

## **La Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats, rétrospective de la 46<sup>ème</sup> législature 1999 - 2003**

### **Contenu**

- 1 Mandat
- 2 Objets traités pendant la 46<sup>ème</sup> législature 1999 - 2003
- 3 Composition de la commission, sous-commissions
- 4 Nombre de séances nécessaires
- 5 Remarques sur les travaux de la commission
- 6 Vue d'ensemble: sujets importants qui seront examinés au cours de la 47<sup>ème</sup> législature 2003-2007 en fonction des domaines de compétences des commissions de politique de sécurité (selon état actuel des connaissances).

### **1 Mandat**

En vertu de l'article 10 al. 2 RCE, les commissions législatives ont pour mission :

- a. l'examen préalable des objets relevant de leur domaine qui leur sont attribués par le Bureau, à l'intention du Conseil;
- b. le suivi régulier de l'évolution sociale et politique dans leurs domaines;
- c. l'élaboration de suggestions et de propositions visant à régler les problèmes relevant de leurs domaines;
- d. la coordination avec les commissions des deux conseils qui traitent les mêmes questions ou des questions analogues, en particulier avec les commissions des finances et de gestion.

Par décision du Bureau du 8.11.1991, les Commissions de la politique de sécurité se sont vues vu attribuer les domaines de compétence suivants:

- défense armée
- protection civile
- défense économique
- politique de paix et de sécurité
- service civil
- désarmement
- exportations de matériel de guerre

## 2 Objets traités lors de la 46<sup>ème</sup> législature 1999 - 2003

### 21 Répartition par type des objets traités

La Commission de la politique de sécurité du Conseil national a procédé à l'examen préalable de 116 objets, qui se répartissent comme suit:

	type d'objet	nombre	remarques
a.	initiative populaire	3	
b.	projet législatifs (loi fédérale ou arrêté fédéral) émanant du conseil fédéral	24	
c.	co-rapport aux projets du conseil fédéral	4	
d.	examen préalable des initiatives parlementaires	0	
e.	examen préalable des initiatives cantonales	1	
f.	élaboration d'un projet (iv. pa., iv. ct., iv. com.)	0	
g.	projet de l'autre conseil (iv.pa. élaboré par une commission de l'autre conseil)	1	
h.	interventions de la commission	4	<i>2 motions / 1 postulat / 1 recommandation</i>
i.	motion de l'autre conseil	4	
j.	pétition	5	
k.	objets internes	62	
l.	examen de mandat de prestation	1	
m.	rapport du Conseil fédéral	7	
	<b>total</b>	<b>116</b>	

### 22 Projets émanant du Conseil fédéral

Les principaux objets à avoir été traités par les CPS sont les suivants:

- Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire. Révision (Armée XXI et armement des soldats suisses à l'étranger)
- Plan directeur d'armée XXI
- Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile
- Plan directeur de la Protection de la population XXI
- Plusieurs arrêtés fédéraux concernant les engagements subsidiaires de l'armée (protection des ambassades, dans le cadre du sommet du G8 et du WEF, prolongation du mandat de la Swisscoy, engagement d'officiers armés en Afghanistan)
- Loi sur le service civil. Révision
- Loi fédérale sur le soutien à l'élimination et à la non prolifération des armes chimiques
- Loi fédérale sur la recapitalisation des entreprises d'armement de la Confédération
- Loi fédérale relative à la coordination de la législation sur les armes, sur le matériel de guerre, sur les explosifs et sur le contrôle des biens

- Programmes d'armement 2000, 2001, 2002 et 2003
- Programmes des constructions militaires 2001, 2002, 2003 et 2004

### **23 Initiatives parlementaires / initiatives de commissions**

La Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats n'a procédé à l'examen préalable d'aucune initiative parlementaire.

### **24 Initiatives des cantons**

La CPS-CE a procédé à l'examen préalable d'une initiative déposée par le Canton de Genève (modification de la Loi sur les armes) à laquelle elle a proposé de ne pas donner suite. Sur la base de cette initiative, elle a déposé une motion qui reprenait en partie les demandes du canton, motion qui a été transmise par les 2 chambres.

