

Section thématique 27 : Relations interinstitutionnelles et ordre politique

Fabien Thétaz

**Université de Lausanne, Institut d'Études politiques, historiques et internationales
fabien.thetaz@unil.ch**

Commissions d'enquête parlementaires et relations interinstitutionnelles :
quelques pistes d'analyse à partir du scandale des fiches

L'enquête parlementaire se définit d'un point de vue formel 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. Cette procédure exceptionnelle, reconnue dans la plupart des États démocratiques², n'a étonnement pas fait l'objet d'une attention particulière en science politique et semble plus intéresser les juristes. Cette communication vise à dépasser les conceptions formelles ou fonctionnalistes communes à la littérature juridique pour évoquer quelques pistes d'analyse sur l'usage et les effets politiques de l'enquête parlementaire en lien avec les rapports interinstitutionnels³. Le propos sera illustré à partir de l'affaire Kopp et du scandale des fiches, une séquence de l'histoire politique suisse récente, scandée par deux commissions d'enquête parlementaire (CEP) successivement instituées en 1989 et 1990. Ce cas invite à examiner, à travers le prisme des CEP, les échanges entre Parlement et Conseil fédéral dans une conjoncture critique, épisode de désobjectivation tendancielle des rapports routiniers entre les deux institutions, susceptible de modifier leurs frontières. Il s'agit aussi de s'interroger sur la manière dont les rapports entre Parlement et Conseil fédéral, caractérisés par une forte interdépendance liée au système de concordance, s'accommodent d'une procédure parlementaire exceptionnelle à l'effet potentiellement critique par laquelle le Parlement s'affranchit de l'exécutif pour investiguer des dossiers secrets de l'administration. C'est donc aussi l'autonomie du Parlement ainsi que la mise en pratique et en scène de sa fonction de surveillance qui se donnent potentiellement à voir à travers l'enquête parlementaire. De manière générale, celle-ci constitue un bon indicateur de la manière dont la séparation des pouvoirs est pensée, actualisée et éventuellement modifiée à la faveur d'une conjoncture plus ou moins critique.

Qu'est-ce qui motive des députés à ouvrir une enquête parlementaire ? Il est évident que l'existence d'un problème public ou d'un scandale politique n'est pas une condition suffisante, mais il semble difficile de dégager une logique unique, tant elle dépend des règles du jeu propres à chaque système politique. Cette logique relève à la fois du degré d'indépendance du parlement vis-à-vis de l'exécutif, du rapport de force et des coalitions partisans ou encore du régime juridique de l'enquête parlementaire. Aux États-Unis, toutes les commissions du Congrès se voient reconnaître le droit d'enquêter. La forte indépendance du Congrès vis-à-vis de la Présidence et la publicité des *hearings* forment de fortes incitations à l'usage de l'enquête qui constitue un aspect routinier du travail parlementaire. En France et en Allemagne, les enquêtes ont lieu sur une base plus ponctuelle et sont confiées à des commissions *ad hoc*. En Allemagne, une minorité qualifiée de 25% peut exiger la création

¹ E. Baruh, *Les Commissions d'enquête Parlementaires*, Berne: Stämpfli, 2007, p. 4

² Union interparlementaire, « Les outils du contrôle parlementaire », en ligne : www.ipu.org (consulté le 15 mai 2015), 2007

³ Les travaux à la base de cette communication s'inscrivent dans le projet de recherche « Les institutions politiques suisses à l'épreuve du scandale des fiches », mené à l'Université de Lausanne et financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (www.unil.ch/scandaledesfiches).

d'une CEP. Après le renouvellement du Bundestag en 2013, celui-ci a même abaissé le seuil à 20% afin que l'opposition de la gauche radicale et écologiste puisse exiger des enquêtes. L'enquête parlementaire est conçue en Allemagne comme un droit fondamental de l'opposition. La situation est tout autre en France où l'enquête parlementaire a été très limitée sous la V^e République. En effet, « le pouvoir exécutif est préservé du contrôle parlementaire par la conjugaison des dispositions juridiques et du phénomène majoritaire que l'on retrouve tout au long du processus décisionnel »⁴. Le Gouvernement dispose à ce titre de différents points de veto (examen d'opportunité des commissions permanentes, mise à l'ordre du jour, ouverture d'une information judiciaire par le Garde des Sceaux) et peut refuser de coopérer ou jouer la montre, une commission d'enquête n'ayant que six mois pour aboutir à un rapport. Les contraintes juridiques et politiques qui pèsent sur l'enquête parlementaire en France font qu'elle est largement tributaire du bon vouloir du Gouvernement.

En Suisse, l'enquête parlementaire est un phénomène tardif en comparaison internationale : elle a été utilisée pour la première fois dans les années 1960 à la suite d'un scandale politique. Ce n'est qu'à l'issue de cette première expérience que l'enquête parlementaire est juridiquement codifiée.

