

La Commission de la politique de sécurité du Conseil national pendant la 47^{ème} législature (2003 - 2007)

Contenu

- 1 Mandat
- 2 Objets traités pendant la 47^{ème} législature 2003 - 2007
- 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 traités au cours de la 48^{ème} législature 2008 - 2011 en fonction des domaines de compétences de la Commission de la politique de sécurité (selon l'état actuel des connaissances)

1 Mandat

Selon l'art. 44, al. 1 de la loi sur le Parlement, les commissions de la politique de sécurité :

- a. procèdent à l'examen préalable des objets qui leur ont été attribués;
- b. examinent et tranchent les objets sur lesquels elles sont appelées à statuer définitivement en vertu de la loi;
- c. suivent l'évolution sociale et politique dans leur domaine de compétences;
- d. élaborent des propositions visant à résoudre des problèmes relevant de leur domaine de compétences;
- e. soumettent des propositions à la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance ou donnent au Conseil fédéral des mandats visant à faire effectuer des évaluations de l'efficacité et participent à la définition des priorités;
- f. tiennent compte des résultats des évaluations de l'efficacité.

Par décision du Bureau du 08.11.1991 et en vertu de modifications ultérieures, la commission de la politique de sécurité du Conseil national s'est vu attribuer les domaines de compétence suivants:

- Politique en matière de paix et de sécurité
- Défense militaire
- Protection civile
- Défense économique
- Service civil
- Désarmement
- Exportation du matériel de guerre

2 Objets traités pendant la législature 2003 - 2007

21 Répartition par type des objets traités

La commission de la politique de sécurité du Conseil national a procédé à l'examen préalable de 185 objets, qui se répartissent comme suit:

	Type d'objet	Nombre	Remarques
a.	initiative populaire	1	
b.	projet d'arrêté du Conseil fédéral	26	
c.	Rapport du Conseil fédéral	8	
d.	co-rapport aux projets d'arrêté du Conseil fédéral	4	
e.	examen préalable des initiatives parlementaires	15	<i>Donner suite : 4 ne pas donner suite : 11</i>
e ^{bis} .	décisions concernant l'examen préalable positif de la commission de l'autre conseil	1	<i>Donner suite : 1</i>
f.	examen préalable des initiatives cantonales	0	
g.	élaboration d'un projet (iv.pa., iv.ct. 2e phase, iv.com.)	3	<i>Dont 1 classé sur proposition de la commission</i>
h.	projet de l'autre conseil (iv.pa. élaborée par une commission de l'autre conseil)	0	
i.	interventions de la commission	9	<i>3 motions et 6 postulat</i>
j.	motion de l'autre conseil	5	<i>dont 1 adoptée avec modifications</i>
k.	pétition	9	<i>Toutes prendre acte sans donner suite</i>
l.	objets internes	100	
m.	cas particuliers	4	<i>Mandats de prestations</i>
	Total	185	

22 Projets émanant du Conseil fédéral

Les principaux projets du Conseil fédéral:

- Modification de l'Organisation de l'armée
- Programmes d'armement 2004, 2005, 2006 et 2007
- Messages pour l'immobilier du DDPS 2005, 2006, 2007 et 2008
- Engagement de l'armée en faveur des autorités civiles
- Promotion civile de la paix (soutien aux centres de Genève et à l'EPFZ)
- Initiative populaire contre le bruit des avions de combat
- WEF à Davos 2007-2009 ainsi que EURO.08 : Engagement de l'armée en service d'appui
- Révision de la loi sur les armes
- Participation de la Suisse à la KFOR. Prolongation de l'engagement de la Swisscoy
- Message concernant l'arrêté fédéral sur l'envoi de moyens de transport aérien de l'armée pour appuyer les actions d'aide humanitaire du HCR en Indonésie
- Engagement de promotion de la paix de militaires de l'armée suisse dans l'EUFOR en Bosnie-Herzégovine
- Sûreté aérienne contre des menaces aériennes non militaires. Accords avec l'Italie, la France, l'Allemagne et l'Autriche

- Programme d'allégement budgétaire 2004. Conséquences pour l'armée
- Motions et postulats des Conseils législatifs. Rapports 2003, 2004, 2005 et 2006
- Accords bilatéraux II. Approbation. Révision de la loi sur les armes et de la loi sur le matériel de guerre.

