

**Rapport annuel 2002/2003
des Commissions de gestion et
de la Délégation des Commissions de gestion
des Chambres fédérales**

du 23 janvier 2004

«Le sénat, dont l'approbation tenait lieu de récompense, savait louer et blâmer quand il fallait.»

Jacques Bénigne Bossuet,

Discours sur l'histoire universelle, 1681, partie III, chapitre 6

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport d'activité des Commissions de gestion et de leur délégation pour la période comprise entre les mois de mai 2002 et décembre 2003 et vous invitons à en prendre connaissance.

Le présent rapport donne des indications sur les inspections et contrôles effectués durant ces deux années ainsi que sur les principaux résultats et les enseignements qui peuvent en être tirés. Il accorde également une attention particulière aux recommandations des commissions, s'efforçant en cela d'en évaluer les effets.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre très haute considération.

23 janvier 2004

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales

Les présidents:

Hugo Fasel, conseiller national

Hans Hofmann, député au Conseil des Etats

Table des matières

Liste des abréviations	1527
I Introduction	1531
II Mandat et organisation	1534
1 Mission, instruments et champ de contrôle	1534
2 Organisation	1534
3 Droits d'information des Commissions de gestion, secret de fonction	1541
4 Quelques indications portant sur l'activité générale des commissions	1543
5 Collaboration avec d'autres commissions parlementaires et débats aux conseils	1545
III Thèmes choisis	1549
6 Economie et finances	1549
6.1 Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail	1549
6.2 Exportation de matériel de guerre, conversion de l'industrie d'armement	1550
6.3 Rôle de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods	1551
6.4 Blanchiment d'argent	1552
6.5 Commission fédérale des banques	1554
7 Justice	1555
7.1 Haute surveillance sur la justice	1555
7.2 Inspection de la Cour de cassation du Tribunal fédéral	1557
7.3 Mise en place des nouveaux tribunaux fédéraux de première instance	1560
7.4 Mise en œuvre du projet d'efficacité	1561
7.5 Pratique du Tribunal fédéral pour la réglementation en termes de droit transitoire relative au nouveau délai du pourvoi en nullité conformément à l'article 272 PPF	1563
8 Etat et administration	1564
8.1 Haute surveillance sur les 3 ^e et 4 ^e cercles	1564
8.2 Responsabilité patrimoniale de l'Etat	1565
8.3 Evaluation et développement futur du projet GMEB	1566
8.4 Surveillance des fondations, à l'exemple des fondations du docteur Rau	1568
8.5 Mise en œuvre de la loi sur le personnel (art. 5, al. 1, LPers)	1570
8.6 Activités accessoires des fonctionnaires de la Confédération	1572
8.7 Politique du personnel de carrière et organisation du service extérieur du DFAE	1574
8.8 Organisation de la protection des données au sein de l'administration fédérale	1576
8.9 Politique d'information du DFAE	1578
8.10 Archivage de dépêches diplomatiques	1579

9 Sécurité sociale et santé	1579
9.1 Mise en œuvre des recommandations visant à la maîtrise des coûts dans l'assurance-maladie	1579
9.2 Jurisprudence du Conseil fédéral en matière de recours contre les décisions tarifaires des cantons	1581
9.3 Fondation «Wohnheim Rabenfluh»	1582
9.4 Swissmedic	1583
9.5 Sécurité alimentaire	1585
10 Politique de sécurité	1587
10.1 Protection de l'Etat et services de renseignements	1587
10.1.1 Contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid	1587
10.1.2 Système d'interception des communications par satellite du DDPS («projet Onyx»)	1589
10.1.3 Autres thèmes examinés par la DélCdG	1591
10.1.3.1 Délimitation des enquêtes de la DélCdG par rapport aux enquêtes administratives internes	1591
10.1.3.2 Mesures d'éloignement prononcées à l'égard d'étrangers présentant un danger pour la sécurité de la Suisse	1592
10.1.3.3 Identités d'emprunt des agents du Service de renseignement stratégique	1594
10.1.3.4 Thèmes relevant de la sécurité intérieure	1595
10.1.3.5 Thèmes relevant de la sécurité extérieure	1596
11 Transport	1597
11.1 Enquête sur la crise Swissair	1597
11.2 Sécurité dans l'aviation civile	1599
11.3 Rattachement administratif du Bureau d'enquêtes sur les accidents d'aviation	1600
12 Asile, étrangers et migration	1601
12.1 Pratique en matière de renvois dans le domaine de l'asile	1601
12.2 Commission suisse de recours en matière d'asile	1602
13 Culture	1603
13.1 Musée national suisse	1603
14 Environnement	1604
14.1 Protection du paysage	1604
15 Société	1605
15.1 Coordination des activités de la Confédération dans le domaine des «sectes»	1605

16 Autres points forts	1605
16.1 Rapport de gestion 2002 du Conseil fédéral	1605
16.2 Rapports de gestion 2002 du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances	1611
16.2.1 Rapport de gestion 2002 du Tribunal fédéral	1611
16.2.2 Rapport de gestion 2002 du Tribunal fédéral des assurances	1612
IV Rétrospective et perspectives d'avenir	1613
17 Bilan de la législature 1999–2003	1613
18 Perspectives d'avenir, orientations stratégiques pour la nouvelle législature	1614
<i>Annexe 1</i> Rapport annuel 2002/2003 de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration	1616
<i>Annexe 2</i> Principes d'action des Commissions de gestion	1636
<i>Annexe 3</i> Quelques chiffres sur l'activité générale des commissions	1640
<i>Annexe 4</i> Tableau des interventions parlementaires des CdG	1642

Liste des abréviations

ADM	Armes de destruction massive
AFF	Administration fédérale des finances
al.	alinéa
art.	article
BEAA	Bureau d'enquêtes sur les accidents d'aviation
BO	Bulletin officiel
BNS	Banque nationale suisse
CAJ-E	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CC	Code civil suisse
CDF	Contrôle fédéral des finances
CDS	Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CdF	Commissions des finances
CE	Conseil des Etats
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CER-E	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
CER-N	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
CFB	Commission fédérale des banques
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
CGE	Division de la conduite de la guerre électronique
Ch.	Chiffre
ChF	Chancellerie fédérale
CIDPM	Centre international pour le développement de politiques migratoires
CN	Conseil national
CP	Code pénal suisse
CPE	Commissions de politique extérieure
CPE-E	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
CPE-N	Commission de politique extérieure du Conseil national
CPS-N	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CPSur	Conférence des collègues présidentiels des commissions et délégations de surveillance
CRA	Commission suisse de recours en matière d'asile
CSEC-E	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
CSG	Conférence des secrétariats généraux
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse

DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion
DéIFin	Délégation des finances
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de la justice et police
ChF	Chancellerie fédérale
DSN	Délégation de surveillance de la NLFA
EICS	Euro Info Centre Suisse
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
etc.	et cetera
ex.	exemple
FF	Feuille fédérale
FMI	Fonds monétaire international
FSA	Fédération Suisse des Avocats
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
HUMINT	Human intelligence
Idekowi	Groupe de travail interdépartemental chargé d'élaborer des options concrètes de mise en œuvre de l'art. 170 Cst. au sein de l'administration fédérale
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale
IRHT	Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail
Iv. pa.	initiative parlementaire
JT	Journal des tribunaux
LAAM	Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
LAsi	Loi fédérale sur l'asile
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LBA	Loi fédérale sur le blanchiment d'argent
LCF	Loi fédérale sur le Contrôle des finances
let.	lettre
LFC	Loi fédérale sur les finances de la Confédération
LFIS	Loi fédérale sur l'investigation secrète
LFMG	Loi fédérale sur le matériel de guerre

LMSI	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
LN	Loi fédérale sur la nationalité
LOGA	Loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LParl	Loi fédérale sur le Parlement
LPers	Loi fédérale sur le personnel de la Confédération
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales
LPD	Loi fédérale sur la protection des données
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
LPTh	Loi fédérale sur les produits thérapeutiques
LREC	Loi sur les rapports entre les conseils
LSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
MNS	Musée national suisse
Mo.	Motion
NGP	Nouvelle gestion publique
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NLR	Institut néerlandais de l'aviation et de l'espace
NPP	Nouvelle politique du personnel de la Confédération
NSS	Nouveau système salarial
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OCGE	Ordonnance sur la conduite de la guerre électronique
OCP	Ordonnance sur le calcul des coûts et le classement des prestations par les hôpitaux et les établissements médico-sociaux dans l'assurance-maladie
OCSP	Ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes
ODR	Office fédéral des réfugiés
OEArr	Ordonnance concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFJ	Office fédéral de la justice
OFp	Office fédéral de la police
OFPER	Office fédéral du personnel
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OICM	Office intercantonal de contrôle des médicaments
OJ	Loi fédérale d'organisation judiciaire
OLPA	Ordonnance sur l'administration du Parlement

OMSI	Ordonnance sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
ONU	Organisation des Nations Unies
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
OPers	Ordonnance sur le personnel de la Confédération
Org DFI	Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur
OSEC	Business Network Switzerland
OSINT	Open source intelligence
p.	page
p. ex.	par exemple
PME	Petites et moyennes entreprises
Po.	Postulat
ProjEff	Projet d'amélioration de l'efficacité dans la poursuite pénale à l'échelon fédéral
PRS	Présence Suisse
RAI	Règlement sur l'assurance-invalidité
Rec.	Recommandation
RIPOL	Système de recherches informatisées de police
RS	Recueil systématique
RSJ	Revue suisse de jurisprudence
RSJB	Revue de la société des juristes bernois
RUAG	Holding des entreprises d'armement de la Confédération
SAP	Service d'analyse et de prévention
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SG	Secrétariat général
SIGINT	Signals intelligence
SOFI	Swiss Organisation for Facilitating Investments
SRS	Service de renseignement stratégique
SRAS	Syndrome respiratoire aigu sévère
suiv.	suivant
ss.	et suivants
Swissmedic	Institut Suisse des produits thérapeutiques
TarMed	Nouvelle structure du tarif médical
TFA	Tribunal fédéral des assurances
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
UICM	Union intercantonale pour le contrôle des médicaments
UNITA	Union Nationale pour l'indépendance totale de l'Angola
UP AT	Unité principale agents thérapeutiques

Rapport

I Introduction

Conformément à l'art. 55 de la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10), les Commissions de gestion (CdG) et la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) adressent chaque année un rapport public au Parlement dans lequel elles présentent les grandes lignes de leurs activités ainsi que les résultats obtenus.

Ce rapport donne un aperçu représentatif des sujets méritant d'être portés à la connaissance du Parlement et du public, soit pour relever des insuffisances ou des situations préoccupantes, soit pour donner valeur d'enseignement aux critiques formulées, soit encore pour présenter des éléments d'appréciation sur la conduite de certaines politiques publiques.

La variété des thèmes abordés dans le présent rapport montre l'étendue et la diversité du champ soumis à la haute surveillance parlementaire.

Au cours de la période sous revue, les CdG ont mené à terme plusieurs inspections consacrées notamment à la compagnie aérienne Swissair, (Commission de gestion du Conseil des Etats, CdG-E), au rôle de la Suisse dans les institutions de Brettons Woods (CdG-E), à la sécurité alimentaire (Commission de gestion du Conseil national, CdG-N), à l'organisation de la protection des données dans l'administration fédérale (CdG-N), au Musée national suisse (CdG-N), aux services diplomatiques et consulaires (CdG-N), à la protection des paysages (CdG-N), aux relations de la Suisse avec l'Afrique du Sud durant l'apartheid (DélCdG) et au système d'interception des communications par satellite (DélCdG). Tous ces travaux ont fait l'objet de rapports ou de publications particulières et une courte synthèse est insérée au présent rapport.

D'autres travaux sont actuellement en cours et s'achèveront dans le courant de l'année 2004. Ils concernent la politique d'information du Département fédéral des affaires étrangères (CdG-N), le commerce électronique (CdG-N), la surveillance fédérale des fondations (CdG-E), l'Institut suisse des produits thérapeutiques – Swissmedic (CdG-E) et le taux minimal en matière de prévoyance professionnelle (CdG-N).

Les CdG ont également assuré le suivi de différents travaux. Il s'agit en l'occurrence, quelques années après une inspection, de vérifier la suite donnée par le Conseil fédéral aux recommandations des CdG et de mesurer les progrès accomplis par l'administration dans la conduite de la politique examinée. Les CdG ont effectué un suivi des inspections consacrées aux thèmes suivants: les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (CdG-N), la mise en œuvre de la loi sur le blanchiment d'argent (CdG-N), la politique de la Confédération à l'égard des «sectes» et autre mouvements endoctrinants (CdG-N), les activités accessoires des agents de la Confédération (CdG-N) et les mesures destinées à maîtriser les coûts dans le domaine de l'assurance-maladie (CdG-E).

Enfin, les CdG ont procédé à plusieurs visites d'offices fédéraux et ont examiné les rapports de gestion du Conseil fédéral et d'autres institutions (Commission fédérale des banques, Conseil des écoles polytechniques, RUAG, etc.).

A titre indicatif, on rappellera que, durant la période sous revue, les CdG se sont réunies 28 fois en séances plénières et 110 fois en séances de sous-commissions. La DélCdG, quant à elle, a tenu 32 séances. Cela représente donc un total de 170 séances.

Mais le contrôle du Parlement ne s'arrête pas seulement à l'activité du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. L'art. 169 de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) va plus loin. Il institue notamment une surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux. Dans un rapport publié en 2002, la CdG-E a présenté différentes considérations et conclusions sur les modalités du contrôle parlementaire sur la justice. L'indépendance des juges exige en effet que cette surveillance s'effectue dans des limites plus étroites que celles qui sont valables pour le pouvoir exécutif. La haute surveillance sur les tribunaux s'épuise pour l'essentiel dans le contrôle de l'activité non juridictionnelle des tribunaux et sur le respect des garanties fondamentales de procédure.

Il est difficile pourtant, dans certains cas, de séparer clairement les activités juridictionnelles des activités non juridictionnelles. Les événements survenus en 2003 à la Cour de cassation du Tribunal fédéral l'ont d'ailleurs montré. Pour la première fois dans leur histoire, les CdG ont été chargées de mener une inspection approfondie auprès du Tribunal fédéral. En l'absence de bases légales claires et détaillées, les CdG ont dû régler un nombre important de questions de procédure en collaboration avec le tribunal et les différentes personnes concernées. Le travail des CdG s'en est trouvé compliqué. La conduite de cette inspection a d'ailleurs exigé des membres et du secrétariat un engagement et une disponibilité qui étaient parfois difficilement conciliables avec le caractère de milice du Parlement.

Cet exemple comme beaucoup d'autres montre que, face à une complexité croissante des tâches étatiques, les instruments de la haute surveillance parlementaire ont relativement peu évolué et qu'ils atteignent leurs limites. Il est donc grand temps de se poser la question de l'adéquation des moyens financiers et humains que le Parlement est prêt à engager pour exercer sa fonction de contrôle, comme de réfléchir à une possible professionnalisation dans ce domaine.

Au cours de la période sous revue, les CdG ont également conduit une réflexion approfondie sur leur manière de travailler et sur les buts à atteindre lors de la prochaine législature. Les commissions ont adopté des principes d'action qui guideront leurs activités au cours des années à venir (voir annexe 2).

Selon ces principes, les CdG ont pour objectifs:

- «d'asseoir la responsabilité démocratique du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération;
- d'apprécier de manière continue et approfondie l'action de ces organes et, par ce biais, de repérer à temps, dans les domaines soumis à sa surveillance, les points justifiant une intervention politique;
- de contribuer à corriger les insuffisances et dysfonctionnements constatés et de concourir à une meilleure gestion des affaires en identifiant les marges de manœuvre existantes;
- d'instaurer un dialogue entre les organes chargés de l'exécution de tâches fédérales et d'induire ainsi un processus d'apprentissage susceptible d'améliorer la capacité des autorités à résoudre leurs problèmes;

- d’œuvrer pour une plus grande transparence et d’accroître la confiance que ces organes inspirent à la population;
- de tirer les enseignements en vue d’une application cohérente de la législation et d’une meilleure conception des lois.»

Dans le même temps, les CdG ont décidé d’améliorer l’information du Parlement et du public sur le contenu de leurs travaux, les mécanismes qui régissent leur fonctionnement et les suites qui sont données à leurs rapports. Comme mesure concrète, les CdG ont décidé de modifier le rythme de parution des rapports d’activité des CdG de manière à le faire coïncider avec l’année civile. Il est prévu également que le rapport annuel, comme d’ailleurs les autres rapports importants des CdG, soient dorénavant inscrits à l’ordre du jour des conseils et donnent lieu à un débat en séance publique.

Cette innovation est destinée à permettre une meilleure valorisation des résultats d’enquête. Il s’agit également, pour les CdG, d’exposer leurs travaux et de répondre de leur action devant le Parlement selon le principe qu’il n’y a pas de meilleur contrôleur que celui qui est lui-même contrôlé¹. Finalement, cette mesure doit permettre d’améliorer la transparence et l’information des citoyens sur les modes de fonctionnement de l’Etat et contribue à un meilleur débat démocratique.

Le présent rapport – c’est son rôle – fait état de différents problèmes et dysfonctionnements dans la conduite de l’administration. Il relève aussi, en bonne part, les succès et les progrès réalisés. Si les jugements sont sans détour, il ne saurait être nié que le Conseil fédéral, le Tribunal fédéral et leurs administrations réalisent dans leur ensemble un travail de très haute qualité. Que tous ceux qui concourent à la bonne marche de la Confédération soient remerciés ici de même que les collaborateurs du secrétariat des CdG qui appuient les députés de leurs précieux conseils.

Le 23 janvier 2004, les CdG délibérant en séance plénière, ont adopté le texte du présent rapport et en ont décidé la publication.

¹ On rappellera l’interrogation de Juvénal «Sed quis custodiet ipsos custodes?» qui demandait «Mais qui contrôle les contrôleurs?» (Juvénal, *Satires*, VI, 347).

II

Mandat et organisation

1

Mission, instruments et champ de contrôle

La haute surveillance parlementaire sur la gestion du Conseil fédéral et des tribunaux fédéraux telle qu'elle est fixée par l'art. 169 de la Constitution fédérale est exercée par les Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats et, dans le domaine particulier de la sécurité de l'Etat et du renseignement, par leur Délégation.

Jusque fin novembre 2003, leurs droits et obligations étaient précisés aux art. 47^{ter} et suiv. de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11). Depuis le 1^{er} décembre 2003, les art. 26, 52 à 55, 150 LParl et plus particulièrement les art. 153 à 158 LParl constituent les bases légales correspondantes.

Les commissions remplissent leurs tâches

- en procédant à des inspections, qui sont des examens approfondis qu'elles effectuent elles-mêmes avec l'aide du secrétariat,
- en diligentant des évaluations et expertises, notamment à l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA),
- en examinant le rapport annuel du Conseil fédéral, le rapport d'activité du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances ainsi que les rapports de gestion d'autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (Régie fédérale des alcools, Commission fédérale des banques [CFB], domaine des Ecoles polytechniques fédérales [EPF], etc.),
- en effectuant des visites auprès de services de l'administration fédérale,
- en traitant les requêtes que leur adressent des tiers,
- en assurant le suivi des recommandations et des autres interventions parlementaires qu'elles adressent au Conseil fédéral.

Début 2003, l'instrument qu'est la visite effectuée auprès de services de l'administration fédérale a fait l'objet d'un examen critique de la part des présidents des sous-commissions de la CdG-N. Il a été constaté que ces visites servent en premier lieu à l'information des CdG et qu'elles sont moins appropriées au contrôle de l'administration. Il faut toutefois souligner qu'elles sont l'occasion, pour l'administration, de faire connaître ses préoccupations aux commissions de contrôle. Les sous-commissions qui effectuent des visites auprès de services de l'administration doivent veiller à les préparer avec soin et à assurer un suivi des résultats. Associée à d'autres instruments de la haute surveillance, la visite auprès de services de l'administration fédérale constitue un moyen utile pour exercer le contrôle parlementaire.

2

Organisation

Les CdG sont composées, au Conseil national (CN), de 25 conseillers nationaux, et, au Conseil des Etats (CE), de 13 députés. Elles se subdivisent chacune en sous-commissions auxquelles sont attribués les sept départements fédéraux, la Chancellerie fédérale, ainsi que les tribunaux fédéraux. Chacune des Commissions choisit

également en son sein trois membres appelés à former la DélCdG. Cette dernière s'occupe spécifiquement des activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement civil et militaire. La délégation dispose de droits d'information particulièrement étendus qui sont fixés aux art. 154 et 155 LParl.

Durant la période sous revue, l'organisation des CdG a été modifiée à deux reprises (voir fig. 1). D'une part, lors de leur séance du 17 janvier 2003, les CdG ont décidé de créer à titre provisoire une sous-commission «Tribunaux» chargée spécifiquement d'exercer la haute surveillance sur les tribunaux fédéraux. Cette évolution traduit la volonté des CdG de renforcer et de clarifier leur contrôle sur les tribunaux, notamment dans le cadre de la création des tribunaux fédéraux de première instance inférieure. Elle fait également suite au débat au Conseil des Etats concernant l'attribution de la compétence de haute surveillance sur les tribunaux fédéraux (BO 2002 E 1062). Dans le courant de l'année 2003, l'enquête des CdG sur les événements particuliers survenus au sein du Tribunal fédéral (voir ch. 7.2) a démontré à la fois la capacité des CdG de mener une surveillance claire et effective sur les tribunaux fédéraux et la nécessité d'instituer définitivement la sous-commission «Tribunaux» dès le début de la législature 2003–2007, soit au 1^{er} décembre 2003. Cette décision a été prise respectivement le 14 octobre 2003 pour la CdG-E et le 17 octobre 2003 pour la CdG-N.

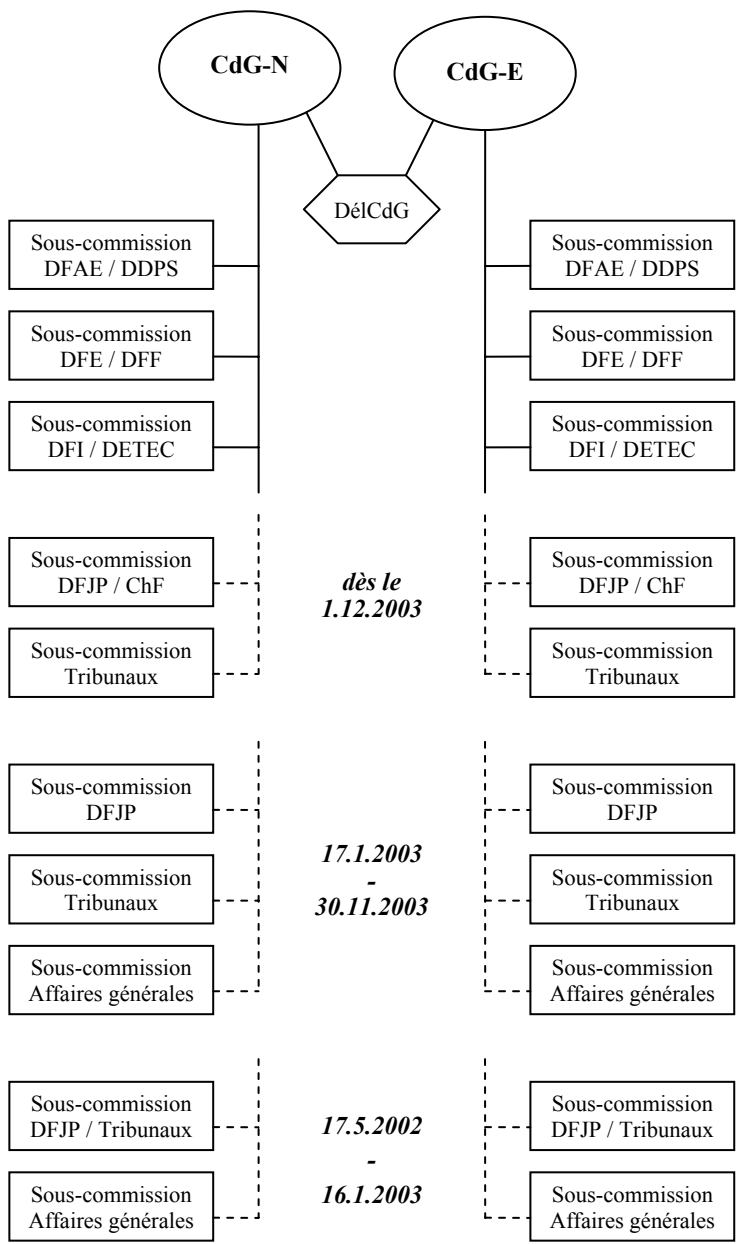
D'autre part, les CdG ont décidé de supprimer les sous-commissions «Affaires générales». Ces sous-commissions avaient à traiter des sujets interdépartementaux tels les questions de personnel et d'infrastructures, le traitement de l'information, les travaux publics ainsi que l'introduction de la nouvelle gestion publique dans l'administration (offices gérés par mandats de prestations et enveloppes budgétaires, GMEB). Or, lors de leur séance du 17 janvier 2003, les CdG ont décidé de rendre la compétence de contrôle des offices GMEB aux sous-commissions responsables des départements respectifs. Ainsi, par exemple, le mandat de prestations 2004–2005 de l'Office fédéral de la communication (OFCOM) n'a plus été traité en 2003 par les sous-commissions «Affaires générales», mais par les sous-commissions DFI/DETEC. Cette mesure a privé les sous-commissions «Affaires générales» de la majeure partie de leurs objets. Pour cette raison, et par souci d'économie, les CdG ont décidé de supprimer définitivement les sous-commissions «Affaires générales» dès le début de la législature 2003–2007, soit au 1^{er} décembre 2003. Cette décision a été prise respectivement le 14 octobre 2003 pour la CdG-E et le 17 octobre 2003 pour la CdG-N.

