

13.401

**Initiative parlementaire  
Compétence de la Délégation administrative de conférer  
le titre d'ambassadeur au responsable  
des relations internationales du Parlement**

**Rapport du Bureau du Conseil des Etats**

du 17 mai 2013

---

Monsieur le Président,  
Madame, Monsieur,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de l'ordonnance sur l'administration du Parlement, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

Le Bureau du Conseil des Etats propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

17 mai 2013

Pour le bureau:

Le président, Filippo Lombardi

# Rapport

## 1 Genèse du projet

Les relations interétatiques et, plus généralement, internationales jouent un rôle de plus en plus important au niveau parlementaire. Elles permettent des échanges de vues thématiques et politiques, tout en offrant la possibilité d'influer sur les positions et les processus de décision politiques. En outre, les relations parlementaires complètent l'action du gouvernement sur la scène internationale. Les activités du Parlement sur le plan international sont en constante augmentation, que ce soit au sein des assemblées parlementaires internationales ou dans un cadre bilatéral. Cette évolution s'explique notamment par le fait que la Constitution (Cst.; RS 101) a étendu les droits de participation de l'Assemblée fédérale dans la politique étrangère. Ces derniers sont concrétisés dans la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10), dont l'art. 24, al. 1 et 4, dispose que, d'une part, l'Assemblée fédérale suit l'évolution de la situation internationale et participe au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure et que, d'autre part, elle participe aux travaux d'assemblées parlementaires internationales et entretient des relations suivies avec les parlements étrangers.

Le Service des relations internationales des Services du Parlement organise et met en œuvre les activités internationales du Parlement. Il est dirigé par le responsable des relations internationales de l'Assemblée fédérale, lequel est le premier interlocuteur pour les activités internationales de l'Assemblée fédérale. Du point de vue opérationnel, il tient essentiellement le rôle d'intermédiaire entre l'étranger (ou les représentations étrangères accréditées en Suisse) et les collèges présidentiels des Chambres fédérales, dont il est aussi le conseiller. Il lui incombe également d'entretenir des contacts étroits avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et, au besoin, avec d'autres départements.

Force est cependant de constater que, dans certaines situations, la fonction de responsable des relations internationales de l'Assemblée fédérale peut être interprétée de manières diverses à l'étranger et dans les milieux diplomatiques. Pour le responsable des relations internationales de l'Assemblée fédérale, il est souvent difficile, faute de titre diplomatique approprié, d'établir des contacts avec ses interlocuteurs directs (ambassadeurs étrangers ou chefs de mission). La Délégation administrative en a conclu qu'il était nécessaire de définir clairement la fonction de responsable des relations internationales de l'Assemblée fédérale dans la hiérarchie diplomatique. Cette démarche permettrait à ladite fonction d'être considérée, de l'extérieur, de façon hiérarchiquement adéquate.

Eu égard à ce qui précède, la Délégation administrative a écrit au Conseil fédéral, le 18 février 2011, pour lui demander de conférer le titre d'ambassadeur au responsable des relations internationales de l'Assemblée fédérale. À l'appui de sa requête, la délégation rappelait que plusieurs parlements étrangers (par ex. ceux de l'Autriche, de la Hongrie, de la Grèce et de la Russie) appliquaient des solutions similaires.

Dans une lettre du 29 juin 2011 à la Délégation administrative, le Conseil fédéral lui a répondu qu'il ne pouvait pas donner suite à sa demande. Il invoquait en premier lieu sa pratique restrictive en matière d'octroi de titres diplomatiques. Conférer le titre d'ambassadeur à un employé de la Confédération (en dehors du DFAE) serait

en effet lié à plusieurs critères cumulatifs, lesquels ne sont pas tous réunis chez le responsable des relations internationales de l'Assemblée fédérale. Le 7 octobre 2011, la Délégation administrative a adressé une réplique au Conseil fédéral pour lui demander de reconsidérer sa position. Elle a motivé sa démarche par le fait que le Parlement exerce une compétence exclusive dans le domaine de la diplomatie parlementaire (art. 166 Cst. et art. 24, al. 4, LParl). Cette compétence justifierait que la personne chargée de tels dossiers au Parlement porte un titre conforme aux usages diplomatiques. Le 30 novembre 2012, le Conseil fédéral a décidé de maintenir son refus. Dans sa réponse à la Délégation administrative, il a avancé que les tâches du responsable des relations internationales de l'Assemblée fédérale avaient «un caractère essentiellement représentatif» et qu'elles «se limit[ai]ent pour la plupart à des relations avec d'autres parlements».

