

De l'usage de l'enquête parlementaire par l'Assemblée fédérale : analyse d'une institution atypique

Autor(en): **Thétaz, Fabien**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **25 (2018)**

Heft 3: **Macht und Repräsentativität von Schweizer Parlamenten nach 1848 = Pouvoir et représentativité des parlements en Suisse après 1848**

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-813651>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

De l'usage de l'enquête parlementaire par l'Assemblée fédérale

Analyse d'une institution atypique

Fabien Thétaz

Définie formellement comme une «procédure permettant au Parlement d'éclaircir de manière indépendante les circonstances dont il doit avoir connaissance afin d'exercer ses fonctions, en usant de prérogatives revenant d'ordinaire aux tribunaux»,¹ l'enquête parlementaire est reconnue dans la plupart des États démocratiques,² même si son usage varie grandement. La création d'une commission d'enquête est d'ordinaire tributaire de l'accord d'une majorité parlementaire, l'Allemagne faisant exception en accordant ce droit aux groupes minoritaires. Généralement ponctuelle et conduite par une commission *ad hoc* (*Untersuchungsausschuss* en Allemagne, *Select Committee* aux États-Unis), l'enquête parlementaire dispose typiquement de droits à l'information étendus, quoique limités (le président américain peut y opposer l'*executive privilege* et le Gouvernement français le *secret défense*³). Conçue en Suisse comme une *ultima ratio*,⁴ l'enquête parlementaire dispose de droits d'investigation très étendus, de type judiciaire, et de droits à l'information virtuellement illimités, mais son champ d'investigation se restreint aux activités du Conseil fédéral et de l'administration. Si plus de 30 propositions de commission d'enquête parlementaire (CEP) ont été déposées depuis les années 1960, seules quatre ont réuni la majorité nécessaire. Il s'agira donc d'explorer les conditions qui ont rendu jouable et faisable l'instauration de CEP en Suisse, en tenant compte de la particularité du régime de concordance, caractérisé par une forte interdépendance des acteurs politiques et une valorisation du consensus.⁵

Cette procédure exceptionnelle a, en Suisse, peu intéressé les historiens et politistes. Seuls quelques travaux de droit ont traité de l'enquête parlementaire.⁶ Dans leur précis de droit constitutionnel, Andreas Auer et ses collègues considèrent les commissions d'enquêtes parlementaires comme «les enfants de différentes affaires qui secouent, de temps à autre, la tranquillité du monde politique helvétique».⁷ En effet, c'est une des propriétés des CEP (et pas seulement en Suisse) que d'être mobilisées dans le cadre de «conjunctures critiques»,⁸ prenant le plus souvent la forme de scandales de grande ampleur mettant en cause le fonctionnement d'une ou plusieurs institutions de l'État fédéral. Elle constitue à ce titre un *coup* dans un

contexte d'incertitude où plusieurs acteurs en conflit jouent avec les opportunités et les contraintes institutionnelles. Mais «l'enfantement» d'une CEP n'a rien d'évident et n'est pas mécaniquement lié à la gravité supposée d'une «affaire». Du reste, la CEP est moins la règle que l'exception et la plupart des «affaires» n'ont pas donné lieu à une enquête parlementaire. En ce sens, il est nécessaire d'examiner, au cas par cas, la «configuration», entendue comme un espace de relations entre acteurs interdépendants et en concurrence,⁹ qui a rendu possible (ou non) la création d'une CEP.

Si la perception du caractère exceptionnel de l'instrument est largement partagée, les attentes, anticipations et usages qui lui sont associés sont ainsi très hétérogènes, d'une configuration et d'un groupe d'acteurs à l'autre. Autre signe d'une institution atypique, l'enquête parlementaire brouille les frontières institutionnelles, non seulement parce qu'elle accorde des prérogatives judiciaires au Parlement, mais aussi parce qu'elle correspond à une incursion exceptionnelle du législatif sur le territoire d'habitude réservé à l'exécutif, ce qui ne va pas sans débats sur la question de la séparation des pouvoirs. Si le Conseil fédéral se fonde généralement sur une conception stricte de celle-ci pour s'opposer à l'extension du contrôle parlementaire, le Parlement au contraire invoque la Constitution qui lui attribue le rôle «d'autorité suprême» pour justifier son droit d'enquête. Ces éléments témoignent d'une institutionnalisation imparfaite de l'enquête parlementaire et de son inscription récurrente dans des controverses internes au régime sur l'équilibre des institutions.

Traduisant notamment la volonté du législateur d'en faire un instrument subsidiaire et exceptionnel, son usage est extrêmement restreint en Suisse puisqu'il n'a été mobilisé que quatre fois dans l'histoire de l'État fédéral, dont la première fois en 1964, ce qui est relativement tardif en comparaison internationale. En s'intéressant aux contextes historiques et aux logiques politiques qui prévalent lors de la constitution des quatre CEP fédérales, cette contribution entend éclairer l'usage et les effets de l'enquête parlementaire. Dans une première partie, nous revenons sur la création de la première enquête *de facto*, en lien avec l'affaire des Mirages, et sur sa codification juridique subséquente. Les deux parties suivantes s'intéressent à la période 1988–1990, lorsque deux CEP sont mises sur pied en réponse à l'affaire Kopp et au scandale des fiches, respectivement. Dans une dernière partie, nous présentons le cas de la CEP sur la Caisse fédérale de pension de 1995 et la sophistication du contrôle parlementaire intervenue depuis la révision totale de la Constitution, avant d'évoquer brièvement les propositions de CEP déposées depuis les années 1990, dont aucune n'a abouti.

