

## **Création d'une délégation**

### **Initiative parlementaire de la Commission de gestion**

#### **Rapport de la commission du Conseil des Etats**

du 12 décembre 1990

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 21<sup>quater</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport et le transmettons en même temps au Conseil fédéral pour avis.

Le Conseil des Etats et le Conseil national ont décidé, au cours de la session d'hiver 1989, de donner suite à une initiative parlementaire de la Commission d'enquête parlementaire (CEP) rédigée en termes généraux. Cette initiative demande que les commissions de gestion soient habilitées à instituer une délégation commune jouissant de droits analogues à ceux des commissions d'enquête parlementaire. Par le présent rapport, la commission vous soumet des propositions de révision de la loi sur les rapports entre les conseils.

La commission estime qu'il n'est pas nécessaire de créer un nouvel organe de haute surveillance. Par contre, les compétences des commissions de gestion doivent être renforcées de manière substantielle. Ces commissions de gestion, à la majorité renforcée des deux tiers de leurs membres, doivent pouvoir exiger de l'administration fédérale qu'elle leur remette des documents même lorsque le Conseil fédéral ne veut pas lever le secret de fonction. Par la même procédure, elles doivent pouvoir citer des fonctionnaires fédéraux et des particuliers en tant que témoins.

La commission est d'avis que les propositions de modifications de la loi sur les rapports entre les conseils permettront à l'Assemblée fédérale de mieux exercer le droit de haute surveillance que lui attribue la constitution. Elle attend d'elles que d'éventuelles anomalies dans l'administration soient détectées plus rapidement et qu'on puisse ainsi y remédier avant d'avoir affaire à une véritable crise, qui ne trouverait sa solution qu'au prix d'efforts considérables.

#### **Propositions**

La commission vous propose d'accepter le projet d'arrêté concernant la modification de la loi sur les rapports entre les conseils.

## **Annexes**

- 1 **Projet de modification de la loi sur les rapports entre les conseils**
- 2 **Propositions de minorités**
- 3 **Explications de la commission**

12 décembre 1990

Au nom de la commission:  
**Hänsenberger**

34235

# Loi sur les rapports entre les conseils

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu l'article 85, chiffres 1 et 11, de la constitution;  
vu le rapport de la commission du Conseil des Etats du 12 décembre 1990<sup>1)</sup>;  
vu l'avis du Conseil fédéral du 20 février 1991<sup>2)</sup>,  
*arrête:*

### I

La loi sur les rapports entre les conseils<sup>3)</sup> est modifiée comme il suit:

*Art. 47<sup>bis</sup>, 3<sup>e</sup> al.*

<sup>3</sup> Pour les auditions, seul le Conseil fédéral peut délier les fonctionnaires du secret de fonction et du devoir de conserver le secret militaire et les autoriser à produire des documents officiels. Les articles 47<sup>quater</sup>, 59 et 61 sont réservés.

*Art. 47<sup>quater</sup>, al. 2 et 2<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>2</sup> Dans la mesure où il importe de sauvegarder un secret de fonction, un secret militaire ou des intérêts personnels dignes d'être protégés ou lorsqu'une procédure n'est pas encore close, le Conseil fédéral peut présenter un rapport spécial au lieu de produire des documents officiels. Ce nonobstant, la commission de gestion peut, à la majorité des deux tiers de ses membres et des deux tiers des membres de la commission de gestion de l'autre conseil, maintenir sa demande de documents ou citer des fonctionnaires fédéraux ou des particuliers à titre de témoins. Avant d'interroger des fonctionnaires, elle recueille l'avis du Conseil fédéral; les articles 59 à 64 sont applicables par analogie.

<sup>2<sup>bis</sup></sup> La commission de gestion peut confier la consultation des documents et l'audition de fonctionnaires ou de particuliers, interrogés à titre de témoins, à une section ou à une délégation commune, en collaboration avec la commission de l'autre conseil.

<sup>1)</sup> FF 1991 I 992

<sup>2)</sup> FF ...

<sup>3)</sup> RS 171.11; RO 1990 1530

*Art. 47<sup>sexies</sup>, 3<sup>e</sup> al.*

<sup>3</sup> L'organe de contrôle de l'administration, sous réserve de la procédure selon l'article 47<sup>quater</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, jouit à l'égard des services de l'administration des mêmes droits ... (*reste inchangé*).