### **25 Initiatives populaires**

La CPS-CN a examiné 3 initiatives populaires, l'une demandant une redistribution des dépenses militaires, une seconde demandant la suppression de l'armée et une dernière demandant l'instauration d'un service civil pour la paix. Dans les 3 cas, elle a proposé de rejeter l'initiative.

### **26 Autres activités**

Outre les affaires qui lui ont été transmises par les Bureaux des Chambres, la commission de politique de sécurité du Conseil national, en vertu de l'article 10, 2e al. lettre b et c RCDE (cf. point 1), a traité divers problèmes d'actualité relevant de son domaine de compétences. En résumé, la liste de ces activités comprend:

- 1 conférence internationale à Montreux dans le cadre de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (2 au 4 mars 2000) et consacrée à la participation de militaires aux opérations civiles et humanitaires,
- 6 séries d'auditions d'experts à huis clos. Ces auditions ont été consacrées aux thèmes suivants:
  - engagement de l'armée dans le cadre du G8
  - situation dans le corps des gardes-frontière
  - armée XXI
  - protection de la population XXI
  - armement des soldats suisses à l'étranger
  - rapport sur la politique de sécurité 2000
- plusieurs consultations dans le cadre de la participation du Parlement à la politique étrangère selon art. 47<sup>bis</sup>a LREC, en relation avec les dossiers suivants :
  - future politique de sécurité
  - question de l'armement de troupes suisses engagées à l'étranger, et de la coopération en matière d'instruction
  - partenariat pour la paix

- 1 visite à la Swisscoy dans le camp de Suva Reka (2 et 3 mai 2001)
- la visite des centres de Genève (Centre de politique de sécurité et Centre de déminage humanitaire), la visite du pavillon « sécurité dans l'ouverture » dans le cadre d'Expo.02, la visite au siège du World Economic Forum à Genève la visite du Centre de formation des cadres contractuels et la visite de l'installation de tir souterraine de Lungern ;
- 1 consultation relative aux mandats de prestations attribués aux offices fédéraux en vertu de l'article Art. 44 LOGA (Organe d'exécution du service civil),
- plusieurs rencontres avec des délégations étrangères (principalement en provenance des Balkans) ainsi que des contributions à des activités PfP (participation de délégations au cours intitulé « contrôle démocratique des forces armées » organisé par le DDPS),
- participation régulière de délégations des commissions (en règle générale, les présidents ou les vice-présidents) aux travaux de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (participation aux deux sessions annuelles ainsi qu'à divers séminaires),
- des rencontres entre le Président de la CPS-CE et les ministres de la défense étrangers hôtes du chef du DDPS.
- la CPS-CE effectue en principe chaque année une visite à la troupe selon une pratique bien établie et qui a fait ses preuves. Le but de ces visites est d'une part de prendre la température sur le terrain et de pouvoir discuter directement avec les militaires (cadres de milice, militaires professionnels, soldats ou recrues) et d'autre part de pouvoir constater de visu comment sont introduits les systèmes d'armes ou l'équipement personnel décidés par le parlement ou comment fonctionnent les installations pour lesquelles les crédits ont été approuvés par les Chambres fédérales.

Outre les activités mentionnées ci-dessus, la CPS-CE a procédé à l'examen de plusieurs autres objets (appelés affaires internes). La commission a ainsi assuré le "Suivi régulier de l'évolution sociale et politique" dans leur domaine d'activité (art. 10, 2e al. lettre b RCDE). Ces objets ont, pour certains, eu trait à des textes de loi en gestation, à des évaluations de textes législatifs examinés par le passé au sein de la commission ou plus simplement à des questions d'intérêt dans les domaines d'activités des CPS.