L'affaire des Mirages et l'institutionnalisation de l'enquête parlementaire (1964–1966)

Dans le contexte de tensions liées à la guerre froide, autorités politiques et militaires sont convaincues d'une forte popularité de l'armée, «pilier idéologique du consensus suisse». ¹⁰ Or, dans les années 1960, plusieurs controverses, portant notamment sur l'usage de l'arme atomique et la doctrine d'engagement, instaurent une période de crise de l'institution militaire. En 1955, Paul Chaudet, Vaudois membre du Parti radical, entre au Conseil fédéral où il dirige le Département militaire fédéral (DMF). Au début des années 1960, il fait sienne la doctrine de défense mobile, prônée par un groupe d'officiers zurichois, qui suppose une armée offensive dotée d'armes lourdes et d'une puissante flotte aérienne. ¹¹ C'est dans ce cadre que le Conseil fédéral, dans un message du 24 avril 1961, ¹² demande un crédit de 871 millions de francs visant l'acquisition de 100 avions de combat de type Mirage, du constructeur français Dassault. Après préavis favorable des commissions militaires, les deux Conseils approuvent le crédit en juin de la même année. Le temps passant, le coût d'acquisition des avions augmente fortement du fait de la construction de l'appareil sous licence en Suisse, des demandes de perfectionnement du prototype français et du renchérissement, sans que le Parlement ne soit informé de la situation. Dans un message du 24 avril 1964, ¹³ le Conseil fédéral sollicite un crédit additionnel de 576 millions de francs.

Dans les jours qui suivent, la presse juge avec sévérité ce qu'elle considère comme le résultat d'un cafouillage bureaucratique et d'un manque de contrôle parlementaire. ¹⁴ Le DMF est unanimement pointé du doigt et certains titres plus critiques demandent déjà la tête de Paul Chaudet. Résumant l'attitude générale de la presse, *La Suisse* du 5 mai 1964 affirme que «M. Chaudet devra répondre, entre autres, à la question de savoir qui commande en Suisse, le Parlement ou les techniciens de l'armée». ¹⁵ Dans le champ politique aussi, représentants de tous bords dénoncent la politique du «fait accompli» de l'administration militaire, le caractère antidémocratique et cavalier du projet d'acquisition et demandent un éclaircissement urgent. Sommés de s'expliquer, le Conseil fédéral et le DMF sont acculés à une position défensive.

Dans cette conjoncture critique peu habituelle en Suisse, le Parlement, aussi mis en cause pour les carences du contrôle parlementaire, cherche à reprendre en main la situation en proposant pour la première fois dans l'histoire de l'État fédéral la création d'une commission d'enquête parlementaire, alors que celle-ci n'est prévue ni par la Constitution, ni par la loi. ¹⁶ C'est à la faveur d'une rupture de routine exceptionnelle des relations entre Parlement et Conseil fédéral, qu'est rendue possible et jouable une telle innovation institutionnelle. Dans cette configuration, la perte d'efficacité des procédures ordinaires et des repères sectoriels

et l'émergence d'une définition critique largement partagée qui pourrait déboucher sur une rupture de consensus au-delà des arènes officielles, la commission d'enquête parlementaire devient un «point focal»¹⁷ de la quasi-totalité des acteurs en présence, qui partagent *a minima* l'intérêt à préserver le système et, plus particulièrement, la pérennité de l'institution militaire. En ce sens, la CEP offre une solution qui a pour effet de stabiliser les lignes d'action des protagonistes «en canalisant vers certains sites institutionnels du champ politique légitime leurs activités tactiques, calculs et anticipations».¹⁸ A l'ouverture des débats au Conseil national, le 9 juin, l'idée d'une CEP semble déjà acquise.

Le débat du Conseil national porte pour l'essentiel sur le fond de l'affaire et la forme à attribuer à la CEP, la question de la constitutionnalité de la démarche n'est pas discutée, les parlementaires considérant que les circonstances exigent de s'arroger cette nouvelle compétence.¹⁹ Ils ont estimé à cet égard que l'art. 85 ch. 11 de la Constitution de 1874 attribuant à l'Assemblée la mission de haute surveillance sur l'administration constituait une «base constitutionnelle irréprochable».²⁰ Au terme d'un débat-fleuve, les membres du Conseil national adoptent, par 156 voix contre trois, la motion d'ordre du démocrate-chrétien Kurt Furgler, qui prévoit la création d'une commission spéciale devant enquêter sur les circonstances du dépassement de crédit et qui demande le report de la décision sur celui-ci.²¹ Elle exige en outre de pouvoir entendre tous les services concernés et d'avoir accès à tous les documents nécessaires, ce que ne permet pas le cadre légal en vigueur. Signe que le Conseil fédéral n'est pas en mesure de s'opposer aux exigences du Parlement, Paul Chaudet déclare lors du débat qu'il «a décidé de libérer d'ores et déjà tous les fonctionnaires intéressés de l'obligation du secret vis-à-vis des commissions qui seront appelées à les entendre».²² Le 17 juin, le Conseil des États adopte à l'unanimité une proposition semblable à celle de la Chambre basse et charge sa commission militaire, élargie à douze membres, de procéder aux travaux d'enquête. Le 19 juin, les deux commissions spéciales décident de travailler ensemble et forment pour ce faire une communauté de travail placée sous la présidence de Kurt Furgler.