23 Examen préalable des initiatives parlementaires / des initiatives cantonales

Durant la période sous revue, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national a procédé à l'examen préalable de 16 initiatives parlementaires (dont une initiative du Conseil des États) et a proposé, dans cinq cas, de leur donner suite. Dans ce domaine d'activités, les travaux de la commission se sont concentrés sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Lalive d'Epinay (02.403) à laquelle le Conseil national avait donné suite le 23 septembre 2003. En fin de législature, les sous-commissions se sont penchées sur les questions de procédure relatives aux programmes d'armement (05.436) et se sont interrogées sur la nécessité d'établir périodiquement un rapport stratégique (06.447). Pour le reste, la CPS-CN n'a procédé à l'examen préalable d'aucune initiative déposée par un canton.

24 Autres activités

Outre les affaires qui lui ont été transmises par les Bureaux des Chambres, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national, en vertu de l'art. 44 al. 1, lt. c et d, LParl (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 chefs du DDPS et DFJP ainsi qu'avec les représentants des cantons sur la réorganisation de la sécurité intérieure
- séries d'auditions (services de renseignement, étape de développement 2008 - 2011, situation et formation des officiers de carrière, situation de la milice, état-major de planification de l'armée, montée en puissance (notamment sous l'angle des entreprises d'armement), armes, expériences tirées de la gestion des intempéries d'août 2005)
- visite des ateliers de RUAG Aerospace à Oberpfaffenhofen (Allemagne)
- quatre consultations relatives aux mandats de prestations attribués aux offices fédéraux en vertu de l'art. 44, LOGA
- rencontres – généralement avec la CPS-CE – avec des délégations étrangères (Bosnie-Herzégovine, Suède, Président du Parlement du Monténégro)
- rencontres entre le Président de la CPS-CN et les ministres de la défense étrangers hôtes du chef du DDPS

Depuis le début de la présente législature, la délégation de l'Assemblée fédérale auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN est devenue une délégation permanente. Elle est composée des présidents et vice-présidents des CPS. La délégation a participé aux travaux de l'AP-OTAN (participation aux deux sessions annuelles ainsi qu'à divers séminaires, en particulier au sujet des Balkans, et activités des commissions de cette assemblée). A noter que la Délégation suisse auprès de l'AP-OTAN rédige son propre rapport annuel, qu'elle présente aux deux conseils.

Pour terminer, il convient de relever les traditionnelles visites à la troupe ; divisées en 5 sous-commissions, la CPS-CN effectue chaque année une série de visites à la troupe selon une pratique bien établie. 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, militaires contractuels, soldats ou recrues) et d'autre part de pouvoir constater de visu comment est vécu le passage à Armée XXI et comment est introduit le matériel militaire ou l'équipement personnel décidé par le parlement ou encore comment fonctionnent les installations pour lesquelles les crédits ont été approuvés par les Chambres fédérales. La commission s'est rendue dans de nombreuses écoles de recrues et sur les lieux de cours de répétition des forces terrestres et aériennes, au Centre de compétences SWISSINT, dans des centres de recrutement, dans une station Florako et a rencontré une brigade logistique, le corps des gardes-frontière, un élément d'engagement de la sécurité militaire et le commandement des forces spéciales.

3 Composition de la commission, sous-commissions

31 Présidence

Présidente session d'hiver 2005 - session d'hiver 2007 :

Barbara Haering (PS, ZH)

Pour la première fois dans l'histoire de la Confédération, une femme a présidé la commission

Vice-président session d'hiver 2005 - session d'hiver 2007 :

Ulrich Schlüer (UDC, ZH)

Président session d'hiver 2003 - session d'hiver 2005 :

Eduard Engelberger (PRD, NW)

Vice-présidente session d'hiver 2003 - session d'hiver 2005 :

Barbara Haering (PS, ZH)

32 Membres de la commission

Composition de la commission à partir de la session d'hiver 2003 :

Banga, Bezzola, Borer, Büchler, Bugnon, Burkhalter, Donzé, Engelberger, Garbani, Günter, Haering, Haller, Hollenstein, Imfeld, Lang, Leu, Loepfe, Miesch, Oehrli, Salvi, Schlüer, Siegrist, Vaudroz, Wasserfallen, Widmer

Depuis le début de la législature, la composition de la commission a connu les changements suivants (démissions et nouveaux membres depuis la session d'hiver 2003) :

- John-Calame remplace Hollenstein depuis juin 2006
- Glanzmann-Hunkeler remplace Leu depuis juillet 2006
- Humbel Näf remplace Imfeld depuis août 2006
- Hutter Markus remplace Wasserfallen depuis février 2007
- Müller Walter remplace Bezzola depuis mars 2007
- Aubert remplace Salvi depuis juin 2007

