

La Commission de la politique de sécurité du Conseil national, rétrospective de la 46^{ème} législature 1999 - 2003

Contenu

- 1 Mandat
- 2 Objets traités pendant la 46^{ème} 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^{ème} 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 15 al. 2 RCN, 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^{ème} 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 163 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	12	
e.	examen préalable des initiatives cantonales	1	
f.	élaboration d'un projet (iv.pa., iv.ct., iv.com.)	1	
g.	projet de l'autre conseil (iv.pa. élaboré par une commission de l'autre conseil)	0	
h.	interventions de la commission	15	<i>9 motions / 6 postulats</i>
i.	motion de l'autre conseil	3	
j.	pétition	6	
k.	objets internes	86	
l.	examen de mandat de prestation	1	
m.	rapport du Conseil fédéral	7	
	total	163	

22 Projets émanant du Conseil fédéral

Les principaux objets émanant du Conseil fédéral à avoir été examinés 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 national a procédé à l'examen préalable de 12 initiatives parlementaires. Elle a proposer de donner suite à deux d'entre elles (initiative parlementaire Dupraz – 00.456 et initiative parlementaire Lalive d'Épinay – 02.403) et proposé de ne pas donner suite à 10 d'entre elles.

(2^e phase): la CPS-N a soumis un projet de révision législative, le Conseil ayant donné suite à l'initiative parlementaire Dupraz demandant une modification de la disposition concernant les mines antipersonnel dans la Loi sur le matériel de guerre.

24 Initiatives des cantons

La CPS-CN 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.

(2^e phase): la CPS-CN n'a ainsi soumis aucun projet de loi ou d'arrêté suite au dépôt d'une initiative cantonale.

25 Initiatives populaires

La CPS-CN a examiné 3 initiatives populaires, une première demandant une redistribution des dépenses militaires, une seconde demandant la suppression de l'armée et une troisième demandant l'instauration d'un service civil pour la paix. Dans les trois 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 15, 2^e alinéa, lettres b et c RCN (cf. point 1), a traité divers problèmes d'actualité relevant de son domaine de compétences. En résumé, la liste de ces activités comprend:

- plusieurs entretiens avec les chef(f)es de département compétents (sécurité intérieure, service de renseignement, sommet du G8),
- 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,
- 9 séries d'auditions d'experts à huis clos. Ces auditions ont été consacrées aux thèmes suivants :
 - armement des soldats suisses à l'étranger
 - armée XXI
 - protection de la population XXI
 - système du renseignement suisse
 - engagements subsidiaires de l'armée
 - swisscoy

- convention d'interdiction des armes chimiques. Possible échec et engagement de la Suisse,
- armes de petit calibre,
- politique de sécurité et neutralité
- plusieurs consultations dans le cadre de la participation du Parlement à la politique étrangère selon art. 47^{bis}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 du centre d'instruction de l'Armée à Lucerne (AAL), du Laboratoire AC de Spiez, du Centre de recherche en matière de politique de sécurité et de prévention des conflits (FSK) de l'université de Zurich et des entreprises RUAG Aerospace et RUAG Munition,
- 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 parlementaire de l'AP OTAN (participation aux deux sessions annuelles ainsi qu'à divers séminaires),
- des contacts approfondis avec le Centre de recherche en matière de politique de sécurité et de prévention des conflits (FSK) de l'université de Zurich du Prof. Wenger ainsi qu'avec les trois centres de Genève¹,
- des rencontres entre le Président de la CPS-CN et les ministres de la défense étrangers hôtes du chef du DDPS.

Les traditionnelles visites à la troupe ; divisées en 5 sous-commissions, la CPS-N effectue chaque année une série de visites à la troupe selon une pratique bien établie et qui a fait ses preuves. Pour la première fois, les thèmes de ces visites ; c'est ainsi que la commission s'est intéressée à l'Organe d'exécution du service civil ainsi qu'à l'activité d'ONG actives dans le domaine du déminage humanitaire.

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.

¹ Centre de politique de sécurité, Centre international de déminage humanitaire et Centre du contrôle démocratique des forces armées

Outre les activités mentionnées ci-dessus, la CPS-CN a procédé à l'examen de plusieurs autres objets (appelés affaires internes). Les commissions ont ainsi assuré le "Suivi régulier de l'évolution sociale et politique" dans leur domaine d'activité (art. 15, 2e al. lettre b RCN, respectivement 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:

Josef Leu (PDC)

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

Eduard Engelberger (PRD)

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

Boris Banga (PS)

Vice-président session d'hiver 1999 - session d'hiver 2001:

Josef Leu (PDC)

32 Membres de la commission

Composition de la commission à partir de la session d'hiver 1999:

Banga, Leu, Bernasconi, Borer, Bugnon, Cuche, Eberhard, Eggly, Engelberger, Fehr Jacqueline, Fehr Mario, Freund, Garbani, Günter, Hering Binder, Hess Walter, Oehrli, Schlüer, Siegrist, Tschuppert, Vaudroz Jean-Claude, Wasserfallen, Wiederkehr, Wittenwiller, Zäch

Démissions et nouveaux membres depuis la session d'hiver 1999:

