

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



Le secrétaire général
CH-3003 Berne

Le 30 septembre 2013

L'émergence de la diplomatie parlementaire – pratique, défis et risques

1. Politique étrangère : l'émergence de la diplomatie parlementaire

Depuis de nombreuses années déjà, la mondialisation et ses effets sur la population, sur les modes de vie et sur les structures politiques constituent un thème majeur et omniprésent. Le commerce international, la globalisation des marchés financiers, le développement des nouvelles technologies de la communication, des capacités de trafic et de transport sont à l'origine de flux et de rapports de dépendance dont l'ampleur est inédite dans l'histoire. Le processus d'internationalisation dû aux progrès technologiques s'est rapidement étendu à de très nombreux domaines de la société. Les problèmes qui en résultent appellent souvent des demandes de réglementation ou de régulation qui transcendent les frontières nationales..

Pour ce faire, on a généralement recouru, dans notre système où les États sont souverains, à la collaboration intergouvernementale qui exclut largement les assemblées parlementaires. Dans le meilleur des cas, le rôle des parlements nationaux se limite souvent à la ratification finale d'un accord qui a déjà été signé... Et encore faut-il que le droit l'exige ! Dans ces conditions, force est de constater que



la politique étrangère ne compte pas encore au nombre des compétences fondamentales des parlementaires. Et la Suisse ne fait pas exception en la matière.

Les conséquences économiques et politiques de la mondialisation vont de pair avec une modification du cadre dans lequel se joue la politique étrangère : sur la scène internationale, les défis à relever sont marqués par une complexité croissante et par une dépendance réciproque. Tous les domaines politiques étant désormais étroitement liés, les frontières entre politique intérieure et politique extérieure tendent à s'estomper. Sur le plan des affaires étrangères, il est donc nécessaire de renforcer la coordination entre les politiques sectorielles.

La distinction entre niveau national et niveau international est de plus en plus floue, d'autant que de nombreux défis relevant de la politique étrangère dépassent les compétences d'un seul État et nécessitent la recherche de solutions consensuelles à l'échelon supranational. La sphère d'influence politique dont disposent traditionnellement les parlements nationaux a donc tendance à se réduire à moins que ceux-ci ne prennent pas les devants en redéfinissant leurs priorités face à l'internationalisation.

Pour éviter de perdre le contrôle sur les processus de décision politiques, un parlement devrait pouvoir reposer sur des structures lui permettant de garantir et de revendiquer le droit, qui est le sien, d'être consulté sur les décisions qui engagent l'avenir des citoyennes et des citoyens. Au vu des dernières évolutions, les



structures parlementaires doivent-elles s'adapter pour correspondre au phénomène d'internationalisation, de sorte que les décisions politiques puissent continuer à bénéficier d'une légitimité démocratique la plus large possible.

2. Rôle du Parlement suisse dans les affaires étrangères

Le rôle de l'Assemblée fédérale dans le domaine de la politique étrangère a beaucoup évolué au fil du temps. À l'origine, le Parlement ne faisait qu'approuver les traités internationaux et la politique étrangère relevait essentiellement, voire exclusivement de la compétence du gouvernement. Le développement du droit international et l'influence croissante de la politique étrangère sur les affaires internes ont modifié la donne. Aujourd'hui, le Parlement apporte sa propre contribution à la définition de la politique étrangère, une contribution certes variable mais qui a son importance.

Bien que l'activité législative continue de jouer un rôle secondaire dans la politique étrangère, les relations extérieures ne sont pas imperméables à l'organe législatif. En effet, les politiques intérieure et étrangère sont toujours plus liées et les décisions qui relèvent de la politique intérieure sont largement influencées par le contexte international.

La Constitution fédérale suisse prévoit que la Confédération exerce la responsabilité *globale* des relations extérieures, ce qui en assure l'unité. L'État fédéral est habilité à



intervenir pour tout ce qui touche à la politique étrangère, y compris sur des questions qui ne sont pas de son ressort en politique intérieure.

Sur le principe, le Conseil fédéral (Gouvernement) est chargé des affaires étrangères et de représenter la Suisse à l'étranger. Il conduit la politique extérieure du pays, signe les traités et les ratifie. Le Gouvernement n'assume pas seul cette tâche puisque la Constitution confère au Parlement la compétence de participer à la définition de la politique extérieure et de surveiller les relations avec l'étranger.

