



15.451

Initiative parlementaire
Renforcer les Commissions de gestion
Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 2 juillet 2019

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur le Parlement, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

Le 2 juillet 2019

Pour la commission :

La présidente, Doris Fiala

Condensé

Le 18 juin 2015, le conseiller national Rudolf Joder, qui présidait alors la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), a déposé une initiative parlementaire afin de renforcer les Commissions de gestion (CdG). L'initiative en question vise à modifier les bases légales de telle sorte que les CdG puissent exercer leurs activités de haute surveillance de manière plus efficace, plus rapide, plus efficiente et dans la meilleure coordination possible avec les autres organes de surveillance de la Confédération.

Le principal changement que propose la CdG-N est la possibilité d'instituer – en plus de la commission d'enquête parlementaire (CEP), qui est maintenue, et moyennant une décision des quatre commissions de surveillance (CdG-N, CdG-E, CdF-N et CdF-E) – une délégation de surveillance extraordinaire (DélSE) en vue d'examiner des événements d'une grande portée. Dotée des mêmes droits que la CEP, la DélSE pourra cependant être instituée plus facilement et plus rapidement qu'une CEP. De plus, elle pourra tirer profit des travaux préliminaires effectués par les commissions de surveillance et leurs secrétariats, ainsi que de l'expertise de leurs membres.

Les dispositions en vigueur concernant les différents organes chargés de la haute surveillance ont été édictées au fil du temps, et il est devenu difficile de s'y retrouver. Le présent projet opère une distinction entre les dispositions relatives au droit à l'information, d'une part, et les dispositions d'organisation et de procédure, d'autre part. Ces dernières sont simplifiées et rassemblées sous un même titre, pour plus de clarté.

Par ailleurs, la CdG-N propose quelques adaptations ponctuelles afin de renforcer les commissions de surveillance. Elle ne propose pas davantage en la matière, constatant que la dernière révision, en 2011, des dispositions relatives au droit à l'information des commissions de surveillance a porté ses fruits.

Table des matières

Condensé	2
1 Genèse du projet	4
1.1 Contexte	4
1.2 Procédure suivie par la commission et mandat aux experts	4
1.3 Procédure de consultation	6
2 Instauration d'une délégation de surveillance extraordinaire	7
2.1 Commissions et délégations de surveillance selon le droit en vigueur ⁷	
2.2 Evaluation du système en place et éventuelles mesures à prendre	10
3 Grandes lignes du projet	11
3.1 Conception de la délégation de surveillance extraordinaire	11
3.2 Révision des dispositions d'organisation et de procédure	12
3.3 Autres changements ponctuels	12
4 Commentaire par article	13
5 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel	28
6 Bases légales	29
6.1 Constitutionnalité	29
6.2 Délégation de compétences législatives	29
Loi sur l'Assemblée fédérale, renforcer la haute surveillance (<i>projet</i>)	31

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Contexte

Ces dernières années, les médias se sont faits l'écho de plusieurs événements qui se sont produits au sein de l'administration fédérale : un cas de corruption au SECO, l'échec du projet informatique Mistra, des soupçons de favoritisme à l'Office fédéral des routes, des dysfonctionnements à la Centrale de compensation AVS, le naufrage du projet informatique Insieme, l'affaire des cautionnements de la flotte suisse de haute mer ou encore la suspension du projet de défense sol-air (DSA). Tous ces problèmes ont mis en évidence l'importance d'une haute surveillance parlementaire qui soit à la fois efficace, indépendante et efficiente.

Les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral, des tribunaux fédéraux, de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, du Ministère public de la Confédération et d'autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 52 en rel. avec l'art. 26 LParl).

Or, il est de plus en plus difficile, pour les organes chargés de la haute surveillance, de contrôler systématiquement, dans le respect des principes de légalité, d'opportunité et d'efficacité, une administration fédérale en expansion, toujours plus complexe et active sur de plus en plus de fronts.

Le 18 juin 2015, le conseiller national Rudolf Joder, qui était alors président de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), a donc déposé une initiative parlementaire afin de renforcer les CdG. Cette initiative vise à modifier les bases légales de telle sorte que les CdG puissent exercer leurs activités de haute surveillance de manière plus efficace, plus rapide, plus efficiente et dans la meilleure coordination possible avec les autres organes de surveillance de la Confédération.

1.2 Procédure suivie par la commission et mandat aux experts

La dernière révision du droit à l'information des commissions de surveillance remonte à 2011 : les dispositions concernées ont alors été remaniées et précisées¹. Depuis, cette révision a fait ses preuves dans la pratique des CdG. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 15.451, la CdG-N a examiné la manière dont sont actuellement organisés les système de différents organes parlementaires chargés de la haute surveillance en vertu de l'art. 169 de la Constitution (Cst.)², ainsi que les instruments de la haute surveillance, afin de déterminer s'ils

¹ Initiative parlementaire. Précision du droit à l'information des commissions de surveillance. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 3.12.2010 (FF **2011** 1727) ; modification de la LParl du 17.6.2011 (RO **2011** 4537)

² Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (Cst. ; RS **101**)

étaient appropriés et efficaces. La CdG-N est parvenue à la conclusion que le renforcement des CdG voulu par l'auteur de l'initiative devait passer par une révision des dispositions relatives à la CEP.

Le droit en vigueur (art. 163 LParl³) prévoit que « l'Assemblée fédérale peut, en cas d'événements d'une grande portée sur lesquels il est indispensable de faire la lumière, instituer une commission d'enquête parlementaire (CEP) [...] et la charger d'établir les faits et de réunir d'autres éléments d'appréciation. » Ces dispositions ont vu le jour en 1966, à la suite du « scandale du Mirage »⁴. Depuis, le Parlement a institué trois CEP uniquement⁵. Il n'y a plus eu de CEP depuis plus de 20 ans, ce qui n'est certainement pas sans rapport avec le fait que, depuis qu'existe l'instrument qu'est la CEP, les droits des CdG n'ont cessé de s'étendre⁶, ni avec l'augmentation des ressources en personnel au sein des CdG au cours des dernières années ; en effet, les CdG peuvent ainsi mener des enquêtes approfondies auprès de l'administration en cas d'événements d'une grande portée. L'institution d'une CEP par arrêté fédéral simple, lequel doit être proposé au moyen d'une initiative parlementaire, implique en outre une procédure relativement lourde (art. 163, al. 2, de la LParl en vigueur). De ce fait, lorsqu'il est arrivé que le Parlement demande l'institution d'une CEP dans un dossier, il apparaissait que les CdG ou la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) avaient déjà entamé une enquête sur le cas concerné, de sorte que le Parlement a alors systématiquement privilégié la poursuite de la procédure d'enquête en cours et renoncé à la CEP⁷.

La CdG-N a chargé le juge fédéral Niklaus Oberholzer de présenter, dans une expertise, plusieurs propositions de révision des dispositions concernées. Dans ce contexte, M. Oberholzer a étudié différentes approches, allant d'une simple révision des dispositions en vigueur à une intégration des dispositions relatives à la CEP dans

³ Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl ; RS **171.10**)

⁴ RO **1966** 1325

⁵ La CEP DFJP (1989), la CEP DMF (1990) et la CEP CFP (1995)

⁶ Modification du 8.10.1993 de la loi sur les rapports entre les conseils (abrogée), FF **1993** I 145 (création de sections permanentes et de groupes de travail non permanents au sein des Commissions de gestion ; extension des droits à l'information à des personnes extérieures à l'administration fédérale) ; création de la loi du 13.12.2002 sur le Parlement (LParl, RS **171.10** ; renforcement du droit à l'information des commissions de surveillance et des délégations de surveillance) ; modification du 17.6.2011 de la loi sur le Parlement, FF **2011** 1727 (précision du droit à l'information des commissions de surveillance)

⁷ Exemples : 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 **2004** 2101) ; Examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération. Rapport de la CdG-N du 5.9.2007 (FF **2008** 1787) ; Affaire Tinner : gestion du dossier par le Conseil fédéral et légalité des mesures ordonnées. Rapport de la DélCdG du 19.1.2009 (FF **2009** 4493) ; Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux États-Unis. Rapport des CdG des Chambres fédérales du 30.5.2010 (FF **2011** 2903) ; Gestion par le Conseil fédéral des événements ayant mené à la démission du président de la BNS : entre dimension politique et compétences de surveillance. Rapport des CdG du 15.3.2013 (FF **2013** 5047) ; Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Rapport des CdF et des CdG des Chambres fédérales du 21.11.2014 (FF **2015** 5823) ; Inspection consécutive à l'arrestation d'une ancienne source du SRC en Allemagne. Rapport de la DélCdG des Chambres fédérales du 13.3.2018 (FF **2018** 5147)

celles qui se rapportent aux commissions de surveillance. Il faudrait en particulier examiner également s'il serait possible de faciliter – et, partant, d'accélérer – l'institution d'une CEP par le Parlement. Lors des travaux, il est apparu que cela n'était pas possible, car l'institution d'une CEP passe nécessairement par l'édiction d'un arrêté fédéral simple, ce qui exige le dépôt d'une initiative parlementaire.

