

Lignes directrices de la Délégation des Commissions de gestion

(accepté par les Commissions de gestion les 9 et 23 nov. 1992)

du 12 août 1992

1 Tâche

11 Mandat donné par la loi

111 Mandat principal

111.1 Définition sous l'angle des fonctions

«La Délégation des Commissions de gestion a pour mandat d'examiner régulièrement en détail les activités dans le domaine de la sécurité de l'Etat et du renseignement» (art. 47^{quinquies}, 2^e al., LREC).

Par «*sécurité de l'Etat*», on entend, dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance parlementaire, toutes les activités de la Confédération qui ont un caractère préventif ou répressif (y compris sa collaboration avec les cantons et les communes) et qui visent à garantir la «sûreté intérieure» de la Suisse. On entend par là notamment la lutte contre le terrorisme, les groupes extrémistes ayant recours à la violence, le crime organisé et l'espionnage.

Le terme «*renseignement*» couvre tout ce qui permet à la Confédération de collecter et d'exploiter systématiquement des informations sur les pays étrangers, afin de garantir la «sûreté extérieure» de la Suisse.

111.2 En particulier: Définition, sous l'angle de l'organisation, des secteurs soumis au contrôle

Le contrôle à exercer sur le secteur d'activités ayant trait à la sécurité de l'Etat concerne au premier chef le *service de police* du Ministère public de la Confédération. Lorsque ce service agit dans le cadre d'une *procédure de police judiciaire*, il faut trouver dans chaque cas une solution qui permette d'exercer le mandat de contrôle tout en sauvegardant l'indépendance de la justice. En l'occurrence, les principes suivants sont à observer:

- Le contrôle est exclu tant qu'une procédure judiciaire (ce terme s'appliquant aussi à l'instruction préparatoire) ou un recours sont encore pendants en la matière.

- Lorsqu'il s'agit de procédures de recherche ouvertes il y a moins d'un an, la Délégation fait preuve d'une circonspection particulière.
- Le contrôle est notamment permis s'il porte sur des procédures ayant été suspendues ou s'il s'agit, pour la police, d'enquêter sur des délits projetés.

Les *services centraux* font l'objet d'un contrôle pour autant qu'il s'agisse de déterminer s'ils ont des tâches concernant la sécurité de l'Etat.

Au contrôle à exercer sur le secteur «renseignement» sont soumises toutes les unités administratives qui collectent et exploitent systématiquement pour la Confédération des informations sur les pays étrangers; pour exploiter ces informations, les unités en question doivent se fonder dans une large mesure sur des sources qui ne leur sont accessibles que tant que le secret et la protection des dites sources sont garantis intégralement. Actuellement, il s'agit du *groupe renseignements et sécurité* du groupement de l'état-major général, de la *section des renseignements du commandement des troupes d'aviation et de défense contre avions* et, le cas échéant, du *secrétariat politique* du Département fédéral des affaires étrangères.

La Délégation peut faire valoir également ses droits, aux termes de l'article 47^{quinquies}, 4^e alinéa, à l'égard des *autres unités de l'administration fédérale, des cantons et des particuliers* qui collaborent avec le service de police ou les services de renseignement, ainsi qu'à l'égard de tous les organes de la Confédération qui ont des activités indépendantes concernant la sécurité de l'Etat ou le renseignement.

Le «*mandat d'examiner régulièrement en détail*» implique qu'un contrôle concomitant soit exercé sur toutes les activités concernées. Sauf lorsqu'il s'agit d'affaires du Conseil fédéral, la Délégation n'est pas tenue de se contenter de faire des contrôles a posteriori (pour les rapports avec le Conseil fédéral, voir ci-dessous, chiffre 15).

Ces définitions seront réexaminées au plus tard lorsqu'une loi sur la sécurité de l'Etat sera entrée en vigueur ou lorsque la tâche dévolue à un «service de renseignements stratégique» rendra nécessaire l'extension du contrôle à exercer sur le secteur «renseignement» à d'autres fins.