Dans son rapport du 1^{er} septembre 1964,²³ la commission accable l'armée, accusée d'avoir trompé le Conseil fédéral, le Parlement ainsi que le public et appelle à un renforcement du contrôle parlementaire. Outre la création d'un service de documentation et la professionnalisation du secrétariat des commissions de gestion, elle demande l'introduction dans la loi de dispositions relatives aux CEP. Sur mandat du Parlement, les commissions de gestion sont chargées de concrétiser le projet d'institutionnalisation des CEP. Dans sa prise de position, le Conseil fédéral accueille le projet avec scepticisme considérant qu'un droit d'enquête étendu porte atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.²⁴ Le Parlement défend quant à lui une vision de la séparation des pouvoirs selon laquelle il ne s'agit pas de

cloisonner des domaines de compétence mais de «répartir la puissance de l'État de façon à en empêcher l'usage abusif et à sauvegarder la liberté et la dignité de l'homme».²⁵ Au terme de longs débats, les Chambres complètent en 1966 la loi sur les rapports entre les conseils, conférant aux députés le droit formel d'enquêter sur des «faits d'une grande portée survenue dans l'administration fédérale, justifiant une clarification particulière de l'Assemblée fédérale» (art. 55). Créée par un arrêté simple voté à la majorité des deux Chambres, une CEP dispose de droits à l'information étendus: aucun secret ne peut lui être opposé, elle peut entendre des témoins et exiger la production de documents, elle peut sanctionner pénalement le refus de collaborer et le faux témoignage.

Au cours des deux décennies suivant la codification juridique de l'enquête parlementaire, cinq propositions d'enquête sont déposées, mais aucune ne trouve grâce aux yeux du Parlement qui estime son usage disproportionné et les travaux d'éclaircissement des commissions permanentes de contrôle suffisants.²⁶ Ce n'est qu'en 1988, à l'occasion de l'affaire Kopp, que l'Assemblée fédérale exerce de nouveau son droit d'enquête.

L'affaire Kopp et la première CEP *de jure* (1988–1989)

Fin octobre 1988, Hans W. Kopp, avocat d'affaires et époux de la conseillère fédérale radicale Elisabeth Kopp, démissionne du conseil d'administration de la société financière Shakarchi AG, laquelle fait l'objet d'une enquête judiciaire, encore secrète, pour blanchiment d'argent. Dans les semaines qui suivent, la presse révèle que Hans W. Kopp aurait démissionné à la suite d'informations confidentielles provenant du Département fédéral de justice et police (DFJP), dirigé par son épouse, soupçonnée d'être à l'origine de la fuite. Face à l'emballement médiatique, le 10 décembre, Elisabeth Kopp avoue avoir demandé à son mari de démissionner sur la base d'informations qu'elle pensait d'origine privée et non interne à l'administration. Sa déclaration est considérée comme un aveu de violation du secret de fonction. Lâchée par son parti et le Conseil fédéral, la ministre de la Justice annonce sa démission deux jours plus tard, avec effet fin février 1989.

Le 16 décembre, les groupes socialiste et écologiste de l'Assemblée fédérale demandent la création d'une commission d'enquête parlementaire visant à faire la lumière sur les circonstances de la démission de Kopp et les soupçons, relayés par la gauche et une partie de la presse à la suite de plusieurs affaires de blanchiment d'argent liées au trafic de drogue, de collusions entre administration et milieux d'affaires, voire même d'infiltration de l'administration par le crime organisé. La proposition est accueillie avec scepticisme dans les rangs du camp bourgeois,

qui n'est pas (encore) disposé à qualifier les événements de «grande portée», ce qui justifierait, selon la loi, une enquête parlementaire. Mais la perception de la situation change radicalement après la confirmation du soupçon de violation de secret de fonction par un procureur spécial le 11 janvier 1989, suivie de la démission immédiate de M^{me} Kopp. Les propos de Peter Bodenmann, conseiller national socialiste, tenus dans une lettre du 17 janvier adressée à ses «camarades», montrent bien comment une nouvelle définition de la situation redistribue les cartes au sein de la configuration d'acteurs, et comment le PS entend tirer parti de cette fenêtre d'opportunité: «Sur la base de la situation actuelle, il paraît *impensable* que les bourgeois puissent encore empêcher une commission d'enquête extraordinaire. Personne ne pourra combattre, dans le climat actuel, un mandat aussi large que possible de cette commission. Les derniers jours ont *radicalement changé la situation*. La question qui se pose est: comment cela doit-il continuer? De mon point de vue, notre parti doit immédiatement et absolument revendiquer la présidence de cette commission. Nous sommes le seul parti à avoir massivement averti du développement prévisible de l'affaire.»²⁷