Finalement, l'approche qui s'est imposée consiste à réorganiser systématiquement les dispositions relatives à la CEP et celles portant sur l'organisation et les procédures de l'ensemble des organes chargés de la haute surveillance, d'une part, et de prévoir la possibilité pour les CdG et les Commissions des finances (CdF) d'instituer une délégation de surveillance extraordinaire (DélSE), d'autre part. Pour le reste, les droits et, partant, le statut des organes chargés de la haute surveillance ne devaient être renforcés que de manière ponctuelle.

1.3 Procédure de consultation

La commission a décidé de ne pas organiser de consultation sur son projet. Conformément à l'art. 3a, al. 1, let. a, de la loi sur la consultation (LCo)⁸, il est possible de renoncer à une procédure de consultation lorsque le projet porte principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales ou sur la répartition des compétences entre autorités fédérales. Le présent projet porte sur l'organisation du Parlement – concrètement, sur la haute surveillance parlementaire. Les cantons, les communes et les villes ne sont pas concernés par ce changement, pas plus que l'économie, la société et l'environnement.

1.4 Consultation des commissions et du bureau

Les CdF et la Délégation des finances (DélFin) sont directement concernées par le projet, de même que les bureaux et les Commissions des institutions politiques (CIP), qui sont chargées des modifications apportées au droit parlementaire. L'avant-projet d'acte et le projet de rapport ont donc été soumis, pour avis, à la Commission des finances du Conseil national (CdF-N), à la DélFin, à la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) ainsi qu'au bureau dudit conseil avant d'être approuvés par la CdG-N. Dans le même temps, les services linguistiques et la section du droit de la Chancellerie fédérale ainsi que le domaine de direction Droit public de l'Office fédéral de la justice ont été consultés.

La CdF-N et la DélFin ont soutenu à une large majorité l'instauration d'une DélSE. En outre, la CdF-N a également soutenu la révision des dispositions d'organisation et de procédure (cf. ch. 3.2). Une minorité de la CdF-N s'est montrée favorable à ce que la DélSE puisse décider elle-même de publier ou non ses rapports. La DélFin a souscrit à l'idée de compléter l'art. 154, al. 3, LParl en y ajoutant les notes d'information. La CIP-N et le Bureau du Conseil national n'ont déposé aucune

⁸ Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation, RS 172.061)

contre-proposition. En revanche, des précisions ont été apportées au rapport à la suite de toute une série d'indications qui ont été faites.

1.5 Proposition de minorité : ne pas entrer en matière

Une minorité de la commission (Hiltpold, Nantermod) propose de ne pas entrer en matière sur le projet, qu'elle juge inutile.

2 Instauration d'une délégation de surveillance extraordinaire

2.1 Commissions et délégations de surveillance selon le droit en vigueur

Le système actuel du droit à l'information est structuré selon différents niveaux dans LParl. Les parlementaires, les commissions et les délégations, ainsi que la commission d'enquête parlementaire (CPE), ont en principe accès à toutes les informations dont ils ont besoin pour exercer leurs attributions. Il faut distinguer dans l'ensemble quatre niveaux qui bénéficient de droits à l'information toujours plus étendus à mesure que l'on grimpe dans cette hiérarchie ou pour lesquels, si l'on se fie à la teneur de la loi, ces droits sont de moins en moins limités. Au premier niveau, on trouve le droit à l'information des parlementaires (art. 7 LParl) ; au second, celui des commissions en général (art. 150 LParl). Dans ce rapport, nous nous intéresserons plus spécifiquement aux troisième et quatrième niveaux, soit ceux des commissions de surveillance et de leurs délégations ainsi que de la CEP.

3^e niveau : commissions de surveillance (art. 153 LParl)

Les commissions de surveillance disposent des droits à l'information suivants :

- elles jouissent de droits étendus à l'information et à la consultation de documents, avec deux exceptions : elles ne sont pas autorisées à consulter les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral, ni les documents classés secrets (art. 153, al. 6, LParl) ;
- s'il y a désaccord entre une commission de surveillance et le Conseil fédéral quant à l'étendue du droit à l'information, la commission de surveillance statue définitivement sur l'exercice de son droit à l'information (art. 153, al. 6, 1^{re} phrase, LParl) ;
- les commissions de surveillance ont le droit d'interroger directement tous services, toutes autorités ou personnes assumant des tâches pour le compte de la Confédération et peuvent également demander à des personnes qui sont ou ont été au service de la Confédération qu'elles leur fournissent des renseignements ou des documents (art. 153, al. 1 et al. 2, 2^e phrase, LParl) ;
- elles peuvent citer à comparaître des personnes assujetties à l'obligation de donner des renseignements (qui sont ou ont été au service de la Confédéra-

- tion) et les faire amener par des organes de police fédéraux ou cantonaux (art. 153, al. 3 et 4, LParl) ;
- elles peuvent demander à des personnes ou des services extérieurs à l'administration fédérale qu'ils leur fournissent des renseignements ou des documents (art. 153, al. 2, LParl) ;
 - elles peuvent entendre des personnes en qualité de personnes appelées à fournir des renseignements, mais pas en tant que témoins ;
 - elles peuvent, pour garantir le maintien du secret ou si leur droit à l'information n'est pas suffisant, charger leurs délégations d'élucider une question particulière (art. 153, al. 7, 2^e phrase, LParl).

Les commissions de surveillance du 3^e niveau sont (avec mention de leurs mandats) :

- les CdG des deux conseils : elles exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux, de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, du Ministère public de la Confédération et d'autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 52, al. 1, en relation avec l'art. 26, al. 1, LParl). Elles exercent leur activité de surveillance principalement sous l'angle de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité (art. 52, al. 2, en relation avec l'art. 26, al. 3, LParl) ;
- les CdF des deux conseils : elles s'occupent de la gestion financière de la Confédération ; elles procèdent à l'examen préalable de la planification financière, du budget et de ses suppléments et du compte d'Etat. Elles exercent la haute surveillance sur l'ensemble des finances de la Confédération (art. 50, al. 1, LParl). Elles ont en outre un rôle au niveau législatif pour ce qui est des projets d'acte importants sur le plan de la politique financière (art. 50, al. 2 et 3, LParl).

4^e niveau : délégations de surveillance et CEP (art. 154, 155 et 166 LParl)

- Les délégations de surveillance ont accès à toutes les informations dont elles ont besoin pour exercer leurs attributions. Ce droit leur est même conféré au niveau constitutionnel (art. 169, al. 2, Cst.). Elles ont en particulier droit à ce que leur soient remis tous les documents que les commissions de surveillance ne sont pas autorisées à consulter, notamment les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral et les documents classés secrets (art. 154, al. 2, LParl) ;
- Elles peuvent entendre des personnes en qualité de témoins (art. 154, al. 2, LParl) ;
- Par le jeu des renvois entre les dispositions les concernant, la loi place les délégations de surveillance au même niveau que la CEP pour ce qui est de leur droit à l'information ainsi que des procédures et des droits des personnes concernées (art. 155, al. 6, et art. 166, al. 1, LParl). Toutefois, le renvoi figurant à l'art. 155, al. 6, LParl n'autorise pas les délégations à exiger des autorités de la Confédération et des cantons une assistance administra-

tive ou une entraide judiciaire, comme peut le faire la CEP en vertu de l'art. 165, al. 2, LParl. Cette exception n'a toutefois que peu de conséquences (cf. chap. 3, commentaires sur l'art. 165)

Les délégations de surveillance et la CEP de 4^e niveau sont (avec mention de leurs mandats) :

- la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) : délégation permanente, la DélCdG se compose de trois membres de la CdG-N et de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E). Elle surveille les activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement et examine l'action de l'Etat dans les domaines qui doivent rester secrets. Chacune des CdG peut lui confier d'autres mandats spécifiques en vertu de l'art. 153, al. 7, 3^e phrase, LParl (art. 53, al. 2 et 3, LParl) ;
- la Délégation des finances (DélFin) : délégation permanente elle aussi, la DélFin se compose de trois membres de la CdF-N et de trois membres de la Commission des finances du Conseil des Etats (CdF-E). Elle examine et surveille l'ensemble des finances de la Confédération. Elle peut également se saisir de tout autre objet (art. 51, al. 1, 2 et 5, LParl) ;
- la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) : depuis le 1^{er} janvier 1999, la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales (DSN) exerce la haute surveillance concomitante sur la construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). Les CdF, les CdG et les Commissions des transports et des télécommunications (CTT) du Conseil national et du Conseil des Etats délèguent chacune deux de leurs membres à la DSN, laquelle se compose donc de douze membres (art. 20, al. 3 et 4, de la loi sur le transit alpin, LTrAlp⁹). La DSN sera dissoute le 1^{er} décembre 2019 ;
- la Commission d'enquête parlementaire (CEP) : dans l'exercice des attributions qui lui sont conférées en matière de haute surveillance, l'Assemblée fédérale peut, en cas d'événements d'une grande portée sur lesquels il est indispensable de faire la lumière, instituer une commission d'enquête parlementaire (CEP) commune aux deux conseils. La commission d'enquête est instituée par un arrêté fédéral simple (art. 163 LParl). Elle est dissoute à l'issue de son mandat. La dernière CEP a été instituée en 1995, pour examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CFP)¹⁰.