Les commissions d'enquête parlementaires en Suisse : aspects juridiques

En 1961, l'Assemblée fédérale votait un crédit de 871 millions de francs visant l'acquisition de 100 avions de combat de type Mirage⁵. En 1964, aux motifs de construction de l'appareil en Suisse et de renchérissement, le Conseil fédéral demandait au Parlement un crédit additionnel de 570 millions de francs. Le Parlement, qui estimait avoir été trompé sur la vérité des coûts d'acquisition de l'avion, refusa l'entrée en matière et décida de mener une enquête sur les circonstances ayant conduit à cette débâcle financière. Sur proposition du Conseiller national démocrate-chrétien Kurt Furgler, qui allait en devenir le président, l'Assemblée fédérale instaura *de facto* la première commission d'enquête parlementaire de son histoire bien que ne pouvant s'appuyer sur aucune base légale expresse. Les députés ont considéré qu'ils pouvaient s'appuyer directement sur la Constitution, laquelle consacre l'Assemblée fédérale comme « autorité suprême de la Confédération », pour légitimer leur droit d'enquête⁶. Ils ont estimé à cet égard que l'art. 85 ch. 11 de la Cst de 1874 attribuant à l'Assemblée la mission de haute surveillance de l'administration constituait une « base constitutionnelle irréprochable »⁷. Les droits à l'information des commissions parlementaires se limitaient toutefois alors à entendre des membres du Conseil fédéral. Aussi, à la demande du Parlement, le Conseil fédéral a délié les fonctionnaires du secret permettant aux députés de procéder pleinement à leurs investigations.

Dans son rapport, la commission a accablé l'armée, accusée d'avoir trompé le Conseil fédéral, le Parlement ainsi que l'opinion publique et a appelé à un renforcement du contrôle parlementaire. Outre la création d'un service de documentation et la professionnalisation du secrétariat des commissions permanentes de contrôle, les commissions de gestion, elle demandait l'introduction dans la loi de dispositions relatives aux CEP. Sur mandat du Parlement, les commissions de gestion ont été chargées de concrétiser le projet

⁴ E. Vallet, « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, vol. 2, n° 54, p. 249-278

⁵ P. Urio, *L'affaire des Mirages*, Genève : Editions Médecine et Hygiène, 1972

⁶ E. Baruh, *op. cit.*, p. 23 et ss.

⁷ Rapport présenté aux chambres fédérales par les commissions constituées par le Conseil national et le Conseil des Etats pour enquêter sur l'affaire du Mirage du 1er septembre 1964, FF 1964 362

d'institutionnalisation des CEP. Dans sa prise de position⁸, le Conseil fédéral a accueilli le projet avec scepticisme considérant qu'un droit d'enquête étendu portait atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Le Parlement a défendu une vision de la séparation des pouvoirs selon laquelle il ne s'agissait pas de cloisonner des domaines de compétence mais de « répartir la puissance de l'Etat de façon à en empêcher l'usage abusif et à sauvegarder la liberté et la dignité de l'homme »⁹. Au terme du débat, les Chambres ont complété la loi sur les rapports entre les conseils (LRC) avec les dispositions suivantes :

- Une commission d'enquête doit porter sur des « fait d'une grande portée survenue dans l'administration fédérale, justifiant une clarification particulière de l'Assemblée fédérale » (art. 55 al. 1 LRC). L'enquête est pensée comme une *ultima ratio* du contrôle parlementaire. Traduisant la volonté d'en faire un instrument subsidiaire et exceptionnel, le Parlement a arrêté une définition restrictive du domaine de l'enquête, qui ne peut porter que sur l'administration fédérale¹⁰. Il n'est pas question, par exemple comme aux Etats-Unis, d'enquêter sur des organisations privées.
- La création d'une commission d'enquête prend la forme d'un arrêté simple qui doit être approuvée par la majorité des deux chambres (art. 55 al. 2 LRC).
- Elle dispose de pouvoirs d'investigation étendus : « elle peut notamment interroger des personnes tenues de renseigner, entendre des témoins et exiger la production de documents. Elle est en outre autorisée à faire appel à des experts et à procéder à des visites de lieux » (art. 58 al. 2 LRC).
- Le refus de collaborer et le faux témoignage sont pénalement sanctionnés (art. 64 LRC).
- Aucun secret ne peut lui être opposé (art. 61 LRC).

En droit suisse, l'enquête parlementaire est donc conçue comme une *ultima ratio* ne pouvant être mobilisée que dans des circonstances exceptionnelles. La nécessité, pour mettre sur pied une CEP, d'une double majorité des chambres, ce qui suppose un large accord inter-partis, restreint d'autant plus son usage. Pendant de leur caractère exceptionnel, les commissions d'enquête disposent de pouvoirs d'investigation très étendus, de type judiciaire, ce qui est commun à la plupart des Etats démocratiques reconnaissant au parlement un droit d'enquête. Beaucoup plus rare en comparaison internationale, elles disposent de droits à l'information virtuellement illimités. Contrairement au président américain qui peut invoquer l'*executive privilege*¹¹ ou au gouvernement français qui peut arguer du *secret défense*¹², le Conseil fédéral ne peut opposer aucun secret, quelque soit sa nature, aux députés enquêteurs.

Au cours des deux décennies suivant la codification juridique de l'enquête parlementaire, cinq propositions d'enquête ont été déposées, lesquelles concernaient¹³ :

- L'affaire Jeanmaire du nom d'un brigadier de l'armée accusé d'espionnage au service de l'Union soviétique
- Le dépassement de crédit lors de la construction du tunnel de la Furka
- L'affaire Bachmann, une affaire d'espionnage illégal qui aboutit à la révélation de l'existence d'un réseau de résistance clandestin

⁸ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi relatif à l'extension du contrôle parlementaire 27 août 1965, FF II 1965, p. 1048 et ss.

⁹ Rapport CdG-CN sur l'extension du contrôle parlementaire, FF 1965 1230

¹⁰ E. Baruh, *op. cit.*, p. 60

¹¹ R. Claveloux, « The Conflict between Executive Privilege and Congressional Oversight: The Gorsuch Controversy », *Duke Law Journal*, 1983, n° 6, pp. 1333-1358

¹² E. Vallet, *op. cit.*, p. 265

¹³ E. Baruh, *op. cit.*, p. 29 et ss.

