

**Initiative parlementaire
Commission de gestion.
Constitution d'une délégation**

Rapport complémentaire de la commission du Conseil national

du 21 novembre 1991

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un rapport complémentaire sur l'initiative parlementaire 89.243 (Constitution d'une délégation des Commissions de gestion), document que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

Ce rapport motive les décisions prises par le Conseil national le 19 septembre 1991 concernant la modification des articles 47^{ter} et 47^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils.

Proposition

La commission propose de s'en tenir aux décisions arrêtées par le Conseil national le 19 septembre 1991.

Après avoir reçu l'avis du Conseil fédéral, elle se réserve la possibilité de faire des nouvelles propositions.

Annexes

- 1 Décisions du Conseil national
- 2 Commentaire de la commission

Au nom de la commission:

La présidente, Elisabeth Zölch

Arrêté B (Droits des Commissions de gestion)

Loi sur les rapports entre les Conseils

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffres 1 et 11, de la constitution,
arrête:

I

La loi sur les rapports entre les conseils¹⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 47^{ier}, 2^e et 3^e al.

² Chaque Commission de gestion forme des sections permanentes et le cas échéant des groupes de travail, qui, dans les limites de leur mandat, ont à l'égard des autorités et des services à contrôler, les mêmes droits que leur commission plénière.

³ Les sections reçoivent leurs mandats de la commission plénière, qui seule a qualité pour adresser des recommandations au Conseil fédéral ou soumettre rapports et propositions à son conseil. En cas d'urgence, une section permanente peut commencer une inspection sans mandat de la commission; celle-ci peut aussi dans le cas d'espèce déléguer ses autres compétences à la section ou au groupe de travail compétents.

Art. 47^{quater}, al. 2 et 3^{bis} (nouveau)

² Le Conseil fédéral peut refuser la remise de documents

- a. lorsqu'il s'agit de documents classifiés secrets, du procès-verbal du Conseil fédéral ou de propositions portant sur des affaires en suspens et contestées au sein du Conseil fédéral;
- b. lorsque ce refus est nécessaire pour protéger les droits de la personnalité ou lorsqu'une procédure individuelle n'est pas encore close.

¹⁾ RS 171.11

Dans ces cas, le Conseil fédéral présente un rapport expliquant les motifs de son refus dans le cas d'espèce et fournissant dans la mesure du possible le renseignement demandé.

^{3bis} Une Commission de gestion a le droit, si elle le juge nécessaire à l'examen de la gestion du Conseil fédéral, de demander des renseignements par écrit ou par voie orale, ou d'exiger la remise de documents, à des personnes ou des autorités extérieures à l'administration, le droit de refuser de témoigner, selon l'article 42 de la loi de procédure civile fédérale¹⁾ est applicable par analogie.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le . . .

35103

Commentaire de la commission

1 Le point de la situation

Au cours de la session d'hiver 1989, le Conseil des Etats et le Conseil national ont décidé de donner suite à l'initiative parlementaire déposée par la CEP I sous la forme d'une demande conçue en termes généraux. Cette initiative demande que les Commissions de gestion puissent constituer une délégation commune disposant des mêmes droits qu'une commission d'enquête parlementaire.

En vertu de l'article 21^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), chaque Chambre a créé une commission chargée d'élaborer un projet concret. Ainsi, le 12 décembre 1990, la commission du Conseil des Etats présentait un rapport motivant ses propositions de révision de la LREC (FF 1991 I 992). Le rapport et les propositions ont ensuite été transmis au Conseil fédéral pour avis écrit, conformément à l'article 21^{quater}, 4^e alinéa, LREC (FF 1991 I 1397).

C'est au Conseil des Etats que le projet a été examiné pour la première fois au cours de la session d'été 1991. La commission du Conseil national, quant à elle, a reçu des propositions de la Commission de gestion du même conseil, conformément à l'article 31, 2^e alinéa, du règlement du Conseil national. Ces propositions concernaient d'une part la Délégation des Commissions de gestion, et d'autre part les droits des Commissions de gestion. La commission a appuyé une partie de ces propositions et a complété le projet du Conseil des Etats par des propositions concernant les articles 47^{ter} et 47^{quater}, LREC. Le Conseil national les a faites siennes durant la session d'automne 1991.

