le rôle des présidents des CPE consistant, d'une part, à diriger lesdites délégations et, d'autre part, à se concerter entre eux en vue d'une répartition équitable des tâches entre celles-ci.

L'alinéa 6 règle la question du remplacement des membres de ces délégations.

Les alinéas 7 et 8 portent sur les délégations non permanentes que les CPE constituent pour effectuer leurs visites à l'étranger. Ils correspondent à la pratique actuelle,

sauf en ce qui concerne le nombre maximal de membres de délégations communes, fixé à huit en règle général.

L'alinéa 9 a pour but d'assigner explicitement aux CPE la tâche de coordonner leurs activités entre elles et avec tous les autres organes de l'Assemblée fédérale chargés d'entretenir des relations internationales.

Art. 2 Délégations permanentes auprès d'assemblées parlementaires internationales

Cet article correspond aux dispositions en vigueur.

Art. 3 Relations avec le Parlement européen

Le titre de l'article est modifié car la disposition ne porte plus uniquement sur la délégation chargée des relations avec le Parlement européen.

L'alinéa 1 correspond aux dispositions en vigueur.

Les nouveaux alinéas 2 à 4 répondent à l'exigence de renforcer, par différentes mesures, les relations avec le Parlement européen suite à l'élargissement de ses compétences avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

L'alinéa 2 concerne le service responsable des relations avec le Parlement européen créé récemment au sein de la Mission de la Suisse auprès de l'UE et stipule que celui-ci est chargé de représenter également l'Assemblée fédérale dans les contacts avec le Parlement européen.

L'alinéa 3 établit formellement la compétence des présidents des CPE et de la Délégation AELE/UE d'entretenir des contacts avec le Parlement européen et, partant, de confier des mandats audit service dans l'exercice de cette tâche.

Les deux mesures mentionnées à l'alinéa 4 visent à assurer la coordination des CPE et de la Délégation AELE/UE. Premièrement, une réunion annuelle de ces organes fournit un cadre formel pour un échange d'informations et d'opinions au sujet des relations avec le Parlement européen qui actuellement fait défaut. Cette mesure doit favoriser la cohérence des positions et des activités de l'Assemblée fédérale vis-à-vis du Parlement européen. Deuxièmement, la Délégation AELE/UE assume la responsabilité de soumettre aux CPE, en règle générale, un co-rapport sur les objets ayant trait à la politique européenne, sauf lorsqu'il s'agit de rapports qu'elle adresse directement aux conseils. «En règle générale» signifie qu'une procédure de co-rapport n'est engagée que là où cela fait du sens eu égard au contenu de l'objet.

Art. 4 Délégations permanentes chargées des relations avec les parlements d'autres Etats

Cet article énumère de manière exhaustive les délégations permanentes chargées des relations avec les parlements des Etats limitrophes, les relations avec les parlements des autres Etats étant de ressort des CPE ou de délégations non permanentes selon l'article 5. En conséquence, la mention de critères de choix de pays et la compétence de la Conférence de coordination selon les alinéas 2 et 3 du texte en vigueur deviennent caduques. Il convient par ailleurs de noter que la Délégation pour les relations avec le Parlement autrichien et la Délégation pour les relations avec le Landtag du Liechtenstein sont composées des mêmes membres.

Art. 5 Délégations non permanentes

L'alinéa 1 ne subit qu'une légère modification. Il est applicable à toutes les autres relations parlementaires internationales, qu'elles concernent des Etats ou des organisations. La lettre b touche en particulier aux activités des présidents des conseils.

Décrite à l'alinéa 2, la compétence d'instituer une délégation non permanente connaît une nouvelle réglementation, adaptée à la pratique actuelle. Les délégations non permanentes composées d'un ou deux membres du même conseil sont instituées par le président du conseil concerné (let. a). Quant aux délégations non permanentes composées de plus de deux membres du même conseil (par ex. pour les voyages d'information des CPE), elles sont instituées par le bureau concerné (let. b). C'est en revanche la Conférence de coordination qui institue la délégation si celle-ci se compose de plus de deux membres du Conseil national et de plus de deux membres du Conseil des Etats. Enfin, les présidents de chacun des deux conseils instituent conjointement les délégations non permanentes composées d'un ou deux membres du Conseil national et d'un ou deux membres du Conseil des Etats (let. c).