- L'affaire du veau aux hormones
- Les affaires Maza et Muset concernant l'internement et le refoulement de requérants d'asile

Aucune n'a trouvé grâce aux yeux de Parlement qui estimait l'usage de la CEP comme disproportionné et les travaux d'éclaircissement des commissions permanentes de contrôle comme suffisants. Ce n'est qu'en 1988, à l'occasion de l'affaire Kopp, que l'Assemblée fédérale exerce à nouveau son droit d'enquête.

L'affaire Kopp et la création de la CEP DFJP

Fin octobre 1988, Hans W. Kopp, avocat d'affaire 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), dirigée 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 internes à l'administration. Sa déclaration est considérée comme un aveu de violation du secret de fonction, la Ministre de la justice est lâchée par son parti et le Conseil fédéral et 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 suite à 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 la mafia. La proposition est accueillie avec scepticisme dans les rangs du camp bourgeois¹⁴, qui n'est pas encore prêt à qualifier les événements « d'une grande portée » pouvant nécessiter une enquête parlementaire.

Le 11 janvier 1989, le procureur extraordinaire Hungerbühler, chargé par le Conseil fédéral d'une enquête préliminaire, confirme les soupçons de violation de secret de fonction à l'encontre d'Elisabeth Kopp dont il demande la levée d'immunité. Le lendemain, la Conseillère fédérale annonce sa démission avec effet immédiat : nouveau rebondissement qui rend la situation encore plus critique pour les autorités. La presse parle dorénavant de perte de crédibilité du régime : « la confiance des citoyens en nos institutions est déjà bien entamée »¹⁵. Une Conseillère fédérale qui démissionne, et même deux fois en l'espace d'un mois, et un cadrage de la situation, largement relayée par la presse, en termes de « crise de confiance », forcent le camp bourgeois à réagir, lequel accepte la création d'une commission d'enquête parlementaire aux termes de tractations entre présidents de partis. Le 25 janvier, les quatre partis gouvernements se réunissent et annoncent devant la presse 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 »¹⁶. En

¹⁴ Le parti démocrate-chrétien (PDC), le parti radical démocratique (PRD) et l'union démocratique du centre (UDC) sont les trois partis gouvernementaux de droite et forment le camp bourgeois. Dans ce contexte, le terme « bourgeois » n'a pas de connotation négative. Les partis de droite se qualifient eux-mêmes de bourgeois.

¹⁵ Le Matin, 13 janvier 1989

¹⁶ Journal de Genève, 26 janvier 1989

acceptant une commission d'enquête et un mandat aussi large, d'ailleurs élaboré en coulisse par quelques jeunes stratèges du parti socialiste qui y voient l'opportunité d'investiguer les activités secrètes du Ministère public¹⁷¹⁸, le camp bourgeois fait une concession à la gauche. Le coût d'instauration d'une CEP paraît moindre que celui de ne rien faire et de voir la situation s'envenimer au profit de la gauche. Le coût est d'autant supportable que l'enquête vise une Conseillère fédérale qui a déjà démissionné et dont le parti radical s'est publiquement désolidarisé. Dans le contexte naissant de crise, il s'agit pour le camp bourgeois de reprendre la main sur le cours de la situation en resectorisant la controverse dans une enceinte limitée. En ce sens, la CEP peut être considérée comme une *riposte institutionnelle*, c'est-à-dire 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 »¹⁹. Elle constitue à ce titre un « coup » qui s'insère dans le jeu tactique que constitue le scandale politique.

Mais si les radicaux admettent, avec leurs collègues du camp bourgeois, une concession à la gauche dans le but de désamorcer la crise, ils n'entendent pas donner carte blanche aux socialistes. Alors que la CEP n'a pas encore été instaurée par le Parlement, PS et PRD s'écharpent sur la question de la présidence que le PS revendique. Or pour les radicaux, « il n'est pas question de nommer un socialiste à la tête de cette commission »²⁰. Bien conscients du caractère éminemment politique d'une enquête parlementaire, les radicaux n'entendent pas laisser les socialistes tirer profit d'une affaire qui les met dans l'embarras et se profiler comme les « Saubermacher » de la nation²¹. La CEP de 1964 avait en outre montré l'importance des rétributions symboliques associées à la direction d'une enquête parlementaire, son président, Kurt Furgler, étant devenu par la suite Conseiller fédéral. Signe d'un rapport de force défavorable au parti radical et d'un effritement de la solidarité bourgeoise, les socialistes parviennent à imposer un des leurs, le Conseil national zurichois Moritz Leuenberger, à la tête de la commission.

La décision de mettre sur pied une CEP et la définition de son mandat se sont jouées hors de l'arène parlementaire, entre ténors des partis gouvernementaux pour qui l'enquête parlementaire est un « coup » approprié même si gauche et droite en font un investissement différent. L'affaire est déjà pliée 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 Etats, qui se prononce quelques heures plus tard, renonce à un débat et entérine la décision de la première chambre. Les discussions du National ne sont toutefois pas sans intérêt puisqu'elles montrent le travail de « mise en récit » des conditions permettant l'usage de cet instrument exceptionnel.