Durant la même session, le Conseil des Etats a cependant décidé de partager le projet en deux arrêtés: un arrêté A contenant les dispositions relatives à la Délégation des Commissions de gestion (art. 47^{bis} et 47^{quinquies}, LREC) et un arrêté B renfermant les propositions de renforcement des droits des Commissions de gestion (art. 47^{ter} et 47^{quater}, LREC). Les éléments déterminants qui ont conduit à une telle décision ont été le manque de temps à disposition et le désir d'adopter les dispositions concernant la Délégation des Commissions de gestion avant la fin de la législature 1987-1991. Le conseil fédéral avait en outre exigé de pouvoir donner un avis écrit sur les propositions concernant les articles 47^{ter} et 47^{quater}, LREC. Après avoir approuvé une telle subdivision du projet, le Conseil national a renvoyé la décision B à la commission, sur proposition de celle-ci, afin que le Conseil fédéral puisse donner un avis écrit.

La commission est certes d'avis que les propositions complémentaires concernant aussi bien une initiative parlementaire que tout autre objet peuvent être motivées oralement dans les deux Chambres, et que le Conseil fédéral ne peut exiger de pouvoir donner un avis écrit. Mais il s'est avéré que ces propositions sont très contestées et que même certaines difficultés d'interprétation subsistent. Il est important que les dispositions relatives aux droits des Commissions de gestion soient énoncés aussi clairement que possible afin de limiter les problèmes d'interprétation. Aussi la commission a-t-elle décidé, dans le présent rapport, de motiver par écrit l'arrêté B. Quant au Conseil fédéral, il pourra donner son avis sur ce rapport.

Nos propositions concernant la décision B sont en relation directe avec la réglementation relative à la Délégation des Commissions de gestion (arrêté A):

La nouvelle autorité de surveillance n'est pas un organe isolé; elle fait partie des Commissions de gestion. Ses travaux doivent être coordonnés avec ceux de ces commissions. Dans les domaines d'activités qui lui sont attribués, il faut déterminer, sauf s'il s'agit de la protection de l'Etat ou du service de renseignement, les cas dans lesquels le contrôle doit être exercé par elle, et ceux pour lesquels il convient que cette tâche soit accomplie par une section de la Commission de gestion d'un conseil. La décision dépendra des compétences attribuées aux sections. Si l'intervention de la délégation doit rester exceptionnelle, il faut dans chaque cas pouvoir établir clairement, avant de commencer une inspection, si les droits de la section entrant en considération suffisent pour permettre de mener l'enquête convenablement. A cet effet, il importe d'avoir une idée précise de la situation actuelle sur le plan juridique.

Il faut notamment déterminer plus exactement les conditions dans lesquelles le Conseil fédéral peut refuser de produire des documents officiels. En outre, il faut étendre le droit d'obtenir des renseignements à des personnes ne faisant pas partie de l'administration fédérale.

Les Commissions de gestion ont attiré l'attention de notre commission notamment sur les lacunes suivantes du droit en vigueur et de la pratique actuelle (rapport de mars 1991 du groupe de travail «contrôle de l'administration» des deux Commissions de gestion):

Le Conseil fédéral se défend aujourd'hui contre la prétendue surveillance permanente qu'exercent les Commissions de gestion sur l'administration. La surveillance, qui prévoit le droit «d'observer l'administration dans l'exécution de son travail», se fonde sur la mission que lui confie la loi «d'examiner et surveiller spécialement l'activité de l'administration fédérale» (art. 47^{ter}, 1^{er} al. LREC). Si, depuis l'introduction de cette loi, les Commissions de gestion n'ont dû attendre de décision finale que dans certaines procédures de caractère judiciaire avant de pouvoir se mettre au travail, le Conseil fédéral interdit actuellement la production de documents dans diverses affaires sur lesquelles il est appelé à se prononcer à plus ou moins brève échéance. Il a notamment refusé d'accéder aux demandes réitérées des deux Commissions de gestion en vue d'obtenir la production des rapports établis par la société McKinsey dans le cadre du projet EFFI- mesures interdépartementales, arguant qu'il souhaitait au préalable se prononcer sur les propositions faites par la société. On constate une telle attitude alors même que des décisions sont rendues tardivement.