Art. 6 Composition

L'alinéa 1 détermine la composition des délégations permanentes auprès d'assemblées parlementaires internationales, lesquelles délégations sont énumérées à l'article 2. Cet alinéa correspond aux dispositions en vigueur, sauf en ce qui concerne la délégation auprès de l'UIP à la lettre a. Comme cette délégation ne dispose pas de membres suppléants, une règle est désormais fixée pour déterminer des remplaçants en cas d'empêchement des membres titulaires: il appartient au président de la délégation de désigner, le cas échéant, un remplaçant issu du même groupe parlementaire que le membre à remplacer.

A noter que la version française de la lettre f doit faire l'objet d'une rectification, car elle comporte actuellement une double erreur: la Délégation auprès de l'AP-OTAN se compose bel et bien du président *et* du vice-président de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national et du président *et* du vice-président de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (le texte en vigueur indique dans les deux cas «du président *ou* du vice-président»).

L'alinéa 2 détermine la composition des délégations permanentes chargées des relations avec les parlements d'autres Etats, lesquelles délégations sont énumérées à l'article 4. Le texte est repris tel quel du droit en vigueur. Chacune de ces délégations se compose de trois membres du Conseil national et de deux membres du Conseil des Etats, la même proportion étant appliquée aux membres suppléants. Les membres sont choisis notamment en fonction de leurs connaissances linguistiques.

Art. 7 Organisation

Les alinéas 1 et 3 (actuel al. 4) correspondent aux dispositions en vigueur.

L'alinéa 2 dispose que les membres des délégations énumérées à l'article 1, lettres b à f, ne peuvent se faire représenter que par des membres suppléants. La Délégation auprès de l'UIP n'est pas touchée par cette disposition, puisqu'elle ne comporte pas de membres suppléants permanents.

S'agissant de l'actuel alinéa 3, il est aboli parce qu'il ne correspond plus à la pratique en vigueur.

Art. 8 Attributions

L'alinéa 1 correspond aux dispositions en vigueur.

A l'alinéa 2, il est précisé désormais que les délégations permanentes énumérées à l'article 3 exercent leurs activités en tenant compte des limites du budget disponible⁴.

L'alinéa 3 correspond aux dispositions en vigueur.

L'alinéa 4, qui est nouveau, vise à promouvoir la concertation entre les délégations permanentes et les CPE. D'une part, il oblige les délégations permanentes à coordonner leurs activités avec celles des CPE, cela afin d'éviter notamment des procédures superflues. Il précise en outre que les CPE sont tenues d'entendre les délégations permanentes si celles-ci le demandent.

Art. 9 Compte rendu

Cet article prévoit une procédure de compte rendu à l'intention des conseils à plusieurs niveaux. Cette procédure se déroule chaque année pour les délégations permanentes auprès des assemblées parlementaires internationales (al. 2) et au moins une fois par législature pour les délégations permanentes chargées des relations avec les parlements d'autres Etats (al. 3), comme jusqu'à présent. Nouveau est en revanche le fait que les CPE aussi sont tenues d'adresser aux deux conseils, au moins une fois par législature, un rapport écrit sur les activités de leurs délégations permanentes et non permanentes (al. 1). Une autre nouveauté réside dans le fait que les rapports concernés sont désormais soumis à l'examen préalable des CPE ou, s'agissant du rapport de la Délégation auprès de l'AP-OTAN, des Commissions de la politique de sécurité (CPS) des deux conseils. Le but de cette disposition est notamment de faire en sorte que les CPE se penchent sur les activités des délégations et, de ce fait, d'établir un instrument supplémentaire d'échange d'informations et de coordination.

