

13.004

**Rapport annuel 2012
des Commissions de gestion et de la Délégation
des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 24 janvier 2013

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 55 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl ; RS 171.10), nous vous soumettons le rapport d'activité des Commissions de gestion et de leur délégation pour l'année 2012 et vous demandons de bien vouloir en prendre connaissance.

Le présent rapport donne des indications sur les principaux contrôles effectués durant l'année et dégage les résultats et les enseignements qui peuvent en être tirés. Il accorde également une attention particulière aux suites données aux recommandations des commissions et de la délégation.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre très haute considération.

Le 24 janvier 2013

Au nom des Commissions de gestion des
Chambres fédérales :

Le président de la CdG-N,
Ruedi Lustenberger, conseiller national

Le président de la CdG-E,
Paul Niederberger, député au Conseil des
Etats

Rapport

4 Protection de l'Etat et services de renseignement

4.2 Les 20 ans de la Délégation des Commissions de gestion

Instituée suite aux deux commissions d'enquête parlementaires successives de 1989 et 1990, la délégation des Commissions de gestion s'est réunie pour la première fois le 4 mars 1992. A l'occasion de son 20^e anniversaire en 2012, la DélCdG a décidé de reconstituer les débuts du nouvel organe. Le lecteur trouvera dans les pages suivantes un aperçu des circonstances de la création de la délégation et de ses premières affaires.

Pour marquer ce jubilé, les rapporteurs de la DélCdG sont, par ailleurs, revenus sur l'histoire et l'importance de la délégation pour la fonction de surveillance du Parlementant devant leurs collègues du Conseil national et du Conseil des Etats lors de la session de printemps de 2012¹. Enfin, une demi-douzaine d'anciens membres de la DélCdG et les membres actuels se sont réunis en juin pour partager un repas.

4.2.1 La création de la délégation

La commission d'enquête parlementaire chargée d'enquêter sur les événements survenus au DFJP, instituée suite à la démission de la Conseillère fédérale Elisabeth Kopp en 1989, dresse un constat sévère sur la gestion du Ministère public. Ce dernier a fait preuve de laxisme dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le crime organisé tandis que l'ancienne police fédérale a fiché, à titre préventif, des centaines de milliers d'individus sur la base d'une conception biaisée et dépassée de la menace et au mépris des libertés individuelles. Dans son rapport de novembre 1989², la CEP DFJP considère que cette situation « tient certainement à ce que ces domaines ont échappé à un contrôle adéquat des autorités politiques responsables et à ce que le Parlement ne dispose d'aucun moyen légal pour en exercer le contrôle approfondi »³.

La commission propose alors, par voie d'initiative (Iv. pa. 89.243), d'instaurer la possibilité pour les commissions de gestion d'instituer, dans des cas particuliers, une délégation commune habilitée à se faire remettre des dossiers tombant sous le coup du secret et à interroger des fonctionnaires liés par le secret de fonction ou le secret militaire. Le Conseil fédéral est farouchement opposé à une telle proposition. Le gouvernement considère que cette délégation disposerait de pouvoirs similaires à ceux d'un juge d'instruction sur l'ensemble de l'administration fédérale, ce qui « constituerait une atteinte considérable au principe de la séparation des pouvoirs »⁴. Les parlementaires ne l'entendent pas de cette oreille et soutiennent, tous groupes

¹ BO 2012 N 264 et BO 2012 E 231 s.

² Evénements survenus au DFJP, rapport de la CEP du 22.11.1989 (FF 1990 593)

³ *Ibid.* (FF 1990 838)

⁴ Evénements survenus au DFJP, prise de position du Conseil fédéral sur le rapport de la CEP du 4.12.1989 (FF 1990 848 ; 862 ss)

confondus, l'adoption de l'initiative. Lors des débats sur les résultats de la CEP DFJP, le président de la commission, Moritz Leuenberger, cherche tout de même à dissiper les craintes du Conseil fédéral : il ne s'agit pas d'instituer une CEP permanente ou de vouloir fouiner en permanence dans les affaires de l'administration mais simplement de permettre au Parlement d'exercer sa fonction de surveillance⁵. Or on assiste bien à l'émergence d'un nouveau paradigme dans les rapports entre législatif et exécutif puisque, selon l'initiative, le dernier mot sur l'accès aux documents secrets reviendrait dorénavant au Parlement.