La Chancellerie fédérale (ChF), qui faisait partie du domaine de contrôle des sous-commissions «Affaires générales», sera transférée aux sous-commissions responsables du Département fédéral de justice et police (DFJP) qui étaient auparavant également chargées de la haute surveillance sur les tribunaux. Cette réorganisation a l'avantage de pouvoir se réaliser sans faire appel à des ressources supplémentaires et de permettre une répartition équilibrée des affaires entre les différentes sous-commissions.

La composition nominale des CdG, des sous-commissions et de la délégation lors de la période allant du 17 mai 2002 jusqu'à la fin de la législature 1999–2003, soit jusqu'au 30 novembre 2003, est reproduite dans la figure 2; leur composition dès le début de la législature 2003–2007, soit le 1^{er} décembre 2003, dans la figure 3.

Figure 1

Structure des CdG



**Composition des CdG, des sous-commissions et de la délégation
du 17 mai 2002 au 30 novembre 2003**

<i>CdG-N</i>	<i>CdG-E</i>
Gadient Brigitta M. (présidente), Jossen Peter (vice-président), Baumann Stephanie, Beck Serge, Binder Max, Bosshard Walter, Brunner Toni, Chevrier Maurice, Decurtins Walter, Fasel Hugo, Freund Jakob, Glasson Jean-Paul, Imhof Rudolf, Janiak Claude, Laubacher Otto, Lauper Hubert, Schmid Odilo, Schmied Walter, Schwaab Jean Jacques, Tillmanns Pierre, Tschäppät Alexander, Vaudroz René, Waber Christian, Wasserfallen Kurt, Wittenwiler Milli	Béguelin Michel (président), Hofmann Hans (vice-président), Bieri Peter, Briner Peter, Hess Hans, Langenberger Christiane (remplacée le 19.3.2003 par Dettling Toni), Lauri Hans (remplacé le 4.10.2002 par Germann Hannes), Leumann-Würsch Helen, Lombardi Filippo, Saudan Françoise, Stadler Hansruedi, Studer Jean, Wicki Franz
<i>Délégation des CdG (DélCdG)</i>	
Tschäppät Alexander (président), Leumann-Würsch Helen (vice-présidente), Fasel Hugo, Hofmann Hans, Vaudroz René, Wicki Franz	
<i>Sous-commission DFAE/DDPS</i>	
Tschäppät Alexander (président jusqu'au 22.8.2002, remplacé comme président par Glasson Jean-Paul), Freund Jakob, Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Laubacher Otto, Lauper Hubert, Schmid Odilo, Schmied Walter, Schwaab Jean Jacques, Tillmanns Pierre, Vaudroz René, Waber Christian	Langenberger Christiane (présidente jusqu'au 19.3.2003, remplacée par Dettling Toni), Briner Peter, Hofmann Hans, Leumann-Würsch Helen (présidente dès le 19.3.2003), Lombardi Filippo, Studer Jean
<i>Sous-commission DFF/DFE</i>	
Imhof Rudolf (président), Baumann Stephanie, Beck Serge, Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Decurtins Walter, Fasel Hugo, Gadient Brigitta M., Jossen Peter, Laubacher Otto, Vaudroz René	Briner Peter (président), Béguelin Michel, Hess Hans, Lauri Hans (remplacé le 4.10.2002 par Germann Hannes), Saudan Françoise

<i>Sous-commission DFI/DETEC</i>	
Wittenwiler Milli (présidente), Binder Max, Brunner Toni, Chevrier Maurice, Fasel Hugo, Freund Jakob, Schmid Odilo, Tillmanns Pierre, Waber Christian	Stadler Hansruedi (président), Béguelin Michel, Hofmann Hans, Langenberger Christiane (remplacée le 19.3.2003 par Dettling Toni), Lombardi Filippo, Saudan Françoise

Du 17 janvier 2003 au 30 novembre 2003

<i>Sous-commission DFJP</i>	
Lauper Hubert (président), Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Gadient Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Schwaab Jean Jacques, Wasserfallen Kurt, Wittenwiler Milli	Hess Hans (président), Germann Hannes, Leumann-Würsch Helen, Studer Jean, Wicki Franz
<i>Sous-commission Tribunaux</i>	
Janiak Claude (président), Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Gadient Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Lauper Hubert, Schwaab Jean Jacques, Wasserfallen Kurt, Wittenwiler Milli	Hess Hans (président), Germann Hannes, Leumann-Würsch Helen, Studer Jean, Wicki Franz
<i>Sous-commission «Affaires générales»</i>	
Baumann Stephanie (présidente), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Decurtins Walter, Imhof Rudolf, Jossen Peter, Schmied Walter, Tillmanns Pierre	Bieri Peter (président), Béguelin Michel, Briner Peter, Germann Hannes, Langenberger Christiane (remplacée le 19.3.2003 par Dettling Toni), Stadler Hansruedi

Du 17 mai 2002 au 16 janvier 2003

<i>Sous-commission DFJP/Tribunaux</i>	
Lauper Hubert (président), Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Gadiant Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Schwaab Jean Jacques, Wasserfallen Kurt, Wittenwiler Milli	Hess Hans (président), Lauri Hans (remplacé le 4.10.2002 par Germann Hannes), Leumann-Würsch Helen, Studer Jean, Wicki Franz
<i>Sous-commission «Affaires générales»</i>	
Baumann Stephanie (présidente), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Decurtins Walter, Imhof Rudolf, Jossen Peter, Schmied Walter, Tillmanns Pierre	Lauri Hans (président jusqu'au 4.10.2002, remplacé par Germann Hannes), Béguelin Michel, Bieri Peter (président dès le 4.10.2002), Briner Peter, Langenberger Christiane, Stadler Hansruedi

**Composition des CdG, des sous-commissions et de la délégation
dès le début de la législature 2003–2007, soit depuis le 1^{er} décembre 2003**

<i>CdG-N</i> Fasel Hugo (président), Wasserfallen Kurt (vice-président), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Cina Jean-Michel, Daguet André, de Buman Dominique, Gadiant Brigitta M., Galladé Chantal, Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Gutzwiller Felix, Gyr-Steiner Josy, Heim Beatrice, Janiak Claude, Kunz Josef, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Pedrina Fabio, Riklin Kathy, Rossini Stéphane, Veillon Pierre-François, Waber Christian	<i>CdG-E</i> Hofmann Hans (président), Stadler Hansruedi (vice-président), Amgwerd Madeleine, Béguelin Michel, Berset Alain, Briner Peter, Escher Rolf, Hess Hans, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Ory Gisèle, Saudan Françoise, Wicki Franz
<i>Délégation des CdG (DélCdG)</i> Leumann-Würsch Helen (présidente), Hofmann Hans (vice-président), Janiak Claude, Glasson Jean-Paul, Fasel Hugo, Wicki Franz	
<i>Sous-commission DFAE/DDPS</i>	
Glasson Jean-Paul (président), Beck Serge, Daguet André, Gyr-Steiner Josy, Kunz Josef, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Rossini Stéphane, Veillon Pierre-François, Waber Christian	Béguelin Michel (président), Amgwerd Madeleine, Briner Peter, Escher Rolf, Kuprecht Alex, Ory Gisèle
<i>Sous-commission DFJP/ChF</i>	
Meier-Schatz Lucrezia (présidente), Binder Max, Brunner Toni, Daguet André, de Buman Dominique, Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Gyr-Steiner Josy, Janiak Claude, Müller Geri, Wasserfallen Kurt	Hess Hans (président), Amgwerd Madeleine, Berset Alain, Escher Rolf, Leumann-Würsch Helen, Ory Gisèle
<i>Sous-commission DFF/DFF</i>	
Gadiant Brigitta M. (présidente), Fasel Hugo, Galladé Chantal, Glur Walter, Gutzwiller Felix, Heim Beatrice, Oehrli Fritz Abraham, Pedrina Fabio, Riklin Kathy, Waber Christian, Wasserfallen Kurt	Briner Peter (président), Amgwerd Madeleine, Béguelin Michel, Berset Alain, Kuprecht Alex, Saudan Françoise

<i>Sous-commission DFI/DETEC</i>	
Binder Max (président), Beck Serge, de Buman Dominique, Fasel Hugo, Galladé Chantal, Gutzwiller Felix, Heim Beatrice, Kunz Josef, Riklin Kathy, Rossini Stéphane, Veillon Pierre-François, Waber Christian	Stadler Hansruedi (président), Béguelin Michel, Escher Rolf, Hofmann Hans, Kuprecht Alex, Saudan François
<i>Sous-commission Tribunaux</i>	
Janiak Claude (président), Brunner Toni, Cina Jean-Michel, Daguét André, Gadiet Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Gyr-Steiner Josy, Kunz Josef, Müller Geri	Wicki Franz (président), Berset Alain, Briner Peter, Hess Hans, Ory Gisèle

3 Droits d'information des Commissions de gestion, secret de fonction

Pour exercer la haute surveillance, les CdG disposent de droits d'information étendus, lesquels motivent l'obligation, pour les instances soumises à la surveillance, de donner des renseignements complets. En dépit de cette situation de droit, les CdG constatent régulièrement lors des auditions que les agents de l'administration fédérale ou les autres personnes qui assument des tâches de la Confédération se sentent liées par le secret de fonction ou du moins qu'elles ignorent dans quelle mesure elles sont autorisées à fournir des renseignements aux CdG. Dans certains cas, les CdG ont appris qu'à cause d'une audition, les personnes entendues avaient subi des pressions de la part de leurs supérieurs. C'est la raison pour laquelle les CdG ont souhaité rappeler au Conseil fédéral, en qualité de responsable suprême de l'administration fédérale, les droits d'information dont elles disposent et l'obligation qu'a l'administration de fournir aux commissions les renseignements demandés. La situation juridique actuelle est brièvement exposée ci-après.

Les droits d'information des CdG et leur ampleur découlent de la fonction de haute surveillance des commissions. Depuis l'entrée en vigueur de la LParl le 1^{er} décembre 2003, leur base légale est stipulée dans l'art. 150 LParl, valable pour toutes les commissions parlementaires, mais surtout dans les art. 153 ss LParl, spécifiques aux CdG. Pour exercer leurs attributions, les CdG peuvent aussi bien inviter les conseillers fédéraux à participer à une séance afin qu'ils leur fournissent des informations et demander au Conseil fédéral de leur remettre un rapport qu'interroger directement tous services, autorités ou personnes assumant des tâches pour le compte de la Confédération. Les CdG ont le droit d'obtenir de ces services et personnes qu'ils leur remettent tous documents dont elles ont besoin (art. 153, al. 1, LParl). Les CdG informent le Conseil fédéral de leur intention d'interroger une personne qui lui est subordonnée. De son côté, le Conseil fédéral peut demander à être entendu par les CdG avant tout audition d'un de ses agents (art. 153, al. 3, LParl).

Tous les services et personnes assumant des tâches pour le compte de la Confédération sont tenus de renseigner les CdG de manière complète et véridique et de fournir toutes les références aux documents utiles (art. 156, al. 1, LParl). Le droit de refuser de témoigner (art. 156, al. 2, LParl) ne peut être appliqué que pour la DélCdG dans le cadre d'une audition de témoin, de sorte que les personnes concernées ne peuvent refuser aucune information aux CdG, sauf s'il s'agit d'une information sur laquelle le Conseil fédéral s'est directement fondé sur ces informations pour prendre une décision ou si ces informations doivent rester secrètes pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement (art. 150, al. 2, LParl). Ainsi, le secret de fonction ne trouve, de par sa nature, aucune application dans les rapports entre les autorités de la haute surveillance et les personnes soumises à cette surveillance. Pour pouvoir exercer leur mission, les CdG doivent impérativement accéder à toutes les informations dont elles ont besoin. De manière générale, la relation entre les CdG et le Conseil fédéral n'est pas contradictoire mais complémentaire et elle est soumise aux intérêts supérieurs de la Confédération. *In fine*, les CdG poursuivent le même objectif que les services chargés de l'exécution, à savoir assurer l'application optimale des dispositions légales. Par conséquent, les CdG doivent traiter les informations qu'elles reçoivent en toute confidentialité. Elles sont tenues d'observer le secret de fonction (art. 8 LParl) et toute violation de ce secret peut faire l'objet de poursuites pénales art. 320 du code pénale (CP; RS 311.0).

Il est vrai aussi que, selon la situation, l'information donnée par un agent aux CdG, si elle venait à être connue par d'autres que les CdG, pourrait plonger dans l'embarras la personne l'ayant fournie, notamment par rapport à son supérieur hiérarchique, ses collègues de travail ou d'autres services. C'est pourquoi les dépositions faites devant les CdG sont traitées dans la confidentialité. Le chef du département concerné reçoit simplement une copie de l'invitation aux séances auxquelles ses agents sont convoqués et prend par là même connaissance des noms des personnes convoquées ainsi que de l'ordre du jour de la séance. Ni le chef du département ni tout autre service du département auquel est subordonnée la personne entendue ne reçoivent le procès-verbal de la séance. Les personnes entendues se voient remettre l'extrait du procès-verbal relatif à leur audition. Seuls les membres des commissions et le secrétariat des CdG reçoivent le procès-verbal dans son intégralité. Les extraits et l'ensemble des procès-verbaux doivent donc être traités de manière confidentielle et ne peuvent être transmis à des tiers. Les supérieurs hiérarchiques des personnes entendues, en particulier, n'ont pas le droit d'exiger d'elles les extraits de procès-verbaux.

On rappellera aussi qu'il est interdit de faire subir un quelconque préjudice à une personne en raison d'une déposition véridique qu'elle a faite devant les CdG (art. 156, al. 3, LParl). Cette disposition vise en premier lieu les supérieurs hiérarchiques de la personne, mais aussi la hiérarchie du département, laquelle est responsable de la mise en œuvre concrète de ladite disposition et doit en défendre fermement le principe. Les moyens dont disposent les CdG à cet effet sont très limités. L'information préalable du chef du département concernant les noms des personnes entendues et son droit à être préalablement entendu par les CdG doivent être également compris dans ce sens.

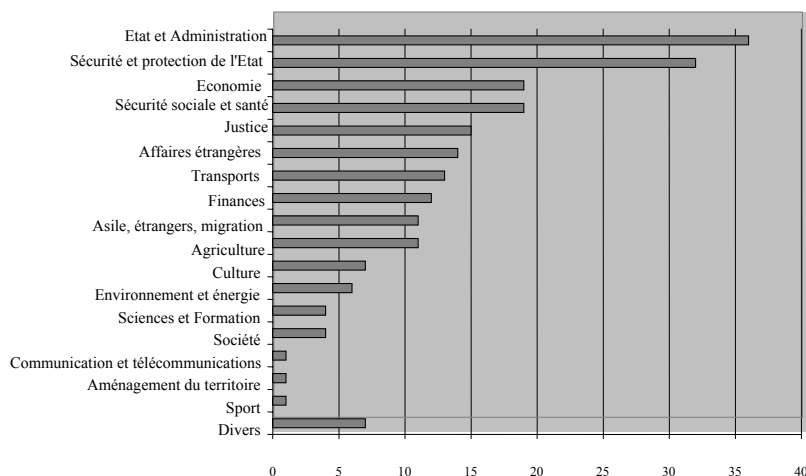
Les CdG définissent chaque année, dans le cadre de leur programme annuel, les thèmes principaux sur lesquels elles entendent mener des investigations particulièrement approfondies. Selon les principes d'action que les CdG ont adopté en 2003 (voir annexe 2), les CdG veillent, sur le moyen terme, à une *répartition équitable de leurs activités de contrôle* entre tous les domaines politiques relevant de la compétence de la Confédération.

Dans le but de réaliser cet objectif, les CdG ont entrepris d'établir une statistique de leurs activités lors de la législature 1999–2003, tant sur le plan thématique (domaines politiques abordés, départements concernés) que méthodologique (instruments utilisés, soutien de l'OPCA). Cette statistique sera actualisée chaque année. Quelque peu rudimentaire, elle pourra cependant être utilisée à titre indicatif lors de l'établissement du programme annuel des commissions.

Les figures 4 et 5 reproduisent deux résumés thématiques que rend possible cette statistique. Tous les objets traités par les CdG sont recensés; seules les inspections sont pondérées. Ainsi, une visite de service est *un* objet, tout comme l'examen d'un rapport d'activités, une requête, un suivi d'inspection, etc. En revanche, une inspection «vaut» deux objets, de manière à rendre compte de l'importance des ressources investies. La figure 4 montre ainsi que le domaine politique abordé principalement par les CdG lors de cette législature concerne l'Etat et son administration. Sont comprises dans cette catégorie, entre autres, les questions relatives à la politique du personnel de la Confédération, aux structures de l'administration (p. ex. les thématiques liées au modèle dit des quatre cercles), à la stratégie de communication et d'information de l'administration, à la fonction d'état-major de certaines unités ou à des événements particuliers survenus au sein des organes soumis à la haute surveillance des CdG. Les questions liées à la politique de sécurité et à la protection de l'Etat sont, de par le mandat de la DélCdG, également au centre des activités des CdG. Les autres domaines importants pour les CdG lors de cette législature ont été la sécurité sociale et la santé (en particulier les assurances sociales et privées), la justice (les événements particuliers survenus au Tribunal fédéral, des questions liées à la portée de la haute surveillance sur les tribunaux, etc.) et la politique économique (la protection des consommateurs, le soutien aux exportations, la loi sur le marché intérieur, le droit des cartels, etc.).

Figure 4

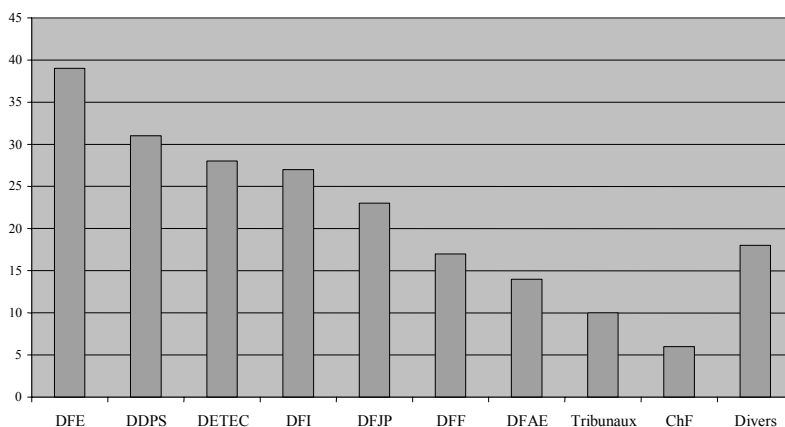
Objets traités par les CdG par domaine politique pendant la législature 1999–2003



Du point de vue des départements (fig. 5), les activités des CdG ont particulièrement touché le Département fédéral de l'économie (DFE) (Expo.01, paiements directs en faveur de l'agriculture, etc.), le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) (projet Onyx, contacts des services de renseignement avec l'Afrique du Sud, etc.), le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) (crise Swissair, sécurité aérienne, inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels, etc.), le Département fédéral de l'intérieur (DFI) (maîtrise des coûts dans le domaine de la l'assurance-maladie, Musée national suisse, Swissmedic, etc.) et le DFJP (taux minimum LPP, pratique en matière de renvois des requérants d'asile, etc.).

Le fait que certains domaines et départements aient davantage été concernés par les activités des CdG que d'autres lors de cette législature est bien naturel. Les CdG doivent tendre vers une répartition équitable de leurs activités à moyen terme; au vu de leurs ressources, quatre années ne suffisent pas à exercer un contrôle homogène de l'administration. Par ailleurs, la distribution équitable de leurs activités n'est pas le seul critère que doivent suivre les CdG dans le choix de leurs thèmes. Dans une certaine mesure, celui-ci est aussi dicté par l'existence de problèmes au sein de l'administration, par le niveau de risques posés par les activités de l'Etat, par l'actualité politique ou par des événements imprévus.

Objets traités par les CdG par autorité pendant la législature 1999–2003



5 Collaboration avec d'autres commissions parlementaires et débats aux conseils

Comme les années précédentes, les CdG et la DélCdG ont poursuivi leur collaboration avec les autres commissions parlementaires.

Pour des raisons évidentes, les contacts ont été très réguliers avec les autres commissions et délégations de contrôle, en particulier les Commissions des finances (CdF), la Délégation des finances (DélFin) ainsi que la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN). La coordination s'est effectuée, d'une part au niveau des secrétariats, et d'autre part entre les présidentes et présidents respectifs. Les secrétariats des CdG et des CdF ont également mis en place, depuis le 1^{er} décembre 2003, un programme informatique spécifique permettant de coordonner les programmes de contrôle des commissions. Les premiers résultats sont encourageants.

Parmi les sujets sur lesquels les commissions de contrôle ont collaboré étroitement, il convient de relever l'enquête sur Swissair, l'exposition nationale (EXPO.01/02) et le projet ProjEff (projet d'amélioration de l'efficacité dans la poursuite pénale à l'échelon fédéral). Ces sujets font l'objet de différentes insertions dans le présent rapport.

En outre, plusieurs dossiers ont été traités par des sous-commissions des CdG et des CdF lors de séances conjointes. C'est le cas notamment des rapports de gestion et des comptes de la RUAG, du Conseil des EPF, de La Poste, des CFF SA et de Swisscom. Le rapport annuel de l'Office fédéral du personnel (OFPER) sur l'application de la loi fédérale sur le personnel fédéral (art. 5, al. 1 de la loi sur le personnel de la Confédération, LPers; RS 172.220.1) a également été traité en commun par les CdG et les CdF.

Pour la DSN, la coordination avec les CdG est assurée par les comptes-rendus que les membres de la DSN font lors de chaque séance plénière des CdG. Les CdG traitent également le rapport annuel de la DSN.

Depuis le 1^{er} décembre 2003, les commissions de contrôle disposent également d'une plate-forme de coordination qui a été instituée formellement par l'art. 54 LParl: la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur). Cette conférence réunit les présidents des CdG, des CdF, de la DélCdG, de la DélFin et de la DSN. Cet organe siège au moins deux fois par an et lorsque la situation l'exige. Il assure la coordination matérielle des programmes et des visites des commissions de contrôle; il statue en cas de conflit de compétences. La CPSur a également une fonction en matière d'évaluation des mesures prises par la Confédération (art. 170 Cst.). Elle peut notamment confier des mandats d'évaluation à l'OPCA, au Contrôle fédéral des finances (CDF) ou à des tiers. Il appartient aussi à la CPSur d'assurer, en collaboration avec le Conseil fédéral, la cohérence des évaluations effectuées sur mandat du Parlement.