### **3 Composition de la commission, sous-commissions**

#### **31 Présidence**

Président session d'hiver 2001 - session d'hiver 2003:

Hans Hess (PRD)

Vice-président session d'hiver 2001 - session d'hiver 2003:

Theo Maissen (PDC)

Président session d'hiver 1999 - session d'hiver 2001:

Pierre Paupe (PDC)

Vice-président session d'hiver 1999 - session d'hiver 2001:  
Fritz Schiesser (PRD)

### **32 Membres de la commission**

Composition de la commission à partir de la session d'hiver 1999:  
Paupe, Schiesser, Béguelin, Bieri, Bürgi, Frick, Fünfschilling, Hess Hans, Langenberger,  
Maissen, Merz, Reimann, Schmid Carlo, Wenger

Il est à relever que la commission n'a connu qu'un changement depuis le début de la 46<sup>ème</sup> législature: Monsieur Bürgi a remplacé M. Wenger

### **33 Sous-commission / délégation**

La commission a institué trois sous-commissions chargées de préparer et d'accompagner les travaux liés à la réforme Armée XXI:

sous-commissions «Plan directeur Armée XXI» (en 2001):

SC 1: *Béguelin*, Merz, Paupe, Schiesser

SC 2: *Frick*, Bürgi, Hans Hess, Schmid Carlo

sous-commission «Structures de conduite d'Armée XXI» (été 2002):

*Frick*, Bieri, Bürgi Hess, Hans

### **4 Nombre de séances nécessaires**

Ces travaux ont exigé au total 35 séances (non compris les séances organisées en période de session, ni les séances de sous-commissions, ni le voyage au Kosovo, ni les visites à la troupe), équivalant à 51 jours de séance ou 240 heures (soit près de 4,7 heures par jour de séance en moyenne). Rappelons à titre comparatif qu'en 2000, la commission s'est réunie 12 jours, en 2001 12 jours, en 2002 15 jours et en 2003 12 jours.

### **5 Remarques sur les travaux de la commission**

Le travail des commissions de politique de sécurité se distingue en temps normal par le volume relativement peu élevé des objets émanant du Conseil fédéral. La seconde moitié de la législature a cependant été marquée par la révision de fonds en comble de la législation militaire, de la législation en matière de protection civile ainsi que de celle sur le service civil. L'examen des différents projets a occupé la commission durant toute l'année 2002.

De plus, selon une pratique désormais bien établie, la CPS-CE s'est intéressée de très près à l'actualité dans ses domaines de compétences. De fait, le nombre des affaires internes a été maintenu à un niveau élevé. Par ailleurs, elle a maintenu une grande diversification de ses activités (auditions, lettres à des conseillers fédéraux, visites à l'étranger, etc.). Dans ce contexte, une coordination aussi étroite que possible des activités

entre la commission du national et celle des Etats, dans la mesure où celle-ci était souhaitée par les deux commissions, est essentielle; ceci a permis de rationaliser les efforts et les ressources et d'obtenir un effet maximal aux propositions faites par les CPS.

## 51 Examen des objets émanant du Conseil fédéral

Parmi les objets émanant du Conseil fédéral, plusieurs remarques peuvent être faites :

- ◆ La révision complète de la législation militaire, de la législation en matière de protection civile ainsi que de celle sur le service civil a occupé la CPS-CE durant toute l'année 2002. En tant que commission du Conseil prioritaire, la CPS-CE a procédé à une série d'auditions et a institué une sous-commission chargée d'approfondir les structures de commandement de l'armée XXI. Si l'examen de cette réforme a pu être menée à terme de manière efficace, ceci est également dû au fait que la commission a depuis 1996 déjà accompagné très étroitement les travaux d'élaboration des différents projets. Sur proposition des CPS, un article 149b prévoyant que le Conseil fédéral consulte les commissions parlementaires compétentes avant d'introduire des modifications fondamentales dans les domaines de l'instruction, de l'engagement ou de l'organisation de l'armée a été introduit dans la loi militaire. Cet article doit garantir que les commissions puissent accompagner de près la mise en œuvre d'armée XXI, voire les modifications à apporter dans le futur.
- ◆ Une première révision de la loi militaire avait été mise sous toit durant la première moitié de la législature. Elle prévoyait la possibilité d'armer les soldats suisses engagés pour des missions à l'étranger ainsi que la possibilité de conclure des accords de coopération en matière d'instruction militaire avec des partenaires étrangers. La CPS-CE lui a consacré plusieurs séances. La solution de compromis mise au point par la CPS-CN et la CPS-CE a probablement contribué à l'acceptation de cette modification par le peuple, le 10 juin 2001.
- ◆ Durant la législature écoulée, la CPS-CN a été amenée à approuver à plusieurs reprises des engagements subsidiaires de l'armée en Suisse (protection des ambassades, appui dans le cadre du sommet du G8 et du WEF), ainsi que des engagements à l'étranger (prolongation du mandat de la Swisscoy, engagement d'officiers armés en Afghanistan). Si les mécanismes d'approbation n'ont pas posé de problème, il est apparu que la législation actuelle prévoit des critères d'autorisation assez rigides (en Suisse : 2000 hommes ou engagement durant plus de semaines, à l'étranger : 100 hommes ou engagement durant plus de 3 semaines). C'est ainsi que la commission a été amenée à examiner le déploiement de deux officiers armés en Afghanistan. Si la question se pose de savoir jusqu'où est-il souhaitable d'aller en matière de délégation de compétences au Conseil fédéral, la procédure actuelle n'est pas satisfaisante et il conviendra d'examiner si celle-ci ne peut pas être optimisée.