L'actuel alinéa 3 est aboli parce que la mission de chaque délégation non permanente fait l'objet d'un rapport séparé.

Art. 10 Contribution aux dépenses

Cet article correspond aux dispositions en vigueur.

Art. 11 Mandat auprès du Conseil de l'Europe

Cet article correspond aux dispositions en vigueur.

Art. 12 Participation à des délégations du Conseil fédéral

Cet article prévoit que les présidents des CPE et des délégations permanentes, ou des membres de ces organes avec l'autorisation de leurs présidents, puissent être indemnisés s'ils sont invités par des conseillers fédéraux à participer à des visites ou des conférences, que ce soit à l'étranger ou en Suisse. L'expérience a montré que la

⁴ Conformément à la Directive de la Délégation administrative du 4 septembre 2009 concernant les activités internationales des délégations parlementaires permanentes et des délégations parlementaires non permanentes, les délégations permanentes sont tenues de fixer dans un règlement la procédure d'autorisation et les conditions générales de leurs activités, et de les soumettre pour approbation à la Délégation administrative.

participation de parlementaires à des délégations du Conseil fédéral est très utile aussi bien pour tisser des liens au niveau international que pour acquérir une connaissance de première main sur des dossiers de politique étrangère. Il est dès lors opportun que la participation à de telles délégations, limitée aux présidents et aux membres des CPE et des délégations permanentes, soit indemnisée dans le cadre de la LMAP ainsi que de l'ordonnance y relative, ce qui représente un changement par rapport à la pratique actuelle. Il y a lieu de remarquer que la participation de parlementaires à des délégations de ministres est une pratique courante dans nombre de pays.

Art. 13 Intergroupes parlementaires

Les intergroupes parlementaires informels, constitués dans le but d'entretenir des liens d'amitié avec les parlements de certains Etats, apportent une contribution dans le domaine des relations internationales de l'Assemblée fédérale. Compte tenu de ce rôle, cet article dispose qu'ils puissent bénéficier, sur demande motivée, de soutiens financiers pour des activités spécifiques.

Art. 14 Abrogation du droit en vigueur

La présente révision implique l'abrogation de l'ODEl.

Art. 15 Entrée en vigueur

L'ordonnance doit être en vigueur à partir de la 49^e législature, soit dès le premier jour de la session d'hiver 2011 (qui débutera le 5 décembre).

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

L'ordonnance révisée attribue aux CPE un rôle accru dans les relations avec les parlements d'autres Etats et les dote de structures supplémentaires (art. 1). En outre, elle renforce les activités des CPE et de la Délégation AELE/UE dans le contexte des relations avec le Parlement européen (art. 3). Enfin, elle prévoit l'indemnisation de la participation de parlementaires à des délégations de conseillers fédéraux (art. 12) ainsi que des contributions financières aux intergroupes parlementaires (art. 13).

Les mesures prévues devraient entraîner une charge de travail additionnelle pour les Services du Parlement. En particulier, il sera nécessaire de soutenir sur le plan administratif les délégations d'accueil des CPE. La réception de délégations étrangères implique déjà aujourd'hui une certaine charge de travail. Il s'avère difficile de prévoir quelles charges supplémentaires les nouvelles dispositions engendreront.

Par conséquent, c'est sur la base des expériences faites qu'il faudra, le cas échéant, procéder aux adaptations nécessaires dans le cadre du processus budgétaire ordinaire. Il appartiendra aux organes compétents des Services du Parlement de déposer les propositions appropriées.

La commission est néanmoins d'avis que les coûts supplémentaires dus aux nouvelles structures formelles de réception de délégations étrangères ainsi qu'aux autres modifications de l'ordonnance seront modérés.

4.2 Forme de l'acte

En vertu de l'article 60 LParl, c'est par voie d'ordonnance que l'Assemblée fédérale précise les attributions des délégations qui représentent l'Assemblée fédérale auprès des assemblées parlementaires internationales ou dans les rapports bilatéraux avec les parlements d'Etats tiers, ainsi que leur organisation et la procédure applicable.