33 Sous-commissions

La commission a institué les sous-commissions suivantes:

- sous-commission « programmes d'armement et RAPOLSEC » (travaux en cours):
Büchler, Burkhalter, Lang, Schlüer, Widmer
- sous-commission « renseignement » (travaux achevés):
Haering, Büchler, Donzé, Schlüer, Vaudroz
- sous-commission « hélicoptères légers pour le transport et la formation » (travaux achevés):
Schlüer, Büchler, Burkhalter, Günter
- ainsi que les sous-commissions chargées chaque année de procéder aux visites à la troupe ; la composition de ces sous-commission change chaque année.

34 Secrétariat

- Pierre-Yves Breuleux, secrétaire de la commission (taux d'occupation : 90%)
- Martin Hasler-Jäggi, secrétaire adjoint (taux d'occupation : 70%)
- Odile de Raemy, secrétaire administrative (taux d'occupation : 60%)
- Ursula Jeanmonod, secrétaire administrative (taux d'occupation : 50%)

(le même secrétariat assume également le secrétariat de la CPS-CE ainsi que les travaux administratifs liés aux Commissions des constructions publiques)

4 Nombre de séances nécessaires

41 Commission

Ces travaux ont exigé au total 37 séances (non compris les séances organisées en période de session), équivalent à 66 jours de séances ou 345.50 heures (près de 5.23 heures par jour de séance en moyenne).

42 Sous-commissions

Ces travaux ont exigé au total 34 séances (non compris les séances organisées en période de session), équivalent à 34 jours de séances ou 120.50 heures (près de 3.55 heures par jour de séance en moyenne).

5 Remarques sur les travaux de la commission

51 Examen des objets émanant du Conseil fédéral

L'objet le plus controversé de cette législature aura sans conteste été la modification de l'**organisation de l'armée** (06.050). Le projet du Conseil fédéral prévoyait de réévaluer les moyens alloués à la défense du pays en renforçant les capacités de l'armée en matière d'engagements subsidiaires et de sûreté sectorielle (étape de développement 2008 - 2011) – dans le respect du rapport concernant la politique de sécurité 2000. Après en avoir longuement débattu lors de la session de Flims, à l'automne 2006, le Conseil national a néanmoins décidé de rejeter le projet au vote sur l'ensemble, contre

l'avis de sa commission de la politique de sécurité. Après audition et examen approfondi par la CPS-CE, le Conseil des États s'est, lui, rallié au Conseil fédéral, en lui proposant néanmoins de réduire non pas de huit à quatre, mais de huit à six, le nombre de bataillons de chars – à noter toutefois que la loi en vigueur prévoit que cette décision est de la compétence de l'exécutif. Les deux conseils ont finalement adopté la solution proposée à l'origine par la CPS-CE.

L'autre objet ayant donné lieu à de vifs débats concernait les **programmes d'armement** 2004 et 2005. Pour la première fois dans l'histoire moderne, les conseils ont rejeté un programme d'armement (04.036) dans son ensemble ; c'était le 17 mars 2005. A cette occasion, une majorité du Conseil national s'est opposée à l'acquisition d'avions de transport et de chars de déminage, alors que le Conseil des États rejetait uniquement l'achat de chars de déminage – se ralliant ainsi à la proposition de la conférence de conciliation. A trois reprises, la CPS-CN avait proposé à son conseil d'approuver l'ensemble du programme d'armement, sans succès.

A l'occasion du débat sur le programme d'armement 2005 (05.044), une polémique est née au sein du Conseil national autour de l'acquisition d'hélicoptères légers pour le transport et la formation. Ayant rejeté dans un premier temps l'idée d'instituer une sous-commission pour approfondir la question, la CPS-CN a été contrainte par son conseil de revoir le dossier, le Conseil national bloquant dans un premier temps le crédit. Ces travaux complémentaires auront permis de lever les doutes quant à l'impartialité de la procédure d'évaluation. Ils auront en revanche permis de mettre le doigt sur plusieurs lacunes liées à l'extrême rapidité de la procédure. C'est en fin de compte la solution proposée par la commission (inclure dans le montant un simulateur supplémentaire pour l'hélicoptère de transport TH 98 Cougar) qui a permis de débloquent le dossier. Suite aux deux échecs subis par la commission devant son conseil, la CPS-CN étudie depuis 2006 comment améliorer la procédure pour l'examen des programmes d'armements (création d'une sous-commission permanente, etc).