Les investigations de la CEP DFJP à peine terminées, le Parlement institue en mars 1990 une deuxième commission d'enquête parlementaire, consacrée cette fois au Département militaire fédéral (DMF) et chargée d'enquêter sur les organisations secrètes, les services du renseignement et la gestion des fichiers personnels. La CEP DMF met notamment à jour l'existence de deux organisations secrètes, la P-26, organisme clandestin chargé d'organiser la résistance en cas d'invasion soviétique et la P-27, service de renseignement extraordinaire, toutes deux ne dépendant ni de l'armée ni de l'administration et opérant en dehors de tout contrôle politique⁶. La commission d'enquête y voit un impératif supplémentaire pour renforcer la haute surveillance parlementaire et propose une nouvelle initiative parlementaire visant à créer une délégation permanente chargée de surveiller les activités de l'administration soumises à une obligation particulière de secret. On parle alors d'une « délégation de sécurité » qui ne dépendrait pas des Commissions de gestion mais directement de l'Assemblée fédérale.

Dans sa prise de position sur le rapport de la CEP DMF⁷, le Conseil fédéral se montre cette fois-ci plus enthousiaste. Il approuve la création d'une telle délégation mais insiste pour que sa taille n'excède pas celle de la délégation des finances dans un souci de préserver le secret. Lors des débats parlementaires qui s'en suivent, certains expriment leur crainte à l'idée d'attribuer à un organe permanent des pouvoirs extraordinaires similaires à ceux d'une CEP et y voient la tentation d'instituer un « tribunal politique »⁸. L'initiative est toutefois largement acceptée par les deux conseils lors de la session d'hiver 1990.

Au même moment, la commission ad hoc du Conseil des Etats chargée de mettre en œuvre l'initiative parlementaire de la CEP DFJP rend son rapport. Il n'est plus question d'instaurer une délégation, de peur de créer deux catégories de membres des Commissions de gestion, mais de renforcer les droits généraux à l'information des CdG. Le projet prévoit ainsi que les commissions, à la majorité 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 »⁹. Dans son avis, le Conseil fédéral campe sur ses positions : il est opposé à un élargissement général des compétences des CdG sans limitation quant au domaine d'application. Selon le gouvernement, un tel projet est anticonstitutionnel et la possibilité pour les Commissions de gestion

⁵ BO 1989 N 2046

⁶ Événements survenus au DMF, rapport de CEP du 17.11.1990 (FF 1990 1229)

⁷ Événements de grande portée au DMF, avis du Conseil fédéral sur le rapport de la CEP DMF du 23.11.1990 (FF 1990 1529)

⁸ BO 1990 E 921

⁹ Création d'une délégation. Rapport de la commission du Conseil des Etats du 12.12.1990 (FF 1991 992)

d'avoir accès à des documents des procédures préparatoires des affaires du Conseil fédéral menacerait le principe de la collégialité et l'exercice même de la fonction gouvernementale¹⁰.

Devant l'obstination du Conseil fédéral et compte tenu de l'initiative de la CEP DMF déposée entre-temps, la commission du Conseil des Etats fait table rase et laisse tomber son premier projet. Elle propose alors un compromis tout helvétique : une délégation des Commissions de gestion, analogue à la délégation des finances, exercera avec des droits étendus la haute surveillance dans le domaine du renseignement et de la protection de l'Etat. Elle pourra toutefois recevoir des mandats des CdG, avec l'aval des deux tiers de leurs membres, pour investiguer dans d'autres domaines de l'administration. Conformément aux souhaits du Conseil fédéral, plusieurs restrictions aux droits de la délégation sont prévues : cette dernière ne pourra exiger des documents qui sont destinés à forger l'avis du Conseil fédéral. D'autre part, le gouvernement pourra protéger la source de données émanant d'autorités étrangères.