⁹ Loi fédérale du 4.10.1991 relative à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (loi sur le transit alpin, LTrAlp ; RS 742.104)

¹⁰ Arrêté fédéral du 4.10.1995 (FF 1996 I 475)

2.2 Evaluation du système en place et éventuelles mesures à prendre

Le système de la haute surveillance et la répartition des tâches entre les CdF, la DélFin, les CdG et la DélCdG fonctionnent de manière efficace. Les CdF s'occupent principalement des questions législatives portant sur les finances, tandis que la DélFin exerce la haute surveillance au sens strict sur l'ensemble des finances de la Confédération. De leur côté, les CdG exercent principalement leur contrôle sur la gestion de l'administration fédérale, tandis que la DélCdG maintient une haute surveillance constante et concomitante dans les domaines du renseignement et de la protection de l'Etat.

Lors des travaux préliminaires relatifs à la loi sur le Parlement (LParl), la question d'une fusion des CdG et des CdF en une seule commission de surveillance a été posée à la suite du dépôt de la motion Raggenbass¹¹ ; il apparaissait en effet que la haute surveillance sur les questions de gestion et celle relative aux questions financières se recoupaient souvent sur certains points. Dans leur prise de position, les CdG n'avaient alors pas exclu qu'une fusion avec les CdF puisse représenter une option à long terme. Les CdF ne partageaient toutefois pas leur point de vue.¹² Actuellement, les doublons peuvent être facilement évités grâce à une étroite coordination des travaux au niveau des secrétariats et des commissions elles-mêmes.

Lors de l'inspection relative au projet informatique INSIEME développé par l'Administration fédérale des contributions (AFC), les commissions de surveillance ont pour la première fois emprunté une nouvelle voie en décidant, en décembre 2012, de créer un groupe de travail commun aux quatre commissions (CdG-N, CdG-E, CdF-N et CdF-E). Or, la loi sur le Parlement ne contient aucune base légale prévoyant la création d'un tel groupe de travail. Le groupe ainsi institué pour examiner le dossier du projet INSIEME s'appuyait, dans les faits, sur les droits dévolus aux différentes commissions de surveillance. Le rapport d'enquête¹³ a d'ailleurs été approuvé par les quatre commissions. Cette manière de procéder avait pour avantage que les informations déjà disponibles et le savoir-faire des quatre commissions de surveillance pouvaient être utilisés de manière optimale. Par contre, l'absence de bases légales solides a rendu le déroulement des procédures complexe.

Dans tous les cas, il revient aux CdG, en règle générale, ou à la DélCdG (lorsque des domaines secrets sont concernés) de mener des inspections approfondies en cas d'événements de grande portée¹⁴. De fait, les CdG et la DélCdG ont repris à leur compte les fonctions de la CEP (cf. ch. 1.2). Les droits dont disposent les CdG combinés à la possibilité de charger la DélCdG de procéder à certains éclaircissements (art. 153, al. 7, 2^e phrase, LParl) sont comparables à ceux d'une CEP, la DélCdG disposant des mêmes droits de 4^e niveau que cette dernière (cf. ch. 2.1.1).

¹¹ Mo 96.3151. « Renforcer la coordination entre commissions des finances et commissions de gestion »

¹² Graf Martin, Theler Cornelia, von Wyss Moriz, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, Art. 52 RN 4

¹³ 14.057 « Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC) », Rapport des Commissions des finances et des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 21.11.2014 (FF 2015 5823)

¹⁴ Cf. note de bas de page n° 7

peut alors décider soit d'instituer une CEP, soit de laisser la délégation poursuivre son enquête. Lorsqu'une CEP est instituée par les conseils, celle-ci a la priorité sur la DélSE, qui cesse alors ses travaux (art. 171f, al. 2, P-LParl).

Tout comme les autres délégations de surveillance, la DélSE prend ses décisions à la majorité des votants et se constitue elle-même. Le président et le vice-président de la délégation ne peuvent toutefois être issus du même conseil. La composition de la délégation tient compte autant que possible de la force numérique des groupes parlementaires et de la représentation des langues officielles.

Etant donné qu'une délégation composée de membres des deux conseils ne peut elle-même déposer une intervention parlementaire (motion et postulat), la DélSE doit, tout comme les autres délégations, présenter des propositions aux commissions de surveillance. Elle peut toutefois décider en toute indépendance de la publication des résultats de ses investigations. Si ce n'était pas le cas, les quatre commissions de surveillance devraient siéger ensemble rien que pour régler la question.

3.2 Révision des dispositions d'organisation et de procédure

Les dispositions en vigueur concernant le droit à l'information, l'organisation et les procédures des différents organes exerçant la haute surveillance ont été édictées au fil du temps, en réponse à des problèmes ponctuels. Elles ne sont donc guère structurées et il est devenu difficile de s'y retrouver.

Le projet prévoit de séparer les dispositions relatives à l'organisation et à la procédure, d'une part, de celles qui concernent le droit à l'information, d'autre part. Les délégations de surveillance et la CEP jouiront désormais du même droit à l'information, qui sera régi par un seul et même article, l'art. 154 P-LParl. L'unique différence – minime dans les faits – qui existe actuellement entre le droit à l'information dévolu à la CEP et celui des délégations sera abolie (cf. considérations du chap. 4 concernant l'art. 165 P-LParl).

Les dispositions relatives à la CEP (soit les art. 163 et 164 de la loi en vigueur) sont transférées dans le chapitre « Commissions » et placées après les articles relatifs aux commissions et délégations de surveillance (formant ainsi art. 53b P-LParl).

Les dispositions concernant l'organisation et les procédures de tous les organes de haute surveillance, y compris de la CEP, sont désormais réunies sous un seul et même titre (art. 163 à 171f P-LParl).

3.3 Autres changements

Le projet prévoit quelques modifications ponctuelles des dispositions en vigueur. Ces changements concernent en particulier :

- *l'obligation de remettre des enregistrements* : jusqu'ici, la loi prévoyait uniquement l'obligation de remettre des documents (art. 153, al. 1, et art. 165, al. 1 LParl). Le projet intègre dans la LParl l'obligation explicite de remettre

Alors que la CEP est instituée au moyen d'une initiative parlementaire et d'un arrêté fédéral simple, la DélSE est instituée sur décision des commissions de surveillance – les CdG et les CdF de chacun des conseils –, qui doivent toutes les quatre donner expressément leur approbation (al. 1). Le document où la décision d'instituer une telle délégation est consignée définit le mandat (objet de l'enquête et questions qui se posent dans ce cadre-là) ainsi que les moyens financiers et en personnel nécessaires. L'al. 1 précise que cette décision doit être rendue publique : ainsi, les autres membres du Parlement peuvent demander l'institution d'une CEP s'ils désapprouvent les modalités d'enquête fixées par la DélSE. En outre, la notion de Commissions de surveillance est nouvellement définie à l'alinéa 1. Les Commissions de gestion et les Commissions des finances sont englobées dans cette notion. Une telle définition manquait jusqu'à lors dans la loi sur le Parlement.

Le projet ne définit pas d'autres modalités concernant la procédure en cas de désaccord entre les commissions de surveillance. Cela permet aux commissions en question d'examiner l'objet jusqu'à ce qu'elles s'entendent et instituent une DélSE ou, au contraire, ne parviennent définitivement pas à s'entendre – auquel cas la délégation ne voit pas le jour. Dans ce contexte, il est important de mentionner le principe de coordination entre les commissions selon l'art. 49, al. 1, LParl.

L'al. 2 prévoit que la Délégation administrative approuve l'attribution des moyens financiers et en personnel demandés par les commissions de surveillance. Cette disposition semble indiquée, car la Délégation administrative assume la direction suprême de l'administration du Parlement (art. 38, al. 2, LParl) et défend les projets de budget et les comptes des Services du Parlement devant l'Assemblée fédérale (art. 142, al. 3, LParl). La Délégation administrative décide, selon l'art. 164, al. 1, LParl, sur les ressources nécessaires en personnel en même temps que la décision sur les moyens financiers.