Qualifier la nécessité de la CEP

Les parlementaires, tous partis confondus, s'appuient sur le même schéma logique : une affaire de portée extraordinaire a généré une crise de confiance dans les institutions qu'il

¹⁷ D. Liehr, *Skandal und Nation*, Marburg : Tectum Verlag, 2014, p. 248

¹⁸ Le Ministère public de la Confédération fait alors partie intégrante du DFJP. Le Ministère public remplit une double fonction : il est à la fois l'accusateur public de la Confédération en qualité d'autorité de poursuite pénale et responsable du renseignement intérieur, tâche dévolue à la police fédérale ou « police politique », qui est placée sous son autorité.

¹⁹ M. Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Paris : Presses de Sciences Po, 2012, p. 222

²⁰ Journal de Genève, 28 janvier 1989

²¹ D. Liehr, *op. cit.*, p 253

s'agit de rétablir avec une mesure extraordinaire. Il s'agit de « naturaliser » la création de la CEP. Celle-ci n'est pas un acte politique mais la conséquence obligatoire d'une situation d'une gravité inédite dans l'histoire de l'Etat fédéral.

« C'est un cas unique, me semble-t-il, qu'un conseiller fédéral en charge démissionne deux fois dans l'espace d'un mois. Dire que les circonstances demandent à être éclaircies va presque de soi. »²²

«... une des plus grandes affaires de la Suisse d'après-guerre... »²³

« Des faits d'une grande portée sont survenus (...). Ils sont graves et pourraient apparaître comme hautement préjudiciables à la solidité de nos institutions. »²⁴

Dépolitiser et montrer l'unité

Tous partis confondus, on insiste sur le caractère solennel de l'enquête parlementaire qui est au service d'intérêts supérieurs et surtout pas de querelles partisans. Au moment où la « solidité des institutions » est en jeu, l'unité politique prévaut.

« Il s'agit en premier lieu de composer la commission. Pour cela, on ne doit pas tomber dans des jeux de politique partisane et des réflexions tactiques. »²⁵

« Nous ne voulons pas tirer de capital politique de l'affaire Kopp ! Il y a des intérêts plus élevés, en l'espèce de l'Etat. »²⁶

Rester solidaire du Conseil fédéral

Les parlementaires, surtout de droite, ne tarissent pas d'éloge sur la gestion de la crise par le Conseil fédéral. Le Parlement affiche ainsi sa solidarité avec l'exécutif, que le CEP, malgré son caractère exceptionnel et son potentiel critique, ne saurait remettre en question. Autrement dit, il s'agit de préserver le « réseau de consolidation »²⁷ qui forme l'Etat fédéral.

« Nous devons féliciter le Conseil fédéral pour la rapidité de son action. (...) Le Conseil fédéral a su prendre les décisions au bon moment mais surtout en respectant l'ordre établi et les personnes. »²⁸

« (...) le Conseil fédéral a parfaitement réagi et joue son rôle naturel qui est de conduire les affaires du pays. »²⁹

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'opportunité de dévoilements embarrassants pour la droite, celle-ci anticipe un désamorçage de la crise. La CEP est perçue comme une riposte nécessaire, à la capacité démobilisatrice et resectorisante, mais dont il s'agit de limiter la charge potentiellement subversive, en réaffirmant notamment la solidarité et la solidité des relations entre Parlement et Conseil fédéral. Si ces relations ne sont pas fondamentalement remises en cause avec le déclenchement de l'enquête parlementaire, celle-ci est toutefois l'occasion d'une

²² Darbellay, Bulletin officiel de Conseil national (BOCN), 31 janvier 1989, p. 6

²³ Jäger, BOCN, 31 janvier 1989, p. 7

²⁴ Janneret, BOCN, 31 janvier 1989, p. 8

²⁵ Jäger, BOCN, 31 janvier 1989, p. 8

²⁶ Hubacher, BOCN, 31 janvier 1989, p. 10

²⁷ M. Dobry, *op. cit.*, p. 110

²⁸ Darbellay, BOCN, 31 janvier 1989, p. 6

²⁹ Jeanneret, BOCN, 31 janvier 1989, p. 8

réaffirmation de l'autonomie du Parlement qui s'affiche en garant de l'ordre démocratique et restaurateur de la confiance dans les institutions. Le bref débat du Conseil national offre à ce titre une première tribune en faveur du renforcement des pouvoirs de surveillance de l'Assemblée. « L'information, c'est le pouvoir. (...) nous ne pouvons assumer notre fonction de contrôle de l'exécutif et de l'administration que de manière extrêmement rudimentaire »³⁰. Moment de désobjectivation tendancielle des rapports institutionnels, l'affaire Kopp et son traitement parlementaire initient une révision des relations entre législatif et exécutif où est en jeu une autonomisation du Parlement dans l'exercice de sa fonction de surveillance.

Le scandale des fiches et la création de la CEP DMF

Dans son rapport rendu public le 29 novembre 1989³¹, 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 la mafia 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 impressionniste 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 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'Etat et demandent à pouvoir accéder sans conditions aux documents en question. Bien que la surveillance policière fut largement connue des élus et militants de gauche³², le rapport de la CEP objective son existence et sa portée avec toute la légitimité de l'enquête parlementaire. A ce titre, le rapport de la CEP constitue une *ressource politique* facilitant la jouabilité de la dénonciation de « l'Etat fouineur », au cœur d'un scandale en devenir. Il est au départ d'un *processus émergent*³³, imprévisible quelques mois plus tôt lorsque le camp bourgeois pensait mettre un terme à l'affaire Kopp avec l'instauration d'une CEP.

