

03.410

Rapport

**sur l'ordonnance de l'Assemblée fédérale
sur les délégations auprès d'assemblées parlementaires internationales
et sur les délégations chargées des relations avec les parlements
d'autres Etats**

Rapport de la commission de politique extérieure du Conseil des Etats

du 23 janvier 2003

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), la commission vous soumet le présent rapport qu'elle transmet simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale ci-joint.

23 janvier 2003

Pour la commission:

Le président, Maximilian Reimann

Condensé

La présente ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les délégations auprès d'assemblées parlementaires internationales et sur les délégations chargées des relations avec les parlements d'autres Etats (Ordonnance sur les délégations parlementaires, ODel) se fonde sur l'art. 60 de la loi sur le Parlement: celui-ci prévoit qu'une ordonnance de l'Assemblée fédérale précise les attributions et l'organisation des délégations qui représentent l'Assemblée fédérale auprès des assemblées parlementaires internationales ou dans les rapports bilatéraux avec les parlements d'autres Etats, et qu'elle définisse la procédure applicable.

La plupart des dispositions sont reprises des trois arrêtés fédéraux concernant respectivement la délégation de l'Assemblée parlementaire auprès du Conseil de l'Europe, la délégation de l'Assemblée parlementaire auprès de l'Union interparlementaire et la section suisse de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française. La présente ordonnance regroupe les dispositions des différents arrêtés existants tout en élargissant le cadre réglementaire aux délégations qui ne faisaient pas encore l'objet d'une ordonnance. Les principales innovations résident dans l'institutionnalisation, d'une part de la délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et, d'autre part, des relations avec les parlements d'autres Etats (c'est-à-dire des «groupes d'amitié»).

Rapport

1 Genèse du projet

Les Chambres fédérales ont achevé l'examen de la loi sur le Parlement (LParl)¹ à la session d'hiver 2002: lors du vote final, le 13 décembre 2002, la loi a été adoptée par 144 voix contre 4 par le Conseil national, et à l'unanimité par le Conseil des Etats. Cette loi est sujette au référendum facultatif, le délai référendaire étant arrivé à échéance le 3 avril 2003. Conformément à la décision de la Conférence de coordination, elle entrera en vigueur le premier jour de la session d'hiver 2003 (à savoir le 1^{er} décembre).

L'élaboration d'une nouvelle loi régissant l'organisation et le fonctionnement du Parlement était devenue nécessaire pour plusieurs raisons. D'abord, la loi sur les rapports entre les conseils du 23 mars 1962² (LREC) était devenue particulièrement confuse suite à la trentaine de révisions partielles dont elle avait fait l'objet: c'est dire qu'il était devenu grand temps de procéder à une refonte. Cette constatation a conduit la Commission des institutions politiques du Conseil national à déposer, sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, une initiative parlementaire (01.401) visant à remplacer ladite LREC par une loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl)³. Ensuite, il s'agissait de transposer au niveau de la loi les dispositions de la Constitution fédérale du 18 avril 1999. Enfin, en tout état de cause, il y avait lieu d'améliorer le texte sur les plans de la lisibilité et de la systématique, ainsi que sous l'angle rédactionnel.

Si les activités et l'organisation des délégations parlementaires ont été précisées dans un texte distinct, c'est que le législateur l'a expressément voulu ainsi: de fait, la présente ordonnance concrétise l'art. 60 de la LParl. Les Commissions de politique extérieure étant chargées des relations avec les parlements étrangers, c'est logiquement à elles qu'il a été confié le soin d'élaborer le projet de ladite ordonnance.

2 Considérations de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats

Réunie les 31 octobre et 1^{er} novembre 2002, puis le 23 janvier 2003, la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats a estimé globalement positifs l'avant-projet, puis le projet relatifs aux délégations parlementaires.

A cette occasion, la commission a tenu compte d'un co-rapport des Commissions de la politique de sécurité, dans lequel celles-ci proposaient de faire figurer la délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN parmi les délégations permanentes visées par l'ordonnance.

1 FF 2002 7577

2 RO 1962 811, RS 171.11

3 FF 2002 7577

La commission a par ailleurs introduit une certaine flexibilité dans l'application des différentes réglementations, notamment en inscrivant dans le projet le principe du respect de la pratique des autres parlements en matière de contacts bilatéraux.

3 **Grandes lignes du projet**

L'ordonnance sur les délégations parlementaires a pour but de créer une base réglementaire homogène pour les activités et l'organisation des délégations parlementaires. Elle vise en outre à structurer les relations extérieures avec les organisations internationales et les autres Etats, ce qui est devenu nécessaire en raison de la multiplication des contacts parlementaires extérieurs. La nouvelle ordonnance permettra notamment d'institutionnaliser les «groupes d'amitié», qui se réunissaient à ce jour de manière informelle. Par ailleurs, la délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN figurera désormais parmi les délégations permanentes, ce qui permettra une pérennisation des relations et de l'acquis.