Par ailleurs, la CPS-CN a procédé à l'examen d'une série de messages portant sur les **engagements subsidiaires de l'armée**. Pour la première fois, elle a été confrontée à des demandes groupées de la part du Conseil fédéral (approbation de l'engagement de l'armée dans le cadre du WEF pour deux ou trois années, approbation simultanée de la poursuite des engagements subsidiaires dans le cadre de la protection d'ambassades, en appui des gardes-frontière et au profit de la sécurité aérienne civile). Par ailleurs, la commission a également examiné divers **engagements de l'armée à l'étranger** (prolongation du mandat de la Swisscoy et engagements en Bosnie-Herzégovine et en Indonésie).

Au cours de cette législature, la commission a en outre débattu dans le détail la **loi sur les armes**, d'abord dans le cadre des bilatérales II, puis dans celui d'une vaste révision proposée par le Conseil fédéral.

Pour le reste, elle a procédé à l'examen de quatre **accords** concernant la sûreté aérienne contre des menaces aériennes non-militaires (avec la France, l'Italie, l'Allemagne et l'Autriche) et du message du Conseil fédéral relatif à l'initiative populaire « Contre le bruit des avions de combat à réaction dans les zones touristiques ».

A noter que tout au long de la législature, les deux commissions de la politique de sécurité ont recouru aux nouveaux instruments que prévoit la loi sur le Parlement, à savoir le droit étendu à l'information et la possibilité d'être consulté par le Conseil fédéral lorsque celui-ci prépare une ordonnance.

52 Examen préalable des initiatives parlementaires/cantoniales

En particulier durant la deuxième moitié de la législature, la commission a traité un nombre relativement élevé d'initiatives parlementaires ; par contre, aucune initiative cantonale n'était à l'ordre du jour. Si la CPS-CN a donné un préavis négatif sur onze initiatives qui lui ont été soumises, elle a proposé de donner suite à cinq autres. A noter toutefois que pour deux de ces objets (les initiatives 05.466 concernant le programme d'armement et 06.405 concernant les militaires en service long), la CPS-CE avait donné un préavis négatif et qu'un des objets soumis (05.443) avait été déposé au Conseil des États. Il est enfin intéressant de relever qu'au total, le traitement de trois initiatives a nécessité l'institution d'une sous-commission.

53 Elaboration des projets de lois et d'arrêtés (« 2^e phase » des initiatives parlementaires / cantonales / initiatives de commission)

Dans ce domaine d'activités, les travaux de la commission se sont concentrés sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Lalive d'Epinay (02.403) à laquelle le Conseil national avait donné suite le 23 septembre 2003. Pour ce faire, elle a institué une sous-commission qui a effectué un travail considérable durant toute l'année 2004, auditionnant notamment l'ensemble des acteurs. A cette occasion, les travaux ont permis de mettre le doigt sur d'importantes lacunes au sein du système de coordination des services de renseignement. Estimant cependant que le renseignement est essentiellement du ressort de l'exécutif, la CPS-CN a finalement proposé de classer l'initiative Lalive d'Epinay et de charger le Conseil fédéral par voie de motion (05.3001) de mettre sur pied une loi sur le renseignement. Suite à l'examen de la motion par le Conseil des États, cette demande a été quelque peu tempérée (le Conseil fédéral a uniquement dû rendre rapport d'ici la fin de l'année 2006 sur l'opportunité d'une telle loi). En revanche, les travaux de la commission auront démontré, si besoin était, que l'actuelle haute surveillance exercée par la Délégation des commissions de gestion (DeCdG), remplissait pleinement son rôle. La CPS-CN a même décidé de demander un renforcement des moyens alloués à la DeCdG et est intervenue auprès de la Délégation administrative des Chambres fédérales dans ce sens. De plus, en fin de législature – plus précisément en juillet 2007 –, une sous-commission a été instituée pour examiner les initiatives parlementaires 05.436 « Nouvelle procédure pour les programmes d'armement » et 06.447 « Rapport stratégique servant de fondement à la politique de sécurité de la Suisse ». Outre ce dossier, la commission de politique de sécurité du Conseil national a obtenu du Conseil fédéral par voie de postulat qu'il examine les moyens de renforcer la conduite sur le plan fédéral et la coordination avec les cantons, principalement en vue de la gestion d'événements de portée nationale.