112 Mandats complémentaires (art. 47^{quinquies}, 3^e al.)

Sur décision concordante des deux Commissions, la Délégation peut être chargée d'un «mandat spécifique». L'objet à examiner est défini dans le mandat. On ne saurait d'avance établir des principes pour la façon de procéder dans de tels cas. Les présentes lignes directrices sont applicables par analogie lorsque cela se justifie.

12 Objectifs

Les travaux de la Commission doivent lui permettre d'atteindre les objectifs suivants:

†
Créer un climat de confiance: Un climat de confiance doit régner au Parlement et dans l'opinion publique quant aux activités menées dans le domaine secret de la Confédération; la Délégation cherche à atteindre ce but en rendant la situation aussi transparente que possible quant aux tâches à accomplir, aux instruments dont on dispose et aux problèmes à résoudre et en donnant à ce sujet le maximum de renseignements qui peuvent être diffusés. Elle fait rapport en conséquence aux Commissions de gestion et leur soumet une proposition quant à l'ampleur de l'information à donner aux Chambres et au public.

Réaliser un consensus sur la compréhension des tâches du Parlement, du gouvernement et de l'administration, afin d'assurer un accord, autant que faire se peut, sur les conceptions qui régissent les domaines spéciaux où le secret s'impose.

Donner une légitimation démocratique aux activités de la Confédération dans les secteurs spéciaux où le secret s'impose; la Délégation cherche à atteindre cet objectif en se tenant au courant des principales activités entreprises dans le domaine de la sécurité de l'Etat et du renseignement et en procédant à des sondages y relatifs.

13 Critères servant à l'examen

La Délégation contrôle l'application du principe de la *responsabilité* dans toutes les activités soumises au secret. Le maintien du secret ne justifie un manque de transparence, de direction ou de contrôle ni au sein des services, ni entre eux et les chefs des départements responsables.

La Délégation contrôle la *conformité au droit* des tâches entreprises dans des domaines soumis au secret et des moyens utilisés. Le principe de la légalité de l'administration doit être sauvegardé dans ces activités aussi.

La Délégation contrôle la *conformité aux objectifs fixés* des activités entreprises dans les domaines soumis au secret. Concepts, cahiers des charges, programmes de travail et opérations particulières doivent être le résultat d'une pondération entre, d'une part, les tâches de la sécurité «interne», voire de la sécurité «externe», et, d'autre part, les principes démocratiques régissant l'Etat fondé sur le droit qui ordonnent notre vie collective.

En outre, la Délégation vérifie aussi, dans les limites de ses possibilités, l'efficacité des activités déployées dans les secteurs soumis au secret (les moyens engagés doivent être proportionnés au résultat pouvant être atteint) et l'*efficacité* des travaux des services secrets (elle essaye de prévoir dans quelle mesure ils peuvent effectivement atteindre leurs objectifs).

14 Droits de la Délégation des Commissions de gestion

La Délégation a *tous les droits dont jouissent les Commissions de gestion* et leurs sections. Elle peut interroger les fonctionnaires de son choix à titre de personnes tenues à renseigner et exiger la présentation de rapports officiels.

La Délégation a le droit d'être renseignée en tout temps sur *l'évaluation de la situation à un moment donné*. Cela lui permet de déterminer si on a agi judicieusement compte tenu de la menace.

Sous réserve de l'obligation de consulter le Conseil fédéral, la Délégation a le droit:

- *de s'entretenir sur la conduite des affaires* avec les chefs de départements et les directeurs des groupements et des offices;
- *d'interroger* les fonctionnaires fédéraux ou cantonaux, ainsi que les particuliers, à titre de personnes tenues de renseigner; les fonctionnaires fédéraux sont tenus de renseigner dans tous les cas, les autres personnes après avoir été déliées le cas échéant de l'obligation de maintenir un secret de fonction ou un secret professionnel; la Délégation attire l'attention des personnes interrogées en tant que témoins sur le fait que le droit de refuser de témoigner doit également leur être reconnu; de même, on informera les particuliers sur le devoir qu'ils ont d'être déliés de l'obligation de maintenir un secret d'affaire ou un secret professionnel avant de donner des renseignements y relatifs;
- *d'entendre en tant que témoins* des fonctionnaires fédéraux et des particuliers, sous réserve du droit de refuser de témoigner en vertu de l'article 42 de la procédure civile fédérale (RS 273);
- *d'exiger la remise de documents* de quiconque, avec
 - une restriction d'ordre matériel, les sources de données émanant d'autorités étrangères devant être protégées, et
 - une restriction d'ordre chronologique, le Conseil fédéral pouvant refuser la remise de documents qui lui servent à prendre une décision dans une affaire, tant que celle-ci est pendante.

