

## **Création d'une délégation**

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

#### **Avis du Conseil fédéral**

du 20 février 1991

---

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons notre avis relatif au rapport et à la proposition de la commission du Conseil des Etats du 12 décembre 1990 qui concrétisent, sous forme d'une demande conçue en termes généraux, l'initiative parlementaire transmise par la commission d'enquête parlementaire (CEP DFJP).

#### **1 Situation initiale**

La CEP DFJP demande par le biais de son initiative parlementaire que les deux commissions de gestion puissent, par décision prise à la majorité des membres de chacune d'elles, instituer une délégation jouissant des principaux droits d'une commission d'enquête parlementaire. Les deux conseils ont décidé à l'unanimité de donner suite à l'initiative (BO N 1989 2047, E 1989 809).

Le Conseil fédéral n'a pas participé aux travaux préparatoires de la commission qui vous soumet la proposition. Avant de commencer ses délibérations, la commission s'est contentée de donner l'occasion au DFJP de présenter une appréciation générale. Le secrétaire général du DFJP y a fait valoir les réserves de principes du Conseil fédéral. Comme le Conseil fédéral l'avait déjà fait précédemment lors de la discussion du rapport de la CEP DFJP, le secrétaire général du DFJP a indiqué que le Conseil fédéral est favorable à une surveillance parlementaire sans réserve des domaines secrets de la sécurité de l'Etat, mais que la solution proposée pose certains problèmes. Les propositions de la commission, au sujet desquelles le Conseil fédéral a ici pour la première fois l'opportunité de s'exprimer, divergent assez fortement de la demande conçue en termes généraux.

#### **2 Prise de position du Conseil fédéral**

##### **21 Appréciation fondamentale**

Donner à une commission la possibilité de ne fixer qu'en cas de besoin certaines questions de procédure et exiger que ce type de décisions soient prises à la majorité des membres constitue un principe pragmatique. Par contre, si de telles décisions ne se rapportent pas uniquement à une question de procédure interne,

mais portent sur un élargissement fondamental des compétences de ladite commission vis-à-vis de l'organe le plus élevé d'un autre pouvoir étatique, il y a lieu de faire valoir de sérieuses réserves.

La CEP DMF a justifié matériellement son initiative parlementaire en déclarant que la haute surveillance sur le Ministère public de la Confédération devait être renforcée. Le Conseil fédéral se rallie à cette demande: il souhaite faire faire des contrôles efficaces et compétents, aussi préfère-t-il une délégation spéciale des deux conseils, qui recevrait un aperçu régulier et complet des activités dans le domaine de la sécurité de l'Etat, à une solution qui constitue un élargissement un peu moins profond mais sans limitation quant au domaine d'application des compétences de contrôle.

Dans son rapport du 17 novembre 1990, la commission d'enquête parlementaire chargée de clarifier les faits d'une grande portée survenus au département militaire fédéral (CEP DMF) a émis une suggestion qui en principe reprend les idées du Conseil fédéral. Aussi demandons-nous de suivre la suggestion de la CEP DMF plutôt que le projet de décision de la commission.

Nous vous soumettons la proposition du Conseil fédéral y relative.

## **22      Objet de la haute surveillance parlementaire**

La constitution établit une distinction entre la surveillance, à laquelle est liée la possibilité d'édicter des directives et des règles obligatoires, et la haute surveillance qui ne devrait justement pas être accompagnée du droit d'édicter des directives (cf. à ce sujet Aubert dans *Kommentar BV*, art. 85, Rz. 156). Il appartient au Conseil fédéral d'exercer la surveillance de l'administration; l'Assemblée fédérale, notamment par l'intermédiaire des commissions de gestion, exerce la haute surveillance. Une telle répartition des tâches ne permet pas de conférer à une commission des compétences d'édicter des directives par lesquelles elle peut modifier l'ordre constitutionnel dans un cas d'espèce. On peut accepter une entorse à la répartition constitutionnelle des tâches pour clarifier des événements d'une grande portée en instituant une commission d'enquête parlementaire. Une telle procédure est par contre inacceptable en tant qu'instrument ordinaire de la haute surveillance, indépendamment d'un objet soumis à un examen particulier.

Le maintien du secret de fonction vis-à-vis des organes du Parlement n'est pas conçu comme une décision discrétionnaire du Conseil fédéral, mais est principalement justifiée par l'obligation du Conseil fédéral de ne pas dévoiler des informations qui doivent rester secrètes en raison d'un intérêt prépondérant d'un tiers ou d'un autre Etat. Selon le droit actuel, le Conseil fédéral ne jouit d'un pouvoir discrétionnaire plus étendu que lorsque le maintien du secret s'applique à des informations destinées à la formation de sa propre opinion. Cette justification du refus d'octroyer un accès complet aux dossiers est motivée par le principe de la collégialité qui est une des composantes essentielles de notre système gouvernemental.