L'al. 3 dispose que les quatre commissions de surveillance désignent chacune, parmi leurs membres, un même nombre de députés pour composer la DélSE. Ainsi, elles sont toutes représentées à égalité au sein de la délégation. La taille de cette dernière doit rester raisonnable, dans un souci d'efficacité et de confidentialité. Au moment de la constitution, on tiendra compte autant que possible de la force numérique des groupes parlementaires et de la représentation des langues officielles.

L'al. 4 prévoit que la DélSE se constitue elle-même. Cette règle existe déjà pour la DélFin et la DélCdG (art. 51, al. 1, 2^e phrase, et art. 53, al. 1, 2^e phrase, de la loi en vigueur). Dans le cas de la DélSE, il faut en outre veiller à ce que le président et le vice-président ne fassent pas partie du même conseil.

Enfin, l'al. 5 prévoit que la DélSE fait rapport aux commissions de surveillance et formule des propositions. Une délégation composée de membres des deux conseils ne pouvant pas déposer elle-même des interventions parlementaires (motions ou postulats), la DélSE soumet ses propositions en la matière aux commissions dont ses membres sont issus. Ces modalités correspondent aux dispositions analogues applicables à la DélFin et à la DélCdG (art. 51, al. 4, et 53, al. 4, de la loi en vigueur). Les quatre commissions de surveillance décident sur la publication des résultats des investigations de la DélSE, ce qui correspond à la pratique de la DélCdG et des CdG. La Délégation de surveillance extraordinaire prend la décision définitive sur

les résultats proprement dits. Cela correspond également à la pratique actuelle de la DélCdG.

Une minorité (Birrer-Heimo, Campell, Feri Yvonne, Graf Maya, Hardegger, Marra, Piller Carrard, Streiff, Töngi, Wermuth) de la CdG-N s'est prononcée pour que la DélSE prenne également la décision sur la publication des résultats elle-même. À ses yeux, convoquer les quatre commissions de surveillance à une séance commune uniquement pour qu'elles prennent une décision s'agissant de la publication du rapport de la DélSE serait inefficace et prendrait trop de temps. Il peut se révéler essentiel qu'un rapport puisse être publié dans un délai raisonnable une fois qu'il a été établi.

L'al. 6 précise que – à l'instar de la DélFin et de la DélCdG (cf. art. 51, al. 6, et 53, al. 5, de la loi en vigueur) – la DélSE prend ses décisions à la majorité des votants.

Texte précédant l'art. 53b : Section 3b Commission d'enquête parlementaire

Art. 53b

Par souci de cohérence, les dispositions relatives à la CEP figurent désormais après celles qui portent sur les commissions et les délégations de surveillance ainsi que sur la DélSE.

Les al. 1 et 2, qui portent sur la constitution de la commission d'enquête parlementaire (CEP), sont repris tels quels du droit en vigueur (art. 163). Sont également intégrées à l'art. 53b les dispositions de l'art. 164, al. 1 et 2, de la loi en vigueur. Ce changement n'a aucune incidence sur le fond. L'al. 3 de l'art. 164 précité est par contre maintenu à cet article.

Art. 150, al. 3

L'expression « maintien du secret » étant remplacée dans tout l'acte par « protection de l'information » – d'après l'ordonnance en vigueur concernant la protection des informations¹⁵ –, l'art. 150, al. 3, doit être modifié en conséquence. Ce changement n'a aucune incidence sur le fond.

Art. 153 Droit à l'information des commissions de surveillance

Désormais, les art. 153 et 154 ne porteront plus que sur l'étendue du droit à l'information ; ils sont donc soumis à une « révision totale ». Les dispositions relatives à la procédure unifiée ou à l'organisation ont été transférées au titre 9 du projet (art. 163 ss). La portée du droit à l'information en tant que telle demeure inchangée. Quant à la hiérarchisation du droit à l'information (art. 150, 153 et 154), elle est maintenue.

¹⁵ Ordonnance du 4.7.2007 concernant la protection des informations de la Confédération (OPrI, RS 510.411)

A titre de simplification, le renvoi à l'art. 156 (Statut des personnes au service de la Confédération) est supprimé à l'al. 1, au motif que cette disposition s'applique de toute manière et qu'elle n'est pas affectée par la révision. La dernière phrase de l'al. 1, qui dispose que les commissions de surveillance peuvent charger leur secrétariat d'éclaircir des états de fait particuliers, se trouve désormais à l'art. 164, al. 2.

A l'al. 1, il est en outre précisé que les commissions de surveillance peuvent non seulement obtenir des documents, mais également les exiger : elles bénéficient donc du droit de se voir remettre des documents. Le droit d'obtenir des informations demeure lui inchangé. On souligne ainsi que les commissions de surveillance sont autorisées à accepter de tous les services ou agents de la Confédération des informations qui sont ou pourraient être pertinentes pour l'exercice de la haute surveillance, même si elles ne les ont pas demandées explicitement.

La première phrase de l'al. 2 est reprise telle quelle de la loi en vigueur. La deuxième partie de l'al. 2 de ladite loi est en revanche intégrée à l'art. 171 du projet, qui s'applique à l'ensemble des commissions et délégations de surveillance.

L'al. 3 comporte désormais une disposition permettant aux commissions de surveillance de charger leurs délégations de procéder aux éclaircissements nécessaires si le droit à l'information n'est pas suffisant pour leur permettre d'exercer leurs attributions en matière de haute surveillance ou si elles ne sont pas en mesure de garantir elles-mêmes la protection des informations selon l'art. 150 al. 3. Une disposition en ce sens figurait jusqu'ici à l'al. 7. La dernière phrase de l'actuel al. 7 se trouve désormais à l'art. 163, al. 1 et 2.

L'al. 4 reprend la réglementation qui figurait jusqu'ici à l'art. 153, al. 6.

La disposition prévoyant que les commissions de surveillance statuent définitivement sur l'exercice de leur droit à l'information (al. 6 actuel) se trouve désormais à l'al. 5.

La disposition régissant le droit de citer à comparaître et le droit de déposer un recours, qui figurait jusqu'ici à l'al. 3 et 4, est déplacée à l'art. 169.

Les dispositions contenues jusqu'ici à l'al. 5 sont déplacées à l'art. 166, al. 3 et 4.

Art. 154 Droit à l'information des délégations de surveillance et de la commission d'enquête parlementaire

L'al. 1, première phrase, reprend de manière synthétique l'al. 2, let. a, de la loi en vigueur en mentionnant le droit dont disposent les délégations de surveillance d'obtenir tous les renseignements et de se voir remettre et de consulter tous les documents dont elles ont besoin. On renonce par contre à toute référence aux art. 150 et 153 et à la mention expresse des droits dont les commissions de surveillance ne peuvent se prévaloir, conformément à l'art. 153. Ce remaniement n'apporte aucun changement de fond. En outre, l'actuel art. 166, al. 1, a été intégré à cette disposition dans le cadre de la réorganisation systématique des dispositions relatives à la CEP ; matériellement, cela ne change rien par rapport au droit en vigueur, qui prévoit un renvoi à l'art. 154. Le droit d'obtenir tous les renseignements et de se voir remettre et de consulter tous les documents inclut le droit de demander que soient remis les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral ainsi que les documents qui

sont classés secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement ou dont la prise de connaissance par des personnes non autorisées peut porter un grave préjudice aux intérêts du pays (al. 2, let. a, de la loi en vigueur).

En outre, la notion de Commissions de surveillance est nouvellement définie à l'alinéa 1. Les Commissions de gestion et les Commissions des finances sont englobées dans cette notion. Une telle définition manquait jusqu'à lors dans la loi sur le Parlement.

L'al. 1, deuxième phrase, reprend l'al. 1 de la loi en vigueur, qui établit qu'aucune information ne peut être soustraite aux délégations de surveillance et à la CEP et qu'aucun secret de fonction ne peut leur être opposé (art. 169, al. 2, Cst.¹⁶). Il en découle que ce droit à l'information est plus étendu que celui qui est prévu aux art. 150 et 153.

L'al. 2 prévoit que les délégations de surveillance et la CEP ont le droit d'entendre des personnes en qualité de témoins (al. 2, let. b, 1^{re} phrase, de la loi en vigueur).

Quant à l'al. 3, il dispose que toutes les décisions du Conseil fédéral sont communiquées au fur et à mesure à la DélFin et à la DélCdG. Il fait aussi mention, dans une énumération exhaustive, des propositions et des co-rapports concernés, ainsi que – et c'est nouveau – des notes d'information du Conseil fédéral. Le terme «propositions» inclut également les notes de discussion au sens de l'art. 3 de l'Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹⁷. Cette disposition vise à garantir que la DélFin et la DélCdG puissent consulter systématiquement tous les documents pertinents qui concernent les procédures de co-rapport et les séances du Conseil fédéral.