Comme forme de diagnostic, le rapport de la CEP n'est pas contesté ; adopté à l'unanimité d'une commission présidée par un socialiste mais dominée par les bourgeois, il bénéficie d'une forte légitimité. Son travail est d'ailleurs unanimement salué 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 des parlementaires suivant pour l'essentiel le clivage gauche-droite. Pour les partis bourgeois, il s'agit de reconnaître les dysfonctionnements du Ministère public et de la police fédérale et d'y répondre par des réformes mais surtout d'insister sur l'absence de scandale et de montrer que les institutions démocratiques du pays fonctionnent, en témoigne l'enquête parlementaire elle-même. « La Suisse ne baigne pas dans le scandale et la confiance qui avait été ébranlée est restaurée », note un radical³⁴. Pour la gauche au contraire, « l'ensemble du système politique est sur la

³⁰ Mauch, BOCN, 31 janvier 1989, p. 9

³¹ Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les événements survenus au DFJP, FF 1989 593

³² Georg Kreis, *La protection politique de l'Etat en Suisse (1935-1990)*, Berne : Haupt, 1993

³³ H. Rayner, F. Thétaz et B. Voutat, « Les institutions politiques suisses à l'épreuve d'un scandale : quelques pistes de recherche à propos du scandale des fiches », *Les Annuelles*, 2015 (à paraître)

³⁴ Jeannerat cité dans Journal de Genève, 7 décembre 1989

sellette »³⁵. Elle juge scandaleuse la surveillance d'activités démocratiques et appelle à l'abolition de la police politique.

Mais que le rapport de la CEP soit exploité pour dénoncer les dérives policières de l'Etat fédéral ou comme instrument de rétablissement de la confiance, les membres de l'Assemblée fédérale sont unanimes sur la nécessité de renforcer les compétences de surveillance du Parlement. « (...) Le devoir de surveillance du Parlement sur l'administration publique est notre fonction la plus importante »³⁶, affirme une députée socialiste. Pour beaucoup de parlementaires, c'est l'absence de contrôle sérieux qui a permis les dérives de la police politique. 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 à l'unanimité 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. Le Parlement n'aurait plus les moyens de remplir ses fonctions efficacement face à la multiplication des tâches de l'Etat et l'expansion de l'administration fédérale. Début d'institutionnalisation de la surveillance parlementaire sur le renseignement, réformes d'envergure du Ministère public, de la police politique et de la protection des données, débat sur le système de milice : même si les institutions ne sont pas fondamentalement remises en cause - il s'agit alors plus d'optimiser que de transformer - on voit comment l'enquête parlementaire par sa *propriété désobjectivante* ouvre des débats inédits et rend pensables des changements dans les relations interinstitutionnelles puisque le Parlement revendique un droit de regard sur un domaine dont l'exécutif a traditionnellement le monopole.

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 mobilisations³⁷. Les opposants à la police politique mobilisent en masse et imposent leur cadrage de la situation en termes de « scandale de l'Etat fouineur ». Pour leur part, les représentants des autorités semblent décontenancés par cette situation rythmée par des « révélations » quotidiennes et caractérisée par une forte « incertitude structurelle ». 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 »³⁸. 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 (DMF), alors que de nouvelles révélations apparaissent dans la presse sur l'existence de fichiers personnels et de services secrets controversés au sein de l'armée. Pour le PRD et 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

³⁵ Bär, BOCN, 6 décembre 1989

³⁶ Mauch, BOCN, 6 décembre 1989, p. 2000

³⁷ Un comité contre « l'Etat fouineur » réunit des dizaine d'organisations de gauche, le milieu culturel appelle au boycott des 700 ans de la Confédération en 1991 et dénonce sans retenue les dérives « fascitoïdes » de l'Etat suisse, les historiens demandent la conservation et l'archivage des fiches, les fonctionnaires de police se réunissent et annoncent refuser jouer les bouc-émissaires, cantons et grandes villes initient leur propres enquêtes, 350'000 citoyens écrivent au Ministère public pour avoir accès à leur fiche. Le 3 mars 1990, la manifestation nationale contre la police politique marque le point culminant des mobilisations en réunissant 35'000 personnes dans la capitale fédérale.

³⁸ « 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 mars 1990

nationale »³⁹. Signe d'une désolidarisation du camp bourgeois, le PDC pour sa part n'exclut pas de soutenir les socialistes.

Devant l'amplitude de la crise début mars 1990 (« l'Etat fédéral a atteint son point le plus critique »⁴⁰, estime une élue écologiste alors que les contestataires ont fait descendre 35'000 personnes dans les rues de Berne le 3 mars), la CEP devient aux yeux des dirigeants bourgeois une riposte institutionnelle jouable et même nécessaire malgré son caractère exceptionnel tendant à confirmer la gravité de la situation et l'incertitude sur son issue ; la première CEP n'avait en effet pas eu l'effet apaisant recherché. 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 les dirigeants politiques se mettent d'accord sur le principe d'une nouvelle CEP, les débats parlementaires laissent apparaître de profondes divisions, entre gauche et droite mais aussi au sein du camp bourgeois. Dans l'arène parlementaire, ni le principe, ni le mandat de la CEP ne font l'unanimité comme cela avait été le cas lors de la création de la première commission d'enquête. Il faut dire que le coût d'une nouvelle CEP est bien plus élevée dans la situation présente : il ne s'agit plus d'enquêter sur une personnalité lâchée et condamnée de toutes parts, mais sur les dossiers secrets de l'armée, institution au cœur du « réseau de consolidation » de l'Etat fédéral. De nombreux parlementaires de droite sont officiers de l'armée dont la hiérarchie est monopolisée par des membres de partis bourgeois. Ce multipositionnement institutionnel, témoin aussi de la porosité des institutions clés de l'Etat fédéral, explique en partie la réticence à ouvrir une enquête.