Après le 11 janvier, le coût de la création d'une CEP paraît à droite moindre que celui de ne rien faire et de laisser la situation s'envenimer au profit de la gauche. Le coût est d'autant plus supportable que l'enquête vise une conseillère fédérale qui a déjà démissionné et dont le Parti radical s'est publiquement désolidarisé. Le 25 janvier, à l'occasion d'une conférence de presse, les quatre partis gouvernementaux affichent leur unanimité et annoncent vouloir instaurer une CEP et s'être accordés sur un mandat. Il comporte deux volets: «D'une part, enquêter sur la conduite du DFJP, en particulier sur le Ministère public ainsi qu'examiner les reproches qui ont conduit à la démission d'Elisabeth Kopp; d'autre part, éclaircir le comportement des autorités fédérales et de la Confédération dans la lutte contre le blanchissage d'argent et le trafic de drogues».²⁸

Lorsque le Parlement est invité à se prononcer le 31 janvier 1989, les deux Chambres prennent acte de la décision des partis et approuvent sans opposition la création de la CEP. Le débat du Conseil national ne dure que deux heures et laisse apparaître une rare unanimité entre partis tandis que le Conseil des États, qui se prononce quelques heures plus tard, renonce à un débat et entérine la décision de la première Chambre. Les discussions du Conseil national ne sont toutefois pas sans intérêt puisqu'elles témoignent de l'activité de définition de la situation qu'accompagne l'usage de cet instrument exceptionnel, à travers au moins trois axes: la naturalisation du recours à l'instrument, la forclusion du conflit politique et la réaffirmation de la loyauté interinstitutionnelle. *Primo*, les parlementaires insistent sur l'évidence de la CEP comme réponse à une crise d'une gravité inédite.²⁹ *Secundo*, le caractère solennel de la démarche et l'appel à l'unité du personnel politique en vue de la restauration de la confiance sont

abondamment répétés. *Tertio*, les conseillers nationaux, surtout de droite, non seulement ne critiquent pas le Conseil fédéral mais louent sa gestion de l'affaire et sa volonté de collaboration.

Alors qu'aucune des demandes d'enquête parlementaire qui avaient été déposées dans les années 1970 et 1980 n'avait réuni de majorité au Parlement, l'affaire Kopp est suffisamment déstabilisatrice pour que le camp bourgeois juge l'instauration d'une CEP nécessaire. Si la gauche y voit l'occasion de dévoilements embarrassants pour la droite, celle-ci anticipe un désamorçage de la crise.

Le scandale des fiches et la crainte d'une banalisation des CEP (1989–1990)

Dans son rapport rendu public le 24 novembre 1989,³⁰ la CEP conclut qu'Elisabeth Kopp a violé le secret de fonction et a eu une attitude incompatible avec sa fonction. La commission constate avec soulagement que l'administration n'est pas infiltrée par le crime organisé mais dénonce le laxisme du Ministère public dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le trafic de drogue. Résultat du coup de force des socialistes ayant réussi à imposer un mandat très large à la CEP, le rapport de 250 pages offre un vaste tableau des activités du DFJP. Un chapitre est consacré à la police fédérale où l'on apprend qu'elle a établi, durant la guerre froide, 900 000 fiches répertoriant des individus et des organisations supposés constituer une menace pour la sécurité intérieure, pour la plupart de gauche ou associés aux nouveaux mouvements sociaux. Dans les jours qui suivent la publication du rapport, parlementaires et journalistes de gauche cadrent précisément le débat sur le «fichage massif» de la police politique qu'ils qualifient de scandale d'État et demandent à pouvoir accéder sans conditions aux documents en question. Bien que la surveillance policière fût largement connue des élus et des militants de gauche,³¹ le rapport de la CEP objective et officialise son existence et sa portée avec toute la légitimité de l'enquête parlementaire.

Comme forme de diagnostic, le rapport de la CEP n'est pas contesté; adopté à l'unanimité d'une commission présidée par le socialiste Moritz Leuenberger mais dominée par les bourgeois, il bénéficie d'une forte légitimité. Son travail est d'ailleurs salué d'un commun accord lors du premier débat parlementaire sur ses résultats, le 6 décembre 1989. Mais les conséquences politiques à en tirer font l'objet d'une interprétation différenciée par les parlementaires suivant pour l'essentiel le clivage gauche-droite. Les partis bourgeois reconnaissent les dysfonctionnements du Ministère public et de la police fédérale et la nécessité d'y répondre par des réformes mais insistent surtout sur l'absence de scandale alors que la gauche parle de crise d'État et appelle à l'abolition de la police politique.