Art. 154a

A la suite de la réorganisation systématique, les effets des enquêtes des délégations de surveillance et de la CEP sur d'autres procédures ou investigations sont désormais régis par l'art. 171f. L'art. 154a peut ainsi être abrogé.

Art. 155

A la suite de la réorganisation systématique, l'audition de témoins est désormais régie par les art. 168 et 169 du projet. L'art. 155 peut ainsi être abrogé.

Art. 157

A la suite de la réorganisation systématique, l'avis de l'autorité concernée est désormais régi par l'art. 171d du projet. L'art. 157 peut ainsi être abrogé.

¹⁶ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (Cst. ; RS 101)

¹⁷ Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25.11.1998 (OLOGA ; RS 172.010.1)

Art. 158

A la suite de la réorganisation systématique, la disposition relative aux recommandations à l'autorité concernée figure désormais à l'art. 171e du projet. L'art. 158 peut ainsi être abrogé.

Art. 162, al. 1, let. d

Conformément à l'art. 162, al. 1, let. d, le titre 9 s'applique par analogie aux relations entre l'Assemblée fédérale et les tribunaux fédéraux. Ce titre étant désormais consacré à l'organisation et aux procédures pour les enquêtes des commissions de surveillance, des délégations de surveillance et des commissions d'enquête parlementaires, le renvoi doit être adapté en conséquence.

Titre précédant l'art. 163 : Titre 9 Organisation et procédures en cas d'enquêtes des commissions de surveillance, de délégations de surveillance et de commissions d'enquête parlementaires

Le titre 9 est entièrement modifié. Les dispositions relatives à l'organisation et aux procédures applicables à toutes les commissions et délégations de surveillance ainsi qu'à la CEP se trouvent désormais aux art. 163 ss., raison pour laquelle la teneur du titre 9 doit être modifiée.

Art. 163 Protection de l'information et droit de consulter les documents

Dans tout l'acte, « maintien du secret » sera remplacé par « protection de l'information ». Les deux termes recouvrent la même réalité. Désormais, les al. 1 et 2 de l'art. 163 régissent la protection de l'information, ce que faisait jusqu'ici l'art. 153, al. 7. L'art. 150, al. 3, qui définit de manière générale le principe de la protection de l'information pour les travaux des commissions, ne sera pas affecté par la révision, à l'exception de la modification terminologique précitée.

Les al. 3 à 5 régissent le droit de consulter les documents des commissions de surveillance, des délégations de surveillance et de la CEP ; plus particulièrement, ils établissent à qui incombe la décision d'autoriser la consultation des documents. Ces alinéas opèrent une distinction entre la situation qui prévaut dans le cas des travaux menés par les commissions de surveillance et leurs délégations permanentes, d'une part, et celle qui prévaut dans le cas des enquêtes menées par la CEP ou par la DélSE, d'autre part. Dans le deuxième cas, le droit de consulter les documents n'est accordé qu'après la clôture d'une enquête précise. Il y a lieu par ailleurs de prévoir une réglementation pour l'hypothèse où, après la dissolution de l'organe de surveillance, son président ou son vice-président quitterait le conseil : il s'agit d'appliquer à la DélSE le mécanisme déjà prévu pour la CEP (art. 169, al. 3, de la loi en vigueur), à savoir que si seule une de ces personnes a quitté le conseil, c'est à celle qui reste au conseil qu'échoit la compétence d'autoriser ou non la consultation des documents. Les règles applicables à ces deux types de situations correspondent aux principes en vigueur, qui, pour les commissions de surveillance et les délégations de surveillance, étaient définis jusqu'ici au niveau de l'ordonnance uniquement (art. 6–

8a de l'ordonnance sur l'administration du Parlement [OLPA]). De plus, le droit de consulter les documents concernant la Délégation de surveillance de la NLFA après sa dissolution est réglé à l'alinéa 4.

Art. 164 Organisation

L'al. 1 prévoit que la DélSE et la CEP disposent chacune de leur propre secrétariat et que les Services du Parlement mettent à leur disposition le personnel dont elles ont besoin. Si nécessaire, les Services du Parlement engagent du personnel adéquat. Cette disposition correspond à une disposition de la loi en vigueur applicable à la CEP (art. 164, al. 3). La phrase « [l]a commission peut engager du personnel supplémentaire sur la base de rapports de travail régis par le code des obligations » doit être supprimée, car ce ne sont pas les commissions elles-mêmes qui engagent du personnel, mais les Services du Parlement. L'abrogation de la disposition concernée tient compte de cet état de fait. A noter que la décision relative aux ressources financières n'est pas du ressort des commissions, mais de la Délégation administrative (cf. à ce propos l'art. 53a, al. 2).

L'al. 2, en vertu duquel les commissions de surveillance, les délégations de surveillance et la CEP peuvent charger leur secrétariat de procéder à certaines clarifications, reprend l'art. 153, al. 1, du droit en vigueur. Ce dernier prévoyait toutefois une restriction – selon laquelle le secrétariat ne pouvait être chargé d'éclaircir que des états de fait particuliers – qu'il y a lieu de supprimer, sachant que, selon l'art. 67 LParl, les Services du Parlement sont investis du même droit à l'information que les organes de l'Assemblée fédérale pour le compte desquels ils travaillent. Le projet réserve aux délégations de surveillance et à la CEP le droit de confier à un chargé d'enquête le soin d'administrer les preuves ; tel était déjà le cas auparavant, eu égard au renvoi figurant à l'art. 155, al. 6, de la loi en vigueur. Cependant, si l'on considère l'art. 166, al. 2, *a contrario* du projet, les chargés d'enquête peuvent entendre les personnes uniquement en qualité de personnes appelées à fournir des renseignements et non pas en qualité de témoins. C'est pourquoi l'on renonce à reprendre l'art. 166, al. 4, de la loi en vigueur, selon lequel les personnes interrogées par le chargé d'enquête ont le droit de refuser de répondre aux questions qui leur sont posées ou de remettre certains documents. Cette décision se justifie notamment aussi par le fait qu'une personne qui est entendue en qualité de personne appelée à fournir des renseignements et qui n'est pas ou n'a pas été au service de la Confédération n'est nullement tenue de déposer devant les organes chargés de la haute surveillance. Par conséquent, sont concernées par l'abandon de la disposition précitée uniquement les personnes appelées à fournir des renseignements qui sont ou ont été au service de la Confédération, lesquelles ont de toute façon le droit de refuser de déposer si les conditions prévues en ce sens sont remplies : une personne n'est pas tenue de déposer si elle s'expose, par une déposition, à des poursuites pénales, à un grave déshonneur ou à un dommage pécuniaire certain (art. 42, al. 1, de la loi fédérale de procédure civile fédérale). Pour toutes ces raisons, on est en droit d'attendre des personnes concernées qu'elles s'expriment aussi devant un chargé d'enquête. Dans les faits, les commissions de surveillance et les délégations de surveillance tiennent à interroger elles-mêmes les personnes en question, ce qui contribue à atténuer le problème.

Art. 165 Assistance administrative et entraide judiciaire

La disposition selon laquelle les autorités de la Confédération ainsi que celles des cantons doivent prêter aux commissions de surveillance, aux délégations de surveillance et à la CEP l'assistance administrative ou l'entraide judiciaire dont elles ont besoin trouve son origine dans l'art. 165, al. 2, de la loi en vigueur, qui ne s'appliquait jusqu'ici qu'à la CEP. En vertu de leur droit étendu à l'information prévu par le droit en vigueur, les commissions de surveillance peuvent néanmoins exiger des autorités fédérales et des autorités cantonales qui mettent en œuvre le droit fédéral qu'elles leur accordent une assistance administrative ou entraide judiciaire, même si cela ne figure pas expressément dans la loi¹⁸. Ainsi, le complément relatif à la CEP figurant à l'art. 165, al. 2, de la loi en vigueur concerne uniquement l'assistance administrative ou l'entraide judiciaire demandée aux autorités cantonales qui ne sont pas chargées d'appliquer le droit fédéral¹⁹. Il n'est toutefois pas justifié de restreindre le champ d'application de cette disposition à la CEP. Si le droit à l'information n'est pas suffisant pour leur permettre d'exercer leurs attributions en matière de haute surveillance, les commissions de surveillance peuvent charger soit leurs délégations, soit une DélSE, de procéder aux éclaircissements nécessaires (art. 153, al. 2, du projet). Cette approche ne couvre cependant toujours pas la situation dans laquelle, par exemple, une autorité cantonale n'est pas active dans l'application du droit fédéral, raison pour laquelle il y a lieu d'étendre la disposition en question aux commissions de surveillance, lesquelles s'en trouvent renforcées.