54 « Suivi régulier de l'évolution sociale et politique » (art. 44, al. 1, lt. C, LParl)

C'est un domaine où les commissions de politique de sécurité ont été très actives, malgré une augmentation de la complexité des objets émanant du Conseil fédéral (surtout les programmes d'armement). Ce suivi a permis aux CPS de remplir parfaitement leur rôle dans ce domaine et d'être un interlocuteur de poids vis-à-vis du DDPS. Cette situation a parfois permis aux CPS d'intervenir très tôt dans le processus (par exemple dans le cadre de la mise en œuvre d'Armée XXI) et d'être associée en amont à l'orientation des travaux. La liste des affaires internes montre que la totalité des

domaines de compétences des CPS ont fait l'objet d'un réexamen 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 législatives ainsi qu'avec la Commission de gestion du Conseil national et la Délégation des Commissions de gestion peut être jugée de manière positive. Seule la collaboration avec la Commission des finances du Conseil national s'est parfois avérée difficile, en particulier en matière de délais, notamment pour la rédaction de co-rapports.

Les commissions de politique de sécurité ayant été saisies d'un grand nombre d'affaires internes, il était quasi inévitable qu'elles allaient traiter de sujets également abordés dans d'autres commissions.

C'est tout particulièrement le cas des commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion. Des thèmes tels que les services de renseignement, l'exportation du matériel de guerre, la stratégie de propriétaire de la Confédération auprès de la RUAG, les forces spéciales, la conduite en situation de crise du Conseil fédéral, la révision de la loi sur les mesures de sécurité intérieure et la situation des militaires de carrière 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 constructions publiques (immobilier du DDPS), des affaires étrangères (politique de sécurité de l'OTAN et de l'UE, Swisscoy, l'engagement de militaires suisses à Téhéran affectés à la protection l'ambassade de Suisse), de la science et de l'éducation (Euro.08), de la sécurité sociale et de la santé publique (situation des apprentis effectuant leur service militaire) et des affaires juridiques (sécurité intérieure, justice militaire). Seule la coordination avec la Commission des finances du Conseil national, qui ne s'est pas toujours contentée d'un examen sous l'angle de la politique financière (notamment en ce qui concerne les programmes immobilier et d'armement du DDPS), a posé problème. Cet état de fait a finalement poussé la CPS-CN à intervenir auprès de la CdF-CN.

56 Participation du Parlement en matière de politique extérieure

Aux termes de l'art. 152, al. 2, LParl, « le Conseil fédéral informe de façon régulière, rapide et complète les collèges présidentiels des conseils et les commissions compétentes en matière de politique extérieure des événements importants survenus dans ce domaine ». La politique de sécurité ayant une forte composante extérieure, les CPS ont également été très actives dans ce domaine. C'est ainsi que plusieurs délégations réduites (souvent les présidents des CPS ou d'autres membres de la commission) se sont rendues dans les Balkans, notamment en Bosnie, en Serbie mais aussi en Albanie et au Kosovo. Les CPS ont par ailleurs effectués des déplacements à l'étranger dans le cadre de leur mission au sein de l'AP-OTAN.

6 Travaux à venir : thèmes importants de la 48^e législature (2007 - 2011) entrant dans les domaines de compétences de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (selon l'état actuel des connaissances)

- Perspectives de l'armée
 - mise en œuvre de l'étape de développement 2008 – 2011 et d'Armée XXI (contrôles dans le cadre du nouvel article 149b de la loi militaire)
 - montée en puissance
 - situation des militaires de carrière
 - question de l'obligation de servir
 - questions d'armement
 - mission der Forces aériennes et acquisition d'avions de combat
- Révision de la loi sur l'armée 2009
- Révision de la loi sur le service civil (preuve par l'acte)
- Lutte contre le terrorisme
- Message sur l'immobilier du DDPS (annuel)
- Programme d'armement (annuel)
- Réorganisation de la sécurité intérieure
 - protection des frontières conformément à la mise en œuvre de l'Accord de Schengen
 - coordination avec les cantons (résultats de la plate-forme commune CCDJP/DDPS) et soutien aux cantons (par ex. dans le cadre du WEF)
- Services de renseignement
 - Coordination (conformément à l'initiative parlementaire Hofmann, 07.404)
 - Renforcement de la conduite politique
- Engagements de l'armée à l'étranger
 - Prolongation des engagements en cours (Swisscoy au Kosovo, Bosnie, Afghanistan)
 - autres opérations de promotion de la paix
- Constructions protégées et les abris (conformément à la motion 05.3715 et à l'initiative parlementaire 05.400)