Les documents administratifs qui servent à l'information du Conseil fédéral et déterminent ses décisions (p. ex.: demandes émanant des départements et co-rapports) sont considérés comme des documents du Conseil fédéral. Ce principe est désormais interprété de manière extensive et les documents en question sont toujours plus frappés du sceau «confidentiel», un sceau qui tend à subsister même après décision du Conseil fédéral. Alors que le Conseil fédéral est tenu de transmettre régulièrement ces documents à la Délégation des finances, il empêche, au nom de la collégialité, les Commissions de gestion d'en prendre connaissance. Au moment de l'inspection des statistiques fédérales en 1985, le Conseil fédéral a, par exemple, refusé de remettre à la Commission de gestion du Conseil national la demande et les co-rapports relatifs à la révision des statistiques conjoncturelles et sociales de l'OFIAMT. De surcroît, il lui a interdit d'interroger

par écrit ou oralement deux offices spécialisés concernés lorsque, face au refus significatif par le Conseil fédéral, la commission a voulu interroger oralement des fonctionnaires pour obtenir des renseignements. A la suite d'un échange de correspondance, le Conseil fédéral a déclaré qu'il maintenait formellement son point de vue mais qu'il était néanmoins disposé à examiner objectivement, de cas en cas, toute demande de production de documents, car le contrôle exercé par le Parlement pouvait effectivement revêtir une importance particulière dans certains cas. La Commission de gestion a pris acte que le Conseil fédéral ne considérait plus le principe de la collégialité comme une barrière insurmontable et qu'il admettait que documents et co-rapports pouvaient être produits dans l'intérêt de la haute surveillance. Pour le reste, elle a reporté la discussion à plus tard; à ce jour, aucune situation susceptible de relancer le débat ne s'est encore présentée. Dans le cas qui nous occupe, la commission n'a jamais admis que l'on puisse lui refuser le droit d'obtenir des documents et d'interroger des fonctionnaires, pour discussion préalable, au niveau de la petite procédure de co-rapports dans les offices effectivement concernés et en ce qui concerne les demandes adressées par les offices à leur département.

Force est de reconnaître que les compétences attribuées aux Commissions de gestion sont également insuffisantes quand il y a lieu de se prononcer sur des conflits opposant la Confédération à des personnes ou organismes tiers ou lorsque la recherche de la vérité passe par l'analyse de ces conflits. Nous en voulons pour preuve les cas Masa et Musey. Comme l'a révélé le rapport de la commission (FF 1989 II 531), les moyens dont dispose la Commission de gestion n'ont guère ou pas du tout permis de répondre à une partie des questions posées par 50 membres du conseil. Nous pensons notamment ici aux risques réellement encourus par la famille Musey du fait de son retour au Zaïre, aux interprétations subjectives des autorités fédérales et de celles du canton du Jura quant à leur implication dans cette affaire, à l'avis du Département fédéral des affaires étrangères sur ces deux cas ou à la position du haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

La même carence a récemment fait que les Commissions de gestion n'ont pu procéder à une inspection du Groupe renseignements et sécurité (GRS). L'affirmation de Monsieur Andreas Kohlschütter selon laquelle il aurait été invité par le GRS à espionner des organisations suisses ne peut être vérifiée en l'absence du droit d'interroger des personnes extérieures à l'administration.