La notion d'assistance administrative ou d'entraide judiciaire au niveau international fait en outre son apparition dans cette disposition. Cela s'explique par le fait que les commissions de surveillance, les délégations de surveillance et les CEP doivent de plus en plus souvent s'occuper d'affaires qui dépassent les frontières suisses. Par conséquent, les autorités de la Confédération doivent être tenues d'assister les organes chargés de la haute surveillance dans le cadre de demandes d'assistance administrative ou d'entraide judiciaire au niveau international. Cette modification ou plutôt ce complément fait suite à un cas auquel a récemment été confrontée la DélFin : elle a dû recourir à une demande d'assistance administrative internationale pour pouvoir entendre un ressortissant étranger, domicilié à l'étranger, en qualité de personne appelée à fournir des renseignements. Dans ce contexte, il est capital que les organes chargés de la haute surveillance puissent compter sur l'assistance des unités concernées de l'administration fédérale – en pareil cas, sur celle de l'Office fédéral de la justice.

L'al. 2 dispose désormais que les autorités de police exécutent les mandats d'amener et les ordonnances de séquestre ; il s'agit là du volet concret de l'assistance administrative et l'entraide judiciaire.

¹⁸ Oberholzer Niklaus, Le droit à l'information des CdG de l'Assemblée fédérale en matière de poursuite pénale analysé sous l'angle de la procédure pénale, avis de droit du 5.6.2008, pp. 11-12

¹⁹ Graf/Theiler/von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz, 2014, art. 165, note marginale 7 (uniquement en allemand)

Art. 166 Auditions

L'art. 166 du projet comporte une nouvelle réglementation applicable aux auditions menées par les commissions de surveillance, les délégations de surveillance et les CEP. L'al. 1 instaure le principe selon lequel les commissions de surveillance, les délégations de surveillance et les CEP entendent les personnes en qualité de personnes appelées à fournir des renseignements. En vertu de l'al. 2, le droit d'entendre les personnes en qualité de témoins est réservé aux délégations de surveillance et à la CEP, qui peuvent aussi les entendre en qualité de personnes appelées à fournir des renseignements. Si elles ne sont pas au service de la Confédération, les personnes appelées à fournir des renseignements ne sont pas soumises à l'obligation de déposer, ni à celle de produire des documents (art. 171 P-LParl). La classification en personnes appelées à fournir des renseignements et en témoins revêt ici une grande importance, notamment parce qu'à chaque catégorie correspondent des droits et des devoirs différents. De plus, cette distinction n'est pas nouvelle : elle figurait jusqu'ici à l'art. 154, al. 2, let. b, et à l'art. 155. L'al. 2 reprend la réglementation valable jusqu'ici, selon laquelle une personne contre laquelle une enquête est dirigée ne peut être entendue qu'en qualité de personne appelée à fournir des renseignements. L'art. 155, al. 2, de la loi en vigueur est également intégré dans cet alinéa 2 : Une audition de témoin ne peut être ordonnée que si les faits ne peuvent être suffisamment éclaircis par d'autres moyens.

Des considérations d'ordre systématique ont amené les auteurs du projet à intégrer à l'art. 166 les dispositions applicables à l'audition d'un membre du Conseil fédéral ou d'une personne qui est subordonnée au Conseil fédéral (al. 3 et 4). Jusqu'ici, les dispositions en question figuraient à l'art. 153, al. 5. Le droit d'être préalablement informé de l'objet de l'audition, limité jusqu'ici aux membres du Conseil fédéral, est désormais étendu à toutes les personnes à entendre, ce qui correspond à la pratique systématique des organes chargés de la haute surveillance et permet en fin de compte de mettre en place un processus constructif et des auditions efficaces. Par ailleurs, dans les faits, ce n'est pas le Conseil fédéral qui est informé de l'audition d'une personne au service de la Confédération, mais le chef de département concerné. Cette pratique a fait ses preuves et il convient donc de la maintenir. Le projet n'introduira toutefois pas la notion en question, dans un souci de cohérence et de clarté de la loi.

Les al. 5 et 6 contiennent les bases légales relatives à l'obligation de dresser un procès-verbal (al. 5) et à la gestion des procès-verbaux (al. 6). Les auditions sont enregistrées sur bande sonore, puis font l'objet d'un procès-verbal. L'extrait du procès-verbal, qui est envoyé à la personne entendue, peut être présenté à cette dernière pour signature par les commissions de surveillance, les délégations de surveillance et la CEP. Ce procédé doit donner davantage de poids aux déclarations de la personne entendue, car la signature de cette dernière vient confirmer l'exactitude de la transcription de ses propos. Les délégations et la CEP peuvent cependant s'écarter de ce principe et ne pas envoyer l'extrait du procès-verbal. De tels écarts doivent toutefois être dûment motivés (protection de l'information, etc.). Les procès-verbaux classifiés secrets, notamment, sont établis en un seul exemplaire. Cette pratique, que suit déjà la DélCdG, vise à garantir la confidentialité des informations. Les commissions de surveillance peuvent classer secret tout ou partie de

procès-verbaux lorsque les impératifs de confidentialité l'exigent. Une classification de ce type ne signifie cependant pas que les personnes autorisées n'ont pas le droit de consulter les procès-verbaux. Ce droit peut être exercé en principe auprès du secrétariat des CdG et de la DéLCdG.

Art. 167 Droits et devoirs des personnes entendues

L'art. 167 régit le droit de refuser de témoigner (al. 1) et les dispositions applicables en matière d'administration des preuves (al. 2).

Le droit de refuser de témoigner prévu à l'al. 1 est régi par la loi fédérale de procédure civile fédérale²⁰. Il n'existe pas, dans les dispositions relatives aux personnes qui sont entendues en qualité de personnes appelées à fournir des renseignements et qui ne sont pas ou n'ont pas été au service de la Confédération, de disposition analogue concernant le droit des personnes appelées à fournir des renseignements de refuser de déposer, car les personnes concernées ne sont pas tenues de déposer. Dans le cas des personnes au service de la Confédération, qui sont tenues de déposer, c'est l'art. 171, al. 1, du projet qui s'applique.

C'est à dessein que cet article ne se réfère pas aux dispositions du code de procédure pénale (CPP) : il ne s'agit justement pas d'une procédure pénale et les dispositions en question ne sont pas adaptées à la procédure menée devant les organes chargés de la haute surveillance. Néanmoins certains aspects du CPP sont pris en compte dans d'autres articles (art. 169 et 170).

Art. 168 Faux témoignage ou faux rapport ; insoumission

L'art. 168 du projet reprend des dispositions contenues dans le droit en vigueur (art. 155, al. 3, et art. 170). L'obligation de dire la vérité, inscrite à l'art. 155, al. 4, de la loi en vigueur, est explicitement mentionnée à l'art. 168, al. 1 du projet, ce qui lui donne davantage de poids. En vertu de l'art. 166, al. 2, du projet, seules les délégations de surveillance et la CEP peuvent entendre des personnes en qualité de témoins ; c'est la raison pour laquelle l'art. 168 du projet n'est applicable qu'à ces organes.

Art. 169 Citation à comparaître et mandat d'amener

Si une personne est citée à comparaître par une commission de surveillance, une délégation de surveillance ou la CEP, elle est tenue de donner suite à la citation (al. 1). La disposition relative au mandat d'amener par la police figure à l'al. 2 ; dans la loi en vigueur, elle se trouve à la dernière phrase de l'art. 153, al. 3. Pour que l'importance en soit renforcée, cette disposition fait l'objet d'un alinéa distinct. Une citation à comparaître n'a de sens que si elle peut être appliquée, même contre la volonté de la personne concernée. Introduit en 2011 dans le cadre de la révision de la LParl²¹, le mandat d'amener confié à un organe de police doit être maintenu.

²⁰ Loi fédérale du 4.12.1947 de procédure civile fédérale (RS 273)

²¹ Initiative parlementaire. Précision du droit à l'information des commissions de surveillance. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 3.12.2010 (FF 2011 1727)

L'une des raisons pour lesquelles la disposition en question a été introduite est que, régulièrement, des personnes anciennement au service de la Confédération ont refusé de collaborer avec les organes de surveillance²². La procédure correspondante est régie par les règles du CPP²³. Selon les considérations détaillées à ce sujet figurant dans le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 3 décembre 2010²⁴, un mandat d'amener devrait être exécuté en concertation avec les organes de police de la Confédération.

La procédure de recours contre une citation à comparaître ou un mandat d'amener reste la même que celle en vigueur jusqu'ici : la personne concernée peut déposer un recours auprès du président du conseil dont fait partie le président de la commission qui a pris la décision en question (al. 3 du projet). Cette possibilité de recours existe également face à une commission d'enquête parlementaire.

