



23.446

Initiative parlementaire
Sous-commission permanente des questions européennes de
la Commission de politique extérieure du Conseil national
Rapport de la Commission de politique extérieure du Conseil national

du 19 juin 2023

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification du règlement du Conseil national, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

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

19 juin 2023

Pour la commission :

Le président, Franz Grüter

Rapport

1 Genèse du projet

Lors de ses séances des 19 octobre et 9 novembre 2020, la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) a discuté de la suite de la procédure relative à l'accord institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne (UE). Étant donné que le Conseil fédéral devait statuer peu après sur l'accord, la CPE-N a alors décidé d'instituer une sous-commission intitulée « Garantie des droits de participation et de décision du Parlement, du peuple et des cantons lors de la mise en œuvre de l'accord institutionnel ». La commission constatait à ce moment-là que le Conseil fédéral n'avait encore rien entrepris pour mettre en œuvre les droits de participation du Parlement. Sur la base de l'avis du gouvernement relatif à la motion 19.3170 « Création d'une base légale garantissant que le Parlement, le peuple et les cantons seront consultés et pourront se prononcer lors de la mise en œuvre de l'accord institutionnel »¹, la CPE-N estimait cependant qu'il y avait lieu d'élaborer rapidement des droits de participation concrets pour l'Assemblée fédérale. La sous-commission devait examiner cette question parallèlement aux négociations finales relatives à l'accord institutionnel et se pencher sur des possibilités de réglementations légales.

Le 26 mai 2021, le Conseil fédéral a décidé de rompre les négociations entre la Suisse et l'UE, qui avaient duré sept ans ; celles-ci ont donc pris fin sans aboutir à un résultat. À sa séance du 2 juin 2021, la sous-commission s'est demandé si elle devait poursuivre ou non ses travaux dans ce contexte. Afin de les poursuivre, elle avait besoin d'un mandat modifié prévoyant qu'elle s'occuperait dès lors de la garantie des droits de participation et de décision du Parlement dans le cadre des accords existants avec l'UE et de leur éventuel développement. La sous-commission a discuté d'une proposition en ce sens, qu'elle a adoptée par 3 voix contre 2. La majorité était d'avis que le mandat de la sous-commission devait être modifié ainsi, tandis que la minorité plaidait pour que la sous-commission mette fin à ses travaux. Le 24 juin 2021, la CPE-N s'est penchée sur ce mandat modifié et l'a adopté par 14 voix contre 7 et 0 abstention. La sous-commission a alors pris le nom de « Reprise du droit européen. Droits de participation du Parlement ».

Après avoir consulté différents spécialistes issus des milieux scientifiques, du secrétariat général de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et du Bundes-

¹ Texte de la motion déposée : « Le Conseil fédéral est chargé, s'il en vient à signer l'accord institutionnel avec l'Union européenne (UE), de soumettre au Parlement, en sus de l'accord, une base légale qui, d'une part, définira sur le plan juridique le processus démocratique applicable pour la reprise dynamique du droit européen et, d'autre part, garantira que le Parlement, le peuple et les cantons soient consultés. »

tag², la sous-commission est parvenue à la conclusion que, malgré l'échec des négociations relatives à l'accord institutionnel, il était nécessaire de prendre des mesures concernant la reprise du droit européen, compte tenu des accords bilatéraux existants. La sous-commission pensait en particulier à la reprise du droit dans le cadre de l'accord d'association à Schengen et de l'accord sur le transport aérien. Sur la base des travaux qu'elle avait effectués jusqu'alors, elle a procédé à une analyse approfondie des procédures existant en matière de reprise du droit européen et a étudié les possibilités de participation du Parlement. Elle s'est concentrée sur la reprise des dispositions juridiquement contraignantes (*hard law*) et a notamment abordé les questions du droit de participation étendu (*decision shaping*) – crucial pour les États non membres – et des ressources des Services du Parlement s'agissant d'une éventuelle représentation à Bruxelles.

Lors de sa séance du 19 septembre 2022, la sous-commission a examiné plus avant, avec des représentants et représentantes de l'administration fédérale, le fonctionnement concret des accords de Schengen et de Dublin et de l'accord sur le transport aérien. Elle s'est alors enquis des possibilités de participation ainsi que des processus de définition des positions et de prise de décision prévus dans le cadre de ces accords. La sous-commission en a conclu qu'il fallait améliorer la transmission d'informations au Parlement afin de renforcer les droits de participation de ce dernier. Le 3 mai 2023, elle a décidé, par 5 voix contre 1, de soumettre à la CPE-N une proposition en vue de l'élaboration d'une initiative de commission portant sur l'institution d'une sous-commission permanente des questions européennes.

À sa séance du 19 juin 2023, la commission a adopté le projet ci-joint à l'intention de son conseil par 17 voix contre 5.