Les CdG ont également eu des contacts importants avec d'autres commissions parlementaires sur les objets suivants:

Crise de Swissair: L'aspect hautement politique de la crise de Swissair a incité la CdG-E à intensifier la coordination de son enquête (voir section 11.1) avec les activités d'autres organes parlementaires. Elle a délimité ses investigations par rapport à celles menées par la DélFin dans le domaine des plans sociaux et a veillé à ce que le Conseil national prenne lui aussi connaissance des informations relatives à son enquête. Initialement, le Conseil national voulait instituer, concernant la crise de Swissair, une commission d'enquête parlementaire (CEP). Le 14 mars 2002, il a donné suite à une initiative parlementaire du groupe démocrate-chrétien allant dans ce sens. Toutefois, au cours de la session d'été 2002, il a refusé, lors de la deuxième étape, l'entrée en matière sur l'initiative, rejetant par là même la création d'une CEP. Sa décision a été motivée dans une large mesure par les enquêtes déjà très avancées de la CdG-E, laquelle avait annoncé qu'elle communiquerait les résultats de ses investigations en septembre 2002. En travaillant d'arrache pied, la CdG-E a réussi à respecter ce délai et à achever cette enquête complexe en moins d'une année.

Taux minimal LPP: La problématique du taux d'intérêt minimal dans la prévoyance professionnelle a également été débattue au sein de plusieurs commissions parlementaires et des conseils. La CdG-E s'était déjà penchée sur l'adaptation du taux minimal en 1995, à l'occasion d'une inspection relative à la prévoyance professionnelle. A l'époque, elle avait invité le Conseil fédéral, à présenter, lors de la prochaine révision de la LPP, la manière dont il entendait à l'avenir exercer sa compétence afin d'assurer un examen périodique du taux d'intérêt minimal pour l'avoir de vieillesse. La situation observée en 2002 démontre que le Conseil fédéral a été rattrapé par l'évolution défavorable du taux d'intérêt. En janvier 2003, les CdG ont décidé de mener une enquête relative à la problématique en lien avec la situation concernant le taux d'intérêt minimal. Elles ont pris ainsi en compte deux interventions parlementaires², par le biais desquelles le Conseil national leur avait demandé, lors de la session d'hiver 2002, des investigations correspondantes. Dans son enquête, la CdG-N soulève notamment la question de la répartition des bénéfices dans

² La motion 02.3456 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national et la motion 02.3417 du groupe socialiste ont été transmises sous forme de postulats.

le cadre de la LPP. Dans un souci de coordination avec la révision de la loi sur la surveillance des assurances, la CdG-N a transmis à la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N), en novembre 2003, les premiers résultats intermédiaires de son enquête.

Musée national suisse: Dans le cadre d'un sondage et d'une visite effectuée auprès des services concernés, la CdG-N a procédé à des investigations sur le Musée national suisse (MNS). Celles-ci portaient avant tout sur le contexte de l'actuel processus de changement au sein du MNS et sur les problèmes et défis y afférents (voir section 13.1). En octobre 2003, la CdG-N a informé la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E) de ses constatations et conclusions. Ces informations ont servi à la CSEC-E dans le cadre de l'examen préalable de la nouvelle loi sur le Musée national, par laquelle le Conseil fédéral prévoit de transformer le MNS en une fondation de droit public.

EXPO.01/02 et demandes de création d'une CEP: A fin 2002 et au début 2003, le Bureau du Conseil national a été chargé d'examiner deux initiatives parlementaires déposées par le groupe des Verts et par le groupe de l'Union démocratique du Centre (UDC) (02.451/02.455) et qui demandaient la création d'une CEP en vue d'élucider les raisons pour lesquelles les crédits accordés par la Confédération ont été dépassés. La CdG-N a collaboré à l'établissement du rapport du Bureau du Conseil national en faisant concrètement apparaître les possibilités et les limites de la haute surveillance parlementaire, exercée par les commissions de contrôle, ainsi que celles d'une CEP. De plus, la CdG-N a mis l'accent sur les travaux complets réalisés par la CdG-E sur Expo.01, lesquels travaux se sont traduits, pour Expo.02, par plusieurs exigences. Les initiatives parlementaires ont été rejetées le 23 septembre 2003. Au cours du second semestre 2003, la CdG-E s'est penchée, dans le cadre du suivi de l'inspection qu'elle avait effectuée en 2001, sur les mesures prises par le Conseil fédéral.

Euro Info Centers: Sur mandat de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E), la CdG-E a examiné le fonctionnement de l'Euro Info Centre Suisse (EICS), financé dans une large mesure par la Confédération. La CdG-E a présenté à la CER-E, au printemps 2003, un rapport qui a permis à cette dernière de se prononcer sur le renouvellement du crédit. La CdG-E a constaté que l'Osec, qui exploite l'EICS, a réorganisé ce dernier, parvenant ainsi à le mettre sur la voie du professionnalisme. Par ailleurs, la demande en matière d'informations relatives à l'UE a augmenté durant la période sous revue (1999–2001). La commission s'est également informée sur la collaboration avec les chambres de commerce cantonales. Dans le domaine de la collaboration avec les associations, il lui a semblé qu'un potentiel d'améliorations existait encore de part et d'autre.

L'Osec a su mettre à profit les synergies existant entre son mandat EICS et les autres mandats qui lui sont confiés. C'est pourquoi il s'est avéré difficile pour la CdG-E d'apprécier dans quelle mesure les lacunes d'efficacité constatées en 1999 à l'EICS ont été comblées. A noter toutefois que l'Osec et le seco ont créé les conditions nécessaires pour obtenir une meilleure efficacité. Les informations disponibles confirment que l'EICS est sur la bonne voie. La CdG-E est par ailleurs convaincue que la Suisse a besoin d'un EICS pour permettre aux entreprises, plus particulièrement aux PME, un accès privilégié aux informations concernant l'UE. L'arrêté de l'Assemblée fédérale du 25 septembre 2003 garantit le financement de l'EICS jusqu'à l'an 2005.

Contrôle parlementaire sur les services de renseignement: Le 4 mars 2002, la conseillère nationale Lalive d'Épinay a déposé une initiative parlementaire (02.403) qui demande notamment la création d'un organe parlementaire spécialement chargé de la haute surveillance sur les services de renseignements. La Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N), chargée de l'examen préalable de l'initiative, a requis l'avis de la DélCdG sur la question, car c'est cette dernière qui est en charge actuellement du contrôle des services de renseignement.

Le président de la DélCdG a exposé à la CPS-N et au Conseil national (BO 2003 N 1449) les problèmes qui se posent concrètement dans l'exercice de la haute surveillance sur les services de renseignement. Selon le président de la DélCdG, le contrôle des activités des services secrets n'est pas tant une question de structures ou de lois, mais surtout une affaire de temps et de ressources. Si l'on veut améliorer la surveillance sur les services de renseignements, il convient donc en premier lieu de doter les organes compétents des moyens humains et financiers nécessaires.

Le 23 septembre 2003, le Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative. Le Bureau du Conseil national a chargé la CPS-N d'élaborer, d'ici à l'automne 2005, un texte de loi correspondant. La DélCdG participera aux travaux de détail.

Organisation du service diplomatique et du réseau extérieur: Le 22 août 2002, la CdG-N a publié un important rapport sur l'organisation du service diplomatique et du réseau extérieur (voir section 8.7). Cette publication a suscité un vaste intérêt de la part des Commissions de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) et du Conseil des Etats (CPE-E). Plusieurs membres des CdG sont allés exposer aux CPE les résultats des travaux. Les avis généraux exprimés par les membres des CPE ont été globalement positifs. Les CPE ont rejoint sur de très nombreux points l'analyse faite par la CdG-N.

Le rapport de la CdG-N a également fait l'objet de discussions au Conseil des Etats (BO 2002 E 1160) et au Conseil national (BO 2002 N 2162) en relation avec l'examen de deux interpellations intitulées «Le corps diplomatique. La carte de visite de la Suisse à l'étranger» (02.3447 et 02.3516).

Difficultés de la coordination: Aussi bonne et nécessaire soit-elle, la coordination entre les commissions parlementaires – mise à part celle entre les commissions de contrôle – reste encore assez empirique. Il n'est pas rare en effet que plusieurs commissions examinent des sujets identiques. Il est arrivé plusieurs fois que des conseillers fédéraux et des agents de l'administration fédérale aient été convoqués par différentes commissions pour répondre aux mêmes questions sans qu'ils sachent précisément qui est compétent pour quoi.

A plusieurs reprises, il a fallu aussi constater que des commissions chargées de travaux législatifs abordaient des sujets qui relevaient des CdG.

De tels doubles emplois portent atteinte à la crédibilité, au sérieux et à l'efficacité du travail parlementaire et créent la confusion dans l'administration. Cette situation donne l'impression que le Parlement ne parle pas d'une seule et même voix. Cela génère par ailleurs une charge de travail supplémentaire, tant pour l'administration que pour le Parlement.

En date du 17 avril 2003, la CdG-N est intervenue auprès du Bureau du Conseil national. Dans une lettre datée du 3 juin 2003, le Bureau a invité les présidents et vice-présidents des commissions législatives du Conseil national à respecter scrupuleusement les compétences de leur commission et à améliorer les synergies avec les autres commissions.

III

Thèmes choisis

6

Economie et finances

6.1

Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail

En 2002, la CdG-N a effectué un suivi de l'inspection «Efficacité de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail», réalisée en 1998. Elle a souhaité être informée par le Conseil fédéral et le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) sur l'état de mise en œuvre de ses cinq recommandations. La mauvaise conjoncture économique en 2002/2003 et l'augmentation du travail à temps partiel qui en a résulté ont conféré à ce suivi une importance accrue.

Dans le cadre de son suivi, la CdG-N a pu constater que dans les cantons d'importants progrès ont été réalisés en matière d'harmonisation des procédures d'approbation, notamment grâce à une meilleure information, en particulier sous la forme d'un réseau Intranet accessible à tous les services chargés de l'exécution. La commission salue en outre l'introduction de deux nouveaux outils visant à augmenter l'efficacité de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT): le premier outil est le modèle IRHT-Flex qui prend en compte la flexibilité croissante de l'horaire de travail en entreprise et de son corollaire, le passage de l'horaire de travail hebdomadaire classique à l'horaire de travail annuel. La deuxième nouveauté concerne la prise en considération de la perte de travail de nature conjoncturelle dans des périodes marquées par des fluctuations saisonnières du marché de l'emploi. L'efficacité de ces nouveautés n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation étant donné que l'augmentation des demandes d'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail n'a repris que récemment. La CdG-N a toutefois pu s'assurer que le seco prévoit d'évaluer ces nouveautés. Les résultats de cette évaluation devraient être disponibles en 2004; ils seront alors analysés par la CdG-N. C'est la raison pour laquelle cette dernière a décidé de ne pas encore mettre fin au suivi de son inspection et d'observer avec attention l'évolution de ce domaine.

Il est utile de souligner que le Parlement a approuvé, dans le cadre de la 3^e révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI), deux nouvelles mesures visant à lutter contre les abus concernant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (art. 88, al. 2, 2^{bis}, 2^{ter} et art. 105 LACI), sachant toutefois que ces mesures ne sont entrées en vigueur que le 1^{er} juillet 2003. Depuis l'inspection, l'effectif de l'Inspectorat du seco a été légèrement augmenté. Autant que la commission a pu en juger, les abus sont limités.

Au vu des difficultés économiques actuelles, la CdG-N estime qu'il est capital que le DFE accorde une grande importance à l'IRHT et qu'il veille à ce que cet outil serve au mieux l'objectif visé par la loi. La commission est en outre d'avis qu'il faut accorder une attention particulière aux discriminations de fait subies par les petites entreprises. En raison de leurs ressources limitées, ces dernières connaissent mal les conditions de perception de l'IRHT et craignent les formalités administratives qui y sont liées. Le DFE et les services cantonaux concernés ont ici un rôle important à jouer en matière d'information.

Conformément à l'art. 32 de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS 514.51), les CdG examinent chaque année le rapport du Conseil fédéral sur le détail des exportations de matériel de guerre de l'année précédente. Pour la première fois, l'examen du rapport 2002, effectué au printemps 2003, a été complété, à la demande des CdG, par un rapport du DDPS sur le potentiel Suisse en matière de technologies de désarmement.

Les commissions ont constaté que, depuis des années, les exportations de matériel de guerre représentent une part très faible des exportations globales de la Suisse et qu'aucun renversement de tendance ne se dessine pour l'instant. La mondialisation a pour conséquence que les pays étrangers n'acquièrent plus des systèmes d'armes complets, mais demandent plutôt des pièces détachées ainsi que du savoir-faire. La transformation en Suisse de certains pièces détachées de matériel de guerre est également très prisée, bien qu'elle soit soumise à autorisation. De manière générale, on constate que le nombre des autorisations délivrées dépasse largement celui des exportations effectives.

Les CdG ont pu s'assurer que les services compétents de l'administration fédérale accordent au contrôle des exportations de matériel de guerre l'importance nécessaire, qu'ils font preuve de retenue en matière d'autorisations et que la coordination entre le seco, le DFAE et le DFJP fonctionne bien. Les commissions n'ont pas formulé de critiques concernant l'exercice 2002. Toutefois, certaines parties du rapport peuvent encore être améliorées. La question se pose aussi de savoir si l'information du public sur la pratique en matière d'autorisations ne pourrait pas être plus large, ce qui contribuerait à augmenter la crédibilité de la politique suisse en matière d'exportations de matériel de guerre au sein de l'opinion publique.

Dans le contexte de la guerre en Irak, l'administration fédérale a fourni des explications concernant les exportations suisses de matériel de guerre réalisées en 2003 vers les parties belligérantes. Les CdG se sont informées de la décision du Conseil fédéral du 20 mars 2003 et des différentes pratiques d'exportation qui en résultent en fonction de la catégorie du fournisseur ainsi que du nouveau mécanisme de contrôle mis en place. L'objectif poursuivi consistait à ne pas exporter de matériel de guerre susceptible d'être utilisé dans le cadre de la guerre en Irak. Cette pratique ne stoppait pas entièrement toute exportation de matériel de guerre vers les parties belligérantes puisque des pièces détachées d'avion, par exemple, dont il était avéré qu'elles ne seraient pas utilisées lors de ce conflit, pouvaient être livrées aux Etats-Unis. L'opposition qui en a résulté entre la politique de neutralité, les intérêts économiques et une capacité industrielle adaptée aux besoins de la défense de la Suisse a été discutée avec les représentants de l'administration fédérale. Les commissions ont décidé d'approfondir cette question, qui était également d'ordre politique, avec les représentants du Conseil fédéral compétents, lors de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral (voir ch. 16.1).

Par le passé, les deux commissions se sont penchées à plusieurs reprises sur la question de savoir si le savoir-faire de la Suisse en matière de technologies d'armement ne devrait pas être davantage utilisé dans le domaine du désarmement, ce qui permettrait en outre de sauvegarder des emplois. Selon le rapport établi par le DDPS sur ce sujet, il n'existe pas en Suisse de savoir-faire couvrant tout le domaine

du désarmement. Cependant, la Suisse se distingue d'ores et déjà dans certaines niches technologiques (le déminage par ex.) Il s'agit donc de préserver le savoir-faire existant et d'occuper d'autres niches dans ce domaine.

6.3 Rôle de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods

A l'occasion du dixième anniversaire de l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, la CdG-E a décidé d'étudier la manière avec laquelle les différentes autorités fédérales concernées travaillaient et se coordonnaient pour donner une cohérence à la politique suisse qui découle du statut de pays membre. La commission s'est également penchée sur les avantages que tire la Suisse de sa participation aux institutions de Bretton Woods. Elle s'est appuyée sur l'étude réalisée, à sa demande, par l'OPCA (voir annexe 1) et sur le rapport des experts externes pour formuler les constatations que contient son rapport publié le 14 octobre 2003.

La CdG-E a constaté que la participation de la Suisse est basée sur des objectifs relativement généraux en matière d'adhésion, lesquels font certes apparaître des efforts en termes de cohérence, mais ne peuvent toutefois empêcher concrètement certains conflits d'objectifs. Les principaux services responsables de l'exécution – l'Administration fédérale des finances (AFF) et la Banque nationale suisse (BNS) pour le Fonds monétaire international (FMI), le seco et la DDC pour le Groupe de la Banque mondiale – disposent, pour la mise en œuvre de ces objectifs, d'une marge de manœuvre non négligeable. Dans ces conditions, les règles en matière de compétences et de procédure revêtent une importante capitale pour assurer une mise en œuvre cohérente de la politique de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods.

Dans le domaine du FMI, une convention passée dès l'année de l'adhésion entre l'AFF et la BNS a permis dès le début de répartir clairement les tâches et les compétences, ce qui s'est avéré concluant. La CdG-E a constaté, en ce qui concerne le domaine de la Banque mondiale, une répartition des tâches et des compétences relativement complexe, en particulier entre le seco et la DDC. Cette répartition a fait l'objet de remaniements au fil du temps, mais elle n'est pas entièrement satisfaisante. Il existe encore certaines zones d'ombre que les différents mécanismes de coordination ne parviennent pas à dissiper. La CdG-E considère opaques les structures complexes en matière de compétences et y voit un besoin d'optimisation, ce dont elle a fait part au Conseil fédéral.

Le recouplement des activités du FMI et de la Banque mondiale étant de plus en plus fréquent, la CdG-E a invité le Conseil fédéral à prendre des mesures d'ordre organisationnel et à définir des objectifs stratégiques afin que la Suisse élabore des positions équilibrées. Il convient, dans le domaine du FMI, de donner davantage de poids aux principes de la coopération suisse au développement.

L'inspection de la CdG-E a permis de constater que c'est en particulier le fait d'être à la tête d'un groupe de vote et, partant, d'occuper un siège au sein des conseils d'administration des institutions de Bretton Woods qui permet à la Suisse d'exercer une certaine influence sur les activités des deux institutions. Les facteurs de succès identifiés sont les suivants: la défense d'une position claire et crédible, l'expérience de longue date concernant le domaine spécifique traité, l'aptitude à former des

alliances et le timing choisi. La CdG-E est d'avis qu'il faut continuer d'accorder une importance particulière au fait que la Suisse puisse rester à la tête d'un groupe de vote et à ces facteurs de succès. La commission estime en outre que les possibilités d'influence doivent encore être optimisées.

La CdG-E a jugé insatisfaisantes les données qui ont été mises à sa disposition concernant les paiements versés par la Suisse aux institutions de Bretton Woods. Il manque en particulier un aperçu, sous l'angle institutionnel, de tous les paiements effectués. Il faudrait à ce titre que tous les services concernés, en particulier dans le domaine de la Banque mondiale, puissent relever et présenter ces données en permanence. La CdG-E déplore également l'absence d'une dimension institutionnelle dans le domaine de l'information et du reporting relatif aux activités de la Suisse en général et à celles des différents services en particulier. Il conviendrait de prendre des mesures en vue d'accroître la transparence de ces activités, de sorte que le Parlement et le public intéressé puissent s'informer facilement et rapidement des activités, des services concernés et des paiements versés en tant que pays membre des institutions de Bretton Woods.

En conclusion, on retiendra que l'exécution fonctionne bien dans ce domaine, même si certaines améliorations sont encore souhaitables. Les attentes qu'avait formulées le Conseil fédéral vis-à-vis de l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods ont été remplies dans une large mesure. Bien que les avantages que tire la Suisse de son statut de pays membre ne puissent être précisément quantifiés, ils existent bel et bien. La CdG-E considère comme positif le bilan des dix années d'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods.

6.4 Blanchiment d'argent

En juin 2001, après des examens poussés, la CdG-N a pu achever par un rapport son inspection sur les problèmes liés à l'exécution de la loi sur le blanchiment d'argent (FF 2001 6031). Les constatations de la commission se sont traduites par onze recommandations à l'intention du Conseil fédéral, lesquelles concernaient notamment les problèmes importants rencontrés par l'ancienne Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (Autorité de contrôle). En 2003, la commission a procédé à l'habituel suivi relatif à l'état de mise en œuvre des recommandations qu'elle avait formulées. Pour cela, elle a effectué une visite auprès de l'Autorité de contrôle et a entendu le secrétaire général du DFF ainsi que des représentants du forum des organismes d'autorégulation. La CdG-N a fait part de ses constatations au chef du DFF.

La CdG-N a constaté que, depuis la fin de l'inspection, d'importants efforts ont été déployés au sein de l'administration fédérale permettant la réalisation de plusieurs points. L'exécution de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA) a considérablement progressé et ses effets ont eu une large portée, également dans la pratique. Les problèmes importants liés à l'Autorité de contrôle font désormais partie du passé. L'Autorité de contrôle est devenue un organe d'exécution dont les rouages fonctionnent bien. Toutefois, les investigations de la CdG-N ont également mis à jour un besoin d'action dans certains domaines. Les constatations du suivi sont brièvement esquissées ci-après.

- *Fluctuations du personnel et savoir-faire de l'Autorité de contrôle:* Au cours de son inspection réalisée en 2001, la CdG-N avait constaté que l'acquisition et le maintien d'un savoir-faire en matière d'exécution de la LBA étaient d'importance capitale au sein de l'Autorité de contrôle (recommandation n° 1 de l'inspection de 2001). Par la suite, l'Autorité de contrôle a été promue au rang de division, son effectif a été augmenté et un échelon de cadres moyens a été instauré. Grâce à la création de ces postes, il y a maintenant plus de deux ans, l'Autorité de contrôle a acquis un savoir-faire précieux. Or, au cours de son suivi, la commission a constaté avec inquiétude que l'Autorité de contrôle affiche un taux de fluctuation du personnel élevé. Ce dernier conduit, au fil du temps, à une perte de savoir-faire et il influe négativement sur les relations avec les autres acteurs de l'exécution de la LBA. C'est pourquoi la CdG-N a demandé au DFF de rechercher l'origine de ce taux élevé de fluctuation et de prendre les mesures adéquates pour le réduire.
- *Echange d'informations:* Tant l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent que les organismes d'autorégulation apportent, dans leur domaine de compétences, d'importantes contributions à la mise en œuvre de la loi sur le blanchiment d'argent. La commission est d'avis que l'effet de leurs activités dépend dans une large mesure du bon fonctionnement de l'échange d'informations entre l'Autorité de contrôle et les organismes d'autorégulation. Il convient à ce titre d'exploiter toutes les synergies possibles tout en sauvegardant l'indépendance de l'Autorité de contrôle. En raison de la situation juridique actuelle, des informations ne peuvent être échangées que de manière limitée. A la veille de la révision de la loi sur le blanchiment d'argent, les départements compétents devront accorder une attention particulière à cet aspect.
- *Surveillance des marchés axée sur les risques/domaine d'assujettissement:* La CdG-N considère comme essentiel le fait que, lors de l'affectation des ressources de l'Autorité de contrôle, une importance suffisante soit accordée à l'activité de contrôle et que celle-ci soit axée sur les risques. Dans le contexte d'une lutte contre le blanchiment d'argent adaptée aux risques, la commission s'est posé également la question de savoir si le champ d'application de la LBA est suffisamment large. Par conséquent, elle a demandé au département d'examiner, dans le cadre de la révision de la loi sur le blanchiment d'argent, la question de l'assujettissement à la LBA des négociants en matières premières, du marché de l'art et éventuellement d'autres branches à risques.
- *Mesures de sanction de l'Autorité de contrôle:* Lors de la visite qu'elle a effectuée auprès de l'Autorité de contrôle, la CdG-N a relevé que les possibilités de sanction dont dispose actuellement l'Autorité de contrôle ne sont pas très différenciées ce qui pourrait se révéler insuffisant à plus long terme. Cette lacune devra également être discutée dans le cadre de la révision de la loi sur le blanchiment d'argent.
- *Double fonction de l'Autorité de contrôle:* Au cours du suivi, la commission s'est également penchée sur la double fonction de l'Autorité de contrôle: celle-ci représente un organisme d'autorégulation par rapport aux intermédiaires financiers qui lui sont directement subordonnés et elle est l'autorité de surveillance des organismes d'autorégulation. La CdG-N est d'avis que cette double fonction peut créer des situations difficiles, en particulier lors-

que les organismes d'autorégulation ou les intermédiaires financiers exercent l'autorité de contrôle. C'est pourquoi la commission considère que le département devrait se pencher sur ce double rôle. Il faut assurer aussi que les intermédiaires financiers subordonnés à l'Autorité de contrôle et les intermédiaires financiers soumis aux organismes d'autorégulation soit traités de manière identique.