Si les compétences du Gouvernement restent encore très larges, le gouvernement conservant la « majeure partie des fonctions de direction (opérationnelle) dans le domaine de la politique étrangère »¹, l'Assemblée fédérale dispose de plusieurs instruments pour prendre influence sur la politique étrangères, soit par le biais de la législation² ou par l'octroi du budget ou de crédits spécifiques. Le Parlement peut également approuver ou rejeter les traités internationaux négociés et signés par le gouvernement. Par « traité international », on entend un accord conclu entre deux ou plusieurs sujets de droit international (Etats ou organisations internationales) et qui crée des droits ou des obligations régis par le droit international³. Pour les accords

¹ Feuille fédérale 1997 I 424.

² Voir, p. ex. la loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaires internationales, du 19.3.1976 (RS 974.0), la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, du 24 mars 2006 (RS 974.1) ou la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme, du 19.12.2003 (RS 193.9).

³ J.-F. Aubert, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, p. 1267.



moins importants, le Gouvernement présente chaque année un rapport au Parlement⁴ qui est discuté en séance plénière.

La loi sur le Parlement prévoit également que le Gouvernement consulte « les commissions compétentes (...) sur les orientations principales et sur les directives ou lignes directrices concernant un mandat pour des négociations internationales importantes avant d'adopter ou de modifier ce mandat. » (art. 152 al. 3 LParl). Le Gouvernement est également tenu d'informer les commissions parlementaires compétentes de l'état de l'avancement des négociations.

Finalement, le Parlement peut demander par voie de motion que le Gouvernement prenne une mesure de politique étrangère qui relève de sa compétence. Cela peut concerner tous les domaines de politique étrangère et va du maintien d'une mission diplomatique suisse à l'étranger à la demande de retrait d'une organisation internationale⁵ ou à la dénonciation d'un accord international⁶.

Dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues dans le domaine de la politique étrangère, l'Assemblée fédérale entretient également des relations avec des assemblées parlementaires et des parlements d'autres États. Lors des forums interparlementaires, les députés peuvent collaborer, échanger des connaissances et

⁴ Voir l'art. 48a, al. 2, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, du 21.3.1997 (LOGA ; RS 172.010).

⁵ Voir, p. ex., la motion Hans Fehr (03.3118) « projet relatif au départ de l'ONU ».

⁶ Voir p.ex. la motion Pierre Rusconi (12.3126) « dénonciation de l'accord de Schengen ».



des expériences, mais aussi nouer des liens personnels, ce qui constitue un atout qu'il faut ensuite mettre à profit au sein du parlement national.

Actuellement, l'Assemblée fédérale est représentée par des délégations permanentes conjointes auprès d'une organisation parlementaire internationale – l'Union interparlementaire (UIP) – et de cinq organes parlementaires d'organisations internationales, soit l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord⁷. Elle peut également charger des délégations ad hoc de la représenter auprès d'autres institutions et conférences parlementaires internationales (art. 5, al. 1, let. a, ORInt). En participant aux travaux de ces organes, toutes ces délégations contribuent à démocratiser le droit international.

De plus, les Chambres fédérales ont institué des délégations permanentes chargées des relations avec le Parlement européen et avec les parlements d'États limitrophes (art. 3 et 4 ORInt). L'Assemblée fédérale peut aussi charger des délégations non permanentes, dites ad hoc, d'établir des relations bilatérales avec les parlements de pays tiers (art. 5, al. 1, let. b, ORInt).

En ce qui concerne les Commissions de politique extérieure, elles organisent chaque année un voyage d'information en vue d'entretenir les relations parlementaires. Ces

⁷ Voir l'art. 2 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les relations internationales du Parlement, du 28.9.2012 (ORInt ; RS 171.117).



voyages permettent aux membres des commissions d'approfondir leurs connaissances de la situation politique, sociale et économique du pays en question, et de se faire une idée du point de vue de leurs interlocuteurs sur des questions d'actualité internationale et régionale, ainsi que sur les activités de la Suisse dans ce pays (dans le domaine de la coopération au développement, par exemple).

Les présidents des deux Chambres fédérales jouent eux aussi un rôle important en représentant leur conseil à l'extérieur (art. 7, al. 1, let. d, du règlement du Conseil national et art. 4, al. 1, let. d, du règlement du Conseil des États) : pendant l'année que dure leur mandat, ils entretiennent des contacts avec leurs homologues étrangers et avec des représentants des gouvernements. Ils effectuent également des visites officielles, seuls ou accompagnés d'une délégation parlementaire.

Il ne faut pas non plus sous-estimer la fonction de représentation qui incombe aux collèges présidentiels lorsqu'ils accueillent en Suisse des délégations étrangères. En raison du renforcement des relations interétatiques au niveau parlementaire, la Suisse reçoit chaque année entre trente et quarante délégations de parlements étrangers.