2 Contexte

2.1 Mesures à prendre et objectifs

En dépit de l'échec des négociations relatives à l'accord institutionnel, il y a lieu de prendre des mesures dans le domaine de la participation parlementaire, en vue de procédures similaires de reprise du droit européen, en particulier pour ce qui est de l'application de l'accord d'association à Schengen, de l'accord sur le transport aérien (traité d'intégration partielle) ou de la participation à des entreprises communes de l'UE. Il est impératif qu'un organe parlementaire puisse suivre plus activement et de manière approfondie les développements juridiques qui se présentent

² La sous-commission a auditionné les spécialistes ci-après lors de ses travaux : le professeur Matthias Oesch, de l'Université de Zurich, Martin Graf, anciennement secrétaire des Commissions des institutions politiques, Henri Gétaz, secrétaire général de l'AELE, Andri Luthersson, secrétaire général adjoint de l'AELE, Brit Helle, directrice de la section Marché intérieur au secrétariat de l'AELE, Heribert Hirte, député au Bundestag et membre de la commission des affaires de l'Union européenne ainsi que président de la sous-commission du droit européen, Marcel Kägi, vice-directeur et coresponsable de la division Stratégie et politique aéronautique, OFAC, Marian Schulte-Orlet, collaborateur scientifique Droit et affaires internationales, OFAC, et Bernard Dubey, chef de l'unité Droit européen et coordination Schengen/Dublin, OFJ.

dans l'Union européenne et qui revêtent une importance pour la Suisse. Dans ce contexte, la sous-commission « Reprise du droit européen. Droits de participation du Parlement » a examiné plusieurs options avant de fixer son choix, par 5 voix contre 1, sur une sous-commission permanente des questions européennes de la CPE-N. Par souci de simplicité, cet organe ne sera pour l'instant introduit qu'au Conseil national. Le Conseil des États est libre de se doter d'une sous-commission homologue ou de proposer ultérieurement que soit instituée une sous-commission commune aux deux conseils.

Par rapport à une commission, une sous-commission présente l'avantage de pouvoir travailler en petit comité, et donc plus efficacement. Par ailleurs, la confidentialité et la protection des informations sensibles sont mieux garanties (cf. art. 150, al. 3, de la loi sur le Parlement [LParl]³), ce qui favorise un échange ouvert et constructif avec l'administration fédérale. Les problèmes délicats sur le plan politique sont plus susceptibles d'être traités de manière objective. Enfin, une sous-commission peut se réunir plus régulièrement et de façon plus souple, selon le rythme des développements du droit européen, et suivre plus rapidement et directement l'évolution du droit et les projets de l'UE.

2.2 Options examinées et solution retenue

À sa séance du 16 janvier 2023, la CPE-N a discuté de plusieurs modèles destinés à renforcer le suivi parlementaire des développements du droit européen qui sont pertinents pour la Suisse. Elle a notamment examiné les options suivantes, préalablement étudiées par sa sous-commission :

a) Commission Europe

La sous-commission s'était penchée sur la possibilité de créer une nouvelle commission thématique (« Commission Europe »). Cette idée a rapidement été rejetée. Étant donné que la politique européenne est un dossier central des Commissions de politique extérieure (CPE), les attributions d'une nouvelle commission des affaires européennes se recouperaient avec celles des CPE. Il serait difficile de délimiter les tâches de la « Commission Europe » et des CPE, et ces dernières pourraient se voir privées d'un pan important de leur domaine de compétence. De plus, lorsque l'on compare la dynamique de la législation européenne et le rythme des séances des CPE, force est de constater qu'une « Commission Europe » n'aurait pas non plus la souplesse nécessaire, en termes de calendrier, pour suivre effectivement les développements juridiques de l'UE.

b) Délégation AELE/UE

La sous-commission avait examiné l'éventualité d'un transfert du suivi des développements du droit européen à la Délégation AELE/UE, option qu'elle a également rejetée. Aux yeux de la sous-commission, en effet, un organe ne pourrait pas se charger seul des tâches assumées jusqu'alors par la Délégation AELE/UE et des tâches supplémentaires relatives à la question de la participation du Parlement. En

³ RS 171.10

outre, l'échange d'informations entre la CPE-N et une sous-commission composée de membres de celle-ci peut être garanti plus facilement. Il n'en reste pas moins que les recoupements avec la Délégation AELE/UE ont de l'importance. La possibilité dont dispose la délégation de participer au Comité parlementaire mixte de l'Espace économique européen (EEE) crée, en son sein, une dynamique considérable en matière d'information sur les politiques de l'UE pertinentes pour l'EEE et sur les différentes évolutions du droit communautaire. Les membres de la délégation reçoivent la grande majorité des informations relatives aux développements du droit de l'UE lors des rencontres du Comité parlementaire mixte de l'EEE, où ils ont le statut d'observateurs. Durant celles-ci, les délégations parlementaires des pays de l'EEE sont informées des développements du droit et ont la possibilité de participer au processus de décision de l'EEE au moyen de rapports ou de résolutions. En sa qualité d'observatrice, la délégation suisse n'est toutefois que tolérée à ces rencontres. Par ailleurs, il importe que l'Assemblée fédérale suive les développements du droit européen en recourant principalement à ses propres sources d'information, telles que l'administration fédérale ou des spécialistes en la matière, et qu'elle évite ainsi de dépendre de la bonne volonté du Comité parlementaire mixte de l'EEE.