15 Rapports avec le Conseil fédéral

La Délégation a avec le Conseil fédéral les mêmes rapports que les Commissions de gestion. Comme celles-ci, elle doit garder une certaine *distance* pour ne pas être mêlée à la prise de décision, tout en *étant au courant* des activités entreprises.

La Délégation opère *systématiquement* par sondage, alors que le contrôle exercé par le Conseil fédéral est global et permanent.

Le contrôle exercé par la Délégation ne peut *pas décharger le Conseil fédéral* de la responsabilité qu'il assume dans la direction des services secrets.

Le Conseil fédéral et l'administration sont tenus de faire connaître ouvertement à la Délégation *les problèmes* qui se posent dans les domaines soumis au secret.

La Délégation *n'est politiquement responsable que des constatations et des recommandations qu'elle fait elle-même*.

Les constatations et les recommandations de la Délégation ne lient pas directement le Conseil fédéral; elles engagent cependant *sa responsabilité sur le plan politique*, c'est-à-dire qu'elles créent l'obligation pour le gouvernement d'exposer à la Délégation, ou, après communication, aux Commissions de gestion et aux Chambres, les raisons pour lesquelles il prend des décisions divergentes.

La Délégation peut faire des constatations et des recommandations concernant *des affaires en cours*; le Conseil fédéral et les responsables des organes de décision et d'exécution les prennent en considération pour justifier leur attitude.

2 Mode de travail

21 Sources d'information

La Délégation obtient un aperçu des activités concernant la sécurité de l'Etat et le renseignement au moyen d'*entretiens avec les chefs des départements* et avec les responsables désignés par ceux-ci, ainsi qu'au moyen de visites dans les unités administratives travaillant dans le secteur soumis au contrôle.

Les personnes susmentionnées informent régulièrement la Délégation sur l'*évolution de la situation et de la menace*. En se fondant sur des affaires d'actualité, on examine, dans le dialogue, si les considérations d'ordre technique et politique permettent de tirer les mêmes conclusions.

La Délégation demande périodiquement aux services secrets de lui fournir de la *documentation sur les affaires en cours*.

Les responsables *informent régulièrement la Délégation* lors de ses réunions ordinaires sur les affaires et les activités prévues, en cours ou achevées. (Il ne s'agit pas d'une consultation; la liberté de mouvement des services n'en est pas affectée et leur responsabilité reste entière). La communication de tout renseignement concernant la teneur des propositions faites par un département et qui sont pendantes devant le gouvernement, est exclue.

Les responsables (désignés par le Conseil fédéral ou invités par la Délégation) *annoncent d'eux-mêmes* les affaires et les activités qui, de leur point de vue, soulèvent des problèmes compte tenu des critères de contrôle (ch. 14). Si le département ou le Conseil fédéral ont pris une décision en la matière, ils se bornent à y faire référence; la Délégation des Commissions de gestion s'adresse alors à l'autorité habilitée à prendre la décision.

Le chef de département est *toujours invité à donner son avis* sur les critiques formulées.

22 Inspections

Après en avoir averti le chef de département compétent, la Délégation procède à l'inspection, à son choix, d'unités administratives, sur des questions qu'elle détermine. En général, elle en informe au préalable le service concerné; exceptionnellement, l'inspection peut avoir lieu sans préavis.

La Délégation peut charger une *unité* comprenant au moins un conseiller national et un conseiller aux Etats de faire une inspection ou de procéder à une audition.

Le Conseil fédéral est prié d'arrêter, en accord avec la Délégation, pour les services mentionnés au chiffre 11, des *instructions* précisant pour tous les fonctionnaires les devoirs qu'ils ont à l'égard de la Délégation (obligation d'informer conformément au ch. 21, obligation de fournir des renseignements véridiques, obligation de remettre des documents, définition concrète des exceptions, obligation de témoigner, etc.).