Ces exemples montrent d'une part que la création de la Délégation des Commissions de gestion est nécessaire. Ils montrent cependant aussi qu'il existe des cas qui, aujourd'hui déjà, ne peuvent être traités par les sections de ces commissions, mais qui ne pourraient pas non plus être examinés par la délégation. Il importe d'établir un équilibre entre la délégation et les Commissions de gestion. Les propositions faites doivent permettre d'atteindre cet objectif.

3 Commentaire des articles

Article 47^{ier}, 2^e alinéa

Dans leur travail, les Commissions de gestion doivent savoir faire preuve à la fois de constance et de souplesse. Le moyen le plus adéquat pour elles d'y parvenir consiste à créer parallèlement des structures permanentes ou ad hoc. Pour développer cette pratique, il semble judicieux de la fixer dans la loi, afin que les groupes de travail ad hoc puissent également jouir des droits reconnus aux Commissions de gestion en matière d'information.

Article 47^{er}, 3^e alinéa

La capacité des Commissions de gestion d'agir rapidement peut être accrue si les sections permanentes obtiennent le droit, en cas d'urgence, de procéder de leur propre chef à une inspection et de clore leur travail de façon indépendante à la suite de délibérations en leur sein.

Aucune modification des bases juridiques ne s'impose, pour autant que la délégation n'ait trait qu'à des mesures simplement préparatoires, à des dispositions visant à préserver des preuves ou à la mise au point, sur le plan rédactionnel, des conclusions et des recommandations de la commission.

S'il faut en outre accroître la capacité d'agir des sections, il importe de prévoir une délégation de compétence par la loi – en tant qu'exception au principe selon lequel les décisions doivent être prises par la commission tout entière.

Dorénavant, chaque section permanente devra décider elle-même si un cas est urgent et doit donner lieu à une inspection. Elle ne pourra cependant que commencer celle-ci, c'est-à-dire qu'elle devra obtenir l'approbation de la commission au cours de la procédure. A cette occasion, elle pourra requérir aussi l'autorisation de faire des recommandations au Conseil fédéral en lieu et place de la commission et d'informer le public le cas échéant. La commission décidera dans chaque cas s'il convient qu'elle délègue ces compétences et dans quelle mesure elle doit le faire – si besoin est en y ajoutant ses instructions. Si elle crée un groupe de travail ad hoc, elle pourra donner à ce groupe la compétence de conclure indépendamment les travaux en cas d'urgence.

Article 47^{quater}, 2^e alinéa

La teneur actuelle du 2^e alinéa de l'article 47^{quater} est si générale qu'il ne donne aucune définition valable des exceptions prévues initialement (protection de l'Etat, service de renseignements, diplomatie, droits fondamentaux de particuliers, interdiction faite aux autorités politiques de s'ingérer dans le déroulement de procédures en cours réglées par la loi). Depuis quelque temps, le Conseil fédéral a estimé que toutes les procédures dans lesquelles il doit prendre une décision sont à considérer comme n'étant pas encore closes au sens de la loi et a refusé à ce titre de remettre des documents qui ne sont des documents «du Conseil fédéral» que dans un sens large – il s'agit notamment d'expertises faites en dehors de l'administration fédérale. En outre, il considère qu'en vertu du principe de la collégialité, toutes les propositions et tous les co-rapports des départements tombent sous le secret de fonction qu'il doit nécessairement préserver à l'égard des Commissions de gestion (mais non à l'égard de la Délégation des finances).

La réglementation proposée clarifie la situation:

- Tout refus de remettre un document doit pouvoir se justifier par les circonstances. Le Conseil fédéral doit, dans un rapport, indiquer les raisons pour lesquelles il convient d'accorder la priorité au refus de remettre le document sur l'intérêt de la commission à être informée dans le cas particulier.
- En vertu de la lettre a, les documents administratifs (civils ou militaires) classifiés secrets peuvent ne pas être remis.