c) Sous-commission permanente des questions européennes de la CPE-N

La sous-commission « Reprise du droit européen. Droits de participation du Parlement » avait examiné la possibilité d'instituer une sous-commission permanente des questions européennes sur le modèle des sous-commissions permanentes des Commissions de gestion et des Commissions des finances. Elle a basé ses réflexions sur un modèle créé en vue d'une éventuelle adhésion à l'EEE, qui avait été intégré au règlement du Conseil national (RCN, RS 171.13) le 4 octobre 1991. L'examen du 19 septembre 2022 a clairement montré que cette approche permettrait de résoudre la question du suivi du développement du droit de l'UE. Par rapport à une délégation classique, une telle sous-commission a l'avantage de pouvoir déclencher un processus législatif par l'intermédiaire de sa commission et de disposer, par son entremise, de l'ensemble des instruments parlementaires. De plus, le travail au sein d'une sous-commission se déroule dans un cadre favorisant la confiance. Les problèmes délicats sur le plan politique sont ainsi plus susceptibles d'être traités de manière objective. Enfin, la sous-commission pourrait se réunir spontanément et suivre ainsi au plus près le développement du droit et les projets au sein de l'UE.

Cette « Sous-commission des questions européennes » suivra le développement du droit dans le cadre des accords bilatéraux d'accès au marché, des accords d'association – notamment à Schengen et Dublin – et de la participation de la Suisse au sein d'agences et de programmes de soutien européens communs. Elle rendra compte de ses travaux à la CPE-N. À supposer que les conclusions de la sous-commission se rapportent au domaine de compétence d'autres commissions thématiques, ces dernières en seront informées par la CPE-N.

Il s'agira de créer des synergies entre la Délégation AELE/UE et cette sous-commission, par exemple en veillant à ce que certains membres siègent dans ces deux organes. Le fait que la Délégation AELE/UE est en contact avec des personnes rattachées au Parlement européen, à l'administration de l'UE et à la Commission européenne devrait être pris en compte dans les travaux de la sous-commission. Il

est très important que les informations puissent circuler en permanence entre ces deux organes.

Se fondant sur ces considérations, la CPE-N a chargé sa sous-commission « Reprise du droit européen. Droits de participation du Parlement », le 16 janvier 2023, de préparer une proposition en vue de l'élaboration d'une initiative de commission portant sur l'institution d'une sous-commission permanente des questions européennes de la CPE-N.

3 Grandes lignes du projet

La Sous-commission permanente des questions européennes suit les développements juridiques qui se préparent dans l'UE et qui revêtent une importance pour la Suisse, et fait régulièrement rapport à la commission. Elle s'enquiert auprès de l'administration fédérale des projets législatifs en cours au sein de l'UE et peut faire appel à des spécialistes externes sur des questions spécifiques.

Elle organise son travail avec souplesse, en fonction des besoins liés aux développements juridiques qui s'annoncent dans l'UE et qui sont importants pour la Suisse. Elle tient la commission régulièrement informée de l'évolution du droit européen. Conformément à l'art. 152, al. 2, LParl, celle-ci informe à son tour les autres commissions thématiques si des développements majeurs se dessinent dans leur domaine de compétence.

La sous-commission a pour mandat de suivre les évolutions du droit de l'UE. La recherche d'informations et leur transmission à la CPE-N jouent un rôle central à cet égard. Dans un premier temps, la sous-commission aura pour tâche principale de s'entretenir avec l'administration fédérale afin de s'informer des projets législatifs en cours au sein de l'UE. La sous-commission permanente travaille sur mandat de la CPE-N. Elle bénéficie du droit à l'information prévu à l'art. 150, al. 1, LParl pour les sous-commissions instituées par les commissions. Elle n'informe pas directement le public de ses activités, qui sont communiquées par les canaux usuels de la CPE-N.

À supposer que les relations entre la Suisse et l'UE se renouvellent à travers un nouvel accord – quelle qu'en soit la forme – et que le droit se développe de manière particulièrement dynamique, la sous-commission devra intensifier le rythme de ses séances. Le cas échéant, il n'est pas exclu que, pour remplir sa mission, elle doive rechercher des sources d'information supplémentaires au sein de l'UE, ce qui impliquerait des déplacements. En d'autres termes, une dynamisation de la reprise du droit européen nécessiterait des ressources et des instruments supplémentaires pour l'obtention d'informations par la sous-commission.