- *Instance de recours indépendante*: La commission a pu constater que la situation concernant les recours contre des décisions de l'Autorité de contrôle s'est normalisée depuis l'inspection. Il en va de même pour les relations entre le service juridique du DFF/AFF et l'Autorité de contrôle. Au vu de cette amélioration et de la prochaine instauration du Tribunal administratif fédéral, la commission ne considère plus comme impérative la création d'une instance de recours indépendante; elle attend donc la mise en service du Tribunal administratif fédéral à la date fixée.

La CdG-N continuera, dans l'exercice de ses activités régulières de haute surveillance, de suivre avec attention l'exécution de la LBA. A l'occasion de la révision de la LBA, la commission communiquera éventuellement ses observations à la commission législative compétente.

6.5 Commission fédérale des banques

Outre l'examen annuel du rapport de gestion de la Commission fédérale des banques (CFB) qu'effectuent les CdG, la CdG-N a souhaité en novembre 2002, en raison de différents événements survenus dans le domaine bancaire et boursier (baisse de la bourse, situation difficile pour certaines banques durant cette période), être informée par des représentants de la CFB et de son secrétariat sur le monitoring effectué par la CFB, sur les problèmes et risques qu'elle a identifiés et sur sa gestion des risques. La CdG-N s'est plus particulièrement penchée sur le système de contrôle et de responsabilité du secteur bancaire, qui comporte quatre niveaux (révision interne, révision externe, conseil d'administration, CFB). Des exemples tels que celui de la Banque cantonale vaudoise ont permis d'exposer les possibles problèmes de ce système de contrôle et de montrer concrètement comment des banques qui se trouvent dans une situation difficile bénéficient d'un suivi et d'une surveillance étroite de la part de la CFB. Une fois de plus, il s'est avéré que la révision externe occupe une position clé dans ce système. Toutefois, le nombre de sociétés spécialisées dans la révision bancaire est très faible sur le marché suisse et, partant, le jeu de la concurrence n'est que limité. En raison des événements négatifs survenus, la CFB a décidé de créer, au sein de son secrétariat, une unité chargée de contrôler systématiquement le travail de la révision externe. Elle suit en cela une recommandation du FMI. La CFB a en outre annoncé son intention de renforcer les règles en matière de révision et d'introduire un système de deuxième révisions effectuées régulièrement. Il faut toutefois souligner que les rapports de révision ne constituent qu'une partie du système de contrôle de la CFB. Ce dernier comprend également divers autres instruments tels que le devoir d'information des banques dans certains cas ainsi que des entretiens de la CFB avec le conseil d'administration et la direction des banques.

Une part importante de cette séance a été consacrée aux flux d'informations en général et à ceux qui concernent des événements importants. Le président de la CFB informe régulièrement le chef du DFF qui, éventuellement, informe le Conseil fédéral. L'échange d'informations avec la BNS est lui aussi important.

7 Justice

7.1 Haute surveillance sur la justice

En janvier 2001, dans la perspective de la révision totale de l'organisation judiciaire et eu égard aux diverses réorganisations touchant les autorités judiciaires en Suisse comme à l'étranger, les CdG ont décidé de se pencher sur certaines questions fondamentales relatives à la haute surveillance parlementaire sur la justice. Sur la base de recherches de l'OPCA, d'auditions d'experts et d'entretiens avec des représentants des tribunaux fédéraux, les CdG ont examiné leur propre activité de surveillance afin d'étudier les lacunes, les possibilités d'amélioration et le besoin d'action dans ce domaine. Les résultats de cet examen sont contenus dans le rapport de la CdG-E du 28 juin 2002 (FF 2002 7077).

Au cours des années, la pratique des CdG en matière de surveillance sur la justice s'est bien développée et son usage s'est établi. La portée de la haute surveillance a certes occasionnellement fait l'objet d'interprétations différentes de la part du Tribunal fédéral et des CdG. Aujourd'hui pourtant, la pratique des CdG coïncide avec la conception élargie de la haute surveillance telle qu'elle est décrite dans la littérature spécialisée. Soulignons toutefois que, durant toutes ces années, les CdG ont eu maintes fois l'occasion de constater que la portée de la haute surveillance ne peut pas être définie une fois pour toutes et qu'il est, au contraire, nécessaire de la déterminer au cas par cas. Les CdG font régulièrement état de leurs activités de contrôle dans le domaine des tribunaux fédéraux, notamment dans le cadre de leurs rapports annuels publiés dans la Feuille fédérale.

Les CdG se rendent aux tribunaux une fois par an pour en examiner les rapports de gestion; lors de ces visites, d'autres points ayant trait au tribunal concerné sont également traités. En analysant les procès-verbaux des séances des douze dernières années, les CdG ont pu constater que de nombreuses questions ont été abordées lors de ces rencontres. Cela a abouti souvent à des recommandations voire à des exigences de la part des CdG. Les questions sur le rapport de gestion concernent généralement la statistique de liquidation des affaires, les délibérations en séance publique, la durée des procédures ou les affaires en suspens. Au début des années 80 comme au milieu des années 90, les CdG ont à plusieurs reprises exigé une amélioration du rapport de gestion et la mise en place de certaines statistiques (nombre d'affaires closes par juge, évolution de la performance moyenne des collaborateurs juridiques, nombre d'affaires closes par des juges suppléants, etc.). L'organisation du tribunal, son efficacité, les performances insuffisantes des juges suppléants, l'informatique ainsi que l'accélération de la publication des arrêts sont des sujets qui ont également été discutés lors de l'examen des rapports de gestion. Les mesures exigées par les CdG ont porté sur des domaines très variés de la gestion administrative des tribunaux. Ainsi, en 1991, elles ont demandé entre autres l'élaboration d'une directive sur la pratique en matière d'émoluments ainsi que la présentation d'un rapport sur l'informatique de gestion. En 1992, les commissions ont exigé la rédaction d'un rapport complémentaire concernant les expériences faites avec les collaborateurs

personnels ainsi que l'élaboration de directives internes aux différentes chambres en matière d'émoluments. Les CdG évoquent également avec les tribunaux les problèmes de jurisprudence qui se posent (par exemple, un arrêt de 1999 concernant une indemnisation pour un montant de 100 000 francs) ainsi que l'éventuel besoin de légiférer à la suite de certains arrêts (par exemple, en 1999, lors de cas de rigueur en matière de retrait de permis ou lorsqu'il était question de compléter la loi sur la nationalité par une norme pénale). En raison de la séparation des pouvoirs, les CdG ne portent pas d'appréciation sur un jugement d'espèce rendu par les tribunaux fédéraux. Elles suivent toutefois l'évolution des tendances de la jurisprudence et, à l'occasion, en discutent avec le Tribunal fédéral afin de mettre au jour d'éventuels dysfonctionnements ou des lacunes dans la législation. La constatation d'insuffisances dans l'exécution de la législation conduit parfois aussi les CdG à effectuer des examens approfondis.

Dans leur souci d'avoir une image aussi complète que possible du travail des tribunaux, les CdG ont toujours cherché des indications concernant des problèmes très divers: l'archivage des arrêts et leur publication sur Internet, l'accréditation de journalistes, l'âge de départ à la retraite des juges fédéraux ou encore la collaboration entre le Tribunal fédéral à Lausanne et le Tribunal fédéral des assurances à Lucerne. En outre, les CdG traitent régulièrement les requêtes déposées à l'autorité de surveillance contre les tribunaux de la Confédération pour déni de justice formel, retard injustifié ou violation de principes fondamentaux de la procédure. De ce fait, les commissions obtiennent des informations supplémentaires sur le travail des tribunaux, en particulier en ce qui concerne des questions problématiques du droit de procédure.

L'analyse que les CdG ont fait de leur propre pratique en matière de haute surveillance sur le Tribunal fédéral et sur le Tribunal fédéral des assurances a montré que les commissions exercent une surveillance étendue. Ces dernières font appel à l'ensemble de leurs pouvoirs lors de l'examen des rapports de gestion des tribunaux fédéraux tout en respectant scrupuleusement l'indépendance judiciaire inscrite dans la Constitution fédérale.

Se fondant sur leur analyse, les CdG ont reconnu qu'il était encore possible de développer la haute surveillance sur les tribunaux, tout en soulignant que l'approche actuelle avait largement fait ses preuves. Telle qu'elle est exercée aujourd'hui, la haute surveillance permet de se rendre compte des problèmes qui entravent le bon fonctionnement de la justice et, le cas échéant, de prendre les mesures qui s'imposent. Les commissions sont toutefois conscientes qu'il est encore possible d'intensifier la surveillance. A l'avenir, il faudra notamment effectuer des contrôles approfondis dans certains domaines (organisation, personnel, informatique, orientation vers la clientèle, etc.). C'est pourquoi les CdG prévoient, dans le cadre de leurs programmes annuels, de consacrer plus d'attention aux divers aspects de la justice. Par ailleurs, les commissions se sont toujours engagées pour plus de transparence sur le travail effectué par les tribunaux, notamment en demandant à ces derniers d'ajouter des données supplémentaires dans leurs rapports de gestion. Elles attachent beaucoup d'importance à la gestion moderne des tribunaux, à une bonne organisation de la surveillance ainsi qu'à une grande transparence dans le domaine de la marche des affaires, ces aspects étant une condition nécessaire à une haute surveillance efficace.

En raison des expériences qu'elle avait faites jusqu'ici et des résultats de son analyse, la CdG-E s'est opposée, lors de la session d'hiver 2002 du Conseil des Etats, à la création d'un nouvel organe pour exercer la haute surveillance sur les tribunaux fédéraux de première instance. Une proposition de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E) qui entendait confier l'exercice de la haute surveillance à la Commission judiciaire, chargée en outre de la préparation de l'élection des juges, n'a pas obtenu la majorité au sein du Conseil des Etats. Pour la CdG-E cette décision est cohérente, car de seule la préparation de l'élection des juges nécessitait des mesures de réforme. La création du nouveau Tribunal pénal fédéral et du nouveau Tribunal administratif fédéral ne justifiait pas en revanche de modifications de l'actuel modèle de haute surveillance sur les tribunaux. La CdG-E estime que la pratique actuelle en matière de haute surveillance sur les tribunaux présente différents atouts, dont la réunion dans un seul et même organe des activités de contrôle sur le Conseil fédéral, sur l'administration fédérale et sur les tribunaux fédéraux. Cette réunion permet d'assurer l'indépendance, l'unité et la cohérence du contrôle parlementaire ainsi que de mettre à profit des synergies. Il va sans dire que les avantages du système actuel se déploieront également dans le cadre de la haute surveillance sur les tribunaux fédéraux de première instance.

7.2 Inspection de la Cour de cassation du Tribunal fédéral

Le 11 février 2003, le Tribunal fédéral de Lausanne était le théâtre d'un incident qui a fait sensation au cours des jours suivants. Selon les comptes-rendus des médias, le juge fédéral Martin Schubarth a craché en direction de Markus Felber, un correspondant de la Neue Zürcher Zeitung (NZZ) et a atteint un greffier qui discutait avec celui-ci dans le hall d'entrée du Tribunal de Mon-Repos. Dans les jours qui ont suivi, il a également été question d'irrégularités de procédure et, partant, de manipulations de jugements qui auraient eu lieu à la Cour de cassation pénale – une section du Tribunal fédéral – sous la présidence de Martin Schubarth.

Le 19 février 2003, le Tribunal fédéral confirmait l'«incident du crachat» et condamnait fermement le geste du juge fédéral Martin Schubarth dans un communiqué de presse. Le Tribunal fédéral décidait en outre de priver définitivement le juge Schubarth du droit d'exercer ses fonctions jurisprudentielles avec effet immédiat et l'invitait à démissionner. Le juge fédéral Martin Schubarth n'a cependant pas tenu compte de cet appel. Selon lui, cet événement serait lié non seulement à son état de santé du moment et aux effets d'un médicament qui lui était prescrit, mais également aux intrigues qui ont été menées à son encontre avant sa réélection en décembre 2002.

Le 5 mars 2003, les CdG décidaient de faire la lumière sur l'incident du crachat ainsi que sur les prétendues irrégularités et le climat de travail à la Cour de cassation pénale. Pour ce faire, elles ont constitué un groupe de travail commun (groupe de travail «Tribunal fédéral») qui a été chargé de mener cette enquête à bien.

Le samedi 4 octobre 2003, après avoir pris acte du projet de rapport du groupe de travail «Tribunal fédéral» et deux jours avant l'adoption de ce dernier par les deux CdG, le juge fédéral Martin Schubarth remettait sa démission pour le 30 juin 2004. Il publia des parties du projet de rapport, confidentiel, et accusa le groupe de travail «Tribunal fédéral» de ne pas l'avoir auditionné comme il se doit, de l'avoir soumis à

des pressions politiques et d'avoir mené une procédure indigne d'un Etat de droit. Les CdG ont rejeté ces accusations jugées infondées. Etant donné que les autorités et les titulaires de poste qui sont subordonnés à la haute surveillance sont soumis au secret de fonction, les CdG ont dû constater que non seulement le juge fédéral Martin Schubarth, en se comportant de la sorte, avait violé le secret de fonction, mais qu'il n'avait en outre pas respecté la compétence du Parlement, pouvoir suprême de la Confédération et autorité de haute surveillance.

Les résultats des investigations du groupe de travail ont conduit les CdG à formuler dans leur rapport du 6 octobre 2003 les constatations et conclusions suivants:

L'examen de l'incident du crachat a permis d'établir que, le matin du 11 février 2003, le juge fédéral Martin Schubarth a perdu la maîtrise de soi dans l'entrée du Tribunal fédéral, qu'il a craché en direction d'un journaliste qu'il détestait, atteignant un greffier par mégarde, avant de s'éloigner sans mot dire. Les critiques de la presse et les incidents qui ont précédé sa réélection ont profondément touché le juge fédéral Martin Schubarth. Cela étant, ils ne sauraient en aucun cas justifier un tel acte. Le matin de l'incident, le juge fédéral Martin Schubarth souffrait de problèmes de santé qui peuvent avoir contribué à la réaction disproportionnée qu'il a eue; il n'y a toutefois pas lieu d'admettre à sa décharge que sa capacité de discernement ait pu s'en trouver réduite.

Les CdG sont parvenues à la conclusion que, avec l'incident du crachat, Martin Schubarth s'est rendu coupable d'une grave transgression des convenances, incompatible avec le statut de juge fédéral. Ce faisant, il a durablement troublé la confiance des justiciables. Et cela demeure vrai, même en faisant preuve d'une certaine compréhension pour la situation de crise personnelle dans laquelle le juge Schubarth pouvait se trouver au moment des faits. Le fait de permettre au juge Schubarth de reprendre ses tâches jurisprudentielles exposerait le Tribunal fédéral à une forte pression car la crédibilité de l'institution s'en trouverait réduite et la paix des relations juridiques en souffrirait. L'Etat de droit ne saurait courir un tel risque. Les CdG ont par conséquent estimé que le juge fédéral Martin Schubarth devait démissionner.

Dans ces conditions, les CdG ont considéré inacceptable le fait que le juge fédéral Martin Schubarth ne veuille pas quitter ses fonctions avant le 30 juin 2004. Elles étaient résolument d'avis que, dans l'intérêt de la justice et de l'image de cette dernière, le juge fédéral Martin Schubarth devait démissionner immédiatement et tirer ainsi la conséquence depuis longtemps attendue de l'incident du crachat survenu le 11 février 2003.

Pour le cas où le juge fédéral Martin Schubarth n'aurait toujours pas donné sa démission à la fin de l'année 2003, les CdG suggérèrent à la Commission judiciaire des Chambres fédérales d'examiner dans quelle mesure il serait juridiquement possible que l'entrée en fonction du successeur du juge Schubarth, élu durant la session d'hiver, ait lieu avant que ce dernier n'ait quitté son poste. En ultime recours, la révocation de Martin Schubarth sous forme d'arrêté fédéral soumis à référendum pouvait être envisagée.

Lors de *l'examen des prétendues irrégularités* à la Cour de cassation pénale, les CdG ont constaté que dans une affaire, le juge fédéral Martin Schubarth a, en tant que président de la Cour de cassation pénale, de toute évidence ignoré l'avis de l'un de ses collègues et a, sur le formulaire d'accompagnement du dossier, déclaré le jugement rendu à l'unanimité alors qu'il n'a été rendu qu'à la majorité, transgressant

ainsi les dispositions relatives à la procédure par voie de circulation et à l'audience en délibération. Un déroulement correct de la procédure n'aurait toutefois pas modifié le résultat. Les CdG sont d'avis que le juge fédéral Martin Schubarth a ainsi violé ses devoirs de fonction. En tant que magistrat, ce dernier n'est toutefois soumis à aucune autorité disciplinaire. Dans cette mesure, les constatations des CdG demeurent sans effet pour le juge fédéral Schubarth. Le Ministère public de la Confédération a la compétence de décider si la violation aux devoirs de fonction constatée par les CdG relève ou non du droit pénal.

Dans d'autres cas, les CdG ont constaté que, lorsqu'il était président de section, le juge fédéral Schubarth a parfois agi de manière autoritaire et sans respecter le principe de la collégialité. Il a utilisé très largement la marge de manœuvre dont il disposait en tant que président de cour, allant parfois jusqu'à outrepasser les limites imposées par la procédure, notamment dans le but de faire prévaloir son opinion. Ces traits du caractère de Martin Schubarth ont provoqué de grandes tensions au sein du collège des juges de la Cour de cassation pénale. Ils ne donnent cependant pas lieu de croire que certains jugements du Tribunal fédéral auraient pu être discutables, voire indéfendables.

Les CdG n'ont toutefois constaté aucune manipulation de jugement dans le sens qu'aucune décision (dispositif) différente de celle qui avait été prise par le collège de juges n'a été communiquée aux parties. Après avoir effectué l'analyse des processus de la Cour de cassation pénale, les CdG sont parvenues à la conclusion que, dans la pratique, il n'était guère possible de manipuler un jugement, c'est-à-dire de fausser son dispositif. Le président de la cour mis à part, les juges n'ont aucune possibilité de procéder à une telle manipulation. Quant au président, il peut certes exercer une plus grande influence sur la procédure. En décidant de manipuler un jugement, il prendrait cependant un risque considérable de se faire découvrir.

Les CdG sont parvenues à la conclusion que, d'une manière générale, il n'y avait pas lieu de remettre en cause ni la qualité de la jurisprudence, ni la crédibilité ou la conformité des jugements de la Cour de cassation pénale durant la présidence du juge fédéral Martin Schubarth.

L'examen a montré que, sous la présidence du juge fédéral Martin Schubarth, le *climat de travail* a, d'une part, souffert de sa gestion autoritaire et, d'autre part, été imprégné de sa personnalité. Martin Schubarth a été décrit comme une personne intelligente, très cultivée, mais présentant des traits de caractère autoritaires, élitaires et égocentriques. Le climat de travail de la Cour de cassation pénale a en outre tout particulièrement souffert du désaccord entre le juge fédéral Martin Schubarth et l'un de ses collègues de la Cour de cassation pénale.

Les problèmes qui ont eu la Cour de cassation pénale pour cadre étaient complexes et ont influencé le climat de travail de longues années durant. Avec le temps, la situation est devenue inextricable, au point que les juges de la Cour de cassation pénale ne sont plus parvenus à en venir à bout eux-mêmes. Avec le recul, il faut constater que le président du Tribunal fédéral est intervenu très tard. Il faut cependant également relever que les parties n'ont pas non plus fait appel à lui. Lorsque la discussion a enfin pu avoir lieu sous sa férule, la marge de manœuvre était très limitée. La solution finalement adoptée n'a calmé la situation qu'en apparence. Elle n'a aucunement permis de résoudre le conflit, qui opposait le juge fédéral Schubarth à l'un de ses collègues, et qui fut encore aggravé par le fait que ce dernier contacta un parlementaire socialiste avant la réélection des juges de décembre 2002.

La résolution des conflits à la Cour de cassation pénale s'est avérée très problématique. Cette situation est en partie due au caractère difficile du juge fédéral Martin Schubarth. De plus, les structures institutionnelles du Tribunal fédéral qui est constitué de 30 juges jouissant en principe des mêmes droits, peuvent également contribuer à de tels conflits entre juges. Il convient donc d'examiner s'il ne serait pas opportun de renforcer les structures hiérarchiques au sein des tribunaux, d'instituer certains mécanismes de surveillance et de mettre en place des mécanismes destinés à la résolution interne des conflits.

Au cours de leur enquête, les CdG ont également fait un certain nombre de constatations relatives à la procédure par voie de circulation, à la procédure d'audience en délibération ainsi qu'à l'attribution des rapporteurs et à la composition des cours. Ces constatations ont amené les CdG à adresser des recommandations à l'attention du Tribunal fédéral.

Après la publication du rapport des CdG et suite à des entretiens avec le président de la Commission judiciaire des Chambres fédérales, le juge fédéral Martin Schubarth s'est finalement déclaré prêt à déposer sa démission pour la fin janvier 2004 au plus tard, dans l'intérêt de la justice.

Le Tribunal fédéral prendra position sur les recommandations des CdG d'ici fin février 2004.

7.3 Mise en place des nouveaux tribunaux fédéraux de première instance

La révision totale de la loi fédérale d'organisation judiciaire, actuellement en cours d'examen au Parlement, prévoit l'instauration de deux nouveaux tribunaux fédéraux, le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral. Dans son message concernant les sièges des deux tribunaux, le Conseil fédéral proposait de faire siéger le Tribunal pénal fédéral à Fribourg et le Tribunal administratif fédéral à Aarau. Le 21 juin 2002, le Parlement a décidé que le Tribunal pénal fédéral serait sis à Bellinzone et le Tribunal administratif fédéral à Saint-Gall. A la même occasion, il a habilité le Conseil fédéral à conclure avec les cantons du Tessin et de Saint-Gall une convention relative à leur participation financière aux coûts découlant de l'établissement des deux tribunaux. Lors des discussions, en mai 2003, avec la cheffe du DFJP sur le rapport de gestion du Conseil fédéral (voir ci-après ch. 16.2.1), les CdG ont constaté des divergences de vue entre la Confédération et les deux cantons concernant la participation financière de ces derniers. Lors des négociations, les deux cantons ont en particulier mis l'accent sur le fait que la Confédération n'était pas habilitée à exiger de leur part une contribution à la construction des bâtiments qui allaient abriter les nouveaux tribunaux.

Lorsque le Conseil national a examiné en juin 2003 le rapport de gestion du Conseil fédéral, la présidente de la CdG-N, la conseillère nationale Brigitta M. Gadiet, a souligné qu'il fallait exiger des cantons du Tessin et de Saint-Gall, choisis par le Parlement, le respect des mêmes obligations que celles qu'avait auparavant définies le Conseil fédéral avec les cantons de Fribourg et d'Argovie. La présidente de la CdG-N a précisé que, certes, aucune convention écrite n'avait été conclue avec les nouveaux cantons retenus, mais que, durant les débats parlementaires, la cheffe du DFJP, la conseillère fédérale Ruth Metzler n'avait eu de cesse de rappeler que le

Conseil fédéral partait du principe que ces participations financières seraient assurées. Ces propos n'avaient été infirmés ni lors des débats au sein du conseil ni de la part des gouvernements concernés. Par conséquent, lors du choix du siège, le Parlement s'est toujours appuyé sur les règles de la bonne foi, selon lesquelles la même participation aux coûts serait assurée, quel que soit le site retenu. Aujourd'hui, aucun motif ne justifie l'abandon de ces règles. La CdG-N suivra donc cette affaire avec attention et, si nécessaire, elle saisira à nouveau le conseil.

