Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2021
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

20.436

Initiative parlementaire Institution d'une délégation parlementaire permanente auprès de l'OCDE

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États

du 19 avril 2021

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

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

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

19 avril 2021

Pour la commission:

Le président, Christian Levrat

Condensé

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) constate que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et les recommandations qu'elle émet revêtent une importance croissante pour la législation suisse, que ce soit pour les questions fiscales, mais aussi dans le domaine de la politique en matière d'environnement, de formation ou de développement. Afin de pouvoir accompagner de manière systématique les évolutions au sein de l'OCDE d'un point de vue parlementaire et d'améliorer la transmission des informations, la CER-E propose la création d'une délégation permanente chargée de participer à des activités dans le cadre de l'OCDE pour le compte de l'Assemblée fédérale.

Rapport

1 Genèse du projet

L'OCDE réunit 37 États membres dans un contexte qui leur permet de discuter de leurs politiques économique, financière, scientifique, sociale et environnementale, ainsi que de leurs politiques de formation et de développement, et de les remanier et les améliorer. Ces dernières années, l'importance de l'OCDE et de ses recommandations pour la législation suisse s'est accrue, s'agissant notamment des questions fiscales, de la lutte contre le blanchiment d'argent et la corruption, de la politique de formation ou encore des conditions régissant l'économie.

Au vu de cette évolution, la CER-E s'est demandé de quelle manière il était possible de veiller à ce que le Parlement suisse puisse se pencher rapidement sur les thématiques spécifiques à l'OCDE et tenir compte des enseignements en découlant dans le processus législatif en cas d'évolution rapide au niveau international. Elle propose de créer dans ce but une délégation permanente chargée de participer à des activités de l'OCDE au nom de l'Assemblée fédérale, de telle sorte que ce que la délégation y a appris bénéficie au processus législatif suisse.

Dans ce contexte, la CER-E a décidé à l'unanimité, le 19 mai 2020, d'élaborer un projet d'acte. Son homologue du Conseil national (CER-N) s'est ralliée à cette décision le 12 janvier 2021 par 16 voix contre 6 et 1 abstention. Préalablement, elle avait invité la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) à se prononcer sur le projet, étant donné que cette dernière s'était penchée à plusieurs reprises, dans le passé, sur la question de l'influence que peut exercer le Parlement sur les activités de l'OCDE et sur celle de la création d'une délégation parlementaire auprès de l'OCDE (cf. ch. 2).

Le 19 avril 2021, la CER-E a adopté le projet ci-joint à l'intention de son conseil par 8 voix contre 0 et 2 abstentions.

En vertu de l'art. 3*a* 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.

2 Contexte

2.1 Débat au sein des Commissions de politique extérieure

Le débat concernant l'envoi de députés à des manifestations de l'OCDE découle du fait que les recommandations de cette dernière constituent ce que l'on appelle du droit souple (*soft law*) et ont, dans de nombreux cas, une influence directe sur la législation nationale, le Parlement n'ayant que relativement peu de possibilités de peser sur

les décisions (cf. notamment le postulat CPE-E 18.4104 et les iv. pa. Aeschi Thomas 14.433 et Romano 14.474). Dans ce contexte, la question de l'institution d'une délégation parlementaire chargée de suivre les évolutions et les délibérations au sein de l'OCDE pour le compte de l'Assemblée fédérale a déjà été examinée à plusieurs reprises, en particulier par les Commissions de politique extérieure. Ces dernières années, la majorité de la commission du Conseil national s'est toujours opposée à ce projet.

- En février 2017, la CPE-E avait souhaité élaborer un projet d'acte dans le cadre de l'initiative parlementaire « Envoi de députés à des manifestations organisées par l'OCDE » (17.403), dont la teneur était en grande partie la même que celle de l'initiative faisant l'objet du présent rapport. La CPE-N a décidé, par une courte majorité de 10 voix contre 9 et 2 abstentions, de s'opposer au projet de son homologue du Conseil des États, à la suite de quoi cette dernière a retiré son initiative.
- La CPE-N avait déjà étudié la question de l'institution d'une délégation parlementaire permanente auprès de l'OCDE en 2015, dans le cadre de l'examen de l'iv. pa. Portmann «Influence du Parlement sur les activités de réglementation de l'OCDE» (14.424) et avait finalement décidé, par 12 voix contre 5 et 2 abstentions, de ne pas donner suite à cette dernière.

Dans son avis à l'intention de la CER-N daté du 9 novembre 2020, la CPE-N s'est toutefois finalement prononcée, par une majorité claire de 17 voix contre 4, en faveur de l'institution d'une délégation permanente et a indiqué qu'elle estimait qu'il vaudrait la peine que le Parlement suisse puisse participer aux travaux menés dans le cadre de l'OCDE, ou du moins jouer un rôle d'accompagnement, et avoir ainsi accès le plus tôt possible aux informations pertinentes. Une minorité de la CPE-N souligne que l'OCDE ne dispose pas d'assemblée parlementaire, contrairement au Conseil de l'Europe, par exemple, et considère que la pratique actuelle, consistant à participer au moyen de délégations ad hoc, est suffisante.