La sous-commission permanente se compose d'un membre de chaque groupe parlementaire, car il importe que tous les groupes disposent du même niveau d'information. On peut par conséquent s'écarter de la clé de répartition actuelle (art. 43, al. 3, LParl). La sous-commission récolte des informations et les traite à l'intention de la CPE-N. Celle-ci édictera des principes d'action dans lesquels elle

décriera précisément la composition, le mandat et les compétences de la sous-commission permanente.

4 Commentaire des dispositions

4.1 Règlement du Conseil national

Art. 14, al. 4, RCN

Ce nouvel alinéa consacre l'institution de la Sous-commission permanente des questions européennes de la CPE-N. Il prévoit que celle-ci se tiendra informée des développements juridiques qui se préparent dans l'UE et qui revêtent une importance pour la Suisse, et précise qu'elle fera régulièrement rapport sur cette question à la commission.

5 Conséquences

5.1 Conséquences en matière de finances et de personnel

La modification proposée à l'art. 14 RCN appelle à terme une augmentation des ressources humaines au sein du secrétariat des CPE. Si l'on part du principe que la sous-commission devra siéger environ quatre demi-journées en 2024, ce besoin initial pourra être couvert au moyen des ressources dont dispose actuellement le secrétariat.

Pour la suite, une augmentation des ressources en personnel en prévision de l'année 2025 devra être enregistrée au plus tard à la fin janvier 2024, dans le cadre du processus budgétaire ordinaire. Cette procédure (annonce en janvier pour le budget de l'année qui suit) s'appliquera également aux années suivantes à supposer qu'il ne soit pas nécessaire d'augmenter les ressources pour 2025.

Si le rythme des séances de la sous-commission vient à s'intensifier – dans la perspective notamment d'un éventuel accord entre la Suisse et l'UE et d'une dynamisation de la reprise du droit –, il y a lieu de prévoir pour les Services du Parlement une augmentation des ressources scientifiques équivalant à 0,5 poste à plein temps.

Considérant qu'il faudra probablement quatre demi-journées de séance en 2024, la hausse des indemnités journalières en découlant pourra être financée sur le budget existant. Au cas où l'activité de la sous-commission s'intensifierait considérablement, il faudrait suivre la procédure budgétaire ordinaire s'agissant de l'augmentation des indemnités journalières.

6 Aspects juridiques

6.1 Renonciation à une procédure de consultation

En vertu de l'art. 3a de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (RS 172.061), il est possible de renoncer à une procédure de consultation lorsque « le projet porte principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales ou sur la répartition des compétences entre autorités fédérales ». Cette condition est remplie en l'occurrence.

6.2 Traitement uniquement au Conseil national

Selon l'art. 36 LParl, chaque conseil se donne un règlement qui précise son organisation et les règles de procédure. Une initiative parlementaire visant à modifier le règlement de l'un des conseils n'est traitée que par le conseil concerné. Dès que l'initiative est adoptée par la commission, elle se retrouve en deuxième phase de traitement : l'élaboration d'un projet d'acte peut alors commencer⁴.

En vertu de l'art. 53 RCN, on peut renoncer à une deuxième lecture du projet de modification du règlement étant donné que la modification concernée est de portée mineure.

⁴ Cf. 20.408 Iv. pa. Bureau CE. Adaptations du règlement du Conseil des États en vue des délibérations ayant lieu dans un autre bâtiment que le Palais du Parlement, 20.409 Iv. pa. Bureau CN. Adaptations du règlement du Conseil national en vue des délibérations ayant lieu dans un autre bâtiment que le Palais du Parlement, 20.435 Iv. pa. Bureau CE. Adaptations du règlement du Conseil des États en vue des délibérations ayant lieu dans un autre bâtiment que le Palais du Parlement (II).



Règlement du Conseil national (RCN)

Projet

(Sous-commission permanente des questions européennes de la Commission de politique extérieure du Conseil national)

Modification du ...

Le Conseil national,

vu le rapport du 19 juin 2023 de la Commission de politique extérieure du Conseil national¹,

vu l'avis du ... du Conseil fédéral²,

arrête:

I

Le règlement du 3 octobre 2003 du Conseil national³ est modifié comme suit:

Art. 14, al. 4

⁴ La Commission de politique extérieure institue une sous-commission permanente des questions européennes. Celle-ci se tient informée des développements juridiques qui se préparent dans l'Union européenne et qui revêtent une importance pour la Suisse, et fait régulièrement rapport à la commission.

II

Le Bureau du Conseil national fixe la date de l'entrée en vigueur.

¹ FF 2023 ...

² FF 2023 ...

³ RS 171.13