Le présent projet s'inspire et des arrêtés fédéraux existants et de la pratique. Jusqu'à présent étaient uniquement régies l'organisation et le fonctionnement des délégations auprès du Conseil de l'Europe⁴, auprès de l'Union interparlementaire (UIP)⁵ et auprès de la francophonie (APF)⁶. Par contre, il n'existait aucun règlement pour les délégations auprès de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et du Parlement européen (PE), auprès de l'Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe (OSCE) et auprès de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) – ce qui ne les empêchait pas de fonctionner sur le même mode que les délégations précitées. La nouvelle ordonnance regroupe désormais les dispositions de tous les arrêtés existants, et étend leur champ d'application aux délégations à ce jour non prises en compte.

L'ordonnance distingue trois types de délégations: les délégations permanentes auprès d'assemblées parlementaires internationales (UIP, Conseil de l'Europe, AELE/PE, APF, OSCE, OTAN), les délégations permanentes chargées des relations avec les parlements d'autres Etats et les délégations non permanentes chargées des relations avec d'autres parlements tiers et avec des organisations internationales.

L'ordonnance établit ensuite la composition précise de chaque délégation permanente auprès d'assemblées parlementaires internationales et des délégations permanentes chargées des relations avec les parlements d'autres Etats. Les dispositions sont à cet égard conformes à la pratique actuelle.

Enfin, l'ordonnance prévoit que les conseils reçoivent chaque année un rapport écrit sur les activités des délégations auprès des assemblées parlementaires internationales, et une fois par législature un rapport sur les relations avec d'autres Etats. Les Services du Parlement sont quant à eux chargés de présenter chaque année un rapport résumant les activités des délégations non permanentes.

4 RS 171.119

5 RS 171.117

6 RS 171.118

Art. 1 Délégations permanentes auprès d'assemblées parlementaires internationales

Cet article énumère les assemblées auprès desquelles l'Assemblée fédérale est officiellement représentée par des délégations permanentes. Deux innovations sont à souligner: l'institutionnalisation de la délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et la mention, à l'al. 2, du statut de membre associé de l'Assemblée fédérale.

Art. 2 Délégation permanente chargée des relations avec le Parlement européen

Les relations bilatérales de l'Assemblée fédérale avec le Parlement européen font l'objet d'un article propre. Le législateur entend ainsi souligner qu'il ne s'agit pas ici de la représentation de la Suisse dans un organe interparlementaire, mais uniquement de l'entretien de relations bilatérales. Cette tâche reste du ressort de la délégation auprès de l'AELE.

Art. 3 Délégations permanentes chargées des relations avec les parlements d'autres Etats

Les relations avec les parlements d'autres Etats n'étaient réglementées à ce jour d'aucune manière. Ces critères sont toutefois suffisamment larges pour garantir la souplesse nécessaire.

Soulignons qu'à l'al. 2, ce ne sont pas les Bureaux des conseils mais la Conférence de coordination qui instituent les délégations chargées des relations avec les parlements d'autres Etats.

Art. 4 Délégations non permanentes

Cette disposition peut s'appliquer à toutes les autres relations parlementaires internationales, qu'elles concernent des pays ou des organisations (par ex. les visites ad hoc des CPE ou la participation aux rencontres interparlementaires organisées par la Banque mondiale).

La compétence d'instituer une délégation non permanente correspond à peu de choses près à la pratique actuelle, à une différence près: si cette compétence revenait au président du conseil s'agissant de l'envoi d'un représentant par conseil, mais aux Bureaux pour l'envoi d'une délégation plus nombreuse, la présidente ou le président du conseil se voit désormais attribuer cette compétence également pour les cas où la délégation compte trois membres (et non plus seulement deux).

Art. 5 Composition

Ce volumineux article précise le nombre de membres et de suppléants par conseil pour les assemblées parlementaires internationales. Cette disposition correspond à la pratique en vigueur. Seule innovation: l'al. 2 prévoit que les délégations permanentes chargées des relations avec les parlements d'autres Etats comptent trois membres du Conseil national et deux membres du Conseil des Etats.

Art. 6 Organisation

L'al. 1 n'introduit aucun changement par rapport à la pratique actuelle: les membres de la délégation sont désignés par les Bureaux et choisissent au sein même de la délégation un président et un vice-président.