Art. 170 Obligation de remettre des enregistrements

L'art. 170 du projet établit expressément l'obligation de remettre des enregistrements aux délégations de surveillance et à la CEP : si des enregistrements sont nécessaires à l'exercice de la haute surveillance, ils devront être remis. Bien que cette disposition ne constitue pas une nouveauté, elle clarifie l'obligation individuelle de remettre les enregistrements en question.

Le projet introduit dans la LParl la notion d'enregistrement, qui s'inspire de la notion utilisée dans le CPP (art. 246 ss CPP). Celle-ci englobe aussi bien les enregistrements (documents écrits, enregistrements audio, vidéo et d'autre nature) que les supports informatiques et les installations destinées au traitement et à l'enregistrement d'informations. L'art. 170 mentionne en outre explicitement la remise de données secondaires. Dans certains cas, l'exercice de la haute surveillance peut nécessiter la collecte et le traitement de données secondaires. Étant donné que l'obligation de remettre des données secondaires va très loin, elle est restreinte aux procédures menées devant une CEP ou les délégations de surveillance. Le renvoi à l'art. 51 de la loi fédérale sur la procédure civile fédérale, et ce faisant au droit de refuser de produire des titres, vaut pour l'ensemble de la disposition et n'est pas restreinte aux données secondaires.

Art. 171 Statut des personnes au service de la Confédération

L'al. 1 reprend l'art. 156, al. 1, de la loi en vigueur, qui dispose que toute personne au service de la Confédération est tenue de donner des renseignements complets et véridiques et de donner toutes les références aux documents. Sont en outre prises en considération, pour les organes chargés de la haute surveillance, les personnes qui ont été par le passé au service de l'administration fédérale (cette disposition figure à

²² Initiative parlementaire. Précision du droit à l'information des commissions de surveillance. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 3.12.2010 (FF 2011 1727, 1739)

²³ Code de procédure pénale suisse du 5.10.2007 (CPP ; RS 312.0)

²⁴ Initiative parlementaire. Précision du droit à l'information des commissions de surveillance. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 3.12.2010 (FF 2011 1727)

l'art. 153, al. 2, de la loi en vigueur). Les personnes en question disposent aussi du droit de refuser de déposer, par analogie avec le droit de refuser de témoigner. L'art. 156 est maintenu, car il est valable également pour les autres commissions des Chambres fédérales.

Si une procédure pénale ou disciplinaire doit être ouverte contre une personne qui est ou qui était au service de la Confédération en raison d'une déposition véridique qu'elle a faite devant une commission ou une délégation de la haute surveillance, une autorisation doit désormais être délivrée à cette effet par la commission ou la délégation concernée (al. 2). Cette disposition vise avant tout à protéger la personne entendue. On garantit de la sorte que la personne peut s'exprimer librement et de manière véridique, ce qui revêt une importance décisive pour l'exercice de la haute surveillance. Le fait que l'organe chargé de la haute surveillance doit désormais donner son aval à l'ouverture d'une procédure pénale ou disciplinaire renforce la haute surveillance.

L'al. 3 règle la procédure applicable dans le cas des commissions et délégations non permanentes, lorsqu'une procédure doit être ouverte à l'encontre d'une personne entendue par une commission ou délégation qui a été dissoute.

Art. 171a Droits du Conseil fédéral lors de l'administration des preuves par la commission d'enquête parlementaire

Les droits particuliers du Conseil fédéral, qui sont actuellement régis par l'art. 167 de la loi en vigueur et ne s'appliquent que dans le cas d'enquêtes de la CEP de même que, en vertu du renvoi figurant à l'art. 155, al. 6, dans le cas d'enquêtes des délégations, seront maintenus. Il convient néanmoins de restreindre le champ d'application de la disposition concernée : celle-ci s'appliquera dorénavant uniquement aux enquêtes de la CEP, et non plus à celles des délégations de surveillance. C'est avant tout la pratique actuelle qui justifie le changement en question : ces dernières années, le Conseil fédéral n'a pratiquement pas fait usage des droits considérés lors des enquêtes menées par la DélCdG, la disposition prévue étant pour ainsi dire restée lettre morte s'agissant des délégations. La loi révisée sera donc adaptée à la pratique.

Art. 171b Droits de la personne concernée dans la procédure menée devant les délégations de surveillance et la commission d'enquête parlementaire

L'art. 171b reprend la disposition figurant à l'art. 168 de la loi en vigueur. La délégation de surveillance concernée ou la CEP identifie les personnes dont les intérêts sont directement concernés par les investigations (al. 1).

Dans les procédures menées devant une CEP, les personnes concernées jouissent des mêmes droits que le Conseil fédéral, comme l'explique le renvoi à l'art. 171a, al. 1 (al. 2 du projet). Ce n'est par contre plus le cas dans les procédures menées devant les délégations de surveillance. Cette modification se justifie par la pratique actuelle : les personnes concernées ne font jamais usage des droits en question (cf. à ce propos les explications relatives à l'art. 171a).

Tant dans les procédures menées devant les délégations de surveillance que dans celles menées devant une CEP, la personne concernée peut être autorisée à se faire assister d'un avocat lorsque certains états de fait sont éclaircis (al. 3). Cependant, la disposition inscrite à l'al. 3 restreint les droits de l'avocat à conseiller son client et à poser des questions complémentaires le cas échéant. Il s'agit de mettre au centre de l'audition la personne auditionnée et non pas son avocat. La personne auditionnée reste cependant libre de déposer des propositions relatives aux moyens de preuves également sur conseil de son avocat.

L'al. 4 dispose que la CEP ou la délégation de surveillance concernée peut restreindre les droits prévus aux al. 2 et 3, les conditions étant formulées aux let. a à c qui suivent. Ainsi, les droits peuvent être restreints lorsque la personne concernée abuse de ses droits (a), lorsque la sécurité de personnes ou la préservation d'intérêts publics ou privés liés au maintien du secret l'exige (b) ou lorsque l'exercice des droits de participation compromettrait le but des investigations (c). Il y a par exemple abus si la personne concernée ne respecte pas la confidentialité des délibérations des commissions et divulgue des informations ou si le recours à un avocat conduit à un ralentissement intentionnel d'une enquête. Dans le projet, les différents motifs de restriction sont décrits de manière détaillée, ce qui les rend plus concrets et compréhensibles, alors que les dispositions concernées figurant dans la loi en vigueur restent très générales (« [...] si l'enquête en cours ou la protection de tiers l'exigent »). En substance, la restriction n'est toutefois pas plus étendue dans le projet que dans le droit en vigueur.

Parallèlement, la délégation de surveillance concernée ou la CEP est tenue, en cas de restriction, de communiquer à la personne concernée l'essentiel du contenu de l'administration des preuves et de lui donner la possibilité de s'exprimer à ce sujet (al. 5). Cette disposition a été reprise de la loi en vigueur.

L'al. 6 prévoit que si les restrictions visées à l'al. 5 subsistent faute de pouvoir être levées a posteriori, le rapport ne peut se fonder que sur des documents dont le contenu a été porté à la connaissance de la personne concernée. Cet alinéa reprend en substance l'art. 168, al. 3, de la loi en vigueur, en vertu duquel les moyens de preuve qui n'ont pas été portés à la connaissance de la personne concernée ne peuvent être utilisés contre elle. Toutefois, la nouvelle disposition est plus claire, puisqu'elle se réfère explicitement aux documents ayant été portés à la connaissance de la personne concernée. Ensuite, cette dernière doit pouvoir consulter les passages du rapport qui la concernent et s'exprimer sur ces passages avant que ledit rapport ne soit présenté aux conseils (al. 7). Cette disposition figure déjà dans le droit en vigueur (art. 168, al. 5). Dans ce contexte, il est important de souligner qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une procédure disciplinaire ou pénale, mais d'une enquête menée par un organe politique afin de contrôler la gestion des autorités de la Confédération (art. 26, al. 1, LParl). Il n'est pas question en l'occurrence de poursuivre une personne pénalement ou dans le cadre de mesures disciplinaires, mais d'examiner le fonctionnement des autorités et d'établir la transparence sur l'action de l'administration. Les organes chargés de la haute surveillance ne peuvent intervenir que dans les limites de ce mandat légal. Par ailleurs, si la personne concernée devait faire l'objet d'une procédure disciplinaire ou pénale, elle disposerait de tous les droits prévus par la réglementation correspondante. Aussi ces droits spécifiques ne

doivent-ils pas être prévus pour une enquête relevant de la haute surveillance parlementaire.

Une fois achevées les investigations de la délégation de surveillance concernée ou de la CEP et avant qu'un rapport ne soit présenté aux conseils, les personnes auxquelles des reproches sont adressés doivent avoir la possibilité de consulter les passages du rapport qui les concernent et de prendre position à ce sujet par oral ou par écrit.