Malgré les différences d'interprétation, les membres de l'Assemblée fédérale sont unanimes sur la nécessité de renforcer les compétences de surveillance du Parlement. L'initiative de la CEP qui vise à permettre aux commissions de gestion de créer temporairement une délégation ayant accès aux documents secrets est acceptée par tous malgré les réticences du Conseil fédéral qui y voit, ici encore, une atteinte à la séparation des pouvoirs. Au-delà de la fonction de surveillance de l'Assemblée fédérale, c'est le système de milice lui-même qui est remis en question par nombre de parlementaires. Le Parlement n'aurait plus les moyens de remplir ses fonctions efficacement face à la multiplication des tâches de l'État et l'expansion de l'administration fédérale.

Entre janvier et mars 1990, à la faveur de l'activisme de parlementaires, journalistes et militants de gauche, le scandale prend une tournure inédite sous l'effet de l'expansion sociale des mobilisations. Les représentants des autorités semblent décontenancés par cette situation rythmée par des «révélations» quotidiennes et caractérisée par une forte incertitude. Ils multiplient les ripostes institutionnelles: limogeages de fonctionnaires, accès garanti aux fiches, nomination de médiateurs, enquêtes administratives; le Conseil fédéral en vient même à s'associer publiquement à «l'indignation des citoyens».³² C'est dans ce contexte particulièrement critique, en février 1990, que socialistes et écologistes appellent à la création d'une nouvelle commission d'enquête, cette fois consacrée au Département militaire fédéral, alors que de nouvelles révélations apparaissent dans la presse sur l'existence de fichiers personnels et de services secrets au sein de l'armée. Pour une partie du PRD et de l'UDC, une nouvelle CEP est inutile, le gouvernement et les commissions ordinaires de contrôle pouvant procéder aux éclaircissements nécessaires. Le Conseil fédéral aussi s'y oppose, estimant que cela pourrait avoir «de graves conséquences pour notre sécurité nationale».³³ Signe d'une désolidarisation du camp bourgeois, le PDC pour sa part n'exclut pas de soutenir les socialistes.

L'expansion de la crise début mars 1990 («L'État fédéral a atteint son point le plus critique»,³⁴ estime une élue écologiste alors que les contestataires ont fait descendre 35 000 personnes dans les rues de Berne le 3 mars) force le camp bourgeois à concéder une nouvelle CEP. «Nous boirons donc le vin qui nous est proposé, aussi détestable soit-il, avec résignation mais avec conscience qu'il faut trouver un exutoire pour restaurer la confiance perdue par un nombre important de nos concitoyens»,³⁵ résume un député démocrate-chrétien. Le 23 février, les quatre partis gouvernementaux annoncent à la presse s'être mis d'accord sur le principe d'une CEP consacrée aux services de renseignement du DMF. Le Conseil fédéral se range alors derrière la proposition et promet sa collaboration aux travaux de l'enquête. Si le personnel politique s'entend sur le principe d'une nouvelle CEP, il n'est pas question cette fois pour le camp bourgeois de faire des

concessions à la gauche, qui l'accuse d'exploitation partisane avec la complicité des médias. Il faut dire que le coût politique de cette nouvelle CEP est bien plus élevé dans la situation présente: il ne s'agit plus d'enquêter sur une personnalité condamnée de toutes parts, mais sur les dossiers secrets de l'armée, qui vient déjà de subir une défaite symbolique avec l'initiative du Groupe pour une Suisse sans armée.³⁶ De nombreux parlementaires de droite sont officiers de l'armée et le Conseil fédéral est à ce moment composé de deux anciens chefs du DMF, Jean-Pascal Delamuraz et Arnold Koller, en plus du chef actuel, Kaspar Villiger, tous trois membres du Parti radical. Au final, la création de la CEP est toutefois acceptée le 8 mars par 34 voix contre trois au Conseil des États et le 12 mars par 136 voix contre 21 au Conseil national.

Du rapport de 300 pages rendu public le 23 novembre 1990,³⁷ c'est surtout la révélation de l'existence de deux organisations secrètes, dénommées P-26 et P-27, qui retient l'attention des journalistes et des acteurs politiques. La P-26, organisation clandestine armée chargée de préparer la résistance en cas d'occupation du territoire par une puissance étrangère, et la P-27, service de renseignement extraordinaire, étaient indépendantes de l'armée et de l'administration mais financées par des fonds dissimulés du DMF.

Malgré des divisions sur l'interprétation du rapport, le Parlement approuve sans opposition l'initiative de la commission visant l'instauration d'une délégation des Commissions de gestion chargée de la surveillance du domaine secret de l'État. Seul un conseiller aux États, le radical Franco Masoni, rejette l'idée d'attribuer des pouvoirs extraordinaires à un organe permanent de crainte qu'il ne se transforme en «tribunal politique».³⁸ Mais le projet de renforcer la surveillance parlementaire n'est pas interrogé et même le Conseil fédéral, d'habitude prompt à défendre une vision restrictive de la séparation des pouvoirs, y adhère. On assiste ainsi au développement d'un «sens commun réformateur»,³⁹ qui n'est pas remis en question lors de l'élaboration du projet législatif, lequel débouche sur la parlementarisation d'un domaine sur lequel l'exécutif jouissait jusqu'ici d'un monopole.⁴⁰ De même qu'en 1964, les deux CEP de 1988–1990 contribuent ainsi non seulement au règlement du litige mais sont aussi l'occasion d'un rééquilibrage tendanciel des pouvoirs en faveur du Parlement, ce qui ne sera pas le cas lorsque l'Assemblée fédérale institue une nouvelle CEP en 1995, cette fois dans une configuration bien différente.