L'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral a été suivi d'une correspondance entre la cheffe du DFJP, les CdG, le département de justice et police du canton de Saint-Gall et la Commission judiciaire des Chambres fédérales. Cette dernière a elle aussi insisté pour qu'un accord concernant la participation financière des cantons soit trouvé le plus rapidement possible, de sorte que les choses soient suffisamment clarifiées lorsque l'Assemblée fédérale élit les membres du Tribunal pénal fédéral lors de sa session d'automne 2003. Dans un courrier daté du 9 septembre 2003, la conseillère d'Etat Karin Keller-Sutter, cheffe du département de justice et police du canton de Saint-Gall, a assuré que son canton était prêt à participer dans une mesure équitable aux coûts d'édification du Tribunal administratif fédéral. Elle y précise que, si jusqu'à présent aucune convention n'a pu être conclue, cela est uniquement dû au fait qu'avant le choix définitif du terrain et la présentation d'une définition du projet de la part du canton de Saint-Gall, il n'était pas possible d'avancer un chiffre concernant le taux de participation financière du canton. Enfin, l'élue indique que le canton de Saint-Gall sera un partenaire de négociation loyal pour la Confédération.

Les négociations menées à la fin de l'automne 2003 entre la Confédération et les cantons concernés n'ont pas débouché sur une convention définitive, mais elles ont permis un rapprochement des positions. Désormais, les sites sont connus: il s'agit du quartier Chrüzacker à Saint-Gall et de la Viale Stefano Franscini à Bellinzzone. Dans la ville tessinoise, deux bâtiments existants seront aménagés, tandis qu'il est prévu de construire un bâtiment neuf à Saint-Gall. Le 23 juin 2003, la Confédération a signé une convention avec le canton du Tessin sur la répartition des coûts en lien avec l'installation provisoire du Tribunal pénal fédéral, lequel sera mis en service le 1^{er} avril 2004. Le Tribunal administratif fédéral n'entrera probablement en fonction qu'en 2007.

7.4 Mise en œuvre du projet d'efficacité

La CdG-N suit, en collaboration avec la DélFin, les travaux de mise en œuvre du projet dit d'efficacité (ProjEff) et examine en particulier les rapports semestriels du DFJP sur l'état d'avancement du projet.

Le projet d'efficacité a été adopté par les Chambres fédérales le 22 décembre 1999 (FF 2000 71). Par le biais d'une modification du Code pénal suisse (CP), le Parlement a confié aux autorités fédérales la direction de la procédure pour les affaires complexes à caractère inter cantonal et international qui relèvent du crime organisé, du blanchiment d'argent et de la corruption (art. 340^{bis}, al. 1, CP). Depuis le 1^{er} janvier 2002, c'est la Confédération qui, en lieu et place des cantons, est compétente en matière de grande criminalité. En ce qui concerne la grande criminalité économique, la Confédération s'est vu confier une compétence subsidiaire en matière d'investigations (art. 340^{bis}, al. 2, CP).

Dans le cadre de sa haute surveillance, la CdG-N estime très important que le projet d'efficacité soit mis en œuvre non seulement rapidement, mais aussi de manière contrôlée et équilibrée. La commission a pu s'assurer, ces dernières années, de la bonne progression du projet. Certains résultats du contrôle de suivi sont mentionnés dans les rapports d'activité des années passées (FF 2001 5348, 2002 5570).

Lors d'un entretien conduit en janvier 2003 avec les responsables du projet, la CdG-N a toutefois constaté qu'en raison de problèmes financiers, le projet ne peut plus être poursuivi selon les prévisions. L'introduction du frein à l'endettement et les directives budgétaires pour 2003 (réduction des besoins financiers de 31 à 18 millions de francs) ainsi que les réductions supplémentaires prévues dans le plan financier 2004–2006 mettent en péril une mise en œuvre du projet d'efficacité qui soit conforme à la loi. Les ressources en personnel étant faibles, le traitement des affaires a pris du retard dès 2003, ce qui est préoccupant du point de vue de l'Etat de droit. Si, en raison de problèmes de ressources, la Confédération devait prescrire des procédures pénales à moyen ou long terme, cela serait inacceptable du point de vue de l'Etat de droit.

L'absence de données précises sur l'évolution du budget rend difficile la direction et la planification du projet. Ces incertitudes pourraient à leur tour engendrer rapidement des problèmes en termes de personnel. En effet, les services fédéraux ne seraient pas considérés comme fiables par rapport aux services cantonaux, ce qui pourrait compliquer encore le recrutement du personnel.

Ayant à cœur une réalisation du projet conforme à la loi, la CdG-N s'est adressée, dans un courrier datant de mars 2003, au Conseil fédéral. Dans ce courrier, elle rappelle que les réductions de ressources déjà entreprises et celles prévues dans le plan financier ne concernent pas un projet quelconque de la Confédération, mais la mise en œuvre du mandat confié par le Parlement à la Confédération, selon lequel cette dernière doit assumer un rôle actif en matière de poursuites pénales pour des affaires relevant de la grande criminalité. Et de souligner qu'une réduction des activités de la Confédération dans ce domaine, voire une «re-délégation» aux cantons serait un signal négatif qui ne serait compris ni en Suisse ni à l'étranger. La CdG-N est d'avis qu'il est urgent et nécessaire d'accroître l'efficacité de la poursuite pénale en matière d'affaires relevant de la grande criminalité.

Les réductions budgétaires massives ne touchent pas seulement la mise en œuvre du projet d'efficacité dans une phase sensible. En effet, un autre projet de la Confédération, la mise en place du Tribunal pénal fédéral à Bellinzone, au sein duquel onze juges siégeront à compter d'avril 2004, dépend du succès de la réalisation du projet d'efficacité. Si les organes de la Confédération chargés de la poursuite pénale ne peuvent traiter rapidement les affaires relevant de la loi, les travaux du Tribunal pénal fédéral prendront du retard voire n'auront qu'une faible portée dans la phase importante qu'est celle de sa mise en place.

Se basant sur ces constatations, la CdG-N a demandé au Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires permettant une mise en œuvre du ProjEff conforme au plan. Consciente des problèmes importants liés au budget de la Confédération, la CdG-N a rappelé que le Conseil fédéral et le Parlement sont investis d'une responsabilité, importante en matière de poursuite pénale, responsabilité que doit assumer la Confédération à l'égard des cantons et de l'étranger. Il s'agit par conséquent de définir les priorités en faisant preuve de clairvoyance.

Dans sa prise de position du 14 mars 2003, le Conseil fédéral assure prendre au sérieux le mandat du Parlement qui lui a été attribué dans le cadre de ProjEff et vouloir le mener à terme. Il souligne en outre qu'il n'a pas réduit le budget consacré au ProjEff, mais qu'il a bien au contraire prié à plusieurs reprises le Parlement de lui accorder des moyens supplémentaires. Selon lui, l'augmentation des besoins financiers est la conséquence d'un nombre d'affaires plus élevé que prévu initialement et de procédures plus longues. Le Conseil fédéral précise que, convaincu de l'importance du projet, il a renoncé à soumettre au Parlement la possibilité d'un retour à la double disposition potestative comme mesure d'allègement envisageable (ce qui aurait eu pour effet une «re-délégation» accrue d'affaires aux cantons). Il n'entend pas non plus instaurer une situation dans laquelle des procédures traîneraient en longueur et des infractions ne seraient pas élucidées. Le Conseil fédéral a assuré qu'il veillera, dans les limites fixées par la politique financière, à ce que la mise en œuvre du projet puisse être réalisée conformément au plan.

Contrairement à la prise de position du Conseil fédéral, le rapport de la haute direction de projet sur l'état d'avancement du ProjEff du 30 juin 2003 dresse un sombre tableau de la situation future. Aux termes des arrêtés financiers pris cette année, il est prévu de plafonner les budgets 2005 et 2006 au niveau de 2004. Ainsi, l'augmentation des effectifs se poursuivra vraisemblablement telle que prévue en 2003, mais moins de la moitié des embauches évoquées dans le concept 2000 pourront être effectuées en 2004. Dans le même temps, la supposition formulée dans le dernier rapport sur l'état d'avancement, selon laquelle les prévisions sur le nombre de procédures doivent être revues à la hausse, s'est renforcée. La haute direction de projet souligne que le fossé entre les ressources et les tâches à accomplir va conduire à un nombre croissant d'affaires pendantes qui, si les objectifs ne sont pas radicalement modifiés, empêcheront toute poursuite pénale en matière de grande criminalité dans l'esprit du projet d'efficacité.

La CdG-N a pris acte de ce rapport du 30 juin 2003 en exprimant ses préoccupations et a décidé de suivre attentivement la mise en œuvre du projet d'efficacité durant l'année 2004.

7.5

Pratique du Tribunal fédéral pour la réglementation en termes de droit transitoire relative au nouveau délai du pourvoi en nullité conformément à l'art. 272 PPF

L'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2001, de la révision partielle du 23 juin 2000 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ; RS 173.110), initiée par les CdG en vue de décharger le Tribunal fédéral, a créé une situation problématique en matière de réglementation transitoire relative au nouveau délai de pourvoi en nullité pour les affaires pénales (art. 272 de la loi fédérale sur la procédure pénale). La question portait sur le fait de savoir si le nouveau délai de 30 jours (20 jours auparavant) après envoi de la signification du jugement devait s'appliquer lorsqu'un jugement avait été pris avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, mais avait été motivé par écrit seulement après cette entrée en vigueur.

Un avocat a déposé auprès des CdG une requête contre le Tribunal fédéral. Il estimait en substance que la Cour de cassation du Tribunal fédéral n'avait pas respecté, dans sa pratique réglementant le droit provisoire, la décision prise par le Parlement

visant à prolonger le délai de pourvoi à 30 jours et qu'il avait enfreint ainsi le principe de séparation des pouvoirs. Le Tribunal fédéral avait rejeté le pourvoi en nullité de l'avocat car l'ancien délai de 20 jours n'avait pas été observé. L'avocat était lui d'avis que l'envoi de la signification du jugement constituait l'élément déterminant en matière de définition du délai. Etant donné que cet envoi avait été effectué après l'entrée en vigueur de la révision de la loi, il avait considéré que, conformément au nouveau droit, le délai était de 30 jours.

Les investigations menées par les sous-commissions compétentes des CdG auprès du Tribunal fédéral ont permis d'établir les faits suivants: aussitôt la nouvelle réglementation publiée, le 4 juillet 2000, le Tribunal fédéral s'est penché, en interne, sur la question de la mise en œuvre de cette disposition et est parvenu à la conclusion qu'une réglementation transitoire faisait défaut. La Cour de cassation a alors décidé de combler cette lacune par une application, par analogie, du chap. 3, al. 1, des dispositions finales de la modification du 4 octobre 1991 de la loi fédérale d'organisation judiciaire. Ainsi, la nouvelle loi ne s'applique aux procédures de recours que si la décision attaquée a été rendue après l'entrée en vigueur de ladite loi. Le 22 novembre 2000, le Conseil fédéral a fixé l'entrée en vigueur de la modification de la loi, objet de débats, au 1^{er} janvier 2001. Dans un communiqué préalablement rédigé dans trois langues, la Cour de cassation mettait alors l'accent sur les conséquences de cette modification de la loi sur le plan du droit transitoire et indiquait les voies de recours. Ce communiqué a été envoyé le 5 décembre 2000 aux tribunaux cantonaux et aux cours suprêmes des cantons, à la Fédération suisse des avocats (FSA), aux journalistes accrédités et aux principales revues spécialisées.

La FSA a publié dans sa revue (*Revue* 1/2001 46) le communiqué du Tribunal fédéral, également paru dans trois autres revues spécialisées (*RSJ* 2001 20, *JT* 2000 IV 96 et *RSJB* 2001 160). De son côté, la Cour de cassation avait décidé de faire preuve de largeur d'esprit et de répondre favorablement à d'éventuelles demandes de restitution selon l'art. 35 OJ. Au total, le délai n'avait pas été observé dans quatre affaires, sachant qu'une demande de restitution avait été exigée et accordée dans un seul cas.

Les CdG sont parvenues à la conclusion que, dans cette affaire, la Cour de cassation avait pris à temps une décision concernant l'interprétation qu'elle allait faire de la situation transitoire liée au nouveau délai dans le cadre de la modification de la loi. Elle avait publié sa décision aussi tôt que possible, de sorte que le barreau puisse en prendre acte. Les CdG ont donc estimé que la démarche du Tribunal fédéral n'appelait aucune critique de leur part.

8 Etat et administration

8.1 Haute surveillance sur les 3^e et 4^e cercles

L'administration fédérale connaît, depuis plusieurs années, un modèle qui répartit dans quatre cercles différents les organes à qui sont confiés des tâches de la Confédération, et ce en fonction de leur degré d'autonomie.

Si le contrôle parlementaire sur l'administration fédérale centrale (1^{er} et 2^e cercles) ne présente pas de problèmes particuliers, la haute surveillance sur les unités du 3^e cercle (EPF, Skyguide, Swissmedic, par ex.) ou sur les entreprises devenues autonomes (4^e cercle: La Poste, CFF SA, Swisscom, RUAG) est confrontée à des

questions et exigences particulières. D'une part, l'alignement de l'activité des établissements sur les objectifs stratégiques du Conseil fédéral implique une collaboration étroite entre les CdG et les CdF. D'autre part, il faut particulièrement tenir compte des interfaces entre l'activité des commissions de contrôle et celle des commissions législatives (lors de l'adoption et du contrôle d'exécution du mandat de prestations, p. ex.). C'est pourquoi les commissions de contrôle ont défini dès les années passées, pour les EPF, La Poste, les CFF SA et Swisscom, des principes qui règlent les compétences de la haute surveillance et les rapports que le Conseil fédéral doit remettre au Parlement. Ces principes tiennent compte de l'autonomie de ces entreprises, souhaitée par le Parlement, et soulignent avant tout la responsabilité politique du Conseil fédéral.

Depuis leur définition, ces principes ont été améliorés dans la pratique. Ainsi, concernant la réalisation des objectifs stratégiques pour La Poste, les CFF et Swisscom, le Conseil fédéral doit présenter chaque année un rapport écrit au Parlement. Par ailleurs, ces deux dernières années, les commissions de contrôle ont repris l'habitude d'entretiens directs avec les responsables des entreprises. Ces entretiens se sont avérés nécessaires pour obtenir des réponses substantielles à des questions des commissions de contrôle qui étaient importantes sur le plan politique. Des informations de cette nature faisant défaut, le Parlement avait dû approuver le rapport de gestion 2001 du Conseil fédéral avec des réserves (ces dernières portaient sur la gestion du Conseil fédéral concernant les CFF et La Poste; FF 2002 4161). Grâce à un rapport optimisé sur le plan du délai et du contenu, le rapport de gestion 2002 du Conseil fédéral a pu être approuvé sans réserve (FF 2003 4341).

L'expérience montre qu'il est peu pertinent pour la haute surveillance de définir des procédures rigides dans les domaines des 3^e et 4^e cercles. Les solutions doivent être recherchées au sein des structures existantes des CdG et des CdF. Outre d'éventuelles mesures d'ordre organisationnel, les commissions de contrôle vont définir à l'avenir des axes prioritaires et soumettre de manière ciblée à un examen approfondi certains domaines et questions relevant de la gestion des 3^e et 4^e cercles (concernant ce point, voir également le rapport d'activité 2002 de la Délégation des finances; FF 2003 6348).

8.2 Responsabilité patrimoniale de l'Etat

La problématique du rôle joué par la Confédération à l'égard des 3^e et 4^e cercles s'est à nouveau posée, fin 2002, au moment de l'entrée d'employés fédéraux au sein de conseils d'administration d'entreprises privées (Swiss, p. ex.). Il s'agissait notamment, pour la CdG-N, de savoir quelle responsabilité la Confédération assumait au sein des ses entreprises.

Cette préoccupation, partagée également par le DFF, a conduit ce dernier à effectuer des travaux en vue d'établir une analyse complète des risques encourus par la Confédération et de délimiter la responsabilité patrimoniale de la Confédération à l'égard de tiers.

Les résultats de cette analyse ont été présentés à la CdG-N au milieu de l'année 2003.

Les services chargés de cette étude ont dressé un inventaire des risques auxquels est exposée la Confédération, puis ils ont classé et évalué méthodiquement chacun de ces risques en fonction de sa probabilité et de l'importance des dommages qu'il peut engendrer. Les risques majeurs encourus par la Confédération ont ainsi pu être identifiés. L'étude était avant tout consacrée aux risques inhérents au patrimoine de l'Etat et à ceux qui découlent de sa responsabilité civile. Les responsables chargés de l'analyse ont retenu une méthode permettant également d'identifier des risques financiers pour lesquels la responsabilité de la Confédération n'est pas engagée sur le plan purement juridique, mais qu'elle pourrait éventuellement devoir prendre en charge en raison d'une obligation politique. Cette méthode rejoint les constatations établies par les CdG dans le cadre de différentes inspections. Pour les risques liés à la responsabilité au sens de l'art. 19 de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité (RS 170.32), une liste des organisations pour lesquelles cette disposition pourrait s'appliquer a été dressée dans le cadre de l'étude. Jusqu'à présent, seule une partie de ces organisations était connue.

Les travaux accomplis jusqu'à présent ont permis de créer une base en vue de définir une gestion complète des risques auxquels la Confédération est exposée. Des mandats correspondants ont été attribués par le Conseil fédéral. Il s'agira dans un deuxième temps d'apporter des réponses aux questions de savoir si un risque doit être couvert par la Confédération ou par une assurance externe, voire même s'il faut le couvrir (lorsqu'il s'agit d'un risque minime). Il existe désormais une base qui permettra également de réduire différents risques. La définition des services responsables pour les différents risques (*risk owners*) jouera également un rôle important.

La CdG-N a constaté que le Conseil fédéral a pleinement perçu l'enjeu de cette problématique et qu'il accorde au projet l'importance qui lui revient. La commission continuera de suivre les travaux en cours et étudiera au moment opportun les conclusions à en tirer.

8.3 Evaluation et développement futur du projet GMEB

En 1996, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'introduire la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) dans certains secteurs de l'administration fédérale. Le concept GMEB s'inspire des principes de la nouvelle gestion publique (NGP). Pendant les quatre ans qu'a duré la phase pilote de la GMEB, soit de 1998 à fin 2001, le Conseil fédéral a progressivement fait passer onze services de l'administration traditionnelle à la GMEB, ce qui représente environ 7 % des postes et 5 % des dépenses de fonctionnement de l'administration fédérale.

Les commissions de contrôle des deux Chambres ont suivi de près le projet GMEB et se sont en particulier préoccupées des instruments permettant le pilotage de la GMEB. Selon les directives des Bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats des 28 août et 3 septembre 1998, les CdG et les CdF ont formé des sous-commissions chargées de l'examen annuel du budget, des comptes et du rapport de gestion des offices GMEB. A ce titre, ces sous-commissions GMEB ont en permanence contrôlé le degré de réalisation des objectifs du projet GMEB et, grâce au dialogue avec l'administration, ont contribué au développement et à l'amélioration des indicateurs nécessaires pour l'exécution de cette tâche.

Dans son rapport du 19 décembre 2001 sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire – Evaluation et suite de la procédure (Rapport d'évaluation GMEB; FF 2002 3320), le Conseil fédéral a procédé, à l'intention du Parlement, à une évaluation détaillée du projet pilote GMEB. Il conclut dans son rapport que le concept et les instruments de la GMEB sont en principe suffisamment évolués, que le fonctionnement du modèle est assuré, et que sa mise en œuvre systématique génère à tous les niveaux des changements positifs dans le sens des objectifs fixés. Fort de ces conclusions, le Conseil fédéral a décidé d'étendre la GMEB par petites étapes, préconisant d'en doubler ou même d'en tripler la portée (c.-à-d. le nombre d'offices GMEB). L'extension s'effectuerait sur une base volontaire, au sein des départements. En outre, il s'agirait de réduire à tous les échelons les charges liées au passage à la GMEB et de simplifier les instruments utilisés. Le Conseil fédéral entend procéder à ces changements sans adapter les bases légales actuelles. Il estime enfin que son rapport d'évaluation clôture la phase pilote de la GMEB et propose de transformer le projet GMEB en un programme permanent.

Les commissions de contrôle ont examiné le rapport d'évaluation GMEB du Conseil fédéral et ont pris position, dans un rapport adressé à leur chambre respective, sur l'état d'avancement du projet GMEB et sur la poursuite de son développement³. Les commissions de contrôle sont en général favorables au principe de la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire. En effet, le modèle GMEB présente des avantages majeurs au niveau de la gestion et permet un changement de culture bénéfique au sein de l'administration, notamment grâce à une orientation renforcée sur les prestations et à une transparence accrue au niveau des coûts. C'est pourquoi les commissions de contrôle approuvent en principe l'intention du Conseil fédéral d'étendre progressivement la GMEB à d'autres offices. A ce propos, elles jugent toutefois nécessaire que le Parlement se livre à des réflexions approfondies sur la répartition des compétences entre les pouvoirs exécutif et législatif dans le secteur GMEB, sur l'exercice de la haute surveillance et sur l'inscription du modèle dans la législation financière.

Durant la session d'automne 2002, les deux Chambres ont pris formellement acte du rapport d'évaluation GMEB du Conseil fédéral, tout en adoptant une motion de la CdG-E sur l'évolution de la GMEB (02.3381). Par le biais de cette motion, le Conseil fédéral est chargé de modifier les dispositions relatives à la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB), à savoir l'art. 38a de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0) et l'art. 44, al. 1, de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), de sorte que le Parlement puisse également remplir ses missions de gestion et de contrôle dans les secteurs GMEB. A cette fin, le Conseil fédéral doit proposer un modèle permettant la gestion par groupes de produits. Il doit en outre définir les possibilités d'amélioration de l'intégration de la planification des finances et des tâches dans les secteurs GMEB. Par ailleurs, le Conseil fédéral doit donner des indications sur le calendrier et l'ampleur de l'évolution future de la GMEB ainsi que sur son contenu. Il convient notamment d'exa-

³ Rapport du Conseil fédéral sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire – Rapport de la Commission de gestion et de la Commission des finances du Conseil des Etats du 28 juin 2002 et du 29 août 2002; FF 2002 6121; Rapport du Conseil fédéral sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire – Rapport de la Commission de gestion et de la Commission des finances du Conseil national des 21 et 22 août 2002; FF 2002 7254.

miner l'opportunité d'imposer l'application du principe GMEB aux services de l'administration fédérale remplissant certains critères objectifs.

Au vu de la transformation du projet GMEB en un programme permanent, les commissions de contrôle ont en outre décidé de suivre les offices concernés dans le cadre des structures ordinaires de surveillance. Les CdG ont par ailleurs soumis aux Bureaux des conseils une proposition de modification des directives édictées par ceux-ci le 28 août et le 3 septembre 1998 sur l'examen, par le Parlement, des mandats de prestations et des enveloppes budgétaires. Les directives révisées ont été approuvées par les Bureaux le 2 juin et le 27 août 2003. Conformément à ces directives, les sous-commissions GMEB, formées de membres des CdG et des CdF, ont été officiellement dissoutes. Les compétences ont été établies de la manière suivante: Les CdF examinent le budget ou les enveloppes budgétaires des offices GMEB, le plan financier et les comptes; quant aux CdG, elles traitent le rapport de gestion du Conseil fédéral, qui inclut un rapport sur les offices GMEB. Les commissions de contrôle peuvent exiger à tout moment des rapports complémentaires ou mener des enquêtes dans le secteur GMEB. Aux termes de l'art. 49, al. 3, LParl, les CdG et les CdF peuvent procéder ensemble à l'examen préalable du rapport de gestion et des comptes, ce qui peut s'avérer utile dans le cas des offices GMEB. Les commissions de contrôle peuvent coordonner elles-mêmes leur activité dans ces domaines. S'agissant de la procédure de consultation préalable prévue par l'art. 44, al. 2, LOGA, elle s'effectue toujours au sein des commissions législatives concernées. Par ailleurs, les CdG et les CdF peuvent rédiger des avis à propos des conséquences financières ou de questions de gestion que ces mandats peuvent poser.

Les commissions de contrôle suivront avec attention les développements futurs de la GMEB. Elles ont chargé le Conseil fédéral de leur faire un compte-rendu dans quatre ans sur les buts atteints et présenter ses réflexions quant à l'évolution future de la nouvelle gestion publique. Ces réflexions doivent aussi contenir une analyse de la nouvelle gestion publique dans son environnement international et exposer l'évolution concrète dans les cantons et les communes.