Art. 171c Obligation de garder le secret dans une procédure menée devant une délégation de surveillance extraordinaire ou une commission d'enquête parlementaire

L'al. 1 du projet prévoit que l'obligation de garder le secret sur les séances et la procédure d'administration des preuves menées par la CEP ou la DélSE s'applique également à l'égard des supérieurs des personnes au service de la Confédération qui sont interrogées. Cette disposition vise à garantir que les personnes interrogées puissent s'exprimer en toute liberté. D'une part, une personne interrogée n'a le droit de ne communiquer à son supérieur hiérarchique aucune information au sujet du contenu de l'audition ; d'autre part, le supérieur hiérarchique a interdiction d'interroger ses subordonnés au sujet du contenu des auditions. L'art. 163, al. 3, permet toutefois aux supérieurs hiérarchiques d'être informés au préalable de la tenue d'une audition et de l'objet de cette dernière. Ainsi, l'al. 1 reprend en substance l'art. 169, al. 1 et 2, de la loi en vigueur. L'obligation de garder le secret concerne les auditions des CEP et de la DélSE. Il n'est pas nécessaire de la mentionner explicitement pour ce qui est des auditions des commissions de surveillance et des autres délégations de surveillance, étant donné que la disposition de l'art. 47 s'applique en la matière. L'interprétation que les organes de surveillance font de cette disposition est relativement étendue, de sorte que celle-ci concerne aussi bien les délibérations que les procès-verbaux et la documentation²⁵ : il n'y a donc pas lieu d'introduire une obligation ad hoc de garder le secret. Le non-respect de la confidentialité des délibérations des commissions est passible d'une sanction : il constitue une violation du secret de fonction, punissable en vertu de l'art. 320 du code pénal.

Introduire une obligation absolue de garder le secret – à l'égard des supérieurs notamment – pour tous les organes de surveillance ne se justifierait pas, étant donné que, dans le domaine de la haute surveillance concomitante, une telle mesure serait éloignée de la pratique et exagérée.

L'al. 2 formule le principe selon lequel la confidentialité des séances de commission décrite ci-dessus demeure valable, s'agissant de la CEP et de la DélSE, après la publication du rapport. Les dispositions relatives à la confidentialité des séances de commission s'appliquent à toute personne qui participe à une séance ou qui en reçoit

²⁵ Graf/Theler/von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz, 2014, art. 47, note marginale 16 (uniquement en allemand)

le procès-verbal et la documentation²⁶. L'alinéa 3 dispose qu'une violation de l'obligation de garder le secret est soumise à la juridiction pénale fédérale.

Art. 171d Avis de l'autorité concernée

Cette disposition est reprise de l'art. 157 de la loi en vigueur, quelque peu modifié : la CEP y a été intégrée et les différentes délégations ne sont plus spécifiées, de sorte que la DélSE est englobée.

Dans la pratique des CdG, l'administration fédérale et donc le chef de département concerné sont consultés sur le projet de rapport. Ils sont alors priés d'indiquer si le rapport comporte des erreurs de fond ou de forme, ou si un intérêt précis au maintien du secret s'oppose à sa publication. Par contre, ils ne peuvent pas prendre position sur les différents résultats ni sur les appréciations contenues dans le projet de rapport. En revanche, après la publication du rapport, l'autorité responsable – généralement le Conseil fédéral – peut émettre publiquement un avis sur le document, conformément à l'art. 171e, al. 3 (art. 158, al. 3, du droit en vigueur). Pour la consultation précitée, l'administration fédérale et plus précisément les unités administratives concernées reçoivent en principe le rapport intégral, y compris les appréciations des CdG – sous réserve des modifications susceptibles d'être apportées par les commissions lors de l'examen qu'elles en font. Ainsi, le département concerné peut déjà se préparer à ce moment-là à d'éventuelles conséquences ; il n'en est donc pas réduit à attendre la publication du rapport en restant dans l'ignorance. Il convient de maintenir cette pratique.

Art. 171e Recommandations à l'autorité responsable

Cette disposition est reprise elle aussi de la loi en vigueur (art. 158). La teneur a été modifiée de sorte que la disposition s'applique également à la CEP et à la DélSE.

Art. 171f Effets des enquêtes des délégations de surveillance et de la commission d'enquête parlementaire sur d'autres procédures ou investigations

L'art. 171f du projet présente les effets d'une enquête d'une délégation de surveillance ou de la CEP sur d'autres procédures ou investigations. Il s'agit d'une reprise de l'art. 171 de la loi en vigueur, dont l'al. 1 a été simplifié sans que sa portée normative soit modifiée. De plus, la DélSE a été mentionnée dans la disposition de sorte qu'elle dispose des mêmes droits et devoirs que la CEP.

L'al. 2 régit les relations entre la DélSE et une CEP qui serait instituée ultérieurement par l'Assemblée fédérale pour investiguer sur les mêmes événements. Un atout majeur de la DélSE est que, en cas d'événements d'une grande portée, elle pourrait être instituée plus rapidement qu'une CEP. Si, malgré tout, une majorité de députés, dans chacun des conseils, souhaite instituer une CEP, parce qu'elle n'est pas satisfaite du mandat d'enquête de la délégation ou qu'elle entend souligner l'importance

²⁶ Graf/Theiler/von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz, 2014, art. 47 note marginale 17 (uniquement en allemand)

politique de l'enquête, la CEP est prioritaire par rapport à la DélSE, et cette dernière cesse ses travaux.

L'al. 3 est une nouvelle disposition régissant les rapports entre une CEP et une DélSE qui seraient instituées pour examiner les mêmes événements. Il prévoit que la CEP peut exiger que lui soient remis les documents rassemblés par la DélSE en question. En toile de fond de cette réglementation, le futur art. 171f, al. 1, exclut les investigations portant sur les mêmes événements de la part d'autres commissions ou délégations lorsqu'une CEP a été instituée, cette dernière pouvant, en vertu de l'al. 3, reprendre les travaux déjà effectués par la DélSE si elle le souhaite. En outre, la légitimité des deux organes de surveillance est prise en compte : l'ordre défini est judiciaire d'un point de vue systématique et institutionnel, car la CEP jouit d'une plus grande légitimité démocratique du fait qu'elle est instituée par l'Assemblée fédérale. Si une personne, qui n'a pas l'obligation de déposer, témoigne volontairement devant une DélSE, il serait injuste que la CEP utilise ces informations. Il ne va pas de soi que cette personne aurait été prête à témoigner devant une CEP. Par conséquent, le nouvel alinéa 3 dispose que la CEP doit obtenir au préalable le consentement de ces personnes si elle veut utiliser leurs témoignages.

Toute enquête disciplinaire ou administrative de la Confédération concernant des affaires ou des personnes visées par une enquête d'une délégation de surveillance ou de la CEP nécessite l'autorisation de la délégation ou de la commission en question, et ce, même si l'enquête menée par l'organe chargé de la haute surveillance est déjà close (al. 4). S'il y a désaccord sur la nécessité d'obtenir une autorisation, la délégation ou la commission statue (al. 5) ; cette disposition a été reprise de l'art. 171, al. 4, de la loi en vigueur. Pareille enquête n'empêche cependant pas l'engagement ou la poursuite d'une procédure judiciaire civile ou administrative (al. 6 du projet). Il y a lieu de rappeler dans ce contexte que, en vertu de l'art. 156, al. 3, il est interdit de faire subir un quelconque préjudice à une personne au service de la Confédération en raison d'une déposition véridique qu'elle a faite devant une commission ou une délégation.

5 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

Les conséquences du présent projet sur les finances et sur l'état du personnel ne peuvent être quantifiées.

L'art. 164, al. 1, prévoit que la CEP comme la DélSE ont leur propre secrétariat et que les Services du Parlement mettent à leur disposition le personnel dont elles ont besoin. La création d'une DélSE en plus de la CEP qui existe déjà pourrait entraîner une augmentation du nombre d'enquêtes parlementaires d'envergure, avec les conséquences que cela implique en termes de finances et de personnel. Celles-ci dépendront toutefois de chaque cas et de l'ordre de grandeur de l'enquête concernée.

L'affaire INSIEME a montré que les ressources dont disposent les secrétariats des CdG et des CdF ne suffisent pas pour pouvoir mener à bien des enquêtes d'une telle ampleur. L'enquête INSIEME réalisée par le groupe de travail des CdG et des CdF a coûté quelque deux millions de francs, ce chiffre incluant les prestations fournies en

interne (traduction, établissement des procès-verbaux, collaboration de personnes issues des deux secrétariats).

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité

La Loi sur le Parlement et les modifications proposées ici s'appuient sur l'art. 164, al. 1, let. g, Cst., qui prévoit que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit, en particulier les dispositions relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales, doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

6.2 Délégation de compétences législatives

La présente révision n'implique aucune délégation formelle des compétences relatives à l'édition de dispositions légales de portée générale.