Pour le reste, les commissions de politique de sécurité sont confrontées à deux types d'objets récurrents (programme d'armement et programme des constructions militaires dénommé immobilier militaire) qui doivent être examinés chaque année. A ce titre, les particularités suivantes peuvent être relevées :

- la CPS-CE a poursuivi la pratique instaurée en seconde moitié de la 45<sup>ème</sup> législature en maintenant autant que cela était possible un point dénommé « question d'armement » à l'ordre du jour de chaque séance. Cette information doit d'une part

permettre de préparer l'examen des futurs programmes et d'autre part permettre d'évaluer la réalisation des projets décidés antérieurement. Par ce biais, la commission se tient au courant de la planification d'armement pour les 10 prochaines années.

- En matière de constructions militaires, le nombre d'objets d'importance a fortement chuté. Néanmoins, depuis la réorganisation du système des constructions de la Confédération (et la mise sur pied d'un message sur l'immobilier militaire), les projets d'un montant inférieurs à 10 millions de francs sont aussi examinés par les CPS. Même s'il occasionne un léger surcroît de travail pour les commissions, ce nouveau système permet une meilleure vue d'ensemble des activités dans le secteur de l'immobilier militaire. Dans ce domaine, on peut encore relever la bonne collaboration avec les commissions des constructions publiques qui prennent position par le biais d'une procédure de co-rapport orale ou écrite et qui, en fonction de l'importance des objets, délèguent des membres lors des visites d'ouvrages.

## **52 Examen préalable des Initiatives parlementaires**

Comme nous l'avons relevé ci-dessus, la commission de politique de sécurité du Conseil des Etats n'a examiné aucune initiative parlementaire durant la période examinée.

## **53 Elaboration de projets de lois et d'arrêtés ("2<sup>ème</sup> phase" des initiatives parlementaires)**

La CPS-CE n'a pas été confrontée à ce cas de figure. En revanche, elle a utilisé les autres moyens prévus par les sections 3 RCDE (interventions parlementaires), à savoir la motion de commission. Dans les deux cas, ses interventions ont été couronnées de succès. C'est ainsi que c'est sur intervention de la CPS-CE que la question de l'impact des ventes de Swisscom sur les intérêts de sécurité nationaux (lorsque Swisscom vend une partie de son infrastructure à des firmes suisses ou étrangères) a été débattue au Parlement. Le Conseil fédéral a reçu mandat de veiller à ces intérêts dans le futur. Dans un autre domaine, elle a obtenu que le Conseil fédéral mette en chantier de manière prioritaire la loi sur les armes.

## **54 Suivi régulier de l'évolution sociale et politique" (art. 15, 2e al. lettre b RCN)**

C'est un domaine où les commissions de politique de sécurité ont été très actives, ceci malgré une augmentation du volume et de la complexité des objets émanant du Conseil fédéral en seconde partie de législature. Ce suivi a permis aux CPS de remplir parfaitement leur rôle dans ce domaine et d'être un interlocuteur de poids vis-à-vis de l'administration. Cette situation a parfois permis aux CPS d'intervenir très tôt dans le processus (par exemple dans le cadre de la réforme Armée XXI) et de pouvoir dès le départ donner quelques jalons aux travaux. La liste des affaires internes montre que la totalité des domaines de compétences des CPS ont fait l'objet d'un examen régulier. Une coordination aussi grande que possible a été effectuée entre les deux commissions.