8.4 Surveillance des fondations, à l'exemple des fondations du docteur Rau

En 2001, la CdG-N avait été saisie de différents courriers et requêtes concernant le rôle joué par la Confédération en relation avec la collection d'art du docteur Gustav Rau⁴. La commission avait profité de ce cas pour examiner le fonctionnement de la surveillance fédérale des fondations. S'agissant de la collection du docteur Rau, la commission avait entendu plusieurs membres du Conseil fédéral, ainsi que plusieurs hauts fonctionnaires de l'administration. Elle avait alors estimé que la Confédération avait correctement joué son rôle de surveillance des fondations, et que cette affaire relevait des tribunaux. La CdG-N a toutefois continué à se tenir informée de l'évolution de ce dossier.

⁴ Voir le rapport annuel 2001/2002 des Commissions de gestion et de la Délégation des commissions de gestion des Chambres fédérales, du 17 mai 2002, (FF 2002 5540) et s.

A la fin de l'année 2002, les CdG ont été à nouveau interpellées. Dans un courrier adressé aux présidents des CdG, le conseiller national J. Alexander Baumann a fait part de sa préoccupation par rapport à cette affaire. D'autres membres des CdG ont également été approchés à titre individuel. Après avoir examiné attentivement la lettre du conseiller national Baumann, la CdG-N a choisi de ne pas rouvrir le dossier, considérant toujours que l'affaire relevait de la justice. La CdG-E, en revanche, a décidé de charger sa sous-commission DFI/DETEC de se pencher sur la surveillance fédérale des fondations, *l'affaire des fondations suisses du docteur Rau ne devant être examinée que dans la mesure où elle renvoie à une problématique générale*.

Dans un premier temps, la sous-commission a donné l'occasion à M. Baumann de détailler les reproches contenus dans le courrier susmentionné envers le DFI, plus particulièrement envers la surveillance fédérale des fondations. La sous-commission a toutefois précisé d'emblée qu'il ne lui revenait ni de clarifier les rapports de propriété de la collection d'art du docteur Rau, ni d'apprécier la capacité de discernement de Gustav Rau. Ces questions ressortent exclusivement de la compétence des tribunaux concernés. De plus, indépendamment des conclusions auxquelles elle aboutira, il est évident que la CdG-E n'a pas la compétence d'annuler ou de modifier une décision (art. 47^{quater}, al. 4, LREC respectivement art. 26, al. 4, LParl).

La sous-commission a ensuite entendu le chef du service «Droit et surveillance des fondations» au sein du Secrétariat général du DFI (SG DFI) et son adjoint. D'une part, la sous-commission s'est informée sur la structure et les compétences de la surveillance fédérale des fondations (activités, ressources, fonctionnement, bases légales, etc.), ainsi que sur les problèmes qu'elle rencontre et ses possibilités d'intervention. D'autre part, la sous-commission s'est intéressée à la surveillance exercée par le DFI sur les fondations suisses du docteur Rau.

La surveillance fédérale sur les fondations est exercée par le SG DFI conformément à l'art. 3, al. 2, let. a, de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'organisation du DFI (Org DFI; RS 172.212.1). Elle surveille plus de 2200 fondations, sur les quelque 10 000 que compte la Suisse actuellement⁵. Il s'agit pour leur grande majorité de fondations dotées d'un capital peu élevé. Selon une estimation mandatée par le DFI, le capital total des dix plus grosses fondations représente 80 % du capital total des fondations surveillées au niveau fédéral; environ 40 fondations ont un capital supérieur à 50 millions de francs. Dans la plupart des cas, le DFI n'exerce qu'un contrôle ponctuel sur la base du rapport de l'organe de révision de la fondation. La surveillance est plus étroite s'agissant de fondations financièrement plus importantes. Rares sont les dossiers problématiques exigeant une intervention rapide et/ou présentant des aspects complexes. Au jour de l'audition, la surveillance fédérale de fondations traitait dix cas de ce type.

La surveillance fédérale des fondations est fondée sur les art. 80 ss du code civil du 10 décembre 1907 (CC; RS 210). Les activités de surveillance reposent avant tout sur la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'art. 84, al. 2, CC, selon lequel l'autorité de surveillance veille à ce que les biens des fondations soient employés conformément à leur destination. Les problèmes rencontrés fréquemment par la

⁵ Les fondations restantes sont soumises à la surveillance des cantons ou des communes, pour autant qu'il ne s'agisse pas de fondations de prévoyance professionnelle, de fondations de famille ou de fondations religieuses, qui sont soumises à d'autres régimes de contrôle.

surveillance des fondations ont trait à la vérification des comptes, à la composition des conseils de fondation et des indemnités versées aux membres des conseils, à des cas de détournement d'affectation des fonds, à la surveillance de fondations dont les activités ont lieu à l'étranger ou encore à des fondations connaissant des problèmes financiers.

Dans le domaine du droit des fondations, il est à noter que la CER-E a élaboré le 24 octobre 2003 un projet de loi (00.461) qui prévoit des modifications des dispositions du droit des fondations et du droit fiscal de manière à rendre plus attractif le recours à une fondation pour les personnes souhaitant affecter une partie de leur patrimoine à des tâches d'utilité publique.

Dans le cas de la collection d'art du docteur Rau, la sous-commission s'est notamment intéressée à la légalité et à l'opportunité des actions du DFI dans les événements suivants:

- l'autorisation par le DFI, le 24 septembre 1999, du prêt d'une partie importante de la collection d'art du docteur Rau pour une exposition itinérante au Japon;
- la reconnaissance par le DFI de la capacité de discernement du docteur Rau suite à un arrêt du Tribunal de Baden-Baden (République fédérale d'Allemagne) du 20 septembre 2000;
- la levée, suite à cette reconnaissance, des curatelles sur la Fondation d'art du docteur Rau (par ordonnance du 22 décembre 2000), sur la Fondation médicale du docteur Rau et sur la Fondation Rau pour le Tiers-Monde (par ordonnance du 26 février 2001) et la modification, dans les mêmes ordonnances, de la composition des conseils de ces fondations;
- l'accord, intervenu à la fin du mois d'août 2001, donnant suite à la demande de restitution du docteur Rau des œuvres de la collection d'art encore déposées en Suisse, et le transfert subséquent de ces œuvres en Allemagne;
- les événements liés à la succession du docteur Rau, décédé en janvier 2002.

La CdG-E n'a pas pu mettre un terme à cette inspection à l'issue de la législature 1999–2003. Il revient donc aux membres de la nouvelle CdG-E de décider de la suite à donner à ce dossier.

8.5 Mise en œuvre de la loi sur le personnel (art. 5, al. 1, LPers)

Dans le cadre de la LPers, entrée en vigueur début 2002, le Parlement a attribué au Conseil fédéral d'importantes compétences dans le domaine du droit du personnel de la Confédération. En retour, il a exigé du Conseil fédéral qu'il informe régulièrement l'Assemblée fédérale de la mise en œuvre de la politique du personnel ainsi que de la réalisation des objectifs visés par la loi (art. 5 LPers). Conformément au mandat légal, les présidents des quatre commissions parlementaires de contrôle sont convenus en 2002, avec le Conseil fédéral, de la forme et du contenu du premier rapport.

Au cours de l'année 2003, les CdG et les CdF ont examiné le rapport du Conseil fédéral sur l'application de la LPers dans l'administration fédérale, y compris les Services du Parlement et les tribunaux fédéraux ainsi que les CFF et La Poste.

Globalement, les commissions de contrôle ont constaté qu'il s'agissait d'un rapport détaillé qui tient compte de leurs exigences et qui instaure de la transparence concernant les principaux indicateurs de la nouvelle politique du personnel de la Confédération (NPP) et du nouveau système salarial (NSS). Grâce aux informations données, le Parlement peut se faire une idée de la situation en matière de politique du personnel.

Les commissions de contrôle ont toutefois relevé dans certaines parties du rapport des insuffisances qu'il est nécessaire de corriger.

Les commissions ont constaté que, sous sa forme actuelle, le rapport instaure certes de la transparence, mais ne représente pas un instrument de direction. Bien que les commissions de contrôle n'aient pas pour tâche de diriger la politique du personnel de la Confédération, elles doivent en revanche être en mesure de juger la manière dont le Conseil fédéral conduit cette politique. C'est la raison pour laquelle les CdG et les CdF ont demandé au Conseil fédéral d'exposer plus clairement, dans ses futurs rapports, la manière avec laquelle il dirige la politique du personnel et quelle est sa stratégie à long terme.

Pour ce qui a trait à la réalisation des objectifs visés par la LPers et les dispositions d'exécution, les commissions ont constaté que ces textes ont accentué, du point de vue des employés fédéraux interrogés, l'importance accordée aux résultats et à l'efficacité et ont eu pour effet une intensification du dialogue entre le personnel et les cadres dirigeants. Toutefois, le rapport ne s'exprime pas sur le degré de réalisation de l'ensemble des objectifs de l'art. 4 LPers. Il conviendrait d'améliorer la présentation du rapport à ce niveau, sachant que cela ne sera possible qu'avec des données couvrant plusieurs années.

Les indications contenues dans le rapport du Conseil fédéral sur les retraites anticipées correspondent dans une large mesure à la recommandation n° 2 de la CdG-N (voir le rapport «Pratiques de la Confédération en matière de retraites anticipées découlant de modifications structurelles et pour raison médicale» du 18 novembre 1999; FF 2000 1136). A l'avenir, un complément d'informations sera nécessaire en ce qui concerne certains critères ainsi que les économies réalisées.

La LPers présente un vaste champ d'application (art. 2 LPers), lequel ne comprend pas uniquement l'administration fédérale centrale. Or, les commissions de contrôle n'ont reçu en 2002 aucune information concernant certaines institutions (le domaine des EPF, p. ex.). A l'avenir, le rapport devra couvrir l'intégralité du champ d'application de la loi.

Les données contenues dans le rapport sur l'année 2002 permettent de dresser un constat positif, selon lequel l'introduction de la nouvelle politique du personnel (NPP) est sur la bonne voie. Il convient toutefois de consolider les succès obtenus lors de cette introduction et de les étendre aux domaines qui présentent encore un besoin d'action. Selon les informations fournies par le premier rapport, l'introduction du nouveau système salarial (NSS) semble aussi avoir pris un bon départ. Les CdG et CdF sont d'avis qu'il faut continuer d'accorder à la mise en œuvre de la LPers une attention toute particulière.

Par définition, le rapport sur la première année d'application de la nouvelle LPers représente en grande partie une image de l'état de la situation à un moment donné. Étant donné qu'il s'agit, pour l'introduction de la NPP, d'un processus dynamique s'inscrivant dans le long terme, seule une comparaison des indicateurs 2002 de la politique du personnel avec ceux des années à venir permettra une évaluation approfondie. Par conséquent, tant les CdG que les CdF préfèrent attendre encore un an avant de conclure un accord définitif avec le Conseil fédéral sur la forme définitive du rapport qui doit leur être remis en matière de personnel, ce qui leur permettra de s'appuyer sur au moins deux exercices.

8.6 Activités accessoires des fonctionnaires de la Confédération

En 1999, la CdG-N avait publié un rapport consacré aux occupations accessoires des fonctionnaires ainsi qu'aux activités professionnelles d'anciens fonctionnaires (FF 1999 9056). A l'époque, la commission constatait que les dispositions légales régissant les activités accessoires étaient correctement exécutées au sein de l'administration fédérale, mais que leur application différait beaucoup d'un département à l'autre et que les risques d'abus n'étaient que rarement pris en considération. Pour ce qui était des anciens agents passés du secteur public dans le privé, la commission avait noté, dans certains cas, des conflits d'intérêts lorsque des fonctionnaires venaient à travailler dans des entreprises avec lesquelles ils avaient eu auparavant des rapports officiels.

Dans son rapport, la commission avait adressé plusieurs recommandations au Conseil fédéral. En résumé, celles-ci demandaient:

- la mise en place d'un dispositif de notification obligatoire de toutes les activités accessoires lucratives,
- le contrôle strict des activités d'enseignement que les employés de la Confédération exercent durant leurs heures de travail,
- l'introduction de règles juridiques et éthiques permettant de limiter l'exploitation par d'anciens employés d'informations privilégiées ou de l'influence acquise dans l'administration,
- le développement dans l'administration fédérale d'une culture d'entreprise qui favorise l'adoption de comportements éthiques.

Dans le cadre du suivi de cette inspection, la CdG-N a prié le DFF, à la fin 2002, de rendre compte des mesures concrètes qui ont été prises sur la base dudit rapport.

Dans sa prise de position du 31 janvier 2003, le DFF a décrit les innovations qui ont été introduites par le nouveau droit du personnel, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

Aux termes de l'art. 91 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3), l'exercice par un employé de la Confédération d'une activité accessoire, d'une charge publique ou d'une autre activité en dehors des rapports de travail, est soumis à autorisation, si cette charge ou activité est rétribuée et qu'elle est de nature à compromettre les prestations de l'agent ou risque de générer un conflit avec les intérêts du service. L'art. 91 OPers prescrit

également que les employés doivent informer leurs supérieurs des faits susceptibles de justifier l'obligation de demander une autorisation.

S'agissant des activités d'enseignement, le Conseil fédéral a abrogé l'ordonnance du 2 décembre 1974 concernant l'enseignement dont sont chargés des agents de l'administration fédérale de la Confédération. Cette abrogation a eu lieu dans l'ordonnance du 3 juillet 2001 concernant l'entrée en vigueur de la loi sur le personnel de la Confédération pour l'administration fédérale (RS 172.220.111.2). Il s'ensuit que, depuis le 1^{er} janvier 2002, les activités d'enseignement ne sont plus soumises à un régime particulier et qu'elles relèvent des mêmes prescriptions que les autres occupations accessoires.

Dans son rapport, le DFF a décrit également les différentes mesures qui ont été prises par la Confédération pour inviter les employés à adopter un comportement éthique dans l'exercice de leurs tâches. Le code de comportement de l'administration générale de la Confédération, adopté par le Conseil fédéral le 19 avril 2000, a fait l'objet, en avril 2001, d'une large diffusion auprès de tous les agents de l'administration fédérale. Il est également disponible, depuis l'automne 2002, sur le réseau Intranet de l'administration fédérale et est remis à chaque nouveau collaborateur.

Le code de comportement comporte des objectifs et des règles de conduite concrétisant l'éthique professionnelle que le personnel de la Confédération doit respecter. Ses chiffres 3 et 5 se rapportent directement à la problématique évoquée par la CdG-N:

«3. Les collaborateurs et collaboratrices veillent à rester crédibles et intègres dans leurs engagements tant professionnels que personnels. Ils n'exercent aucune activité, lucrative ou non, incompatible avec les tâches qu'ils assument au sein de l'administration générale de la Confédération. En aucun cas ils ne tirent parti de leur situation professionnelle à des fins privées. (...)

5. Les collaborateurs et collaboratrices informent leurs responsables hiérarchiques de tout conflit d'intérêts personnel survenant dans l'accomplissement de leurs tâches. (...)»

Sur la base des informations données par le DFF, la CdG-N a estimé que la plupart de ses recommandations avaient été suivies d'effets et que le Conseil fédéral avait tenu compte en très grande partie des critiques de la commission en élaborant le nouveau droit sur le personnel fédéral.

La CdG-N a toutefois invité le Conseil fédéral à rester attentif aux problèmes posées par les activités accessoires vu notamment les problèmes rencontrés dans l'administration fédérale en 2002. On rappellera ici que l'ancien ambassadeur de Suisse au Luxembourg avait été relevé de ses fonctions en août 2002 à la suite d'activités accessoires jugées incompatibles avec la fonction de chef de mission (voir également sur cette question la motion 02.3388 «Activité lucrative accessoire des membres du corps diplomatique», déposée par la Commission de politique extérieure du Conseil national, le 27 août 2002).

La CdG-N a également exhorté le Conseil fédéral à soumettre à un régime d'autorisation restrictif les activités d'enseignement auxquelles s'adonnent certains agents durant leur temps de travail. Pour la CdG-N, il est presque impossible à un employé à plein temps de concilier l'exercice de sa fonction avec une charge d'enseignant sans que son service n'en pâtisse. C'est pourquoi la commission estime

que les activités d'enseignement pendant les heures de travail devraient rester l'exception.

Il convient de relever, en guise de conclusion, que le Conseil fédéral a publié en juin 2003 un rapport sur la prévention de la corruption dans les administrations publiques (FF 2003 4648). Dans ce rapport, le Conseil fédéral décrit en détail les différentes mesures qu'il a prises pour sensibiliser les employés à la problématique des conflits d'intérêts et pour prévenir la corruption.

8.7 Politique du personnel de carrière et organisation du service extérieur du DFAE

Dans la période sous revue, la CdG-N a réalisé une inspection consacrée à la diplomatie suisse.

La commission a articulé ses travaux autour de deux axes. Il s'agissait, d'une part, de porter une appréciation sur le recrutement, l'engagement et la gestion du personnel diplomatique et consulaire et, d'autre part, d'estimer la cohérence du réseau des représentations avec la politique de présence et d'influence de la Suisse dans le monde et, finalement, d'évaluer l'organisation des représentations.

Le DFAE compte environ 2500 agents, dont approximativement la moitié fait partie du personnel qui peut être affecté dans les différentes représentations suisses à l'étranger (personnel transférable). Ces employés connaissent le système dit «de carrière». Ils sont engagés sur concours et font partie d'un corps hiérarchisé (corps diplomatique, corps consulaire) au sein duquel ils exercent diverses fonctions en Suisse et à l'étranger.

Dans son rapport du 22 août 2002 (FF 2003 2667) la CdG-N a estimé que les principes du concours et de la carrière ont fait leurs preuves. Ce système présente l'avantage d'assurer le fonctionnement permanent et durable des représentations suisses à l'étranger. La commission a estimé cependant que l'organisation des carrières gagnerait à être plus souple et que les filières de recrutement devraient être diversifiées. Elle a considéré aussi que le DFAE devrait faire appel plus régulièrement, pour certains postes, à des personnes extérieures au département. La commission est favorable en effet à ce que des personnes qui ne sont pas diplomates de métier puissent occuper certaines fonctions pour un mandat limité dans le temps. Cela permettrait de diversifier les expériences, de tenir compte des transformations du marché du travail et d'apporter, dans les services du DFAE, des compétences particulières.

La CdG-N est également d'avis qu'il faudrait remettre en question la dichotomie existant actuellement entre le corps diplomatique et le corps consulaire et envisager une éventuelle fusion des deux carrières. Pour la commission, les tâches diplomatiques et consulaires s'interpénètrent toujours davantage et la délimitation des activités ne paraît plus aussi nette qu'auparavant. La commission a par ailleurs relevé que la hiérarchisation des postes au sein du DFAE est devenue quelque peu obsolète et qu'elle demande à être modifiée en prenant en considération l'importance réelle des fonctions exercées et non les titres auxquels elles donnent droit. La commission a en outre proposé de supprimer tous les titres diplomatiques et consulaires pour les agents qui ne sont pas engagés à l'étranger.

Les membres des corps diplomatique et consulaire doivent tout au long de leur carrière professionnelle changer régulièrement de lieu d'affectation. Ces transferts sont extrêmement contraignants, et l'intérêt de travailler à l'étranger est largement contrebalancé par de nombreux désagréments liés par exemple aux conditions de vie difficiles, au climat, à la pollution, etc. A cela s'ajoutent les problèmes de scolarisation des enfants ainsi que la quasi-impossibilité, pour les conjoints et partenaires des agents diplomatiques et consulaires, d'exercer à l'étranger une activité professionnelle.

La CdG-N a demandé au Conseil fédéral de soutenir les efforts du DFAE visant à mieux prendre en compte les problèmes des conjoints et des partenaires lors des transferts. La commission a également proposé au DFAE de prévoir un seul mouvement de transferts par an et d'améliorer la prévisibilité des transferts en établissant des règles claires. Elle a aussi estimé qu'il importait de garantir une meilleure alternance entre les postes jugés difficiles (60 % des postes) et les autres.

Avec 151 représentations, la Suisse dispose d'un réseau diplomatique et consulaire étendu. Ce réseau, comparable en taille à celui des Pays-Bas, se situe derrière la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie, mais devant la Belgique, l'ensemble des pays scandinaves et l'Irlande. Il a connu des modifications importantes au cours des douze dernières années, notamment en raison de la dissolution du Bloc de l'Est et de la création de nouveaux Etats qui s'en est suivi.

La CdG-N a estimé qu'à budgets constants le réseau des représentations avait atteint aujourd'hui son extension maximale. Il est intéressant de relever que les moyens financiers et le personnel attribués à ce réseau sont restés stables ces douze dernières années, alors que les missions se sont compliquées et que les changements géopolitiques ont été considérables. Grâce à des mesures administratives et techniques, il a en effet été possible au DFAE jusqu'à présent de compenser cette évolution. Un examen du réseau montre pourtant que la plupart des représentations suisses sont de taille réduite: quelque 90 % des représentations compte moins de trois diplomates. Pour la commission, il est évident que certaines représentations n'ont pas la taille critique nécessaire et se situent à la limite de la viabilité. C'est pourquoi la commission a exprimé l'avis qu'il serait préférable de concentrer les moyens dans des représentations plus grandes et de fermer certains petits postes.

Au niveau consulaire, l'inspection de la CdG-N a montré que la Suisse offrait des prestations considérables par rapport à d'autres pays. Certains services, comme l'immatriculation obligatoire, ne se justifient plus à l'heure actuelle, notamment pour les Suisses résidant dans les pays de l'Union européenne (UE). C'est pourquoi la commission a invité le Conseil fédéral à proposer un plan de réduction des prestations offertes aux Suisses à l'étranger. La commission a également demandé de procéder à un regroupement plus poussé des moyens consulaires dans les pays européens.

La CdG-N a également constaté que la collaboration et les synergies avec les autres départements actifs à l'étranger pouvaient être améliorées. La multiplication, dans certains pays, de services extérieurs des départements fédéraux crée parfois des doubles emplois qui portent atteinte à l'unité et à la cohérence de la politique extérieure de la Suisse.

Enfin, l'inspection de la CdG-N a permis d'établir qu'il existait différents problèmes de coordination entre, d'une part, les représentations diplomatiques et consulaires et, d'autre part, les services de la Direction du développement et de la coopération

(DDC) qui relèvent pourtant du même département. La commission a demandé qu'en matière d'implantations à l'étranger le DFAE exploite davantage les synergies entre les représentations diplomatiques et consulaires, d'une part, et les structures de la DDC, d'autre part. Pour la CdG-N, il convenait aussi de mieux intégrer le travail de la DDC dans les activités des représentations.

Dans son avis du 9 décembre 2002 (FF 2003 2776), le Conseil fédéral a accueilli très positivement les propositions de la commission. De son côté, le DFAE a indiqué dans sa prise de position du 26 novembre 2003 qu'il avait déjà engagé une modernisation de sa politique du personnel, en particulier en ce qui concerne le déroulement des carrières et des transferts, le système de rémunération et le soutien aux personnes accompagnantes. Lors d'un entretien avec la cheffe du DFAE, la CdG-N a pu aussi se convaincre que plusieurs mesures avaient été prises, notamment en ce qui concerne l'ouverture des carrières diplomatiques et la réorganisation du réseau consulaire. D'autres mesures sont actuellement en cours de réalisation ou d'examen.

La commission examinera dans le courant de l'année 2004 la suite concrète qui aura été donnée à chacune de ses recommandations.

8.8 Organisation de la protection des données au sein de l'administration fédérale

Un peu plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1), la CdG-N a décidé de se pencher sur des questions liées à la protection des données, plus spécifiquement sur l'organisation de la protection des données au sein de l'administration fédérale, en particulier lors de projets importants de l'administration impliquant des traitements de données personnelles. Sans aspiration à l'exhaustivité, il s'agissait de souligner certains développements dans ce domaine et de contribuer ainsi à la détection précoce des problèmes.

La commission s'est d'abord intéressée au rôle du Préposé fédéral à la protection des données (ci-après Préposé). Chargé en grande partie de la surveillance en matière de protection des données, le Préposé contrôle tant les organes fédéraux que les personnes privées. Il exerce également une fonction de conseil qui est, du point de vue de sa charge de travail, de loin son activité principale. Sur cette base, il est notamment sollicité pour participer à des projets de l'administration impliquant des traitements de données personnelles. Il est alors souvent attendu de lui qu'il contribue activement au projet, de sa conception à sa réalisation. Or, pour le Préposé, son rôle consiste plutôt à émettre des recommandations; il revient ensuite au service concerné de se doter de l'expertise nécessaire pour les mettre en œuvre.