Enfin, il convient de citer les intergroupes parlementaires. Il s'agit de groupes informels de députés qui partagent un intérêt commun (art. 63, al. 1, de la loi sur le Parlement [LParl]). Ces intergroupes ne constituent pas un organe de l'Assemblée fédérale selon l'art. 31 LParl et ne sont donc pas autorisés à la représenter (art. 63, al. 4, LParl). Dans la mesure du possible, ils ont cependant droit à des facilités d'ordre administratif et à des locaux pour leurs réunions (art. 63, al. 3, LParl), mais,



contrairement aux délégations parlementaires, ils ne bénéficient d'aucun soutien matériel ni administratif.

3. Risques et défis

Les changements macrosociaux, tels que la mondialisation, impactent fortement l'environnement national et contribuent ainsi à modifier la tâche parlementaire. En effet, si par le passé la politique extérieure relevait quasiment uniquement de l'organe exécutif, la situation a, aujourd'hui, bien changé, les parlementaires étant à présent souvent obligés de délibérer et de prendre position sur des sujets relevant des relations internationales. En outre, ils sont dans l'obligation de prendre en compte les événements mondiaux dans leurs raisonnements et leurs actions parlementaires, dépassant ainsi largement le seul domaine de la politique intérieure.

Le besoin d'une réflexion multilatérale se traduit notamment par les attentes de plus en plus prononcées de la population qui ressent, dans son quotidien, les effets des politiques menées par les pays voisins. En effet, l'opinion publique exerce une pression sur les élus qui comprennent qu'il leur est à présent impossible de se contenter uniquement d'un rôle passif en matière de politique extérieure, laissant l'entier des décisions à l'exécutif.

En raison du foisonnement des forums, des dossiers et des intervenants en matière de politique étrangère, les questions internationales ne peuvent plus être abordées



indépendamment des questions de politique intérieure. Les imbrications de ces deux domaines ont des répercussions sur l'organisation sociale de l'État et contribuent à en modifier les bases matérielles et idéologiques. La multiplication des exigences venant de l'intérieur, de l'étranger et de la communauté internationale pose plusieurs problèmes, comme une surcharge de travail et une diminution de l'autonomie, ce qui entraîne une certaine impuissance et une perte d'influence.

L'importance croissante de la diplomatie parlementaire n'a pas pour unique conséquence d'augmenter la charge de travail des députés et des collaborateurs des services parlementaires ; elle implique également de repenser le fonctionnement et les conditions de travail des parlements.

Pour qu'un parlement national puisse participer activement à la politique étrangère, l'efficacité de ses structures doit être améliorée. Il s'agit de tirer profit des informations et des connaissances acquises lors des échanges d'expériences et de points de vue, de manière à ce qu'elles ne bénéficient pas uniquement au groupe qui a participé à l'une ou l'autre rencontre. La question est donc la suivante : comment jeter des ponts entre une diplomatie traditionnelle qui intervient à huis clos et une diplomatie parlementaire, qui relève, jusqu'à un certain point, du domaine public ?

Dans ce contexte, nous sommes aussi tenus de nous demander dans quelle mesure l'exécutif et le législatif doivent renforcer leur collaboration en matière de politique étrangère. Compte tenu de la séparation des pouvoirs, quels sont les liens entre ces



deux organes pour ce qui est de la définition de la politique étrangère ? Seule la diplomatie parlementaire permet de défendre à l'étranger plusieurs opinions différentes au détriment d'une position unique : quels sont ses avantages par rapport à la diplomatie traditionnelle, où seules les positions officielles sont soutenues ?

Une autre question se fait de plus en plus pressante : comment définir et légitimer la politique internationale dans le respect des principes démocratiques ? Comment les parlements nationaux, en particulier un parlement de milice comme celui de la Suisse, peuvent-ils adapter leur organisation et leur fonctionnement aux nouvelles exigences ? Comment peuvent-ils remplir leurs principales missions – notamment l'orientation politique stratégique et la haute surveillance –, sans engendrer un déséquilibre entre l'exécutif et le législatif ?

Voici autant de questions qui montrent que la diplomatie parlementaire est un monde en construction qui soulève de nombreuses interrogations. En un mot, si la diplomatie parlementaire n'est pas encore une discipline pleinement définie, personne ne conteste aujourd'hui qu'elle est partie intégrante des relations entre Etats, à l'échelon aussi bien bilatéral que multilatéral.