Les al. 2 et 3 correspondent lui aussi à la pratique en vigueur: en raison de l'emploi du temps chargé de nombreux parlementaires, il est souvent difficile de trouver un nombre de participants suffisant pour les séances à l'étranger. C'est pourquoi la délégation auprès de l'AELE autorise les suppléants non officiels à participer aux séances, si le nombre de représentants officiels est insuffisant. Cette règle est surtout appliquée pour permettre au parti concerné d'être représenté.

En pratique, les délégations sont rarement amenées à procéder à des votes, mais si tel est le cas, la décision est prise à la majorité (al. 4).

Art. 7 Attributions

L'art. 7 prévoit non seulement que les délégations assistent aux assemblées parlementaires, mais aussi qu'elles participent aux autres activités des assemblées (par ex. en tant qu'observateurs lors des élections à l'OSCE). Il est précisé dans l'al. 1 que les délégations suisses respectent les règlements et les usages de l'assemblée parlementaire internationale concernée.

L'al. 2 impose aux délégations chargées des relations avec les parlements d'autres Etats de rencontrer régulièrement la délégation du pays partenaire, et de porter à la connaissance de l'Assemblée fédérale les recommandations faites par cette délégation. Cette dernière obligation est destinée à compléter l'art. 8 al. 2 ODel, qui prévoit que les délégations chargées des relations avec les parlements d'autres Etats doivent rendre compte de leur activité au moins une fois par législature: or, un compte rendu quadriennuel ne saurait permettre à lui seul de prendre en compte l'actualité tout entière.

Art. 8 Compte rendu

L'ordonnance prévoit une procédure de compte rendu à plusieurs niveaux: une fois par an pour les délégations auprès des assemblées parlementaires internationales, et une fois par législature pour les délégations chargées des relations avec les pays sélectionnés. En outre, les Services du Parlement présentent chaque année un rapport résumant les activités des délégations non permanentes.

Art. 9 Contribution aux dépenses

Cette disposition officialise la pratique en vigueur.

Art. 10 Dispositions particulières

Cet article, intégralement repris de l'arrêté fédéral concernant la délégation de l'Assemblée fédérale auprès du Conseil de l'Europe⁷, concerne exclusivement le Conseil de l'Europe. Ce dernier impose aux parlements de ses Etats membres de nommer la nouvelle délégation au plus tard six mois après les élections législatives. Le mandat de l'ancienne délégation arrive à échéance à la première session qui suit la nomination de la nouvelle délégation. Autrement dit, un parlementaire n'ayant pas été réélu dans son pays peut quand même rester membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, du moins un certain temps.

Art. 11 Abrogation du droit en vigueur

Les arrêtés fédéraux actuellement en vigueur concernant les délégations de l'Assemblée parlementaire auprès du Conseil de l'Europe, de l'Union interparlementaire (UIP) et de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (APF) peuvent être abrogés, puisqu'ils sont matériellement relayés par la présente ordonnance.

Art. 12 Entrée en vigueur

Il est prévu que l'entrée en vigueur de la présente ordonnance aura lieu en même temps que celle de la loi sur le Parlement. Selon la décision de la Conférence de coordination, la loi sur le Parlement entrera en vigueur le premier jour de la session d'hiver 2003 (à savoir le 1^{er} décembre).

5 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

La mise en œuvre de l'ordonnance entraîne des coûts supplémentaires en ce qui concerne les délégations permanentes chargées des relations avec les parlements de pays sélectionnés (art. 3 ODel), puisqu'il s'agit de structures nouvelles. Une évaluation de ces coûts ne pourra être faite qu'à partir de 2004 sur la base de la mise en place effective de ces organes. Les Bureaux des Chambres fédérales ont déjà approuvé la création d'un poste supplémentaire dans les services du Parlement afin d'assurer le secrétariat de ces délégations. S'agissant des délégations permanentes auprès d'assemblées parlementaires internationales (art. 1 ODel), comme l'ordonnance n'apporte pas de changements matériels, elle ne devrait entraîner aucune conséquence notable sur le plan financier ou sur l'état du personnel. Enfin, le financement des travaux de secrétariat relatifs aux activités des délégations non permanentes (art. 4 ODel) devrait lui aussi pouvoir être assuré sans trop de moyens supplémentaires.

⁷ RS 171.119, art. 2, al. 4

6

Constitutionnalité et légalité

La LParl – qui consiste pour l’essentiel en une révision de la LREC – s’appuie sur la Constitution fédérale du 18 avril 1999, dont l’art. 164 prévoit que «toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d’une loi fédérale». L’art. 60 LParl prévoit l’élaboration d’une ordonnance par l’Assemblée fédérale sur les délégations parlementaires (ODel).