Depuis de nombreuses années, le Préposé insiste sur la faiblesse de ses ressources, notamment de sa dotation en personnel, qui ne lui permet pas de remplir toutes ses attributions légales de manière adéquate. Les CdG ont déjà eu l'occasion de soulever ce problème à plusieurs reprises. En particulier, les activités de surveillance du Préposé n'étant pas suffisamment développées, celui-ci a informé en juin 2003 de son intention d'accroître ses activités de surveillance aux dépens de ses activités de conseil. La CdG-N a également considéré que le Préposé ne disposait pas des ressources suffisantes. Elle a ainsi soutenu l'augmentation des crédits de personnel du Préposé demandée dans le cadre du budget 2004.

En ce qui concerne les organes fédéraux, la réorientation des activités du Préposé signifie d'une part qu'il ne participera activement aux projets de l'administration que si ceux-ci nécessitent des connaissances particulières ou s'ils revêtent une sensibilité spécifique. D'autre part, le Préposé répondra seulement aux requêtes de l'administration provenant des conseillers à la protection des données (ci-après conseillers). Avec ces deux mesures, la fonction des conseillers gagne en importance. Les tâches de conseil et d'accompagnement des projets sont en grande partie reportées sur eux.

Les conseillers sont indépendants du Préposé. Chaque département et la Chancellerie fédérale (ChF) doivent nommer au moins un conseiller, rattaché au secrétariat général (conseillers des départements). Bien que cela ne soit pas impératif, une grande partie des offices fédéraux ont également nommé au moins un conseiller. Concrètement, le rôle des conseillers diffère énormément selon leurs ressources, leurs tâches spécifiques, le service auquel ils sont rattachés, leur formation ou leur engagement. La fonction de conseiller peut représenter entre 5 et 100 % du temps de travail, mais pour la grande majorité, il s'agit toutefois d'une activité accessoire (moins de 50 %), voire marginale (10 % ou moins). En général, les conseillers ne sont pas des spécialistes de la protection des données à leur entrée en service; ils se forment à leur fonction «sur le tas», en se confrontant à des cas concrets. Les départements et la ChF sont organisés de manière décentralisée; chaque conseiller exerce les fonctions de conseil, de formation et d'information à son niveau, les conseillers des départements étant chargés de la coordination interne et externe. A l'exception du DFJP, la coordination interne dans les départements n'est pas institutionnalisée. La coordination interdépartementale revient à la Conférence des conseillers à la protection des données des départements (où le Préposé est également représenté). Cette conférence peut émettre des recommandations non contraignantes, mais ne peut pas édicter des directives. Elle n'a pas d'assise formelle.

Dans le cadre de la réorientation des activités du Préposé, la CdG-N a estimé qu'il fallait asseoir le rôle des conseillers et a transmis une série de recommandations à ce sujet. En effet, consciente qu'il est essentiel que les départements et la ChF jouissent d'une grande marge de manœuvre pour s'organiser selon leurs particularités, la commission a toutefois estimé que cela ne devait pas compromettre une mise en œuvre uniforme d'un standard élevé de protection des données dans l'ensemble de l'administration fédérale. Les compétences et les tâches des conseillers doivent être davantage détaillées et uniformisées au niveau fédéral. Leur subordination hiérarchique directe à la direction du département, respectivement à la direction de l'unité administrative doit être assurée. Il s'agit aussi de réexaminer les ressources des conseillers de cas en cas. Une offre de formation doit être développée; si possible, le Préposé devrait être chargé de cette tâche. Enfin, la coordination inter- et intradépartementale doit être améliorée et renforcée.

La CdG-N a examiné la question de la protection des données dans les projets de l'administration fédérale à l'exemple de trois projets actuels: l'identificateur fédéral de personnes, la carte de santé et la nouvelle structure du tarif médical (TarMed). Concernant les deux premiers projets, la commission constate qu'il est accordé une place centrale à la protection des données. Toutefois, de nombreuses et importantes questions restent ouvertes. La CdG-N a ainsi exhorté le Conseil fédéral à informer complètement et dès que possible de ses vues quant à la suite des travaux. Il est en revanche plus difficile d'apprécier les solutions apportées aux questions de protection des données dans le cadre de l'introduction du système TarMed. Ces questions ont notamment trait à la communication de codes diagnostic sur les factures des

fournisseurs de prestations. Au vu de la sensibilité des données en jeu, la CdG-N a invité l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et le Préposé à faire usage de la marge d'influence dont ils disposent pour garantir le respect des droits à la personnalité des assurés.

La CdG-N a profité de cette enquête pour examiner l'attribution des compétences en matière de conduite des projets de législation liés à la protection des données. À l'heure actuelle, la législation spécifique à la protection des données est pilotée par l'Office fédéral de la justice. Le Préposé a cependant plaidé en faveur d'un transfert de ces compétences de l'Office fédéral de la justice à l'unité spécialisée dans la protection des données, c'est-à-dire au Préposé lui-même. Après avoir entendu les arguments des deux parties, la CdG-N a estimé qu'il n'est pas nécessaire d'effectuer un tel transfert. La situation actuelle correspond à des principes institutionnels judicieux. La collaboration très satisfaisante entre l'Office fédéral de la justice et le Préposé assure la prise en compte de l'expertise du Préposé. En revanche, afin d'améliorer l'accès du Préposé aux décideurs politiques, la CdG-N a invité les organes fédéraux à informer, le cas échéant, les commissions parlementaires de l'intérêt qu'elles pourraient avoir à entendre le Préposé. La commission a également recommandé au Conseil fédéral d'intégrer de manière claire les positions du Préposé au texte de ses messages à l'Assemblée fédérale.

8.9 Politique d'information du DFAE

Dans le courant de l'été 2002, la CdG-N a été saisie d'une requête de l'UDC. Celle-ci demandait l'ouverture d'une enquête concernant les événements ayant conduit au rappel, puis à la démission de l'ancien ambassadeur de Suisse à Berlin, et ce à la suite de la publication par un journal populaire d'informations sur une prétendue relation extraconjugale de l'ambassadeur.

La commission a décidé de ne pas entrer en matière sur la requête de l'UDC, notamment pour des questions d'opportunité. La CdG-N a constaté en effet que la CPE-N avait déjà eu l'occasion de se pencher sur la question et que cette dernière avait déclaré publiquement que le rappel de l'ambassadeur était justifié. Dans ces circonstances, la CdG-N n'a pas jugé utile, ni nécessaire de revenir sur le sujet.

Indépendamment du cas précis, la CdG-N a estimé que les événements en question présentaient de l'intérêt au titre de la politique d'information et des relations des autorités avec la presse dite «de boulevard». C'est pourquoi elle a chargé une sous-commission d'examiner la manière avec laquelle le DFAE avait géré ces événements sous l'angle de l'information.

La sous-commission compétente a déjà entendu plusieurs experts et journalistes ainsi que divers responsables du DFAE de même que l'ancien chef du département au moment des faits. Lors de ces entretiens, les thèmes suivants ont notamment été abordés:

- activités d'information déployées par le DFAE lors de situations de crise et évaluation de leurs effets sur l'image de la Suisse à l'étranger,
- structure et fonctionnement du service d'information du DFAE en général, répartition des rôles en matière d'information entre le chef du DFAE, le secrétaire d'Etat, le chef de l'information et les représentations de la Suisse à l'étranger,

- mesures de détection précoce des sujets pouvant donner lieu à des polémiques.

La sous-commission présentera ses considérations et ses conclusions à la CdG-N dans le courant de l'année 2004.

8.10 Archivage de dépêches diplomatiques

Dans le courant de l'année 2002, un ancien ambassadeur de Suisse à Washington D.C. a publié un ouvrage dans lequel il relatait ses expériences de chef de mission aux Etats-Unis entre 1995 et 1997. Dans son livre, l'auteur indiquait notamment qu'à partir du mois d'août 1995 il avait régulièrement averti le DFAE sur les critiques dont la Suisse faisait l'objet dans les médias américains en relation avec les avoirs juifs déposés dans des banques suisses durant la seconde guerre mondiale. Ces critiques allaient déboucher, quelques mois plus tard, sur la crise dite des «fonds en déshérence».

Dans son ouvrage, l'ancien ambassadeur relevait que certaines dépêches qu'il avait envoyées sur la question à Berne, entre le mois d'août 1995 et le mois d'octobre 1996, ne figuraient plus, en 1998, dans les dossiers de la task force «Suisse – deuxième guerre mondiale».

Ce passage du livre a amené différents journalistes à conclure que les documents en question avaient disparu des archives du DFAE ou qu'ils avaient été détruits. Trois interventions parlementaires ont été déposées à ce sujet⁶.

Dès qu'elle en a eu connaissance, la CdG-E s'est saisie du dossier. Elle a effectué diverses recherches auprès du DFAE et a entendu également l'ancien ambassadeur. Les travaux ont rapidement permis d'établir que les soupçons à l'encontre du DFAE n'étaient pas fondés et que les dépêches figuraient intégralement dans les archives du département. La commission a d'ailleurs reçu l'ensemble des documents concernés.

Pour la CdG-E, cette controverse aurait pu être évitée si, préalablement à la publication de l'ouvrage, le département et l'auteur avaient collaboré plus étroitement.

9 Sécurité sociale et santé

9.1 Mise en œuvre des recommandations visant à la maîtrise des coûts dans l'assurance-maladie

Dans leur précédent rapport annuel, les CdG ont donné des informations détaillées sur le rapport de la CdG-E du 5 avril 2002 relatif à la maîtrise des coûts dans le domaine de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) (FF 2002 5546). Le Conseil fédéral a pris position sur le rapport le 2 septembre 2002 (FF 2003 365).

⁶ 02.3593 – Interpellation. Disparition de dépêches au DFAE, du 3 octobre 2002; interpellation – 02.3596. Comment traiter les dépêches sensibles au DFAE?, du 4 octobre 2002; 02.1127 – Question ordinaire. Les rapports disparus de l'ancien ambassadeur Jagmetti, du 4 octobre 2002.

La CdG-E a examiné l'avis du Conseil fédéral en février 2003. Ce dernier a porté un jugement globalement positif sur le travail mené par la CdG-E. La commission a accueilli avec satisfaction la réponse que le Conseil fédéral a donné à ses trois postulats. Toutefois, dans différents domaines, le Conseil fédéral n'a pas donné de solution satisfaisante aux problèmes posés par la CdG-E. Dans certains cas, il est allé jusqu'à relativiser sa responsabilité dans l'exécution de la LAMal. De manière générale, il ne s'est pas engagé et a donné à la CdG-E l'impression de ne pas vraiment vouloir assumer sa responsabilité de conduite pour des questions importantes liées à la législation et à son application (p. ex. statistique, évaluation, établissement de bases de planification et d'exécution).

La CdG-E estime qu'il y a nécessité d'agir dans trois domaines fondamentaux, tant dans une perspective de contrôle que pour la préparation et l'exécution de la législation:

- La statistique de la santé révèle une insuffisance flagrante dans l'exécution. Ainsi, il manque encore des données de base nécessaires à l'exécution de la LAMal et à l'évaluation de ses effets. En conséquence, d'importants projets de l'Office fédéral de la statistique (OFS) sont au point mort (il convient de citer l'adaptation de la statistique hospitalière à la LAMal, l'extension de la statistique des coûts par cas ou encore la mise en place de statistiques dans le domaine ambulatoire). Or, dans sa prise de position, le Conseil fédéral n'a pas esquissé de solution à ce problème d'exécution qui pourtant nécessite d'être pris au sérieux. La CdG-E estime pour sa part qu'au vu de l'évolution des coûts dans l'assurance-maladie, il faut créer d'urgence les bases statistiques manquantes et consolider celles qui sont déjà en place.
- Le Conseil fédéral a émis des réserves sur la recommandation faite par la CdG-E de recourir davantage à des évaluations prospectives. La protection des données rend impossible, selon ses explications, l'accès à des données qui sont importantes pour les évaluations. La CdG-E juge quant à elle possible, afin d'améliorer la législation en vigueur, d'anonymiser les données nécessaires servant ensuite aux évaluations. A défaut de quoi, elle a prié le Conseil fédéral de transmettre au législateur des propositions d'adaptation du droit de la protection des données en vue d'infléchir l'évolution des coûts dans l'assurance-maladie. La CdG-E s'est également étonnée que le Conseil fédéral évoque le manque d'experts indépendants en mesure d'effectuer de telles évaluations, car l'analyse de grande envergure consacrée aux effets de la LAMal et effectuée par l'OFAS montre le contraire. En outre, les évaluations prospectives ne doivent pas nécessairement être confiées à des experts externes; elles font partie – au sens de l'étude d'impact législative selon l'art. 43, al. 3, LREC (nouveau: art. 141, al. 2, LParl) – des compétences de base des offices fédéraux chargés de préparer les textes de loi.
- Le Conseil fédéral aurait des possibilités d'intervenir – limitées il est vrai – dont il n'a pas tiré parti. La CdG-E a relevé dans son enquête la réticence du Conseil fédéral à préparer des bases de planification et d'exécution dans le domaine de la LAMal. Diverses remarques figurant dans la prise de position du Conseil fédéral indiquent que ce dernier ne souhaite pas renforcer à l'avenir sa coordination et son contrôle de l'évolution des coûts. Ainsi, tout en approuvant le transfert de sa fonction jurisprudentielle au futur Tribunal administratif fédéral, il doute que cette mesure lui permette d'exercer une direction politique plus active. De même, l'affirmation selon laquelle

l'établissement par le Conseil fédéral de principes visant au caractère économique de la structure tarifaire et de son adaptation (art. 43, al. 5, LAMal) «requiert du temps», n'est pas pour renforcer la confiance placée dans la conduite qui incombe au Conseil fédéral dans la question des coûts. Etant donné le nombre d'acteurs impliqués dans l'exécution de la LAMal et l'hétérogénéité des intérêts en présence, il serait souhaitable d'obtenir un signal clair comme quoi le Conseil fédéral entend à l'avenir assumer une responsabilité de conduite accrue dans le domaine de la maîtrise des coûts.

La CdG-E remarque qu'un besoin de directives et de bases de planification subsiste également dans le domaine de la planification hospitalière. Quelques cantons déplorent toujours le manque d'objectifs contraignants et les contradictions dont souffre parfois la planification hospitalière sur le plan fédéral (p. ex. en ce qui concerne l'admission des hôpitaux privés).

Pour ce qui a trait à la mise en œuvre de la nouvelle structure du tarif médical (TarMed), la réponse du Conseil fédéral indique que des directives possibles en vue de la fixation des tarifs d'après les règles d'une saine gestion économique (art. 43, al. 6, LAMal) figurent déjà dans la LAMal ou dans la jurisprudence du Conseil fédéral. La CdG-E estime quant à elle que même après l'adoption de la structure tarifaire, la Confédération devra édicter des directives tant juridiques qu'administratives sur la fixation et l'adaptation des valeurs du point, et ce pour assurer le respect de la neutralité des coûts.

La CdG-E a également maintenu son exigence quant à la réalisation d'une analyse globale des effets de la planification hospitalière (en collaboration avec les cantons).

Insatisfaite de la prise de position du Conseil fédéral, la CdG-E a exigé un second avis, qu'elle a examiné en juin 2003. En résumé, la commission a constaté que le Conseil fédéral met en avant la responsabilité des cantons, pour ce qui est de la maîtrise des coûts dans la LAMal, et qu'il minimise beaucoup – trop aux yeux de la CdG-E – ses propres possibilités de gérer cet aspect. En outre, la CdG-E a pris note que de réels progrès doivent encore être accomplis dans le domaine de la statistique de la santé. Dans deux ans environ, la CdG-E vérifiera dans le cadre d'un suivi la mise en œuvre des recommandations formulées dans son rapport d'avril 2002.

9.2 Jurisprudence du Conseil fédéral en matière de recours contre les décisions tarifaires des cantons

Dans leurs requêtes à l'autorité de surveillance adressées en 2001 à l'Assemblée fédérale, le canton de Schaffhouse et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires (CDS) se sont plaints de la jurisprudence du Conseil fédéral en matière de recours contre les décisions tarifaires des gouvernements cantonaux selon la LAMal. Le canton de Schaffhouse a fait valoir que la réglementation répartissant les tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine tarifaire de la LAMal comporte un important potentiel de conflits. Sur plus de 200 recours déposés depuis l'entrée en vigueur de la LAMal en 1996, le Conseil fédéral n'a confirmé les décisions en instance inférieure des gouvernements cantonaux que dans quelques cas. Concrètement, la requête demandait une modification de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le sens d'un plus grand respect du fédéralisme. De son côté la CDS a critiqué le fait que, dans sa jurispru-

dence, le Conseil fédéral suit automatiquement les recommandations du Préposé à la surveillance des prix et que les arguments invoqués par les cantons ne donnent guère lieu à un débat.

Après audition des cantons, de l'OFJ, de l'OFAS et du Préposé à la surveillance des prix, la CdG-E a, dans son rapport du 5 avril 2002 (FF 2003 267), présenté au Conseil fédéral huit recommandations. Ces dernières portaient sur l'élimination des conflits entre la Confédération et les cantons, le rôle multiple du Conseil fédéral en matière tarifaire dans le cadre de la LAMal, l'éclaircissement de certaines questions juridiques, le rôle de la Surveillance des prix et l'introduction du TarMed (voir aussi rapport annuel 2001/2002; FF 2002 5548).

Le 30 septembre 2002, le Conseil fédéral a pris position sur le rapport de la CdG-E (FF 2003 296). De son côté, la CdG-E a indiqué dans son courrier du 10 février 2003 au Conseil fédéral que la réponse du gouvernement ne la satisfaisait pas et elle a exigé un deuxième avis. La commission a déploré que, dans sa réponse, le Conseil fédéral ne prenne pas en considération certaines recommandations faites par la CdG-E et se montre peu enclin à s'attaquer aux points sensibles que la CdG-E mentionnait dans son rapport. Il lui a semblé en particulier que le Conseil fédéral ne prenait pas au sérieux sa principale préoccupation, selon laquelle le Conseil fédéral devrait se montrer plus ouvert au dialogue avec les cantons concernant le domaine délicat de la santé et encourager le respect et la reconnaissance mutuels des compétences de la Confédération et des cantons (recommandation n° 1 du rapport). Une autre critique de la commission portait sur le fait que le Conseil fédéral n'avait pas respecté sa recommandation n° 4, qui demandait à ce que le Conseil fédéral tienne compte, de manière appropriée, du point de vue des cantons lors de l'élaboration de l'ordonnance du 3 juillet 2002 sur le calcul des coûts et le classement des prestations par les hôpitaux et les établissements médico-sociaux dans l'assurance-maladie (OCP; RS 832.104). En effet, le Conseil fédéral n'a pas pris en compte la requête des cantons de ne pas faire appliquer les définitions du traitement hospitalier, semi-hospitalier et ambulatoire (art. 3 à 5 OCP) sans un délai de transition approprié. La commission a en outre déploré le fait que le Conseil fédéral prenne de lui-même l'initiative de faire appliquer ces définitions à compter du 1^{er} janvier 2003 alors que celles-ci étaient encore débattues au sein des deux conseils, dans le cadre de la révision de la LAMal. Dans son deuxième avis du 9 avril 2003, le Conseil fédéral s'est exprimé de manière plus détaillée sur les différentes recommandations de la CdG-E et a montré, pour certaines d'entre elles, qu'il était prêt à tenir compte des préoccupations de la commission. Celle-ci l'a alors informé, dans son courrier du 13 août 2003, qu'elle évaluerait ultérieurement, dans le cadre d'un suivi, la mise en œuvre par le Conseil fédéral de ses recommandations.

9.3 Fondation «Wohnheim Rabenfluh»

Dans un court rapport relatif à une requête, la CdG-E avait recommandé en février 2001 au Conseil fédéral de modifier le règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI; RS 831.201), de manière à ce qu'une institution qui est habilitée à percevoir des subventions concernant l'assurance-invalidité, mais qui dépose trop tard auprès de l'OFAS sa demande de subvention, ne soit pas définitivement privée du droit à recevoir des subsides, au détriment des personnes dont elle s'occupe, mais soit seulement sanctionnée pour l'inobservation du délai (voir rapport annuel

2000/2001; FF 2001 5356). Le Conseil fédéral a suivi cette recommandation en approuvant, le 24 avril 2002, une modification du règlement. Désormais, aux termes de l'art. 107 RAI, l'inobservation du délai sans raison plausible entraîne une réduction de la subvention de 20 % pour un retard d'un mois, auxquels s'ajoutent 20 % pour chaque mois de retard supplémentaire.

Auparavant, l'art. 107 RAI prévoyait la perte du droit à une subvention si le délai de dépôt d'une demande de subvention n'était pas observé sans raison plausible. Cette norme a posé des problèmes en 1996 à la fondation «Wohnheim Rabenfluh», sise à Neuhausen (SH), qui s'occupe d'une cinquantaine de pensionnaires souffrant d'un handicap sévère voire très sévère, parce qu'elle elle avait déposé avec du retard sa demande de subvention pour l'année 1997. Le Tribunal fédéral des assurances a rejeté en dernière instance le recours déposé par la fondation, au motif que le délai prévu à l'art. 107, al. 1, RAI est un délai de péremption dont l'inobservation sans raison plausible entraîne la perte du droit à la subvention. L'absence de subvention s'est traduite par un manque à gagner d'environ 1,7 million de francs dans les recettes de la fondation, avec pour conséquence une incertitude quant à l'avenir de l'institution.

L'avocat de l'un des membres du conseil de la fondation a décidé de soumettre le dossier à la CdG-E sous forme de requête, car, à ses yeux, bien qu'inattaquable sur le plan juridique, le résultat de cette affaire n'en était pas moins injuste. L'avocat estimait que les responsables politiques devaient corriger cette situation.

La CdG-E s'est penchée sur la question de savoir si le délai de péremption prévu à l'art. 107, al. 1, RAI et la perte du droit à une subvention qui en découle en cas d'inobservation du délai respectaient le principe de la proportionnalité. Elle est parvenue à la conclusion qu'il était légitime pour l'administration de vouloir traiter avec efficacité et dans les règles les demandes de subvention concernant l'assurance-invalidité. De ce point de vue, le délai de péremption prévu était certes approprié dans la mesure où il incitait les institutions à déposer leur demande dans ledit délai. Cependant, les avis et décisions du DFI et de l'OFAS ne comportaient aucun argument matériel démontrant qu'un délai de péremption aux conséquences si graves était absolument nécessaire, ou du moins pertinent. Par conséquent, la CdG-E a conclu que le délai de péremption absolu avait un effet juridique disproportionné. Elle a estimé que, malgré le droit légitime de l'administration de vouloir assurer un déroulement rapide de la procédure d'autorisation, il y avait lieu de prévoir une norme ayant des effets moins graves que la suppression pure et simple de la subvention.

9.4 Swissmedic

Swissmedic, institut suisse des produits thérapeutiques, a été créé dans le cadre de la nouvelle loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques (LPTh; RS 812.21). L'institut a débuté son activité le 1^{er} janvier 2002, reprenant les tâches assumées auparavant par l'Office intercantonal de contrôle des médicaments (OICM) et par l'Unité principale agents thérapeutiques (UP AT) de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP).

L'OICM a été chargé dès 1971 du contrôle et de l'admission de la plupart des médicaments. Il n'avait pas la personnalité juridique et était soumis à la haute surveillance de l'Union intercantonale pour le contrôle des médicaments (UICM), corporation de droit public fondée par la Convention intercantonale du 3 juin 1971 sur le contrôle des médicaments (RS 812.101), à laquelle tous les cantons et la Principauté du Liechtenstein avaient adhéré. Au niveau fédéral, l'UP AT était compétente pour «édicter la pharmacopée (recueil de normes) et pour contrôler les produits immunologiques (p. ex. les vaccins et les diagnostics in vitro), le sang, les produits sanguins et les transplants, les stupéfiants et les dispositifs médicaux» (FF 1999 3160).