## II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Elle entre en vigueur le ...

34235

## Propositions des minorités

### 1 (Masoni)

#### *Article 47<sup>quater</sup>, al. 2 et 2<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>2</sup> Dans la mesure . . . au lieu de produire des documents officiels ou d'entendre un fonctionnaire. Ce nonobstant, la commission de gestion, à la majorité des deux tiers de ses membres et des deux tiers des membres de la commission de gestion de l'autre conseil, peut maintenir sa demande de documents ou d'audition. Avant d'interroger des fonctionnaires, elle recueille l'avis du Conseil fédéral.

<sup>2bis</sup> La commission de gestion peut confier la consultation des documents et l'audition de fonctionnaires ou de particuliers, interrogés à titre de témoins, à une section ou en collaboration . . .

#### *Art. 47<sup>quinquies</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> Si les droits des commissions de gestion selon l'article 47<sup>quater</sup> ne suffisent pas à l'exercice de la haute surveillance, les deux conseils peuvent autoriser une délégation des deux commissions instituée pour un cas concret par la majorité des deux tiers des membres des deux commissions à utiliser les droits spéciaux selon cet article.

<sup>2</sup> La délégation se compose d'un nombre égal de membres de chacun des conseils. Elle se constitue elle-même.

<sup>3</sup> Elle agit sur mandat des deux commissions de gestion. Elle présente aux deux conseils un rapport assorti de propositions.

<sup>4</sup> Elle a le droit d'interroger des fonctionnaires ou des particuliers à titre d'informateurs ou de témoins et d'exiger que des autorités de la Confédération ou des particuliers lui remettent des documents. Si le secret de fonction ou le secret militaire sont invoqués, la délégation tranche après avoir recueilli l'avis du Conseil fédéral.

<sup>5</sup> Les membres de la délégation, les secrétaires et les rédacteurs des procès-verbaux sont tenus au secret.

<sup>6</sup> Les règles de procédure fixées aux articles 55 à 65 sont applicables par analogie.

*L'ancien article 47<sup>quinquies</sup> devient l'article 47<sup>septies</sup>.*

### 2 (Onken)

#### *Art. 47<sup>quater</sup>, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> . . . La commission de gestion, à la majorité des deux tiers de ses membres, peut maintenir sa demande de documents et, avec l'accord de la majorité des deux tiers des membres de la commission de gestion de l'autre conseil, citer des fonctionnaires . . .

**3** (Schönenberger, Danioth, Gautier, Jelmini, Masoni)

*Art. 47<sup>quater</sup>, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> . . . La commission de gestion peut . . . décider de citer des fonctionnaires à titre de témoins . . .

34235

## Explications de la commission

### 1 Situation initiale

#### 11 Initiative parlementaire de la CEP

Dans son rapport du 22 novembre 1989, la CEP, chargée d'examiner les événements survenus au DFJP, a constaté que la haute surveillance du Parlement sur le Ministère public de la Confédération et la police fédérale était insuffisante (FF 1990 I 836 et 837). L'une des raisons qu'on y voit provient du fait que le droit à l'information dont disposent les commissions de gestion en matière de procédure est limité. Selon l'article 47<sup>quater</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, le Conseil fédéral peut «dans la mesure où il importe de sauvegarder un secret de fonction, des intérêts personnels dignes d'être protégés ou lorsqu'une procédure n'est pas encore close, (...) présenter un rapport spécial au lieu de produire des documents officiels». Sur la base de quelques exemples, la CEP constate que le Conseil fédéral interprète les notions de «procédure non encore close» ou «d'intérêts dignes d'être protégés» de telle sorte qu'un contrôle efficace du Parlement est rendu impossible, en particulier dans le domaine de la sécurité de l'Etat.