Le 11 décembre 2012, la Délégation administrative a pris acte de la position du Conseil fédéral. Comme l'Assemblée fédérale considère qu'il est important, d'un point de vue politique, d'être représentée de manière appropriée sur le plan diplomatique, ainsi qu'il l'est exposé plus haut, la délégation a demandé au Bureau du Conseil des Etats de modifier la législation de telle sorte que le titre d'ambassadeur puisse être conféré au responsable des relations internationales de l'Assemblée fédérale. Le 15 février 2013, le Bureau du Conseil des Etats a déposé une initiative parlementaire allant dans ce sens. Le Bureau du Conseil national a approuvé cette initiative le 4 mars 2013.

## **2** **Grandes lignes du projet**

Aux termes de l'art. 166, al. 1, Cst., l'Assemblée fédérale participe à la définition de la politique extérieure et surveille les relations avec l'étranger. Ces compétences sont concrétisées à l'art. 24 LParl: l'Assemblée fédérale suit l'évolution de la situation internationale et participe au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure (al. 1); elle approuve les traités internationaux (al. 2 et 3); elle participe aux travaux d'assemblées parlementaires internationales et entretient des relations suivies avec les parlements étrangers (al. 4). Or, il est indispensable de conférer le titre d'ambassadeur au responsable des relations internationales de l'Assemblée fédérale pour que cette dernière puisse remplir sa mission de manière autonome et d'égal à égal avec ses homologues étrangères. La réglementation proposée octroie donc à la Délégation administrative la compétence expresse de conférer le titre d'ambassadeur au responsable des relations internationales de l'Assemblée fédérale.

## **3** **Commentaire par article**

### *Art. 20, al. 2, let. b<sup>bis</sup>*

La modification proposée prévoit que la Délégation administrative a la compétence de conférer le titre d'ambassadeur au seul responsable des relations internationales de l'Assemblée fédérale. Selon la structure actuelle des Services du Parlement, c'est le chef du Service des relations internationales qui est visé. Il n'est nullement prévu

de pouvoir conférer le titre d'ambassadeur à son adjoint ou à d'autres personnes, par exemple dans le cas de missions spéciales.

Ainsi, le titre d'ambassadeur serait lié à la fonction de responsable des relations internationales de l'Assemblée fédérale. Il ne serait toutefois pas automatiquement conféré par la Délégation administrative lors de l'engagement de celui-ci, mais ferait l'objet d'une décision distincte.

Le titre d'ambassadeur doit simplifier le travail du responsable des relations internationales de l'Assemblée fédérale dans l'exercice de son activité et dans la mise en œuvre des attributions spécifiques de l'Assemblée fédérale en matière de relations avec l'étranger. En tout état de cause, le pouvoir décisionnel du responsable des relations internationales de l'Assemblée fédérale se limite exclusivement aux compétences de l'Assemblée fédérale en matière de politique extérieure telles que prévues à l'art. 166 Cst. et à l'art. 24 LParl.

#### **4 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel**

La présente proposition n'a pas de conséquences financières, ni d'effet sur l'état du personnel.

#### **5 Bases légales**

Aux termes de l'art. 3, al. 1, de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3), le Conseil fédéral confère les titres diplomatiques et consulaires. Selon l'art. 70, al. 2, LParl, les dispositions de l'OPers s'appliquent également au personnel des Services du Parlement, à moins qu'une ordonnance de l'Assemblée fédérale n'en dispose autrement. En ce qui concerne l'administration du Parlement, les compétences que les dispositions d'exécution fixant des règles de droit confèrent au Conseil fédéral sont exercées par la Délégation administrative ou par le secrétaire général de l'Assemblée fédérale (art. 70, al. 3, LParl). La modification proposée permet d'inscrire expressément dans une ordonnance de l'Assemblée fédérale, par analogie avec l'art. 3 OPers, la compétence de la Délégation administrative de conférer le titre d'ambassadeur au responsable des relations internationales de l'Assemblée fédérale. Elle se fonde sur l'art. 70, al. 1, LParl.