- Salvi remplace Garbani à partir de janvier 2002
- Galli remplace Zäch à partir de août 2003

33 Sous-commission / délégation

La commission a institué les sous-commissions suivantes

- sous-commission «sécurité intérieure» (en 2001) :

Wasserfallen, Eberhard, Günter, Schlüer

- sous-commission «renseignement» (en 2002-2003) :

Tschuppert, Eberhard, Hering, Siegrist et Wiederkehr

4 Nombre de séances nécessaires

Ces travaux ont exigé au total 34 séances (non compris les séances organisées en période de session, ni les sous-commission, ni le voyage au Kosovo, ni les visites à la troupe), équivalant à 66 jours de séance ou 362 heures (soit près de 5,5 heures par jour de séance en moyenne). Rappelons à titre comparatif qu'en 2000, la commission s'est réunie 16 jours, en 2001 15 jours, en 2002 19 Jours et en 2003 16 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. Dans un autre registre, la CPS-CN a davantage que par le passé été confrontée à la procédure liée aux initiatives parlementaires. Elle a été amenée à rédiger un projet de révision législative ainsi qu'à étudier de très près le fonctionnement de notre système de renseignement. De plus, selon une pratique désormais bien établie, la CPS-CN 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, rencontre avec des conseillers fédéraux, lettres à des conseillers fédéraux, visites en Suisse et à l'étranger, etc.). A l'exception des initiatives parlementaires, la CPS-N a fait un usage assez poussé des autres instruments à disposition.

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 :

- ◆ Si 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-CN durant toute l'année 2002, elle a constitué l'aboutissement d'un processus commencé en 1996 déjà. C'est en effet depuis cette date que la commission a accompagné très étroitement les travaux d'élaboration. 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-CN lui a consacré plusieurs séances et a notamment entendu des experts suisses et étrangers sur cette question. 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-CN a poursuivi la pratique instaurée en seconde moitié de la 45^{ème} 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

Par le passé, la Commission de la politique de sécurité n'avait été confrontée qu'à un nombre très restreint d'initiatives parlementaires. Cet état de fait a été modifié durant la 46^{ème} législature, puisque se ne sont pas moins de 12 préavis qui ont été donnés durant la période examinée par la rétrospective. Cette augmentation a permis à la commission de développer un certain savoir-faire en la matière. Elle a d'ailleurs tenu tous les délais qui lui avaient été impartis.

A une reprise (examen de l'initiative 00.440), la CPS-CN a été confrontée à un problème de base relatif à la séparation des pouvoirs. En effet, alors que la commission unanime reconnaissait l'existence d'un problème aigu et la nécessité de légiférer, elle décidait de ne pas donner suite à l'initiative, après avoir reçu du Conseil fédéral des assurances selon lesquelles le problème faisait l'objet d'un examen approfondi et serait abordé dans le cadre de la révision législative imminente. L'initiateur était d'avis qu'il s'agissait-là d'une renonciation du Parlement à ses droits et estimait que Gouvernement et Parlement aurait pu travailler chacune de leur côté sur un projet de révision. Cet argument n'a pas convaincu la commission qui n'a pas souhaité se lancer dans des travaux parallèles.

53 Elaboration de projets de lois et d'arrêtés ("2^{ème} phase" des initiatives parlementaires)

Pour la première fois depuis 1994, La CPS-CN a été confrontée à ce cas de figure. Le Conseil national ayant donné suite à une initiative parlementaire Dupraz, elle a élaboré un projet de révision de la Loi sur le matériel de guerre comportant une modification de la disposition concernant les mines antipersonnel. On peut relever que le projet élaboré par la CPS-CN a été approuvé massivement par le Conseil national lors de la session d'été 2003.

Dans le cadre des travaux consacrés à l'examen préliminaire de l'initiative Lalive d'Epinay portant sur le système de renseignement suisse, la CPS-CN a été appelée à suivre une procédure inhabituelle. C'est ainsi qu'il est assez rapidement apparu que la commission ne parviendrait pas à se faire une idée du système de renseignement et du contrôle parlementaire auquel il est soumis sans procéder à une analyse approfondie. Elle n'était donc pas en mesure de déterminer s'il était opportun ou non de donner suite à l'initiative parlementaire Lalive d'Epinay. Contrairement à la procédure habituelle, la commission a estimé qu'il était nécessaire d'effectuer une partie des travaux incombant habituellement à la deuxième phase, avant de se prononcer sur le sort à réserver à l'initiative. C'est ainsi qu'elle a suspendu ses travaux et institué une sous-commission chargée d'examiner la question.

Outre ces deux exemples, la commission de politique de sécurité du Conseil national a utilisé tous les autres moyens prévus par les sections 3 RCN et RCDE (interventions parlementaires), aussi bien les motions de commission, que les postulats ou autres interpellations. Ces interventions ont pour leur quasi-totalité été couronnées de succès. C'est ainsi que la CPS-CN a obtenu du Conseil fédéral qu'il veille au respect des intérêts de sécurité nationaux lorsque Swisscom vend une partie de son infrastructure à des firmes suisses ou étrangères. 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 bérêts 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^{ème} 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