2.2 Organisation actuelle des relations internationales du Parlement

Les activités internationales de l'Assemblée fédérale sont régies par l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 28 septembre 2012 sur les relations internationales du Parlement (ORInt; RS *171.117*). À l'heure actuelle, le Parlement est représenté par des délégations permanentes auprès des assemblées parlementaires internationales suivantes (art. 2 ORInt):

- l'Union interparlementaire (UIP);
- l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (AP-CdE);
- le Comité parlementaire de l'Association européenne de libre-échange (CP AELE/UE);
- l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF);

- l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE) et
- l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (AP-OTAN).

Ces assemblées parlementaires sont des organes officiels des organisations internationales auxquelles elles sont rattachées. Leurs compétences et leurs activités sont régies par des règlements et l'Assemblée fédérale leur verse une cotisation si nécessaire.

Par ailleurs, l'Assemblée fédérale dispose de délégations permanentes chargées des relations avec les parlements des États limitrophes, conformément à l'art. 4 ORInt.

2.3 Le Réseau parlementaire mondial de l'OCDE

Le Réseau parlementaire mondial de l'OCDE est considéré comme un centre d'apprentissage pour les parlementaires et les personnes employées par les parlements. Sa structure flexible leur permet de partager leur expérience, d'identifier les bonnes pratiques et de favoriser la coopération internationale en matière de législation. Le réseau constitue aussi un instrument que l'OCDE utilise pour répondre au reproche selon lequel son fonctionnement n'est pas suffisamment démocratique et pour fournir aux membres des parlements nationaux un aperçu de ses processus.

Le réseau joue le rôle de coordinateur entre les parlementaires nationaux via les points de contact dans les pays membres et pays partenaires de l'OCDE, organise ses propres réunions, principalement à Paris, mais aussi dans le monde entier, facilite la participation de ses membres au forum annuel de l'OCDE et à d'autres manifestations importantes de l'organisation et collabore avec des assemblées parlementaires (par ex. celle du Conseil de l'Europe), des organisations internationales et le Parlement européen. Selon les indications de l'OCDE, le réseau compte 1500 parlementaires provenant de plus de 50 pays, et plus de 300 personnes participent à chacune de ses manifestations à Paris.

Contrairement aux assemblées parlementaires mentionnées au ch. 2.2, le Réseau parlementaire mondial de l'OCDE n'est pas un organe parlementaire formel: il s'agit d'un réseau dont le nombre de membres est variable. Il n'est donc pas composé d'un nombre fixe de parlementaires, mais intègre les députés qui s'intéressent à un thème qui sera traité lors d'une rencontre. Il s'adresse ainsi à des personnes s'intéressant particulièrement aux thématiques traitées ou disposant de connaissances spécifiques dans ces domaines et qui peuvent donc contribuer à rendre les discussions plus dynamiques.

L'Assemblée fédérale envoie déjà des délégations non permanentes (aussi appelées délégations ad hoc) à certaines manifestations parlementaires de l'OCDE en vertu de l'art. 5 ORInt. Conformément à l'art. 5, al. 2, let. a, ORInt, ces délégations sont instituées par le président du conseil concerné si elles se composent de deux membres du même conseil au maximum. Ces dernières années, cette tâche de représentation a principalement été assumée par les CPE, dont les membres ont généralement participé, au nombre de trois ou quatre, aux manifestations semestrielles du Réseau parlementaire

mondial de l'OCDE, à Paris. L'Assemblée fédérale n'a pas envoyé de délégation aux autres manifestations de l'OCDE.

3 Grandes lignes du projet

Avec la création de la Délégation parlementaire permanente pour la participation aux activités s'inscrivant dans le cadre de l'OCDE (DP-OCDE), la commission entend veiller à ce que le Parlement soit informé régulièrement et le plus tôt possible des développements au sein de l'OCDE. Il est prévu que la délégation approfondisse des thèmes spécifiques à l'OCDE et fasse bénéficier différentes commissions thématiques de son expertise.

La commission est d'avis que la solution actuelle, fondée sur l'art. 5 ORInt, n'est pas satisfaisante: l'OCDE examine des questions complexes et très techniques qu'une délégation ad hoc n'est pas en mesure de traiter comme il se doit. La commission espère que la création d'une délégation parlementaire permanente permettra, d'une part, de disposer d'une expertise plus poussée et d'assurer une certaine continuité dans le cadre du traitement des thèmes spécifiques à l'OCDE et, d'autre part, de construire un réseau solide et d'influer dans une certaine mesure sur les processus de l'organisation.