La CEP a donc soumis aux Chambres l'initiative parlementaire suivante, sous forme d'une demande conçue en termes généraux:

Si les droits des commissions de gestion ne leur permettent pas d'exercer la haute surveillance, les deux commissions peuvent, par décision prise à la majorité des membres de chacune d'elles, instituer une délégation commune. Celle-ci sera composée d'un nombre égal de membres du Conseil national et de députés au Conseil des Etats. Après avoir entendu le Conseil fédéral, la délégation doit être habilitée à se faire remettre des dossiers tombant sous le coup du secret. Elle peut également entendre, comme témoins ou comme personnes tenues de renseigner, des fonctionnaires liés par le secret de fonction ou par le secret militaire. Les membres, les secrétaires et les rédacteurs des procès-verbaux sont de leur côté tenus de garder le secret.

#### 12 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral, dans son avis sur le rapport de la Commission d'enquête parlementaire du 4 décembre 1989 (FF 1990 I 879), s'est déclaré sceptique à l'égard de l'initiative parlementaire. Il a notamment fait valoir des réserves de principe et critiqué le fait qu'une commission parlementaire puisse elle-même s'attribuer des compétences élargies, en atteinte flagrante à la pratique suisse de la séparation des pouvoirs.

#### 13 Décisions du Conseil national et du Conseil des États

Les deux conseils ont, sans opposition, décidé de donner suite à l'initiative parlementaire (BO N 1989 2047, E 1989 809). Lors des délibérations, il est apparu

qu'il fallait renforcer le contrôle du Parlement sur un certain nombre de points pour qu'à l'avenir, des anomalies de l'administration puissent être détectées plus tôt et qu'il soit ainsi possible d'y remédier plus rapidement. A certains membres des conseils qui craignaient que soit touché le principe de la séparation des pouvoirs, il a été répondu qu'il ne s'agissait en aucun cas de créer une «CEP permanente» ou une «Mini-CEP», mais qu'il s'agissait bien plus de permettre à la commission de gestion de s'affirmer, dans certains cas, face au Conseil fédéral et à l'administration, de sorte à éviter précisément l'instauration d'une commission d'enquête.

## **2 Délibérations de la commission<sup>1)</sup>**

### **21 Avis du groupe de travail «Contrôle de l'administration» de la commission de gestion et avis du Conseil fédéral**

La commission s'est penchée sur l'initiative parlementaire au cours de trois réunions. Elle a reçu l'avis du groupe de travail «Contrôle de l'administration» des commissions de gestion et demandé au chef du DFJP de se prononcer sur l'initiative parlementaire.

Le groupe de travail de la commission de gestion accueille favorablement l'initiative et soumet à la commission une proposition de modification de la loi qui va au-delà du texte proposé par la CEP. A son avis, la délégation des commissions de gestion doit jouir de tous les droits conférés aux commissions d'enquête parlementaires, en vertu des articles 55 à 65 LREC. Le groupe de travail signale qu'au cours des dernières années, il est arrivé à plusieurs reprises que la commission de gestion ne puisse pas exercer son contrôle de manière approfondie parce que le Conseil fédéral lui avait refusé l'accès aux co-rapports des offices ou aux rapports des experts par exemple.

Il ressort de l'avis du chef du DFJP, présenté en son nom par le secrétaire général, que le Conseil fédéral n'approuve pas la création d'une délégation des commissions de gestion. Il fait notamment valoir le principe de la séparation des pouvoirs, le maintien du secret et la surcharge du Parlement. Pour répondre à la demande de la CEP, il suggère de créer une délégation permanente des deux conseils à la sécurité de l'Etat. Cette dernière aurait pour tâche de surveiller en permanence les activités liées à la sécurité de l'Etat du DFJP et au DMF et de les contrôler après coup. On ne pourrait lui opposer le secret de fonction.

## **22 Décisions de la commission**

La commission est d'avis que les deux Chambres, en donnant suite à l'initiative de la CEP, ont voulu généralement renforcer la haute surveillance du Parlement sur l'administration fédérale. Le manque de contrôle s'est particulièrement manifesté dans le domaine de la sécurité de l'Etat; toutefois, diverses expériences montrent qu'il faut, dans certains cas exceptionnels, renforcer les compétences de la

<sup>1)</sup> Membres de la commission: Hänsenberger, Affolter, Bühler, Danioth, Gautier, Iten, Jelmini, Masoni, Meier Josi, Onken, Reichmuth, Rüesch, Schönenberger, Simmen, Zim-merli (15)

commission de gestion dans d'autres domaines aussi. On pourrait envisager l'établissement de règles et la création d'organes parlementaires particuliers en vue d'exercer la haute surveillance des services de sécurité de l'Etat et du service de renseignements. On ne pourra en juger au mieux qu'une fois achevés les délibérations portant sur le rapport de la CEP 2, et en relation avec la loi sur la sécurité de l'Etat qui est prévue.