La majorité des élus bourgeois estiment toutefois la création d'une nouvelle CEP nécessaire, mais pas question cette fois de faire des concessions à la gauche qu'ils accusent d'exploitation partisane avec la complicité des médias. La gauche est avertie : « s'il doit y avoir la guerre, il y aura la guerre »⁴¹, « le parti radical a ses limites »⁴². Une nouvelle enquête paraît juridiquement discutable mais politiquement nécessaire. « 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 »⁴³, résume un député démocrate-chrétien. Une minorité du camp bourgeois, surtout parmi les radicaux, s'oppose au principe même d'une deuxième CEP qu'ils jugent disproportionnée et qu'ils considèrent comme une forme d'autoflagellation faisant le jeu de la gauche. Pour celle-ci au contraire, traditionnellement méfiante envers l'armée, une CEP est justifiée par le fait qu'un « Etat dans l'Etat » ait pu se développer sans contrôle.

Certains parlementaires évoquent par ailleurs la crainte d'un régime d'exception en instaurant une nouvelle CEP, un instrument supposé rester exceptionnel, un an seulement après la dernière enquête. Une banalisation de l'instrument affaiblirait « son prestige nécessaire pour rétablir la confiance »⁴⁴. La tentation d'une « cepomanie » est dénoncée mais ne reçoit pas beaucoup d'échos dans les rangs de l'Assemblée qui juge l'instrument nécessaire au rétablissement de la confiance. Au vote final, les « frondeurs radicaux » ont été minorisés et la création de la CEP a été acceptée le 8 mars par 34 voix contre 3 au Conseil des Etats et le 12 mars par 136 voix contre 21 au Conseil national. La droite a toutefois serré les rangs pour rejeter toutes les propositions socialistes d'extension du mandat. La gauche souhaitait

³⁹ Journal de Genève, 19 février 1990

⁴⁰ Journal de Genève, 6 mars 1990

⁴¹ Masoni, Bulletin officiel du Conseil des Etats (BOCE), 8 mars 1990, p. 92

⁴² Couchepin, BOCN, 12 mars 1990, p. 325

⁴³ Ducret, BOCN, 12 mars 1990, p. 332

⁴⁴ Couchepin, BOCN, 12 mars 1990, p. 324

enquêter sur l'ensemble de la gestion du Département militaire. Pas question pour le camp bourgeois qui ne voulait pas mettre en difficulté l'actuel chef du DMF et renforcer le « psychodrame » qui se joue. Il s'agit de garder la main autant que faire se peut. Les partis de droite revendiquent cette fois avec succès la présidence, confiée au Conseiller aux Etat PDC Carlo Schmid, et placent plusieurs officiers de l'armée dans la commission composée de dix membres.

A la fois riposte institutionnelle permettant de confiner la polémique dans un site restreint du champ politique, soustrait au regard du public pour au moins six mois, et revendication de la gauche et du mouvement anti-police politique qui y voient l'opportunité d'objectiver les transgressions qu'ils dénoncent, la commission d'enquête constitue une saillance institutionnelle dont les protagonistes font un usage hétérogène. Le lancement d'une nouvelle commission d'enquête est cette fois beaucoup moins évidente pour les partis de droite. En ouvrant les dossiers secrets du Département militaire, elle a une charge subversive potentiellement plus importante pour les relations interinstitutionnelles. Il faut dire que 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. L'enquête est par ailleurs susceptible de déstabiliser l'armée, qui vient déjà de subir une défaite symbolique avec l'initiative du Groupe pour une Suisse sans armée⁴⁵.

La parlementarisation de la surveillance des services de renseignement

Du rapport de 300 pages rendu public le 23 novembre 1990⁴⁶, c'est surtout la révélation de l'existence de deux organisations secrètes, dénommées P-26 et P-27, qui retiennent l'attention des journalistes et 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. Subordonnées aux chefs de l'Etat-major, ces organisations échappaient à tout contrôle politique et ne s'appuyaient sur aucune base légale. Dans les jours qui suivent la publication du rapport, les titres de presse font leur une sur « l'armée secrète » et évoquent les zones d'ombre qui subsistent, notamment le scénario d'une activation autonome en cas de changement démocratique de majorité et les relations de la P-26 avec le réseau Gladio piloté par l'OTAN.

Au Parlement, le travail de la commission ne fait cette fois pas l'unanimité. Au nom des radicaux, le Conseiller national Pascal Couchepin pointe « l'angélisme » de la commission qui n'aurait pas pris la mesure de la menace durant la guerre froide et affirme son soutien aux membres de la P-26 : « Nous nous adressons à ceux qui, avec patriotisme et jusqu'à preuve du contraire, sans avoir commis de faute, de délit, ont travaillé dans ces organisations pour leur dire que nous les soutenons et nous ne sommes pas d'accord de les livrer en pâture »⁴⁷. La gauche fait sans une surprise une lecture diamétralement opposée des résultats de la CEP. « Nous avons souvent affirmé dans cette enceinte que le DMF était un Etat dans l'Etat (...). Je pense que malheureusement nous étions encore en-dessous de la réalité », affirme la socialiste

⁴⁵ 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 initie une vaste réforme de ses structures.