La CEP controversée sur la Caisse fédérale de pensions (1995–1996) et la sophistication du contrôle parlementaire

Depuis les années 1980, les commissions de surveillance du Parlement ont enquêté à de nombreuses reprises sur ce qu'elles ont identifié comme des dysfonctionnements graves de la Caisse fédérale de pensions (CFP): absence de système informatisé, irrégularités comptables, manque de personnel qualifié. Malgré les annonces répétées de l'administration et du Conseil fédéral, la situation de la CFP ne semble pas s'être améliorée au fil des années. Durant la session d'été 1995, le conseiller national Peter Hess demande au nom du groupe démocrate-chrétien, la création d'une CEP, par voie d'initiative parlementaire. A une courte majorité, le bureau du Conseil national approuve la démarche, estimant nécessaire de «faire usage de son instrument de haute surveillance le plus rigoureux».⁴¹

Alors que les précédentes CEP étaient le produit d'un relatif consensus, l'opportunité de mettre sur pied une CEP dans le cas d'espèce est vivement controversée. Pour la majorité de droite, les instruments ordinaires à disposition du Parlement n'ont pas donné les effets escomptés, de sorte que seule une CEP pourrait produire la pression nécessaire sur le gouvernement pour entraîner les réformes voulues. Pour la gauche et les indépendants au contraire, la CEP est inutile du fait du caractère essentiellement technique et financier de l'affaire et estimant que les défaillances et les responsabilités sont déjà largement établies. Au vote final, l'initiative est approuvée par 93 voix contre 68. Au Conseil des États, elle est adoptée de justesse par 20 voix contre 19.

La configuration de cette nouvelle CEP s'écarte sur plusieurs points des deux précédents cas. Premièrement, les membres de la commission ne font pas appel à des juges d'instruction pour les assister dans leur instruction et n'usent pas de leur droit à entendre des personnes en qualité de témoins.⁴² Cela atteste du fait que c'est moins pour ses attributions qu'il est fait usage d'une CEP que pour son caractère symbolique. Deuxièmement, l'initiative provient cette fois de la droite alors que la gauche s'y oppose, ce qui s'explique notamment par le fait que le Département des finances soit occupé par le socialiste Otto Stich. Ce clivage gauche-droite atteste de la dimension (aussi) tactique d'une CEP et de l'anticipation partagée des acteurs du caractère potentiellement déstabilisant d'une enquête parlementaire pour le conseiller fédéral en charge du dossier. Finalement, cette CEP n'intervient pas dans le cadre d'un scandale de grande ampleur, c'est-à-dire d'une dénonciation publique pouvant s'appuyer des mobilisations sectorielles. Il s'agit moins d'une riposte institutionnelle que d'un coup de la majorité bourgeoise dans le jeu politique ordinaire. Cette application peu orthodoxe de la CEP montre donc bien comment l'instrument peut faire l'objet d'usages et d'attentes hétérogènes. Au cours des années qui suivent, différentes révisions ont renforcé l'assise

constitutionnelle et légale des commissions d'enquête mais aussi des instruments ordinaires du contrôle parlementaire, réduisant l'écart d'attributions entre les deux. La Constitution du 18 avril 1999 offrait pour la première fois une base constitutionnelle aux commissions parlementaires, à qui il était reconnu le droit d'enquête (art. 153 al. 4). La nouvelle Constitution prévoyait en outre que le secret de fonction ne pouvait être opposé aux «délégations particulières des commissions de contrôle» (art. 169 al. 2). De l'avis de la doctrine, cette disposition s'applique par analogie aux commissions d'enquête.⁴³

La révision totale de la loi sur les rapports entre les Conseils, qui a abouti à la loi sur le Parlement en décembre 2002, a par ailleurs renforcé les droits à l'information des commissions de surveillance et introduit un système de contrôle «en cascade». Si les commissions de surveillance (de gestion et des finances) estiment que leurs droits à l'information sont insuffisants, elles peuvent donner mandat à leur délégation, qui a le droit de consulter des documents classés secrets pour préserver la sécurité de l'État et d'entendre des personnes en qualité de témoins. Le nouveau cadre légal accorde aux délégations et aux CEP les mêmes attributions, à l'exception du droit des CEP à nommer des chargés d'enquête externes.