Le Parlement examine le projet de nouvel art. 47^{quinquies} de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC)¹¹ durant la session d'automne 1991. Bien que quelques voix s'élèvent pour dénoncer un risque « d'inquisition permanente »¹², voire un affaiblissement de l'exécutif, le projet de la commission du Conseil des Etats bénéficie d'un large soutien et l'entrée en matière n'est pas combattue. Si les grandes lignes du projet sont acceptées sans modification par les deux Chambres, il est un point qui fait débat : la possibilité d'entendre des particuliers et des fonctionnaires cantonaux en qualité de témoins. Lors de la première lecture, le Conseil d'Etat biffe cette possibilité. Le sénateur Danioth, futur membre de la délégation, estime, par exemple, qu'une telle mesure reviendrait à développer une « parajustice » et à faire des parlementaires des « Sherlock Holmes amateurs »¹³. Pour le Conseil national, il en va au contraire de la crédibilité des enquêtes de la future délégation de pouvoir interroger différentes catégories de personnes avec les mêmes droits. Pour mettre la révision législative sous toit le plus rapidement possible, les commissions concernées proposent un nouveau compromis : les particuliers pourront être entendus comme témoins, mais pas les fonctionnaires cantonaux qui pourront l'être uniquement en qualité d'informateurs. Le 13 décembre 1991, lors du vote final, les deux chambres acceptent le projet à l'unanimité.

4.2.2 L'organisation du nouvel organe

Conformément au nouvel art. 47^{quinquies}, les Commissions de gestion désignent trois de leurs membres députés au National et trois députés aux Etats pour former la nouvelle délégation. Celle-ci tient sa séance constitutive le 4 mars 1992. Parmi les membres figurent deux anciens membres de la CEP DMF, son vice-président, le conseiller national socialiste tessinois Werner Carobbio, et le conseiller aux Etats

¹⁰ Création d'une délégation. Iv. pa. de la CdG, avis du Conseil fédéral du 20.2.1991 (FF **1991** 1397)

¹¹ Loi fédérale du 23.3.1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (RO **1992** 641 ; FF **1991** I 992 1397)

¹² BO **1991** E 468

¹³ BO **1991** E 466

UDC Bernhard Seiler. Sont également membres le sénateur PDC Hans Danioth, le sénateur radical Robert Bühler ainsi que le conseiller national Karl Tschuppert, radical lucernois, désigné président en raison de son expérience de rapporteur de la délégation « renseignement et sécurité » de la CdG-N, chargée d'assurer le suivi de la CEP DMF. Enfin, l'écologiste Hans Meier représente les partis non gouvernementaux. La composition du nouvel organe témoigne d'un équilibre voulu par le législateur : mettre sur pied le plus petit organe possible dans le but de sauvegarder le secret tout en bénéficiant de la représentation politique la plus large possible et en incluant au moins un parti non gouvernemental. Durant 20 ans, la délégation n'a jamais dérogé à la règle.

La délégation se donne pour première tâche d'élaborer des lignes directrices. Il s'agit en effet de préciser les concepts de la nouvelle base légale et plus largement de définir les contours d'une activité encore inédite pour le Parlement suisse.

Au printemps 1992, les membres de la délégation soumettent pour consultation leur premier projet de lignes directrices aux chefs du DMF et du DFJP. Dans leur réponse, les conseillers fédéraux font valoir que seule la loi fait foi et que tout accord entre le Conseil fédéral et la délégation est dès lors inutile. Si le gouvernement salue diplomatiquement la création de la délégation, une telle attitude atteste de la méfiance encore vive de l'exécutif envers le nouvel organe. La DdC tient toutefois à ce que les lignes directrices soient acceptées par toutes les parties de sorte à créer une unité de doctrine et à favoriser un dialogue constructif. Dans ce document censé fixer la frontière entre responsabilités gouvernementales et haute surveillance parlementaire, le principal point d'achoppement tient à la définition du mandat attribué à la délégation. Cette dernière propose une définition fonctionnelle du mandat et entend par « sécurité de l'Etat » « toutes les activités de la Confédération qui ont un caractère préventif ou répressif (...) 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 »¹⁴. Par « renseignement », la délégation entend l'acquisition et l'exploitation d'informations sur les pays étrangers afin de garantir la sécurité extérieure de la Suisse. Pour sa part, le Conseil fédéral privilégie une définition organisationnelle permettant de circonscrire précisément les services soumis à contrôle. Aussi la délégation ajoute une telle définition dans ses lignes directrices. Le secteur d'activité concerné est au premier chef le service de police du Ministère public fédéral, mais aussi les différents services de renseignement de l'armée et, le cas échéant, le secrétariat politique du DFAE, les services centraux du Ministère public et tous les autres services dans le cadre d'activités en lien avec le renseignement et la sécurité intérieure.