⁴⁶ Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les événements survenus au Département militaire fédéral, FF 1990 1229

⁴⁷ Couchepin, BOCN, 13 décembre 1990, p. 2351

Françoise Pitteloud⁴⁸. Les socialistes mettent en cause le Conseil fédéral et le chef actuel du DMF qu'ils estiment dépassé par les événements et manipulé par ses subordonnés. « Tout d'abord, il s'efforce de ne rien savoir. Puis, il minimise ce qu'il ne peut empêcher d'apparaître au grand jour, tente de justifier l'injustifiable, s'invente des arguments juridiques qui ne convainquent que lui-même, ne prend des décisions que contraint par les événements et charge de l'exécution de ses rares décisions les personnes qui lui ont ouvertement ou par omission menti auparavant »⁴⁹. Kaspar Villiger est alors dans une mauvaise posture, il doit réagir face à ce qui pourrait devenir un nouveau scandale d'envergure tout en préservant les « transactions collusives » qui lient les partis bourgeois, les institutions politiques et l'armée. Il initie alors une vague de ripostes plutôt consensuelles (dissolution de la P-26, réforme du renseignement militaire, renforcement du contrôle politique) mais s'abstient de faire rouler des têtes dans la hiérarchie militaire.

Contrastant avec la virulence des oppositions entre gauche et droite sur les résultats de l'enquête, l'Assemblée approuve sans opposition l'initiative de la commission visant l'instauration d'une délégation parlementaire de surveillance du domaine secret de l'Etat. Seul un Conseiller aux Etats, 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 »⁵⁰. Mais le projet de renforcer la surveillance parlementaire n'est pas questionné 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 »⁵¹, qui n'est pas remis en question lors de l'élaboration du projet législatif. Mais cette union des forces politiques n'est pas que l'expression d'une logique de concurrence interinstitutionnelle entre législatif et exécutif. La création d'une délégation sur le renseignement a aussi une dimension tactique proprement politique. Pour la droite, une telle délégation permet de prévenir et traiter d'éventuelles futures affaires avec une relative discrétion ; pour la gauche, elle permet de mettre le pied dans les activités d'organes qui l'ont surveillée durant des décennies.

Lors des débats, seuls quelques aspects techniques créent des divisions : pour le Conseil fédéral, le domaine de compétence du nouvel organe doit être clairement limité et les documents internes relevant de son processus de prise de décision doivent rester hors d'atteinte, faute de quoi « le principe de collégialité et la formation libre de son opinion » seraient menacés⁵². Les députés sont par ailleurs divisés sur le droit du nouvel organe à entendre différentes catégories de personnes (particuliers, fonctionnaires fédéraux, fonctionnaires cantonaux) en qualité de témoins. Le 13 décembre 1991, les deux chambres votent une solution de compromis et arrêtent l'art. 47^{quinquies} de la LRC⁵³, lequel fixe la composition et les droits du nouvel organe :

- Les commissions de gestion nomment six de leurs membres pour former une délégation permanente
- La délégation surveille le « domaine de la sécurité de l'Etat et du renseignement »
- Elle peut interroger des fonctionnaires fédéraux et des particuliers en qualité de témoins et des fonctionnaires cantonaux en qualité de personnes tenues de renseigner et aucun secret ne peut lui être opposé

⁴⁸ Pitteloud, BOCN, 13 décembre, 1990, p. 2362

⁴⁹ Borel, BOCN, 13 décembre 1990, p. 2359

⁵⁰ Masoni, BOCE, 29 novembre 1990, p. 921

⁵¹ Ph. Bezes et P. Le Lidec, « Ce que les réformes font aux institutions », in J. Lagroyes et M. Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2010, p. 77

⁵² Création d'une Délégation. Avis du Conseil fédéral du 20 février 1991, FF 1991 1397

⁵³ FF 1991 1045

- Seules deux restrictions lui sont soumises : le Conseil fédéral peut protéger les sources étrangères et elle ne peut consulter « les documents relatifs aux affaires pendantes qui sont destinés à forger l'avis du Conseil fédéral »

La délégation des commissions de gestion (DélCdG) possède donc des droits étendus, quasi identiques à ceux d'une CEP. Avec sa création, l'exécutif perd le monopole sur le secret d'Etat. Les commissions d'enquête aboutissent ainsi à une redistribution partielle des ressources entre institutions.

La création de la DélCdG s'inscrit dans un processus commun à la plupart des Etats démocratiques de parlementarisation de la haute surveillance sur les activités de renseignement durant les dernières décennies⁵⁴. Les Etats-Unis par exemple se dotent de commissions permanentes de contrôle du renseignement en 1975 après que la Commission Church a établi l'illégalité de l'espionnage par le FBI de militants contre la guerre du Vietnam⁵⁵. Dans les années 1980 et 1990, la plupart des Etats démocratiques se dotent d'organes parlementaires similaires, le plus souvent comme réponses à des scandales politiques impliquant des services secrets. La création de la DélCdG et d'organes correspondants à l'étranger invitent ainsi à penser la force instituante du scandale qui « ne laisse jamais les choses en l'état »⁵⁶. Moment de désobjectivation tendancielle des rapports sociaux, le scandale est propice à une redistribution des ressources entre institutions. Partiellement délégitimé par la série d'affaires remettant en cause sa gestion, le Conseil fédéral ne pouvait s'opposer au renforcement de la haute surveillance parlementaire alors qu'il est d'ordinaire très réticent à toute concession faite à la séparation des pouvoirs. La création de la DélCdG, caractérisée par un large consensus, et d'organes similaires dans de nombreux Etats à la même période ne doivent toutefois pas être pensés comme les conséquences *obligatoires* de scandales liés aux « covert politics » ou comme l'expression d'une tendance générale à l'institutionnalisation de la surveillance parlementaire. Ces créations institutionnelles sont au contraire à concevoir comme des *coups* s'insérant dans des conjonctures critiques singulières, comme des ripostes permettant de resectoriser les litiges et de confier la question du renseignement à de petits groupes de parlementaires experts à l'abri des regards externes et contribuant ainsi au renforcement de l'ordre politique existant.