Afin d'assurer le transfert de connaissances entre les différents organes du Parlement, la composition de la délégation ne dépendra pas uniquement de la taille des groupes parlementaires: il conviendra aussi de veiller à ce que les membres des différentes commissions concernées par les thèmes traités soient représentés de manière adéquate.

Comme c'était le cas pour les délégations ad hoc, les activités de la délégation permanente se concentreront sur la participation aux manifestations du Réseau parlementaire mondial de l'OCDE, qui ont en général lieu deux fois par an à Paris. La délégation y sera alors représentée par quatre membres au maximum. En cas d'empêchement, les membres de la délégation ne pourront être représentés que par des suppléants. Cela permettra d'améliorer la continuité au niveau des personnes et du fond. Comme pour les délégations visées aux art. 2 et 4 ORInt, les détails de la méthode de travail de la délégation seront fixés dans un règlement[1].

[1] Conformément à la Directive de la Délégation administrative du 15.2.2012 concernant les activités internationales des délégations parlementaires permanentes et des délégations parlementaires non permanentes, les délégations fixent dans un règlement la procédure d'autorisation et les conditions générales de leurs activités et soumettent le règlement à l'approbation de la Délégation administrative.

4 Commentaire des dispositions

Art. 2a (Délégation parlementaire permanente pour la participation aux activités s'inscrivant dans le cadre de l'OCDE)

Étant donné que le Réseau parlementaire mondial de l'OCDE n'est pas une assemblée parlementaire comme celles visées à l'art. 2, la délégation est mentionnée dans un article distinct.

Art. 6 (Composition des délégations permanentes)

Al. 1bis

L'al. 1bis régit la composition de la délégation. Cette dernière se compose de deux membres du Conseil national et de deux membres du Conseil des États; deux membres du Conseil national et deux membres du Conseil des États sont désignés membres suppléants. Les membres sont choisis en fonction de la clé de répartition appliquée aux sous-commissions comptant quatre membres de chaque conseil, comme c'est le cas pour les délégations visées à l'art. 2 ORInt. Afin d'assurer le transfert des connaissances avec les différentes commissions concernées, il convient de veiller à ce que la délégation compte des membres de ces commissions.

Art. 7 (Organisation)

Al. 2

L'al. 2 régit les suppléances pour les activités de la délégation. Comme pour la grande majorité des autres délégations permanentes, les membres ne peuvent se faire remplacer que par des membres suppléants de leur propre délégation. L'objectif est de permettre un examen approfondi des thèmes spécifiques à l'OCDE et d'assurer une continuité au niveau des personnes.

La mention des délégations énumérées à l'art. 4 permet d'inscrire dans l'ordonnance le fait que, pour ces délégations également, seul un remplacement par un membre suppléant est possible. À l'heure actuelle, cette disposition figure dans un règlement.

Art. 8 (Attributions)

Al. 1bis

L'al. 1bis définit les attributions de la délégation. Cette dernière participe, sur mandat de l'Assemblée fédérale, aux activités organisées dans le cadre de l'OCDE à l'intention des membres des parlements nationaux, notamment aux manifestations du Réseau parlementaire mondial de l'OCDE, qui ont généralement lieu une à deux fois par an à Paris.

Al. 4

L'al. 4 a été complété de telle sorte que la délégation soit également intégrée dans la coordination des activités des autres délégations avec celles des CPE.

Art. 9 (Compte rendu)

Al. 2

L'al. 2 régit les comptes rendus de la délégation à l'intention des conseils. Pour des raisons d'efficacité, la CER-E propose que les CPE procèdent à un examen préalable du rapport en même temps que celui des rapports des délégations visées à l'art. 2, à l'exception du rapport de l'AP-OTAN, qui est examiné par les Commissions de la politique de sécurité.

5 Conséquences

5.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Avec la pratique actuelle, les coûts de la participation aux manifestations de l'OCDE à Paris s'élèvent en moyenne à environ 2800 francs par député et par manifestation. Les coûts liés à une délégation permanente devraient être d'un montant du même ordre. La délégation sera dotée d'un budget pour le financement de ses activités, comme les délégations visées à l'art. 2 ORInt. Le budget de l'Assemblée fédérale sera augmenté du montant correspondant. Un secrétariat sera créé pour accompagner la délégation sur les plans technique et administratif: les SP devront prévoir l'équivalent de 0,5 poste à plein temps supplémentaire à cet effet.

5.2 Forme de l'acte

En vertu de l'art. 60 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (RS *171.10*), c'est par voie d'ordonnance que l'Assemblée fédérale précise les attributions des délégations qui représentent l'Assemblée fédérale auprès des assemblées parlementaires internationales ou dans les rapports bilatéraux avec les parlements d'États tiers, ainsi que leur organisation et la procédure applicable.