Autre élément important : la délégation n'entend pas se limiter à des contrôles a posteriori mais souhaite être informée en continue et spontanément des développements importants et des problèmes potentiels. Il est prévu de rencontrer régulièrement les chefs des départements et des services concernés. Les membres de la délégation espèrent de ce fait prévenir de nouveaux scandales d'Etat et restaurer la crédibilité des services secrets. Comme le mentionne Tschuppert devant le Conseil national en juin 1993, si la confiance des citoyens dans les institutions politiques, y compris les organes secrets chargés de la sécurité intérieure, peut être regagnée,

¹⁴ Lignes directrices de la Délégation des Commissions de gestion du 12.8.1992 (FF 1993 285)

alors tous les efforts pour mettre en place une nouvelle institution en valent la peine¹⁵.

4.2.3 Les premières affaires

En août 1992, la délégation procède à sa première visite de service, en l'occurrence dans les locaux du Ministère public, encore en charge de la protection de l'Etat. Dans la « salle des fiches », les membres constatent qu'un fichage indiscriminé par la police fédérale reste toujours possible. En effet, en moins de deux ans, elle avait réuni quelque 27'000 fiches, dont 19'000 concernant des ressortissants arabes, fiches établies après l'invasion du Koweït par l'Irak. Le DFJP craignait alors des retentissements de la Guerre du Golfe sur territoire suisse. Or de nombreuses fiches avaient été établies sur la base de renseignements acquis lors de manifestations et réunions légales, opérations qui transgressent les droits constitutionnels et qui ne sont pas autorisées sans indication d'extrémisme violent. Le « fichier arabe » a, pour cette raison, été « nettoyé » des éléments problématiques par la suite.

En 1993, la délégation visite pour la première fois un service cantonal chargé de la protection de l'Etat. Elle se rend dans le canton de Lucerne, où elle visite le « service spécial », qui a été réduit de cinq à trois employés après l'affaire des fiches. La délégation rencontre à cette occasion non seulement le conseiller d'Etat concerné mais aussi une délégation de sept membres de la Commission de gestion du Grand Conseil lucernois qui exerçait déjà une surveillance parlementaire sur les activités liées à la protection de l'Etat dans le canton.

En marge de ces visites de terrain et des objets ordinaires, les premières affaires ne tardent pas à arriver sur la table. Au printemps 1993, la délégation ouvre sa première inspection formelle sur les échanges secrets de pilotes entre la Suisse et l'Afrique du Sud dans les années 1980, période où le pays africain était au ban de la communauté internationale. Le renseignement militaire ayant été impliqué dans cette affaire, il appartenait à la délégation de faire toute la lumière sur les événements. Dans son rapport d'enquête du 28 septembre 1993¹⁶, la délégation ne constate pas de manquement grave mais épingle le renseignement militaire pour avoir été incapable de mettre en balance les intérêts politiques et militaires de l'époque.

L'enquête sur l'échange de pilotes à peine terminée, la délégation s'intéresse à la découverte de 10 kg d'uranium dans une halte d'autoroute à Kempthal. Une « source » de Peter Regli, chef du sous-groupe de renseignement et protagoniste de l'échange de pilotes avec l'Afrique du Sud, avait à sa demande déposé le matériel radioactif à cet endroit pour qu'il soit récupéré par la Police cantonale zurichoise. Les relations des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid et le rôle clé du divisionnaire Regli ont à nouveau fait l'objet

¹⁵ BO 1993 N 1199

¹⁶ Echange de pilotes avec l'Afrique du Sud, rapport de la DélCdG du 28.9.1993 (FF 1994 89)

d'intenses investigations par la délégation entre 1999 et 2003. Elle aura au total produit quatre rapports sur le sujet¹⁷.