Il faut rappeler sans ambages que ces dernières années le Conseil fédéral n'a que rarement refusé de produire des documents demandés par les commissions de

gestion. Ces cas ne permettent nullement de déduire que la réglementation actuelle n'est pas éprouvée: les quelques cas se rapportaient d'une part à des documents provenant de la procédure de co-rapport, d'autre part à des rapports concernant des projets de réorganisation qui n'avaient pas encore été soumis à la décision du Conseil fédéral.

Le rôle des commissions de gestion consiste à contrôler a posteriori l'activité de l'administration. Elles ne doivent pas intervenir dans des procédures en cours et ne doivent pas s'immiscer dans la préparation des affaires du Conseil fédéral en observant les travaux. Lors de l'extension des contrôles de l'administration qui a suivi l'affaire des mirages, un droit de consulter complètement et sans réserve les documents officiels a été refusé. L'article 47<sup>quater</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC, RS 171.11) actuellement en vigueur accorde au Conseil fédéral la possibilité de présenter un rapport plutôt que de produire les documents. La protection des procédures administratives en cours et de la procédure préliminaire des affaires du Conseil fédéral ont également été expressément mises en évidence dans la loi, car «la limite entre la surveillance exercée par le Conseil fédéral sur l'administration et la haute surveillance qui appartient à l'Assemblée fédérale ne doit pas devenir incertaine» (BBl 1965 I 1205).

La CEP DFJP a critiqué l'interprétation de l'expression «procédure encore inachevée» (rapport du 22 nov. 1989 de la CEP DFJP, FF 1990 I 803). Le Conseil fédéral en a tenu compte dans le domaine du Ministère public de la Confédération en modifiant largement l'ancienne pratique. Il n'y a par contre pas de raison de modifier la pratique. Il ne faut pas porter atteinte à la prérogative du Conseil fédéral de former librement son opinion en le forçant à produire des documents de la procédure préparatoire. Une telle mesure porterait une atteinte directe au principe de la collégialité et à l'exercice de la fonction gouvernementale. Nous mentionnons notamment les conséquences préjudiciables suivantes:

- La procédure formelle du co-rapport écrit est une condition indispensable à l'exercice efficace de l'activité gouvernementale. Les différences d'opinion entre les départements y sont présentées ouvertement dans le but de parvenir à une entente avant que l'affaire soit traitée oralement par le Conseil fédéral. La manière dont l'accord a été obtenu ne figure que partiellement dans les prises de position et les consultations écrites, car l'accord est obtenu la plupart du temps par des contacts directs entre les chefs de départements ou les responsables de l'administration. Pour cette raison, les documents existants ne renseignent que sur les différences non aplanies et ne donnent pas d'informations sur les raisons des consensus.
- Vouloir percer le secret absolu de la procédure de co-rapport conduirait à déplacer cette discussion vers la négociation orale. La pratique actuelle veut que seules les questions politiques importantes et les quelques questions ouvertes soient traitées en séance du Conseil fédéral; une modification de cette pratique pourrait conduire à ce que toutes les questions que le Conseil fédéral veut tenir absolument secrètes ne soient traitées qu'oralement.
- Un co-rapport ne donne pas nécessairement l'opinion définitive d'un chef de département mais formule souvent une question non résolue qui doit être portée à la connaissance de tous les conseillers fédéraux. La décision d'éven-

tuellement retirer après coup une proposition de modification n'y est pour la plupart du temps pas mentionnée expressément, ce qui pourrait plus tard conduire à des malentendus si les documents officiels devaient être produits.

- Les documents provenant de la procédure dite de consultation des offices, au cours de laquelle les offices intéressés font part de leur avis et de leurs propositions, peuvent mais ne doivent pas correspondre à l'opinion du chef du département. La production forcée d'opinions différentes affaiblirait le rapport de confiance au sein de toute la hiérarchie d'un département. Ces derniers temps, diverses indiscretions ont montré l'importance du capital de confiance qui se gaspillait par là. A l'inverse, le Conseil fédéral estime également que dans de nombreux cas l'existence d'opinions différentes au sein d'une administration ne doit pas du tout être tenue secrète, car cela démontre que la préparation de décisions est empreinte de discussion et pas seulement de directives. De tels objets de discussion non résolus sont évoqués publiquement par les fonctionnaires ou mentionnés devant des commissions parlementaires ou extra-parlementaires. La production forcée de documents telle qu'elle est proposée par votre commission ne s'appliquerait qu'aux cas où il existe un intérêt justifié de maintenir le secret.
- Les documents issus de la consultation des offices pourraient en plus être utilisés comme moyen de pression contre le Conseil fédéral ou contre l'un ou l'autre chef de département. La commission de gestion ne pourrait pas seulement critiquer a posteriori des décisions en les qualifiant de fausses parce que le Conseil fédéral n'aurait pas suivi l'avis de l'administration, mais l'administration pourrait également citer devant les commissions des documents dans lesquels elle aurait rendu attentif le chef du département à un objet que celui-ci n'aurait pas pris en considération.