Conclusions

L'étude de la série d'affaires politiques au tournant des années 1990 en Suisse montre que l'ouverture d'une enquête parlementaire n'a rien d'évident et ne peut se réduire à la perception partagée de la « grande portée » des événements à éclaircir. Signe de la dimension tactique et politique de l'enquête parlementaire, c'est hors de l'arène parlementaire, entre présidents des partis gouvernementaux, que la décision d'instituer une CEP se prend. Coup offensif pour les uns, coup défensif pour les autres, la CEP fait l'objet d'usages et d'attentes hétérogènes suivant le positionnement partisan. La réticence du camp bourgeois à utiliser l'instrument traduit la crainte de sa charge subversive pour l'ordre politique qui lui est favorable.

Si la constitution de deux CEP coup sur coup met en effet à l'épreuve les relations interinstitutionnelles, elles ont contribué au désamorçage de la crise et *in fine* au renforcement

⁵⁴ H. Born, « Towards Effective Democratif Oversight of Intelligence Services : Lessons Learned from Comparing National Practices », *The Quarterly Journal*, 2004, vol. 3, n° 4

⁵⁵ Ibid., p. 8

⁵⁶ D. de Blic et C. Lemieux, « Le scandale comme épreuve : éléments de sociologie pragmatique », *Politix*, 2005, vol. 71, n° 3, p. 71

de l'ordre politique existant. Les deux enquêtes parlementaires successives ont certes entraîné des réformes d'envergure mais les institutions qu'elles visaient ne sont pas fondamentalement remises en cause. Le Conseil fédéral ne perd jamais la confiance du camp bourgeois qui maintient par ailleurs la police politique. Cet épisode historique illustre une fois de plus la solidité des institutions suisses et du réseau qu'elles forment, une solidité valorisée et célébrée comme élément constitutif du « Sonderfall » suisse. Cette solidité ne va cependant pas de soi mais tient pour l'essentiel au *maintien des loyautés* entre acteurs dominants du champ politique, qui, dans le cas étudié, a permis de limiter la charge potentiellement subversive de deux enquêtes parlementaires successives.

On ne pourrait toutefois réduire l'affaire à l'expression du rapport de force entre camps politiques. Les deux enquêtes ont été l'occasion pour le Parlement d'affirmer son autonomie et de valoriser son rôle dans l'architecture institutionnelle. En s'attribuant des compétences de surveillance du domaine secret de l'Etat, il a participé à une modification (certes relative) de la division du travail interinstitutionnel et s'est autonomisé un peu plus du Conseil fédéral dans l'exercice de sa fonction de surveillance.

Le Parlement a constitué une nouvelle CEP en 1995 afin de faire la lumière sur la débâcle financière de la caisse fédérale de pensions. Depuis lors, aucune des 20 propositions d'enquête, émanant toutes de la gauche ou de l'UDC, n'a réuni de majorité à l'Assemblée fédérale, qui a estimé suffisant le travail des organes permanents de contrôle. La création de la délégation des commissions de gestion, qui dispose de droits quasi identiques à ceux d'une CEP, a de fait réduit l'utilité et la faisabilité d'une enquête parlementaire dont le coût s'accroît à mesure que le Parlement s'abstient d'en ouvrir. Si la surveillance parlementaire est en Suisse très active, elle s'exerce sur un mode routinier et bureaucratique plutôt que cérémoniel et médiatique à l'américaine. A ce titre, on peut s'appuyer sur la distinction opérée par McCubbins et Schwartz entre surveillance parlementaire de type « police-patrol » et « fire-alarm »⁵⁷. Selon les auteurs, les membres du Congrès américain privilégient le type « fire-alarm » en raison des rétributions symboliques qu'ils peuvent tirer d'enquêtes médiatiques en vue de leur réélection. En Suisse, c'est le mode « police-patrol » qui est privilégié. Il s'agit pour le Parlement d'exercer sa fonction de surveillance mais de manière discrète et continue, sans mettre en jeu avec des procédures exceptionnelles le « réseau de consolidation » qui forme l'Etat fédéral.

Le droit d'enquête parlementaire et plus particulièrement l'usage qui en est fait constituent un angle privilégié pour étudier la manière dont la séparation des pouvoirs est pensée, actualisée et mise en pratique. Le cas étudié montre que la séparation des pouvoirs, aussi idéalisée soit-elle par la doctrine juridique et le discours d'institution, ne peut être appréhendée en dehors d'une réflexion sur l'état du rapport de force à un moment donné. La séparation des pouvoirs, c'est avant ce que les acteurs (dominants) du champ politique en font. Mais ce constat ne saurait épuiser la question de la séparation des pouvoirs. Il est nécessaire aussi de penser le Parlement comme un champ socio-professionnel qui, notamment à l'occasion de crises politiques, cherche à rééquilibrer le rapport de force interinstitutionnel en sa faveur.

⁵⁷ McCubbins et Schwartz, « Congressional Oversight Overlooked : Police Patrols vs. Fire Alarms », *American Journal of Political Science*, 1994, vol. 28, n° 1