- A ceux-là s'ajoutent les documents illustrant la façon dont le Conseil fédéral a procédé pour prendre une décision. Il s'agit des procès-verbaux gouvernementaux et des propositions et des co-rapports qui permettent de conclure à l'existence de divergences d'opinion au sein de l'exécutif. En revanche, les documents dont aucun chef de département n'endosse la responsabilité par sa signature (rapports d'expert, projets émanant de services administratifs et concernant des propositions et des co-rapports ou des annexes à ces textes) n'entrent pas dans cette catégorie. Entre la proposition du département et la décision du Conseil fédéral, une affaire est considérée comme en suspens, au sens de la lettre a.

Cette description du droit de prendre connaissance de documents se justifie du fait que le Conseil fédéral est responsable vis-à-vis du Parlement: Son devoir de faire rapport sur sa gestion concerne en premier lieu sa responsabilité pour le parti qu'il tire des documents que lui remet l'administration; par conséquent, les documents du Conseil fédéral sont un des moyens essentiels dont dispose le Parlement pour exercer sa haute surveillance. Le traitement de propositions contestées peut donc, dans un cas particulier, avoir une importance primordiale pour le contrôle *a posteriori* par les Commissions de gestion. En effet, les questions relevant des attributions de plusieurs départements et les problèmes de coordination apparaissent le plus clairement dans les co-rapports. Cependant, afin de ne pas nuire à un franc échange de vues entre les départements, il peut être bon, dans certaines circonstances, que le Conseil fédéral fasse un rapport sur les points litigieux, au lieu de remettre les documents originaux. D'ailleurs, la remise de documents concernant la procédure des co-rapports aux Commissions de gestion peut être liée à des conditions appropriées. La Commission de gestion du Conseil national avait proposé au Conseil fédéral en 1986 une procédure qui sauvegarde au mieux le secret et empêche que le principe de la collégialité au sein du gouvernement soit affecté par la mise en épingle de divergences entre ses membres.

- Si l'atteinte portée aux droits de la personnalité de tiers (ou de fonctionnaires) par la remise de documents pèse plus lourd que celle portée à l'intérêt public – qui exige un contrôle efficace de l'administration – par le refus de remettre les documents requis, la consultation des pièces peut être exclue (let. b).
- La notion de procédure individuelle en suspens ne s'applique qu'aux affaires soumises à la décision du Conseil fédéral. En outre, le terme de «procédure individuelle» ne se rapporte qu'aux actes administratifs.

Normalement, le Conseil fédéral, en tant que détenteur du secret, doit pouvoir déterminer si une des conditions justifiant un refus de remettre des documents est remplie. Il ne doit être possible d'ouvrir une procédure laissant aux commissions de gestion le droit de prendre une décision en dernière instance que lorsqu'elles, ou la Délégation des Commissions de gestion, peuvent faire valoir les droits selon le nouvel article 47^{quinquies}, LREC.

Article 47^{quater}, alinéa 3a (nouveau)

Les Commissions de gestion ne pourront faire la lumière sur les relations que l'administration fédérale entretient avec des tiers (notamment avec des parti-

culiers et des autorités cantonales), que si des personnes étrangères à l'administration sont engagées dans des conditions analogues à celles des fonctionnaires. La communication de renseignements aux Commissions de gestion au sens d'une obligation civique ne doit pourtant pas faire l'objet de sanctions. L'échelonnement entre les droits des Commissions de gestion, de la Délégation des Commissions de gestion et des Commissions d'enquête parlementaire sera ainsi pris en considération.

La réserve du droit de refuser de témoigner garantit la sauvegarde de l'obligation de garder un secret sur le plan cantonal. Les fonctionnaires des cantons ne peuvent être contraints de renseigner ou de remettre des documents que dans la mesure où ils y sont autorisés par leurs supérieurs; en effet, selon le 2^e alinéa de l'article 42 de la loi sur la procédure civile fédérale, l'obligation de témoigner sur les constatations que les fonctionnaires font dans l'exercice de leurs fonctions est soumise aux restrictions du droit administratif des cantons.

35103

Initiative parlementaire Commission de gestion. Constitution d'une délégation Rapport complémentaire de la commission du Conseil national du 21 novembre 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	6
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.243
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.12.1992
Date	
Data	
Seite	447-455
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 187

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.