A l'occasion de son enquête sur l'échange de pilotes avec l'Afrique du Sud, la délégation a été confrontée pour la première fois à l'applicabilité de la protection des sources étrangères, potentiellement en conflit avec son mandat de haute surveillance parlementaire. Certes, l'art. 47^{quinquies} de la LREC prévoyait la possibilité pour le gouvernement de protéger ses sources des services étrangers, mais la délégation considérait comme inadmissible le fait de lui refuser des informations capitales sur la base de cette disposition et a exigé des explications du chef de département concerné. Entre-temps, l'art. 169 de la Constitution nouvellement révisée disposait que le secret de fonction ne pouvait en aucun cas être opposé à la délégation. Depuis lors, l'établissement de contacts réguliers avec des services de renseignements étrangers est devenu un objet d'importance politique qui doit être autorisé par le Conseil fédéral et fait pleinement partie du domaine de compétence de la délégation.

4.2.4 Le « domaine secret » de l'Etat comme mandat de la DélCdG

Le champ d'application de la haute surveillance exercée par la délégation était, sur la base de l'art. 47^{quinquies} LREC et plus tard 53 LParl, plutôt restrictif, se limitant aux activités relevant du renseignement et de la sécurité de l'Etat. Les Commissions de gestion pouvaient certes attribuer d'autres mandats à la délégation, mais une telle procédure restait l'exception.

L'initiative parlementaire « Précision du droit à l'information des commissions de surveillance »¹⁸, adoptée à l'unanimité par les Chambres en juin 2011, a permis d'adapter l'art. 53 LParl de sorte à ce qu'il soit moins restrictif et plus conforme à la pratique développée ces dernières années. Dans son message, la CdG-E relevait que « l'activité de la DélCdG ne se limite pas au contrôle des activités des organes chargés de la protection de l'Etat et du renseignement au sens étroit du terme, mais s'étend régulièrement à d'autres domaines qui relèvent de la sécurité intérieure et extérieure et, dans des cas particuliers, des événements ne relevant pas du domaine de la sécurité tel que l'on l'entend traditionnellement, mais qui sont susceptibles de porter un grave préjudice aux intérêts du pays »¹⁹.

Dans le cas de la crise diplomatique avec la Libye par exemple, la délégation avait décidé de faire toute la lumière sur les projets d'exfiltration des otages par une unité spéciale de l'armée suisse, non pas parce que l'objet relevait du renseignement ou de la sécurité intérieure, ce qui n'était pas le cas, mais parce qu'il s'agissait d'informations sensibles appartenant au domaine secret de l'Etat. Le Conseil fédéral

¹⁷ Echange de pilotes avec l'Afrique du Sud, rapport de la DélCdG du 28.9.1993 (FF **1994** 89); Le rôle des Services de renseignements suisses dans le cadre des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud, rapport de la DélCdG du 12.11.1999 (FF **2000** 505) ; Entraînement de pilotes militaires à l'étranger durant la période 1993-2000, rapport final de la DélCdG du 15.9.2000 (non publié dans la FF); Examen des contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid, rapport de la DélCdG du 18.8.2003 (FF **2003** 2101)

¹⁸ Iv. pa. CdG-E 10.404 « Précision du droit à l'information des commissions de surveillance » du 26.2.2010

¹⁹ Précision du droit à l'information des commissions de surveillance, rapport de la CdG-E du 3.12.2010 (FF **2011** 1227)

n'avait d'ailleurs à cette occasion pas remis en cause la légitimité de la délégation d'exercer sa fonction de haute surveillance également dans ce domaine.

Autrement dit et comme l'affirme désormais l'art. 53 LParl, le domaine de surveillance de la délégation s'étend à toutes les affaires devant rester *secrètes*. C'est précisément ce que demandait l'initiative parlementaire de la CEP DMF il y a plus de 20 ans, en exigeant la création d'une délégation chargée d'exercer la haute surveillance « sur les activités de l'administration soumises à une obligation particulière de secret »²⁰. Il aura fallu ainsi près de deux décennies pour concrétiser dans la loi les aspirations du Parlement à une haute surveillance systématique des domaines sensibles de l'Etat.

²⁰ Evénements survenus au DMF, rapport de CEP du 17.11.1990 (FF **1990** 1229 ; 1521 ss)