La majorité de la commission a décidé, après de longues discussions, qu'il n'était pas nécessaire d'instituer une délégation spéciale de la commission de gestion, comme le proposait l'initiative parlementaire de la CEP 1. La commission craint que l'on ne crée ainsi deux catégories de membres et que la délégation ne devienne une mini CEP, dont les rapports s'adresseraient directement à l'Assemblée fédérale et au public.

La commission propose de compléter les droits des commissions de gestion en matière de procédure. Celles-ci peuvent aujourd'hui déjà, en vertu de l'article 47<sup>quater</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, LREC, obtenir des renseignements auprès de toutes les autorités et services fédéraux. Ce droit comprend celui d'entendre des fonctionnaires, même lorsque le Conseil fédéral refuse de les délier du secret de fonction. Dans des cas importants, les commissions de gestion devraient également pouvoir passer outre le refus du Conseil fédéral lorsqu'il s'agit de la consultation de documents officiels nécessaires pour contrôler la gestion d'autorités et de services fédéraux. Par ailleurs, elles devraient pouvoir non seulement entendre des fonctionnaires fédéraux et des particuliers, mais aussi les citer comme témoins.

On voudrait avant tout pouvoir renforcer la haute surveillance du Parlement, de manière que les organes parlementaires soient à même d'agir avant que des anomalies aboutissent à une crise de notoriété publique, avec toutes les conséquences négatives qu'entraînerait une perte de confiance par la population dans nos institutions. Entre les activités ordinaires de la commission de gestion et les tâches extraordinaires des commissions d'enquête, il peut donc y avoir un besoin de contrôle ponctuel exigeant la création d'instruments de droit supplémentaires.

On ne peut qualifier cela d'atteinte à la séparation des pouvoirs. D'après la constitution, le principe même de la séparation des pouvoirs ne permet pas d'établir clairement la limite des compétences. On le constate à l'exemple de la délégation des finances, qui jouit depuis longtemps du droit absolu de consulter les dossiers de l'administration fédérale. On voit mal pourquoi une telle disposition en faveur de la commission de gestion ou d'une délégation de la commission de gestion porterait atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

En outre, ces droits spéciaux doivent être soumis à une procédure qualifiée. Ce n'est que lorsque la majorité des deux tiers des membres des deux commissions de gestion l'approuvent, que l'une d'elle peut maintenir sa demande de remise de documents ou d'audition de fonctionnaires. Cette procédure qualifiée offre la garantie que la commission de gestion ne pourra outrepasser sans autre l'intérêt que le Conseil fédéral a à maintenir le secret.

Pour avoir des chances d'être acceptée, une proposition demandant un élargissement des compétences doit jouir d'un large soutien politique. On a aussi choisi la procédure qualifiée de décision parce qu'il n'est pas judicieux de définir dans le détail dans quels cas les droits de la commission de gestion doivent être renforcés.

## **23 Propositions de minorités**

### **231 Minorité Masoni**

La minorité Masoni propose d'instaurer une procédure qui, si elle se déroule en deux étapes, forme cependant un tout.

Première étape: la commission de gestion peut, à la majorité renforcée des deux tiers de ses membres et des deux tiers des membres de la commission de gestion de l'autre conseil, exiger la production de documents et interroger un fonctionnaire, malgré l'opposition du Conseil fédéral. L'enquête peut être menée par la commission, par une de ses sections ou par une délégation des deux commissions.