23 Audition de témoins

L'audition de témoins a lieu selon les prescriptions de *la procédure civile fédérale*. Si des personnes qui peuvent être obligées de témoigner ne sont interrogées au cours d'une inspection qu'en tant que personnes tenues de renseigner, elles ont aussi le droit, lors de cet interrogatoire, de refuser de répondre en se fondant sur les motifs indiqués à l'article 42 de la loi de procédure civile fédérale.

Dans un cas d'espèce, des auditions, notamment de témoins, peuvent être confiées à une *unité* (voir ch. 21), si la personne interrogée ne s'y oppose pas.

Pour le reste, la Délégation procède conformément aux articles 60 à 64 LREC.

24 Droit de donner un avis

La Délégation soumet les projets de rapport, pour avis, aux chefs de département et aux chefs de service compétents, avec ses constatations et ses conclusions. Ces personnes peuvent se prononcer oralement ou par écrit, avant que la Délégation n'adopte son rapport et ne le transmette aux Commissions de gestion.

Le même droit est reconnu aux personnes auxquelles des reproches sont adressés (art. 63, 3^e al., LREC). Elles peuvent s'exprimer personnellement devant la Délégation.

25 Maintien du secret

Seule la Délégation a le droit de faire partager un secret à d'autres personnes que ses membres et que ceux du secrétariat (appel à des *experts*). Le chef de département compétent est entendu au préalable. La Délégation garantit par des mesures appropriées l'obligation de tiers de garder le secret.

Les procès-verbaux contenant des renseignements secrets sont rédigés *en un exemplaire unique* que les membres de la Délégation peuvent consulter au secrétariat de celle-ci.

Autant que faire se peut, *les projets de rapport* doivent être rédigés de façon à pouvoir être classés *confidentiels*.

26 Droits des membres

Les droits spéciaux dont la Délégation jouit à l'égard des Commissions ne sont reconnus qu'à elle seule et à ses unités. Les membres de la Délégation *ne sont pas habilités* à inspecter seuls des services, ni à demander des renseignements et à consulter des dossiers.

Si, au cours de l'examen d'une affaire, certains membres de la Délégation font des *constatations* ou des *observations*, elles ne sont considérées comme des constatations ou des observations au sens de la LREC, que si elles ont fait l'objet d'une décision et d'une communication de la Délégation et des Commissions de gestion aux termes de l'article 47^{quinquies}, 7^e et 8^e alinéas, LREC.

27 Information des Commissions de gestion, des groupes et des Chambres

La Délégation entend le chef de département compétent avant de transmettre un rapport aux Commissions de gestion.

En pratique, la Délégation fait en sorte d'informer avec le *maximum de transparence* sur la façon dont on tient compte dans les domaines soumis au secret des *critères qu'elle applique pour les examens* auxquels elle procède (conformément au ch. 14 ci-dessus); toutefois, elle ne publie les informations que le Conseil fédéral considère comme ayant un caractère confidentiel ou secret que dans la mesure où cela s'impose.

Les membres ne sont autorisés à informer leurs groupes qu'une fois que les Commissions de gestion l'ont été. En ce qui concerne l'ampleur des informations, ils doivent s'en tenir aux constatations faites par la Commission de gestion à laquelle ils appartiennent dans ses rapports et ses décisions. Il est interdit de divulguer des informations secrètes.

Les présentes lignes directrices ont été adoptées par la Délégation des Commissions de gestion le 12 août 1992 après consultation du Conseil fédéral. Elles sont portées à la connaissance des Commissions de gestion et des Chambres fédérales.

12 août 1992

Délégation des Commissions de gestion:

Le président, Tschuppert

Le secrétaire, Mastronardi

35890

Lignes directrices de la Délégation des Commissions de gestion (accepté par les Commissions de gestion les 9 et 23 nov. 1992) du 12 août 1992

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.081
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.06.1993
Date	
Data	
Seite	285-291
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 370

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.