Depuis 1995, plus d'une vingtaine de propositions de CEP ont été déposées à l'Assemblée fédérale, mais aucune n'a abouti. Deux demandes au moins ont été proches de se concrétiser: la première, émanant du PDC et de l'UDC, sur la débâcle de Swissair en 2002 et la seconde, soutenue par la gauche et l'UDC, portant sur la crise financière et le sauvetage d'UBS en 2010. Dans le premier cas, après un premier vote positif à une voix près, le Conseil national se ravise et refuse le mandat de la CEP, le 12 juin 2002, suivant l'avis du Conseil fédéral pour qui les compétences des organes ordinaires de contrôle sont suffisantes pour éclaircir les responsabilités de la Confédération.⁴⁴ Dans le second cas, le Conseil national approuve à une large majorité la création d'une CEP, mais le projet est enterré au Conseil des États, où PDC et radicaux-libéraux disposent d'une majorité confortable. Même si les configurations d'acteurs varient d'un enjeu à l'autre, les débats sur les projets de CEP laissent apparaître des régularités. Le Conseil fédéral s'y oppose systématiquement, estimant le travail des commissions de gestion suffisant, argument partagé par les opposants, généralement des mêmes partis que les conseillers fédéraux exposés, tandis que les partisans insistent sur la portée publique et la signification politique de cet instrument exceptionnel. De surcroît, l'essentiel de ces demandes émanent de la gauche ou de l'UDC, ce qui atteste de la dimension tactique associée à l'instrument au sein de partis régulièrement minorisés.

Conclusion

Toutes trois créées dans des contextes de crise menaçant des institutions fédérales, les CEP de 1964, 1989 et 1990 ont constitué à ce titre des solutions institutionnelles, permettant de confiner le litige dans une arène restreinte à l'abri du public. Si leur usage est associé à des stratégies partisans, elles n'en constituent pas moins des «points focaux» pour l'ensemble des acteurs dès lors que la situation devient particulièrement critique. Elles ont eu pour effet de désamorcer les crises mais ont aussi débouché sur un renforcement des prérogatives parlementaires. Corroborant à des moments d'autonomisation du Parlement, elles ont été l'occasion pour les députés, au-delà des clivages partisans, de s'accorder de nouveaux moyens de contrôle, parfois contre l'avis du Conseil fédéral, et sont donc à mettre en lien avec le processus de professionnalisation du législatif.⁴⁵

Depuis les années 1990, la sophistication du contrôle parlementaire ordinaire a pour effet qu'une CEP est dorénavant revendiquée essentiellement pour sa dimension symbolique, étant entendu qu'elle aura une portée publique et une signification politique bien plus forte que des investigations menées par les commissions ordinaires. Le Conseil fédéral et le camp bourgeois, en particulier ses composantes PDC et PLR, faiseurs de majorité, se sont montrés réticents, depuis la dernière expérience de 1995, à l'idée d'utiliser de nouveau cette *ultima ratio*, qui brouille tendanciellement la frontière entre législatif et exécutif et qui fait émerger, de manière récurrente, des débats sur l'équilibre institutionnel.⁴⁶ Ils montrent dès lors une préférence pour un exercice continu et plus discret de haute surveillance parlementaire, via les commissions et les délégations de contrôle, plus à même de préserver la stabilité des institutions, élément hautement valorisé de la «démocratie de consensus» suisse.

Notes

- 1 Erol Baruh, *Les commissions d'enquête parlementaires*, Berne 2007, 4.
- 2 Union interparlementaire, «Les outils du contrôle parlementaire», www.ipu.org (15. 5. 2015), 2007.
- 3 Elisabeth Vallet, «Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République», *Revue française de droit constitutionnel*, 54/2 (2003), 249–278, 265.
- 4 Baruh (voir note 1), 60.
- 5 Wolf Linder, «Political culture», in Ulrich Klöti et al., *Handbook of Swiss Politics*, Zurich 2004, 26–28.
- 6 Jean Guinand, «La commission d'enquête parlementaire. Une expérience récente», in Services du Parlement (éd.), *Le Parlement – «Autorité suprême de la Confédération?»*, Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération, Berne 1991, 370–380; Tomas Poledna, «Die parlamentarische Untersuchungskommission in der Schweiz», *Zeitschrift für aktuelle juristische Praxis (AJP)* (1995), 1169–1177; Baruh (voir note 1).