## **55 Coordination avec les autres commissions**

La coopération avec les autres commissions de l'Assemblée fédérale peut être jugée de manière positive. Les commissions de politique de sécurité ayant développé un grand nombre d'affaires internes, il était quasi-immanquable qu'elles allaient traiter de sujets également abordés dans d'autres commissions :

C'est tout particulièrement le cas des commissions de gestion. Des thèmes tels que, les services de renseignement, l'exportation du matériel de guerre, l'extrémisme au sein de l'armée, le choix des cadres militaires, les contrôles de sécurité ou les projets Satos et Onyx ont fait l'objet de travaux dans les deux commissions. Les commissions de politique de sécurité se sont efforcées de ne pas dépasser leurs domaines de compétences et de se limiter à l'examen de ces objets sous l'angle de la politique de sécurité et militaire.

L'échange d'information entre les commissions a par ailleurs bien fonctionné.

Cette remarque s'applique également aux commissions des finances (budget d'armement et immobilier militaire), des constructions publiques (immobilier militaire), des affaires étrangères (promotion civile de la paix), de la science et de l'éducation (Expo.02), de la sécurité sociale et de la santé publique (allocations pour pertes de gain) et des affaires juridiques (sécurité intérieure).

Pour terminer, les CPS-CN ont collaboré étroitement à l'élaboration de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur ses délégations.

## **56 Participation du Parlement en matière de politique extérieure**

La politique de sécurité ayant une forte composante extérieure, les CPS ont également été très active dans ce domaine.

C'est ainsi qu'une délégation mixte des CPS s'est rendue au Kosovo les 2 et 3 mai 2001 afin de voir sur le terrain comment fonctionnait la Swisscoy, mais aussi comment s'intégrait cette unité dans l'engagement global de notre pays dans la région. Par ailleurs, plusieurs délégations réduites (souvent les présidents des CPS ou d'autres membres de la commission) se sont rendues dans les Balkans, notamment auprès des bérets jaunes à Sarajevo, mais aussi en Albanie et au Kosovo.

Outre ces visites, les activités ont été multiples. Les plus importantes ont été :

- la participation aux travaux de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Notre Parlement est membre associé auprès de cette Assemblée depuis la fin mai 1999. Ce statut permet à la délégation de participer plus activement aux travaux et a pleinement rempli les attentes. Suite à la décision de la Conférence de coordination des deux Chambres du printemps 2002, la délégation est désormais composée de quatre membres (présidents et vice-présidents des deux CPS). Cette situation permet de couvrir de manière optimale les travaux de l'Assemblée. La délégation auprès de l'AP OTAN deviendra une délégation permanente dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance du Parlement sur ses délégations;
- l'organisation d'une conférence internationale à Montreux du 2 au 4 mars 2000 et consacrée à la participation de militaires aux opérations civiles et humanitaires;
- une information régulière de la part des départements concernés (DFAE et DDPS) sur des sujets d'actualité ayant trait à la politique de sécurité en Europe et dans le monde. Là aussi la coordination avec les commissions de politique extérieure peut être jugée de manière satisfaisante.

Cet accroissement des activités extérieures des commissions de politique de sécurité s'est parfois heurté à deux facteurs, à savoir d'une part la relative disponibilité des membres des CPS (qui sont des parlementaires de milice) et d'autre part une barrière linguistique, le réservoir de parlementaires parlant l'anglais étant restreint. Un effort devrait être entrepris dans ce domaine, surtout si l'on songe que ce genre d'activité devrait s'accroître.

## **6 Thèmes importants qui seront examinés pendant la 47<sup>ème</sup> législature 2003 – 2007**

(selon état actuel des connaissances actuelles)

- Loi sur les armes. Révision
- Programmes d'armement
- Programmes des constructions militaires
- Contrôle parlementaire des services de renseignement
- Mise en œuvre de Armée XXI (consultations dans le cadre du nouvel article 149b de la loi militaire
- Planification financière et incidences sur l'appareil de défense
- Planification des acquisitions d'armement
- Question de l'obligation de servir
- Projet USIS et sécurité intérieure
- Engagements subsidiaires de l'armée
- Participation aux travaux de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN