



23.476

Initiative parlementaire
Prise en compte de tous les groupes parlementaires dans les
délégations permanentes selon l'ORInt

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national

du 10 novembre 2023

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification du règlement du Conseil national.

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

10 novembre 2023

Pour la commission:

Le président, Marco Romano

Condensé

La répartition actuelle des sièges au sein des délégations internationales de l'Assemblée fédérales (délégations permanentes auprès d'assemblées parlementaires internationales et délégations permanentes chargées des relations avec les parlements des Etats limitrophes) ne permet pas à tous les groupes parlementaires d'y être représentés de manière adéquate. Une modification du règlement du Conseil national doit permettre une répartition plus équitable des sièges, en prévoyant que la clé de répartition entre les groupes sera appliquée non plus à chaque délégation de manière séparée, mais à l'ensemble des sièges revenant au Conseil national au sein des délégations internationales.

Rapport

1 Genèse du projet

Par lettre du 19 septembre 2023 adressée à la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N), le bureau du Conseil national demande à celle-ci d'examiner la question de la représentation des groupes dans les délégations internationales permanentes de sorte à ce que tous les groupes au Conseil national soient représentés dans celles-ci. Il prie la CIP de proposer une modification des bases légales nécessaires de manière à ce que le Conseil national puisse traiter l'objet au début de la session d'hiver 2023, afin que le nouveau mode de calcul puisse entrer en vigueur au début de la nouvelle législature.

Par décision du 10 novembre 2023, la CIP-N a donné suite à la proposition du bureau et a adopté l'initiative de commission 23.476 par 15 voix contre 7 et 2 abstentions. Elle a simultanément adopté au vote sur l'ensemble, également par 15 voix contre 7 et 2 abstentions, le présent projet de modification du règlement du Conseil national mettant en œuvre cette initiative. S'agissant des conséquences du projet, la commission s'est basée sur des chiffres provisoires pour la 52^e législature. Les chiffres définitifs seront fournis ultérieurement aux membres du conseil. Une minorité Fischer Benjamin propose de ne pas entrer en matière sur le présent projet, pour des motifs formels et matériels. Sur le plan matériel, la minorité considère que, pour les délégations prises individuellement, le présent projet s'écarte à tort du principe de proportionnalité afin de favoriser la représentation des petits partis. Sur le plan formel, la minorité, ainsi que les membres de la commission qui se sont abstenus, regrettent que la commission ait été saisie aussi tard par le bureau, la contraignant à un exercice urgent que les circonstances ne justifient pas, et relèvent que, dans ces conditions, le bureau aurait tout aussi bien pu élaborer lui-même le projet.

2 Contexte

Délégations concernées

Les délégations concernées sont les délégations permanentes mentionnées aux art. 2, 2a et 4 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les relations internationales du Parlement (ORInt)¹, à savoir :

- D'une part les délégations permanentes auprès d'assemblées parlementaires internationales ainsi que de l'OCDE :
 - o l'Union interparlementaire (UIP) (art. 2, let. a, ORInt);
 - o l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (AP-CdE) (art. 2, let. b, ORInt);
 - o le Comité parlementaire de l'Association européenne de libre-échange (CP AELE/UE) (art. 2, let. c, ORInt);

¹ RS 171.117

- l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) (art. 2, let. d, ORInt);
 - l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE) (art. 2, let. e, ORInt);
 - l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (AP-OTAN) (art. 2, let. f, ORInt) ;
 - l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (DP-OCDE) (art. 2a ORInt).
- D'autre part les délégations permanentes chargées des relations avec les parlements des Etats limitrophes :
- la délégation pour les relations avec le Bundestag de l'Allemagne (art. 4, let. a, ORInt);
 - la délégation pour les relations avec le Parlement autrichien (art. 4, let. b, ORInt);
 - la délégation pour les relations avec le Parlement français (art. 4, let. c, ORInt);
 - la délégation pour les relations avec le Parlement italien (art. 4, let. d, ORInt);
 - la délégation pour les relations avec le Landtag du Liechtenstein (art. 4, let. e, ORInt).

Répartition des sièges au sein des délégations permanentes de l'Assemblée fédérale selon l'ORInt : pratique actuelle

A l'heure actuelle, le bureau de chaque conseil désigne les membres des délégations permanentes de l'Assemblée fédérale (art. 43, al. 1, de la loi sur le Parlement [LParl]², en relation avec art. 12 du règlement du Conseil national [RCN]³ et art. 9 du règlement du Conseil des États [RCE]⁴). Ainsi, les sièges au sein des délégations permanentes auprès d'assemblées parlementaires internationales, y compris les sièges des remplaçants, sont attribués aux groupes selon la clé de répartition utilisée pour « les commissions spéciales (par exemple commission chargé de l'examen du programme de la législature avec 25 sièges) et les sous-commissions ainsi que pour les sièges revenant au Conseil national au sein des commissions de l'Assemblée fédérale, des commissions communes aux deux conseil et des délégations » (voir tableau 1, ci-dessous). Il en va de même pour la répartition des sièges au sein des délégations permanentes chargées des relations avec les parlements d'autres États. À noter que les membres des délégations sont nommés pour quatre ans (art. 17 RCN et art. 13 RCE).

² RS 171.10

³ RS 171.13

⁴ RS 171.14

Conformément au droit en vigueur, les délégations se constituent ensuite elles-mêmes : elles désignent donc leurs présidents et décident de la répartition des tâches entre membres titulaires et suppléants (art. 7 ORInt).

Pour la 51^e législature, les délégations sont composées selon la clé de répartition suivante en ce qui concerne le Conseil national (état au 17.12.2019) :

Tableau 1 Répartition des sièges dans les commissions spéciales (par exemple commission chargé de l'examen du programme de la législature avec 25 sièges) et dans les sous-commissions ainsi que des sièges revenant au Conseil national au sein des commissions de l'Assemblée fédérale, des commissions communes aux deux conseil et des délégations (51^e législature).

Groupe		Sièges Commissions/Délégations																	
		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	15	17	19	21	23	25	27
V	55	1	1	1	2	2	3	3	3	3	3	4	5	5	5	6	7	7	8
S	39	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	3	3	4	4	5	5	5
M-CEB	31	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	3	3	3	3	4	4
G	30	-	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3	4	4
RL	29	-	-	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3	4
GL	16	-	-	-	-	-	-	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2

L'application de cette clé de répartition à chaque délégation séparément a pour conséquence que tous les groupes n'y sont pas représentés. En effet, le nombre minimal de sièges pour que tous les groupes soient représentés est de 9. Or, aucune délégation ne compte plus de 8 sièges. A l'heure actuelle, le groupe libéral-radical dispose de 9 sièges au total dans les délégations internationales permanentes, les groupes des VERT-E-S et du Centre de 11 sièges chacun, le groupe socialiste de 12 sièges et le groupe UDC de 20 sièges ; le groupe vert libéral ne dispose d'aucun siège.

Dans sa proposition, le bureau souhaite que la clé de répartition soit appliquée non à chaque délégation séparément, comme c'est le cas actuellement, mais à l'ensemble des sièges à pourvoir au sein des délégations permanentes (sièges du Conseil national).

Une telle solution a déjà été discutée par le bureau en 2012 dans le cadre de l'élaboration de l'ORInt (voir 09.472 é Iv. pa. CPE-CE. Amélioration de l'efficacité et de la coordination des activités internationales de l'Assemblée fédérale) mais on y a finalement renoncé.

A titre de comparaison, une règle similaire a été introduite en 2008 pour la répartition des sièges dans les commissions thématiques. Avant cette modification, le RCN prévoyait que « les sièges des membres des *différentes* commissions » (art. 15, al. 1, let. a) sont répartis entre les groupes de façon proportionnelle. Une minorité de la CIP-N estimait que cette situation constituait une inégalité de traitement entre les groupes et entre leurs membres. C'est pourquoi elle proposait que, « désormais, ce ne soit plus les 25 sièges de chaque commission permanente qui soient répartis entre les groupes de façon proportionnelle, mais l'ensemble des 275 sièges concernés. Cette méthode permettrait de répartir plus équitablement les sièges entre les groupes. Quant aux groupes qui sont aujourd'hui sous-représentés au sein des commissions, soit ceux du PRD et du PS, ils se verraient ainsi attribuer quatre sièges supplémentaires chacun » (Rapport de la CIP-N relatif au projet 07.400 « Droit parlementaire. Modifications diverses », FF 2008 1708). Le Conseil national s'étant finalement prononcé pour cette version de la minorité, la formulation de l'art. 15, al. 1, let. a RCN a été modifiée pour aboutir à la formulation actuelle, qui se réfère à « *l'ensemble des sièges à pourvoir* au sein des commissions permanentes... ».

3 Présentation du projet

Actuellement, les délégations permanentes auprès d'assemblées parlementaires internationales et les délégations chargées des relations avec les parlements des États limitrophes sont composées au Conseil national selon la pratique décrite au ch. 2. Une modification de l'art. 15 RCN permettrait de tenir davantage compte des petits groupes parlementaires. Par ailleurs, certaines assemblées parlementaires internationales, telles que le Conseil de l'Europe, prescrivent explicitement une représentation proportionnelle : chaque Etat membre est libre de choisir le mode de désignation de ses représentants à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), à condition que ceux-ci soient élus ou désignés en son sein par le parlement national ou fédéral. La composition politique de chaque délégation nationale doit

« assurer une représentation équitable des partis ou groupes politiques existant dans leurs parlement » (art. 6.2.a. du règlement de l'APCE)⁵. A noter que le règlement de l'APCE prescrit en outre un nombre minimal de femmes au sein des délégations nationales (art. 6.2.b).

Au lieu de faire la répartition délégation par délégation, tous les sièges revenant aux représentants du Conseil national dans les délégations ainsi que les sièges des remplaçants seront additionnés et la clé de répartition appliquée à ce total. Désormais, ce ne seront donc plus les quelques sièges revenant au Conseil national dans chaque délégation permanente qui seront répartis entre les groupes de façon proportionnelle, mais l'ensemble des 63 sièges concernés. Le nombre de siège à répartir étant plus important, cette méthode permettra de répartir plus équitablement les sièges entre les groupes. En particulier, les plus petits groupes parlementaires auront ainsi une chance d'être représentés au sein de certaines délégations. Cela ne signifie pas que chaque groupe aura un siège garanti dans chaque délégation mais, d'un point de vue global, les plus petits groupes parlementaires auront droit à davantage de sièges dans les délégations. Une fois la clé de répartition appliquée, l'attribution des sièges au sein des différentes délégations (dont le nombre n'est pas modifié) devra faire l'objet d'une négociation entre les groupes.

A l'instar des sièges au sein des commissions, les sièges revenant au Conseil national au sein des délégations permanentes auprès d'assemblées parlementaires internationales et de l'OCDE (membres et suppléants) ainsi que les sièges au sein des délégations chargées de relations avec les parlements des États limitrophes sont additionnés (63 sièges pour le Conseil national). La clé de répartition correspondante est ensuite utilisée.

La délégation auprès de l'OTAN, prévue à l'art. 2, let. f, ORInt, n'est pas prise en compte car sa composition ne laisse que peu de marge de manœuvre. En effet, cette délégation, qui compte deux membres du Conseil national et deux membres du Conseil des États, avec un membre suppléant de chaque conseil, « se compose en règle générale du président et du vice-président des Commissions de la politique de sécurité des deux conseils; les membres suppléants sont en règle générale les anciens présidents de ces commissions » (art. 6, al. 1, let. f, ORInt), et ce indépendamment du groupe parlementaire auquel ils appartiennent. Ceci tient principalement au fait que l'AP OTAN est composée avant tout des membres des commissions de défense des parlements respectifs. La composition de la délégation, telle que le prévoit le règlement actuel, permet également d'assurer une continuité lors des législatures. Pour terminer, le Bureau du Conseil national a déjà dérogé à la règle concernant les membres suppléants lorsque la composition de la délégation n'était pas assez représentative.

⁵ Source : http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-FR.asp?id=FR_CEGFHEFI#Format-It (consulté le 10.10.2023)

Délégation	Conseil national Nombre total de sièges (membres et suppléants)	Conseil des États Nombre total de sièges (membres et suppléants)
Délégations permanentes auprès d'assemblées parlementaires internationales		
UIP	5	3
AP-CdE	8 4 (+4)	4 2 (+2)
PE/AELE	6 3 (+3)	4 2 (+2)
APF (Francophonie)	6 3 (+3)	4 2 (+2)
OSCE	4 3 (+1)	4 3 (+1)
OCDE	4 2 (+2)	4 2(+2)
* OTAN ⁶	* 3 2 (+1)	* 3 2 (+1)
Total (sans OTAN)	33 sièges	23 sièges
Délégations permanentes chargées des relations avec les parlements d'autres États		
Délégation pour les relations avec le Bundestag	6 3 (+3)	4 2 (+2)
Délégation pour les relations avec le Parlement autrichien	6 3 (+3)	4 2 (+2)
Délégation pour les relations avec le Parlement français	6 3 (+3)	4 2 (+2)
Délégation pour les rela-	6 3 (+3)	4 2 (+2)

⁶ Les sièges de la délégation auprès de l'OTAN ne sont pas pris en considération .:

tions avec le Parlement italien		
Délégation pour les relations avec le Landtag du Liechtenstein	6 3 (+3)	4 2 (+2)
Total	30 sièges	20 sièges
Total global (assemblées parlementaires + parlements limitrophes)	63 sièges	43 sièges

Selon la clé de répartition décrite précédemment (valable pour la 51^e législature), les sièges revenant aux conseillers nationaux auraient été attribués comme suit (comparaison de la méthode de répartition actuelle avec la nouvelle méthode de répartition):

	Sièges Total	V	S	M-E	RL	G	GL
Selon répartition actuelle	63	20	12	11	9	11	0
Selon nouvelle méthode de répartition	63	18 (-2)	12 (=)	10 (-1)	9 (=)	9 (-2)	5 (+5)

4 Commentaire des dispositions

4.1 Règlement du Conseil national

Art. 15, al. 1, let. a^{ter}

On introduit une nouvelle let. a^{ter} à l'art. 15, al. 1. L'art. 15 règle la répartition proportionnelle des sièges entre les groupes. La nouvelle lettre a^{ter} est rédigée sur le même modèle que la let. a qui concerne les commissions permanentes au sens de l'art. 10, ch. 1 à 11, RCN, à savoir les commissions thématiques et les commissions de surveillance. On précise qu'il s'agit de l'ensemble des sièges des délégations au sens des art. 2, let. a à e, 2a et 4 de l'ORInt. Autrement dit, les délégations concernées sont les délégations permanentes auprès d'assemblées parlementaires interna-

tionales et de l'OCDE (art. 2 et 2a ORInt) ainsi que les délégations permanentes auprès des parlements d'Etats limitrophes (art. 4 ORInt).

La délégation OTAN (art. 2, let. f, ORInt) est exclue du calcul, sa composition étant fixée de manière indépendante de l'appartenance à un groupe parlementaire (voir ch. 3, ci-dessus, ainsi que l'art. 6, al. 1, let. f, ORInt).

La formulation « l'ensemble des sièges » indique que l'ensemble des sièges revenant au Conseil national dans les délégations concernées sont additionnés, y compris ceux des remplaçants, et que la répartition des sièges entre les groupes a lieu sur la base de ce total.

Art. 15, al. 1, let. b

Les délégations permanentes selon l'ORInt sont composées de membres des deux conseils et entrent dès lors dans le champ d'application de la let. b. Avec la let. a^{ter}, on introduit une réglementation particulière par rapport à la règle générale statuée à la let. b. Afin de clarifier la relation entre la let. a^{ter} et la let. b, il est nécessaire de préciser, à la let. b, que la règle de répartition qui y est prévue s'applique uniquement aux *autres* commissions communes des deux conseils, autrement dit aux commission communes des deux conseils qui ne sont pas des délégations permanentes visées à la let. a^{ter}.

5 Conséquences financières

La présente modification n'entraîne pas de conséquences financières.

6 Aspects juridiques

En vertu de l'art. 43, al. 3, LParl, la composition des commissions et l'attribution de la présidence et de la vice-présidence doivent refléter la force numérique des groupes parlementaires au sein du conseil. Il faut également tenir compte, autant que possible, des différentes langues officielles et régions du pays. La répartition concrète des sièges entre les groupes au sein des commissions et délégations est ensuite réglée au niveau des règlements des deux conseils. Comme il s'agit ici de modifier le mode de répartition des sièges revenant au Conseil national dans les délégations internationales, une modification du règlement du Conseil national suffit. Celle-ci peut être adoptée par le Conseil national seul.

Selon l'art. 53 RCN, il peut être renoncé à une deuxième lecture si la modification du règlement concernée est de portée mineure. La modification dont il est question ici peut être qualifiée de portée mineure, dans la mesure où elle n'a pas d'effet sur le fonctionnement du Conseil.

Enfin, comme il s'agit « d'une modification de questions relatives à l'organisation ou aux procédures de l'Assemblée fédérale qui ne sont pas réglées dans une loi et ne concernent pas directement le Conseil fédéral », il n'est pas nécessaire de demander

l'avis du Conseil fédéral (art. 112, al. 3, LParl). Pour les mêmes raisons, on peut renoncer à une consultation externe (art. 3 et 3a LCo).



Règlement du Conseil national (RCN) (Composition des délégations internationales)

Projet

Modification du ...

Le Conseil national,

vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 10 novembre 2023¹,

arrête:

I

Le règlement du Conseil national du 3 octobre 2003² est modifié comme suit:

Art. 15, al. 1, let. a^{ter} et b

¹ Les sièges suivants sont répartis entre les groupes conformément aux art. 40 et 41 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques³, qui s'appliquent par analogie:

- a^{ter} l'ensemble des sièges à pourvoir, y compris les remplaçants, au sein des délégations visées aux art. 2, let. a à e, 2a et 4 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 28 septembre 2012 sur les relations internationales du Parlement⁴ ;
- b. les sièges qui reviennent de droit au Conseil national dans une commission de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) ou une autre commission commune aux deux conseils;

II

La présente modification entre en vigueur le lendemain de son adoption.

Minorité (Fischer Benjamin, Bircher, Bläsi, Glarner, Page, Rutz Gregor)

SR ...

- 1 FF 2023 ...
- 2 RS 171.13
- 3 RS 161.1
- 4 RS 171.117

Ne pas entrer en matière