- 7 Andreas Auer, Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I: *L'État*, Berne 2000, 38.
- 8 Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Paris 1986.
- 9 Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie*, Paris 1991.
- 10 François Masnata, Claire Rubattel (dir.), *Le pouvoir suisse*, 3^e éd., Vevey 1995, 171.
- 11 Peter Gilg, Peter Hablüzell, «Une course accélérée vers l'avenir», in Jean-Claude Favez et al. (éd.), *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne 1983, tome 3, 278.
- 12 Feuille fédérale (ci-après: FF) 1961 785, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 13 FF 1964 903.
- 14 Paolo Urrio, *L'affaire des Mirages*, Genève 1972, 118–125.
- 15 Ibid., 119.
- 16 En fait, une commission du Conseil national avait déjà décidé, en 1917, de procéder à une enquête sans l'intermédiaire du Conseil fédéral, en l'espèce sur les accusations de corruption du député Ernst Schmidheiny, mais la méthode n'avait pas fait l'unanimité au Parlement et ne s'était pas institutionnalisée. Baruh (voir note 1), 16.
- 17 Selon Schelling, un «point focal» est un point où, en situation d'incertitude, les acteurs font converger leurs anticipations (même tacitement), du fait de sa saillance. Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, Harvard 1980.
- 18 Dobry (voir note 8), 222.
- 19 Baruh (voir note 1), 21.
- 20 FF 1964 362.
- 21 Bulletin officiel (ci-après: BO) 1964 N 256 et ss, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 22 BO 1964 N 319.
- 23 FF 1964 289.
- 24 FF 1965 1048.
- 25 FF 1965 1230.
- 26 Baruh (voir note 1), 29–32.
- 27 Lettre de Peter Bodenmann du 17 janvier 1989, archives personnelles de Paul Rechsteiner (nous traduisons de l'allemand, nous soulignons).
- 28 *Journal de Genève*, 26. 1. 1989.
- 29 Si la démission d'un ministre pour des raisons politiques n'est pas inédite, le fait est en Suisse extrêmement rare et ne correspond pas aux usages institutionnels. On ne dénombre que six cas depuis le début du 20^e siècle. Voir Urs Altermatt, *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens 1993.
- 30 FF 1989 593.
- 31 Georg Kreis, *La protection politique de l'Etat en Suisse (1935–1990)*, Berne 1993.
- 32 «Des milliers de citoyennes et citoyens sont, à juste titre, indignés d'avoir été surveillés, soupçonnés et enregistrés dans l'exercice de leurs droits démocratiques. Le Conseil fédéral comprend et partage cette consternation.» Propos d'Arnold Koller retranscrits dans le *Journal de Genève*, 6. 3. 1990.
- 33 *Journal de Genève*, 19. 2. 1990.
- 34 Propos de Rosemarie Bär, cités dans le *Journal de Genève*, 6. 3. 1990.
- 35 Ducret, BO 1990 N 332.
- 36 Le 26 novembre 1989, le peuple est appelé à se prononcer sur l'initiative du Groupe pour une Suisse sans armée demandant l'abolition de l'armée. L'initiative est rejetée par 64% des votants, mais le fait qu'un tiers de la population et deux Cantons (Genève et Jura) soient prêts à supprimer l'armée crée la surprise et remet en cause la légitimité de l'armée qui lance une vaste réforme de ses structures.
- 37 FF 1990 1229.
- 38 BO 1990 E 921.

- 39 Philippe Bezes, Pierre Le Lidec, «Ce que les réformes font aux institutions», in Jacques Lagroyes, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris 2010, 77.
- 40 Pour une présentation détaillée de la création de la Délégation des Commissions de gestion, voir «Les 20 ans de la création de la DêlCdG», in Rapport annuel 2012 des Commissions de gestion, FF 2013 3073, 3136 et ss. Sur la parlementarisation du renseignement dans une perspective comparée, voir Hans Born, «Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices», *The Quarterly Journal*, 3/4 (2004), 1–12.
- 41 BO 1995 C 2006.
- 42 Baruh (voir note 1), 40.
- 43 Ibid., 41.
- 44 FF 2002 7048.
- 45 Pilotti Andrea, André Mach, Oscar Mazzoleni, «Les parlementaires suisses entre démocratisation et professionnalisation, 1910–2000», *Swiss Political Science Review*, 16/2 (2010), 211–245.
- 46 Il faut toutefois relativiser le très faible nombre de CEP, si l'on tient compte de ce qui peut être matériellement, et pas seulement formellement, qualifié d'enquête parlementaire. Il en va ainsi par exemple de l'enquête des commissions de gestion sur la crise financière et le sauvetage d'UBS. Travaillant dans une configuration rappelant les CEP, les commissions avaient institué un groupe de travail commun, mené 30 séances, entendu 60 personnes, mandaté des experts externes et produit un volumineux rapport de 360 pages. FF 2010 2903.

Zusammenfassung

Die Einsetzung parlamentarischer Untersuchungskommissionen durch die Bundesversammlung: Analyse eines atypischen Organs

In der Geschichte des Schweizer Bundesstaates hat die Bundesversammlung nur vier parlamentarische Untersuchungskommissionen (PUK) ins Leben gerufen: das erste Mal 1964 im Zusammenhang mit der Mirage-Affäre, dann 1989 rund um den Rücktritt von EJPD-Vorsteherin Elisabeth Kopp, 1990 im Zusammenhang mit dem «Fichen-Skandal» und schliesslich 1995 zur Untersuchung der Pensionskasse des Bundes. Die Erwartungen an die in Krisensituationen einberufenen PUK sind überaus unterschiedlich. So werden sie von den einen als stabilisierendes, von den anderen als destabilisierendes Instrument gesehen. Zumindest führen die PUK dazu, dass ein Streitfall innerhalb geordneter Bahnen behandelt wird. Eine Analyse der vier Fälle, in denen es eine PUK gab, zeigt, dass es sich stets um Momente handelte, in denen es Spannungen zwischen Bundesrat und Parlament gab und Letzteres um Eigenständigkeit bemüht war. Die PUK gaben Gelegenheit zu internen Debatten über das Gleichgewicht der Institutionen, welche zu einer Stärkung der Kompetenzen der parlamentarischen Aufsicht geführt haben.

(Übersetzung: Christian Pöpplen)