En évoquant largement la procédure qui conduit à la décision gouvernementale, nous avons voulu, nous y insistons, montrer l'importance que le Conseil fédéral attache à pouvoir former librement son opinion, en toute indépendance et toute responsabilité. Nous considérons dès lors que la simple éventualité que les commissions de gestion puissent instituer l'obligation de produire des documents officiels constituerait un risque latent, mais sérieux, pour les rapports de confiance qui doivent présider aux relations entre le Conseil fédéral et le Parlement. Aussi, afin de ne pas compromettre, ni entacher de quelque manière que ce soit, ces rapports de confiance, nous proposons de mentionner expressément que l'examen de procédure en cours ne soit pas soumis à l'examen des commissions de gestion.

## **23 Constitution d'une délégation en matière de sécurité**

Le chef du DFJP a déjà exprimé aux conseils l'opinion du Conseil fédéral (intervention de A. Koller, président de la Confédération, BO E 1990 437) qu'il était important et urgent de renforcer les contrôles parlementaires sur les domaines secrets de la protection de la sécurité intérieure et extérieure. Les travaux de la CEP DMF ont confirmé cette impression.

Une urgence particulière revient aux contrôles parlementaires dans le domaine de la sécurité de l'Etat, car de nombreux cercles consultés ont désapprouvé le projet

d'ordonnance provisoire sur la sécurité de l'Etat en raison de l'absence des indispensables contrôles parlementaires. Attendre le projet d'une commission qui serait élaboré immédiatement après la présente initiative parlementaire constitue une perte de temps qui ne tient pas compte de l'urgence de l'objet. Aussi, joignons-nous à cet avis les propositions que nous vous soumettons déjà à ce sujet.

L'initiative parlementaire de la CEP DMF propose que la délégation en matière de sécurité examine «les activités de l'administration soumises à une obligation particulière de maintien du secret». Elle ne détermine pas quelles unités administratives autres que le Ministère public de la Confédération et le groupe renseignement et sécurité doivent encore être contrôlées. Ces imprécisions pourraient conduire à des problèmes de compétence avec le Conseil fédéral ou d'autres commissions parlementaires (CG, commissions militaires). Le Conseil fédéral se rallie cependant à cette formulation, afin que la réglementation reste ouverte à des modifications ultérieures (modifications de l'organisation de l'administration, nouvelles tâches, etc.).

On peut dans la plupart des cas renoncer à la sauvegarde du secret de fonction; il faut pourtant pouvoir maintenir la protection des sources dans le domaine des services de renseignements. Les informateurs et les services de renseignements étrangers exigent comme condition impérieuse de ne pas être nommés. Si cela ne peut pas être garanti, ils ne sont plus prêts à collaborer.

Le Conseil fédéral a en outre quelques doutes quant à la proposition relative à la grandeur de la délégation. Si le nombre de ses membres doit être tel qu'un membre de chaque fraction provenant du conseil qui compte le plus de fractions puisse être élu, la délégation compterait 14 membres d'après les chiffres de la législature 1987-1991. Selon le Conseil fédéral, une délégation plus petite, de la grandeur de la délégation des finances, serait préférable. Nous vous proposons de limiter la grandeur de la délégation à trois membres de chaque conseil, avec pour conséquence qu'il faudrait éventuellement prévoir une rotation pour les petites fractions du Conseil national.

Le projet qui vous est soumis correspond par ailleurs aux propositions de l'initiative parlementaire et ne nécessite pas d'explications plus précises.

20 février 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Buser

34316

## 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:

### **4. Délégation en matière de sécurité (nouveau)**

*Art. 53<sup>bis</sup>*

<sup>1</sup> Une délégation en matière de sécurité est instituée pour la haute surveillance des activités de l'administration soumises à un maintien du secret particulier dans l'intérêt de la sécurité intérieure et extérieure. La délégation en matière de sécurité peut en dépit du secret de fonction ou d'autres obligations de maintien du secret prendre connaissance des activités des services de renseignements et d'autres unités administratives équivalentes et, après avoir pris l'avis du Conseil fédéral, interroger toutes les personnes chargées de ces tâches et examiner les documents officiels y relatifs; la protection des sources demeure réservée pour les informations provenant de l'étranger.

<sup>2</sup> La délégation en matière de sécurité est composée de trois membres de chaque conseil.

<sup>3</sup> La délégation en matière de sécurité se constitue elle-même. Elle dispose d'un secrétariat. Les membres, secrétaires et personnes chargées d'établir les procès-verbaux sont liés au secret de fonction. La délégation en matière de sécurité fait rapport annuellement aux conseils en sauvegardant les secrets encore dignes d'être protégés.

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

<sup>2)</sup> FF 1991 I 1397

<sup>3)</sup> RS 171.11

II

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

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

34316

## **Création d'une délégation Initiative parlementaire de la Commission de gestion Avis du Conseil fédéral du 20 février 1991**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.243
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.04.1991
Date	
Data	
Seite	1397-1403
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 530

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.