Seconde étape: il est possible de former une délégation des deux commissions de gestion, investie des mêmes droits qu'une CEP (accès aux documents de privés, citation de témoins faisant partie ou non de l'administration), à la condition que les deux conseils donnent leur accord. La minorité considère cet accord et la publicité qui lui est liée comme nécessaires, pour des raisons de sécurité du droit, d'égalité devant la loi et de sauvegarde des droits des personnes entendues. On pourrait objecter qu'une telle délégation est inutile puisqu'il est toujours possible d'instituer une CEP. La minorité estime toutefois que la création de cet instrument se justifie, en particulier lorsque le caractère extraordinaire du cas ne se révèle qu'au cours de l'enquête. Il faut à son avis que l'enquête soit confiée à une délégation des commissions de gestion et non à une CEP lorsque les compétences ordinaires des commissions de gestion ne suffisent plus.

La minorité reproche au projet de la majorité d'autoriser les commissions de gestion à déclencher une procédure semblable à celle qui règle la mise en place d'une CEP, sans que le Parlement et l'opinion publique puissent s'exprimer sur la nécessité et l'opportunité d'une telle enquête. C'est pourquoi elle propose une procédure en deux étapes.

### **232 Minorité Onken**

La minorité Onken propose qu'une commission de gestion puisse exiger la production de documents officiels malgré le refus du Conseil fédéral à la majorité des deux tiers de ses seuls membres, donc sans consultation de l'autre commission de gestion. En revanche, la majorité renforcée des deux commissions de gestion serait exigée pour l'audition de fonctionnaires et de particuliers, comme le propose la majorité.

### **233 Minorité Schönenberger**

Contrairement à la majorité, la minorité Schönenberger veut expressément exclure la possibilité pour les commissions de gestion de citer des particuliers comme témoins. Ce droit doit rester une prérogative des CEP.

### **3 Explications concernant les divers articles**

#### *Article 47<sup>quater</sup>*

Le 2<sup>e</sup> alinéa donne à la commission de gestion, à la majorité des deux tiers de ses membres et des deux tiers des membres de la commission de gestion de l'autre conseil, la compétence de s'opposer à la décision du Conseil fédéral de ne lui fournir qu'un rapport. La commission de gestion peut prendre cette décision sur-le-champ ou après avoir pris connaissance d'un rapport jugé insuffisant. La commission de gestion doit pouvoir obtenir par la même procédure le droit d'interroger des fonctionnaires et des particuliers à titre de témoins. En renvoyant aux articles 59 à 64, on précise qu'il y a obligation de témoigner et que le refus de témoigner sans motif légal ainsi que le faux témoignage seront pénalement poursuivis. Par ailleurs, le Conseil fédéral et les personnes concernées, bénéficieront en matière de procédure des mêmes droits que ceux qu'ils peuvent faire valoir face à une CEP. Par ce renvoi, il est en outre précisé que les membres des commissions de gestion ainsi que les secrétaires et les rédacteurs des procès-verbaux sont soumis au secret de fonction.

Le nouvel alinéa 2<sup>bis</sup> précise que la commission de gestion peut confier la consultation des documents ou l'audition des témoins à une section, ou que les deux commissions de gestion peuvent en charger une délégation commune. La section ou la délégation agit sur mandat de la commission et doit lui remettre un rapport. Ce mandat peut être formulé de manière générale ou détaillée.

Les propositions de modification de l'article 47<sup>bis</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, et de l'article 47<sup>sexies</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, correspondent aux compléments apportés à l'article 47<sup>quater</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa.

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

L'élargissement des droits de la commission de gestion n'a en principe aucune conséquence sur l'état du personnel ni sur les finances. D'éventuelles demandes de renforcement de l'infrastructure de la commission de gestion seraient présentées dans le cadre du budget.

### **5 Constitutionnalité**

Le renforcement des droits de procédure des commissions de gestion se fonde sur l'article 85, chiffre 11, de la constitution. En améliorant la haute surveillance du Parlement, on ne limite pas pour autant les compétences du Conseil fédéral quant au contenu de ses décisions. Seul est modifié, à certaines conditions, le rapport entre ce qui, dans l'Etat, est confidentiel et ce qui est officiel; rapport que le législateur détermine dans le cadre des responsabilités qui sont les siennes.

## **Création d'une délégation Initiative parlementaire de la Commission de gestion Rapport de la commission du Conseil des Etats du 12 décembre 1990**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.243
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.03.1991
Date	
Data	
Seite	992-1002
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 473

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.