La création de la LPTh, et partant de Swissmedic, visait notamment à rendre le droit suisse des médicaments compatible avec le droit européen, lequel exige que l'enregistrement d'un médicament fasse l'objet d'une décision d'une autorité étatique. Une nouvelle convention intercantonale, élaborée en 1988, devait remédier à cette lacune. Tous les cantons n'y ayant pas adhéré, le projet fut abandonné et l'UICM fit part au Conseil fédéral de son intention de collaborer avec lui en vue d'élaborer une loi fédérale sur les produits thérapeutiques.

La mise en place de Swissmedic a ainsi été menée sous la forme d'un projet conjoint de la Confédération et des cantons. L'organisation de projet, chargée de l'ensemble des travaux de préparation pour la création de l'institut, a été créée en 1996 par la cheffe du DFI. Le principe de la parité entre les cantons et la Confédération traversait tous les niveaux de cette organisation. L'organe stratégique du projet, la «délégation paritaire», se composait de représentants de l'UICM et du DFI. La mise en place opérationnelle de Swissmedic a été confiée d'abord à un comité de projet paritaire, conduit par un expert externe, puis à la direction de Swissmedic, désignée en 1999. L'institut étant un organe fédéral, les décisions revenaient toutefois en dernier lieu à la Confédération.

En octobre 2002, le CDF, à la fois organe de révision de Swissmedic nommé par le Conseil fédéral au sens de l'art. 74 LPTh et organe de surveillance financière au sens de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (LCF; RS 614.0), a établi un rapport préliminaire, dans lequel il a relevé d'importantes difficultés auxquelles était confronté le nouvel institut. Ces difficultés concernaient en particulier les points suivants⁷: le transfert des biens de l'ancien OICM, l'établissement du bilan d'ouverture de Swissmedic, l'absence d'une analyse fiable des tâches de Swissmedic et des ressources nécessaires pour l'accomplissement de celles-ci, le déficit dans l'accomplissement de certaines tâches légales – notamment dans le domaine de la surveillance des produits médicaux –, l'absence d'une analyse des risques, l'état d'avancement insuffisant des projets informatiques, la dispersion du personnel dans différents locaux et les difficultés de mise en place des instruments de controlling.

Les conclusions de ce rapport ont été relayées par la presse suite à des indiscretions début décembre 2002, puis à nouveau début janvier 2003. Ces publications, ainsi que les déclarations publiques de certaines personnes, ont conduit à la démission du directeur de Swissmedic et à la nomination du directeur actuel, M. Klaus-Jörg Dogwiler.

⁷ Voir le rapport 2002 sur l'activité du Contrôle fédéral des finances, destiné à la Délégation des finances des Chambres fédérales et au Conseil fédéral, du 14 mars 2003, (FF 2003 6407).

Le 17 janvier 2003, la CdG-E a chargé la sous-commission DFI/DETEC de mener une inspection sur les problèmes au sein de Swissmedic. Après une première série d'auditions consacrées au rapport du CDF susmentionné, la CdG-E a décidé de s'intéresser plus particulièrement à la phase de projet de Swissmedic. Il s'agit par là de clarifier les problèmes intervenus avant le début d'activité de Swissmedic et de chercher à en tirer des conséquences pour des projets similaires dans le futur. Avec ses travaux, la CdG-E entend également établir une plus grande transparence dans cette affaire et contribuer à rétablir la confiance dans le système suisse de contrôle des médicaments.

La commission a mené plusieurs séries d'auditions et a demandé à prendre connaissance de nombreux documents. Elle a entendu, pour certains à deux reprises, l'ancien directeur de Swissmedic, l'actuel directeur de Swissmedic, le président du conseil de l'institut, plusieurs représentants du DFI et de l'OFSP, le président de l'UICM et un représentant du CDF. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin, chef du DFI, s'est également exprimé à ce sujet dans le cadre de l'examen du rapport de gestion 2002 du Conseil fédéral.

La CdG-E s'est notamment intéressée aux éléments suivants: la structure et les compétences au sein de l'organisation de projet, l'interaction entre le projet Swissmedic et le projet de nouvelle loi sur les produits thérapeutiques, le rôle du conseil de l'institut ou encore les conditions du début d'activités de Swissmedic au 1^{er} janvier 2002. Les rapports et la répartition des compétences entre Swissmedic et le DFI ont également été abordés. A ce sujet, la CdG-E a profité de cette inspection pour examiner de manière plus approfondie les formes prises par les institutions appartenant au 3^e cercle de l'administration fédérale, en particulier l'organisation des relations avec leurs départements de tutelle.

La commission a pu constater que la situation au sein de Swissmedic s'est largement améliorée depuis la publication du rapport du CDF en octobre 2002. Les problèmes ont été reconnus et des mesures ont été prises. Une analyse des risques a été faite. Une plateforme de coordination a été mise en place pour régler certaines questions avec les cantons. Le bilan d'ouverture a pu être établi. Un bâtiment a été acheté et les constructions d'aménagement vont pouvoir commencer. Les projets informatiques ont été confiés à un chef de projet et un responsable informatique va être nommé. Les instruments de controlling se mettent petit à petit en place.

La CdG-E n'a toutefois pas pu mettre un terme à cette inspection à l'issue de la législature 1999–2003. La CdG-E continuera à suivre ce dossier durant la législature 2003–2007.

9.5 Sécurité alimentaire

Le 17 octobre 2003, la CdG-N a achevé, avec l'aide de l'OPCA (voir annexe 1) et d'experts externes, son inspection consacrée à l'application de la loi dans le domaine de la sécurité alimentaire. Pour cet examen, la commission est partie du principe selon lequel la sécurité doit être assurée, dans toutes les phases de la fabrication, de la distribution et de la vente des produits alimentaires. D'une manière générale, elle a constaté que l'autocontrôle exercé par les entreprises de la branche alimentaire est primordial. Il constitue en effet l'une des principales conditions préalables à l'efficacité de la loi sur les denrées alimentaires. Mais ce système pose des problè-

mes, surtout aux entreprises de petite taille telles que les boucheries et les restaurants. Souvent, celles-ci sont peu sensibilisées aux risques existant dans le domaine alimentaire et ne possèdent pas les connaissances spécialisées nécessaires. Dans ce domaine, la commission constate un besoin d'action. C'est pourquoi elle a invité le Conseil fédéral à examiner l'opportunité d'introduire des exigences minimales en matière d'autocontrôle pour les entreprises de ce type.

La sécurité alimentaire est régie par la loi sur les denrées alimentaires et ses dispositions d'exécution ainsi que par diverses réglementations dans le domaine agricole. En raison d'approches et d'axes de priorité différents, des problèmes apparaissent lors de l'application de ces réglementations. Il est donc indispensable pour la commission que le Conseil fédéral concrétise sa vision sur le plan opérationnel et élabore une procédure en vue de résoudre les conflits existant entre la protection des consommateurs et les multiples fonctionnalités de l'agriculture. L'inspection a confirmé que l'actuelle structure organisationnelle de l'administration fédérale – plusieurs services rattachés à des départements différents assument des tâches dans le domaine de la sécurité alimentaire – crée des problèmes de coordination et conduit à une utilisation peu efficace des ressources. Par conséquent, la CdG-N soutient les mesures prises par le Conseil fédéral visant à réexaminer les structures organisationnelles existantes. Par ailleurs, la CdG-N a indiqué au Conseil fédéral qu'il fallait accorder une grande importance à la cohérence de l'attitude adoptée par les autorités fédérales face aux autorités cantonales chargées de l'application.

Les cantons jouent en effet un rôle important en matière d'application dans le domaine de la sécurité alimentaire. L'inspection a toutefois montré que les contrôles varient d'un canton à l'autre. Ces différences quant à l'entendue et la qualité des contrôles ne sont pas satisfaisantes aux yeux de la commission. C'est pourquoi elle a demandé au Conseil fédéral d'examiner l'opportunité de fixer des objectifs minimaux contraignants à l'intention des autorités cantonales de contrôle en vue de rendre plus uniforme l'application de la législation.

Dans le domaine des denrées alimentaires importées, la CdG-N a constaté qu'en raison des ressources limitées affectées aux frontières, l'Administration fédérale des douanes ne peut effectuer qu'un contrôle très restreint. En l'absence de statistiques dans ce domaine, il n'a pas été possible de vérifier si, lors des contrôles réguliers, les cantons accordent une importance particulière aux denrées alimentaires importées. Il est important, aux yeux de la CdG-N, que les produits suisses ne soient pas désavantagés par rapport aux denrées alimentaires importées en raison des contrôles différents qu'ils subissent tout au long de la chaîne de fabrication, de transformation et de distribution et que ces contrôles différents n'aient pas d'effet négatif sur le niveau élevé de la sécurité alimentaire en Suisse. La commission salue à ce titre le contrôle de denrées alimentaires importées, effectué dans le cadre de programmes prioritaires. Elle est d'avis qu'il faut continuer d'accorder une attention particulière à cet aspect de la sécurité alimentaire.

Le rapport final de l'OPCA contient d'autres conclusions qui peuvent être importantes, à moyen et à long terme, pour la garantie de la sécurité alimentaire. Par conséquent, la CdG-N a demandé au Conseil fédéral d'accorder à ces constatations toute l'attention qu'elles méritent.

10

Politique de sécurité

10.1

Protection de l'Etat et services de renseignements

La DélCdG a pour mandat de contrôler en détail les activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement (art. 53, al. 2, LParl).

La DélCdG examine les activités secrètes de la Confédération de manière continue et approfondie afin de repérer à temps les points justifiant une intervention politique. Ce faisant, elle accorde une grande importance à la détection précoce des problèmes et contribue à corriger les insuffisances et dysfonctionnements constatés.

La DélCdG dispose de droits d'information très étendus. Elle a le droit d'exiger toutes les informations dont elle a besoin pour exercer ses attributions, y compris les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre une décision ainsi que les documents qui doivent rester secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement (art. 154, al. 2, let. a, LParl). La DélCdG peut également interroger tous services, autorités ou personnes assumant des tâches pour le compte de la Confédération. Elle peut également entendre des personnes en qualité de témoins (art. 154, al. 2, let. b, LParl).

Durant la période couverte par le présent rapport, la DélCdG a traité un nombre considérable de dossiers au cours de 32 séances, chaque séance durant en moyenne un jour complet.

Deux sujets ont été au centre des activités de la DélCdG:

- Les contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid (ch. 10.1.1),
- Le système d'interception des communications par satellite du DDPS («projet Onyx») (ch. 10.1.2).

Un aperçu des principales autres affaires traitées est donné de manière succincte au par. 10.1.3 étant précisé que, dans certains cas, le maintien du secret empêche une information détaillée.

10.1.1

Contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid

La DélCdG a achevé en 2003 l'enquête qu'elle avait lancée à l'automne 2001 sur les relations entre les services de renseignement suisses et le régime de l'apartheid d'Afrique du Sud (voir section 9.1 du rapport annuel 2001/2002 des Commissions de gestion et de la DélCdG, du 17 mai 2002; FF 2002 5521). Cette enquête s'inscrivait dans la suite des travaux que la DélCdG avait déjà consacrés au sujet en 1999 (FF 2000 505).

L'examen de la DélCdG a été rendu nécessaire par la révélation, dans le courant de l'année 2001, de nouveaux éléments indiquant que des employés du DDPS auraient collaboré au programme biologique et chimique de l'armée sud-africaine (projet «Coast»). Parmi les personnes incriminées figurait en particulier l'ancien chef du Groupe des renseignements, le divisionnaire Peter Regli. D'autres sources ont aussi évoqué l'existence d'un accord secret passé entre la Suisse et l'Afrique du Sud en matière biologique et chimique.

La délégation a mené ses investigations durant près de deux ans. Elle a exploité toutes les sources d'informations disponibles en Suisse. Elle n'a en revanche pas été autorisée par le gouvernement sud-africain à effectuer des recherches en Afrique du Sud.

Dans son rapport du 18 août 2003, la DélCdG a analysé le rôle joué par les services de renseignement suisses en relation avec l'Afrique du Sud.

Les premiers contacts réguliers entre les services de renseignement suisses et l'Afrique du Sud remontent à 1977. Entre 1977 et fin 2001, plus de 100 échanges ont eu lieu alternativement en Suisse et en Afrique du Sud. Près de la moitié des rencontres se sont déroulées entre 1977 et 1991, à une époque où l'Afrique du Sud connaissait un régime de discrimination raciale. L'enquête de la DélCdG a également montré que les services de renseignement ont entretenu des contacts avec des représentants de l'UNITA à un moment où ce mouvement de rébellion angolais, soutenu par l'Afrique du Sud, était en lutte ouverte contre le gouvernement officiel de l'Angola.

Il n'est pas possible aujourd'hui de savoir avec certitude si les contacts des services de renseignement avec le régime de Pretoria avaient reçu l'aval du chef du département responsable ou du Conseil fédéral. La délégation a trouvé deux cas, en 1986 et 1987, où le DFAE était intervenu formellement auprès du chef du DDPS pour inviter ce département à faire preuve de retenue à l'égard de l'Afrique du Sud. Ces interventions n'ont toutefois pas été suivies d'effets, ce qui semble indiquer que les services de renseignement du DDPS échappaient à l'époque à tout contrôle politique.

La DélCdG estime que les services de renseignement ont fait preuve vis-à-vis du régime de Pretoria d'une attitude peu critique. Ce comportement était de surcroît en opposition complète avec la politique officielle défendue par le Conseil fédéral qui condamnait le système de ségrégation raciale en Afrique du Sud. Il est vrai que, sur le plan militaire, l'Afrique du Sud était une source importante de renseignements pour la Suisse. Du fait de son engagement en Angola, en Namibie et au Mozambique contre des forces équipées par l'Union soviétique, l'Afrique du Sud disposait d'informations sur les armes et méthodes des pays du bloc de l'Est. Dans le contexte de la guerre froide, les services de renseignement jugeaient que ces informations étaient indispensables à la préparation de l'armée suisse.

La délégation estime que les contacts entretenus par les services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud étaient affaire de circonstances. Ils pouvaient paraître légitimes dans le contexte de la guerre froide, mais cette collaboration était très critiquable sous l'angle de la politique de neutralité et de la politique étrangère de la Suisse et elle n'avait pas l'aval du Conseil fédéral.

Lors de son enquête, la délégation n'a trouvé aucun indice confirmant l'existence d'un accord secret entre les services de renseignement suisses et l'Afrique du Sud en matière biologique et chimique. Le seul accord secret entre la Suisse et l'Afrique du Sud consiste en une convention de protection des informations comme il en existe avec de nombreux autres pays. Cet accord, daté de 1983, a permis à la Suisse d'échanger des informations avec l'Afrique du Sud concernant les avions de type Mirage et était connu de la délégation de longue date.

La délégation n'a pas découvert le moindre élément de preuve accréditant l'hypothèse d'une quelconque implication du divisionnaire Regli ou de services de la Confédération dans la mise en place du projet «Coast». S'il est indiscutable que le divisionnaire Regli a reçu au moins une fois la visite du général sud-africain Wouter Basson – chef du projet «Coast» – la délégation n'a pas trouvé les preuves d'autres contacts. D'ailleurs, quelqu'ait pu être le nombre de ces rencontres, la délégation a acquis l'intime conviction que le divisionnaire Regli n'a jamais eu connaissance des activités secrètes du général Basson en relation avec le projet «Coast».

Cela étant, la DélCdG estime que le divisionnaire Regli a fait preuve de trop de confiance envers son ancien camarade de service, Jürg Jacomet (décédé en 1998). Cet homme d'affaires et marchand d'armes disposait apparemment en Afrique australe, dans les Balkans et dans certains pays de l'Est de contacts qu'il a mis à disposition de Peter Regli. Quant bien même le divisionnaire Regli a été mis en garde plusieurs fois par diverses personnes sur le caractère douteux des affaires de Jürg Jacomet, il a continué à entretenir des rapports réguliers avec lui jusqu'en 1993. Il est aussi établi que Jürg Jacomet a eu de nombreux contacts avec le général Basson et que c'est d'ailleurs à l'instigation de Jacomet que le divisionnaire Regli a accepté de rencontrer Wouter Basson.

Pour la délégation, les relations du divisionnaire Regli avec Jürg Jacomet étaient incompatibles avec la fonction de chef d'un service de renseignement. Cette attitude complaisante a aussi contribué pour une large part à nourrir la rumeur d'une possible implication des services de renseignement suisses dans des affaires qui leur étaient totalement étrangères.

La délégation a également constaté que le divisionnaire Regli avait biaisé sur beaucoup de questions ou fait preuve d'omissions lors des précédentes enquêtes de la délégation. Cela a notamment été le cas en ce qui concerne l'acquisition, par le Groupe des renseignements, de deux missiles sol-air SA-18 de fabrication soviétique. En effet, le divisionnaire Regli a omis, en 1993, d'informer la délégation de cette acquisition problématique, alors qu'il en avait reçu l'ordre formel du chef du département et du chef de l'Etat-major général. Dans cette affaire, le divisionnaire Regli a d'ailleurs joué un rôle important qu'il a cherché à minimiser par la suite. Le divisionnaire Regli a également caché à la délégation les relations que les services de renseignement ont entretenues avec l'UNITA angolaise.

Dans son rapport, la DélCdG a élaboré diverses recommandations appelant le Conseil fédéral et le DDPS à améliorer la conduite politique sur les services de renseignement. La mise en œuvre de ces recommandations sera examinée dans le courant de l'année 2004.

10.1.2 Système d'interception des communications par satellite du DDPS («projet Onyx»)

La DélCdG suit depuis l'origine le projet Onyx (anciennement SATOS-3) qui a été décidé par le Conseil fédéral en 1997 et qui a démarré en 1999.

Ce projet vise à développer un système permettant d'intercepter les communications internationales civiles et militaires qui transitent par satellite. L'activité d'Onyx est fondée principalement sur l'art. 99 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et

l'administration militaire (LAAM; RS 510.10) qui fixe les missions du service de renseignement extérieur de la Confédération.

Onyx est exploité par la Division de la conduite de la guerre électronique (CGE) qui est une division de l'Etat-major général.

Le système est entré en service en avril 2000 et fonctionne actuellement de manière expérimentale. Il entrera en phase opérationnelle dans le courant de l'année 2004 et sera en exploitation complète fin 2005/début 2006.

Dans son rapport du 10 novembre 2003, la DélCdG décrit les différentes fonctions et possibilités qui sont offertes par Onyx au niveau de la collecte d'informations, en particulier dans la lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive (ADM) et contre le terrorisme international. Les principaux utilisateurs du système Onyx sont le Service de renseignement stratégique (SRS) du DDPS et le Service d'analyse et de prévention (SAP) du DFJP.

La DélCdG relève dans son rapport que le système Onyx ne peut être utilisé qu'à des fins de renseignement. Cela signifie que les informations recueillies ne peuvent pas être utilisées comme preuves dans une procédure pénale. En outre, les informations ne peuvent être recherchées qu'auprès d'utilisateurs de communications qui se trouvent à l'extérieur des frontières nationales. L'interception de communications d'utilisateurs en Suisse est strictement prohibée.

Sur le plan de la légalité, la DélCdG estime que les interceptions ordonnées par le SRS dans le domaine de la sûreté extérieure de la Suisse sont fondées sur des bases légales suffisantes. Il en va différemment des interceptions ordonnées par le SAP dont les bases juridiques ont été jugées peu solides. La DélCdG a également relevé que les interceptions de communications à l'étranger posent des problèmes délicats sur le plan du droit international.

S'agissant du contrôle, la DélCdG estime adéquat le système mis en place par l'ordonnance du 15 octobre 2003 sur la conduite de la guerre électronique (OCGE; RO 2003 3971). Ce système fait intervenir plusieurs instances de l'administration et permet à tous les échelons responsables, opérationnels et politiques, de surveiller les activités d'interceptions. Cela permet aussi de limiter les risques d'abus.

Le système Onyx est un instrument à caractère strictement national. Il s'appuie uniquement sur des infrastructures situées en territoire suisse et il n'existe pas d'interfaces avec d'autres systèmes étrangers. La DélCdG n'a relevé en outre aucun élément attestant une possible intégration du système Onyx dans un quelconque réseau d'interception international comme le réseau américain Echelon.

Dans ses conclusions, la DélCdG a adressé plusieurs recommandations au Conseil fédéral. Elle l'a notamment invité à compléter les bases légales formelles qui fondent les interceptions de communications réalisées par Onyx. Cela concerne en premier lieu la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120) ainsi que, dans une moindre mesure, la LAAM. La DélCdG a également recommandé au Conseil fédéral d'examiner la conformité de la législation suisse sur les interceptions de communications à l'étranger avec la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101).

Vu les investissements importants nécessités par le système, la DélCdG a invité le Conseil fédéral à faire une analyse des risques, notamment technologiques et financiers, qui menacent la réalisation du projet Onyx. En effet, en raison de la durée et

de l'échelonnement du projet, les risques de dépassement de budgets sont réels. On notera qu'à l'heure actuelle, les coûts du projet ont été multipliés par trois par rapport aux prévisions initiales.

Finalement, la DélCdG a conclu à la nécessité d'une réflexion globale sur la collecte d'informations par les services de renseignement de la Confédération. Onyx ne représente en effet qu'un moyen parmi d'autres pour recueillir des informations intéressant la politique de sécurité. La DélCdG a invité le Conseil fédéral à élaborer une stratégie qui expose les efforts et investissements matériels et humains que la Confédération envisage de réaliser dans le domaine de la collecte d'informations. Cette stratégie devra porter aussi bien sur le renseignement électronique (signals intelligence, SIGINT) – tel Onyx – que sur d'autres sources d'information (sources ouvertes [open source intelligence, OSINT], informations d'origine humaine [human intelligence, HUMINT], échange d'informations avec d'autres services partenaires, etc.).

La DélCdG a prié le Conseil fédéral de lui faire part de ses observations d'ici au printemps 2004.

10.1.3 Autres thèmes examinés par la DélCdG

10.1.3.1 Délimitation des enquêtes de la DélCdG par rapport aux enquêtes administratives internes

L'enquête de la DélCdG sur les relations entre les services de renseignement suisses et le régime de l'apartheid d'Afrique du Sud (voir ch. 10.1.1) a été conduite parallèlement à deux autres procédures: une enquête administrative ordonnée par le chef du DDPS et une enquête de police judiciaire dirigée par le Ministère public de la Confédération.

Si l'enquête du Ministère public n'a pas posé de problèmes particuliers à la DélCdG, il n'en a pas été de même avec l'enquête administrative du DDPS. La simultanéité des enquêtes de la DélCdG et du DDPS a généré en effet de nombreux retards et doublons et a posé de délicats problèmes de délimitation des procédures. Ces problèmes sont devenus de plus en plus nombreux au fur et à mesure de l'avancement des travaux de la DélCdG et ont entravé le bon déroulement de l'enquête parlementaire.

Dans son rapport du 30 septembre 2003, la DélCdG a décrit par le détail les obstacles posés par l'enquête administrative du DDPS. Dans ses conclusions, elle a estimé que les enquêtes administratives internes devraient céder le pas aux investigations du Parlement lorsque celui-ci exerce sa fonction de haute surveillance.

C'est pourquoi, dans son rapport, la DélCdG a proposé d'inscrire dans la loi sur le Parlement une disposition qui – à l'instar de ce qui existe pour les Commissions d'enquête parlementaire (voir art. 171 LParl) – permettrait à la DélCdG d'empêcher ou de suspendre des enquêtes administratives dans les cas où il existe un lien entre ces enquêtes et les investigations de la délégation.

Le 21 novembre 2003, la CdG-E a décidé de donner suite à la proposition de la DélCdG. La commission a déposé à cet effet un projet d'initiative parlementaire (03.460) invitant le Parlement à modifier l'art. 154^{bis} LParl. Les délibérations sur le sujet sont prévues à la session d'été 2004 du Conseil des Etats.

10.1.3.2 Mesures d'éloignement prononcées à l'égard d'étrangers présentant un danger pour la sécurité de la Suisse

Durant la période sous revue, la DélCdG s'est intéressée aux différentes mesures politiques et administratives permettant à la Confédération de restreindre ou d'empêcher le séjour sur son territoire de personnes ou d'organisations présentant un danger pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

Parmi les mesures d'ordre politique, il y a lieu de mentionner les compétences du Conseil fédéral qui découlent directement de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Le Conseil fédéral peut en effet, en se fondant sur l'art. 184, al. 3, et sur l'art. 185, al. 3, Cst., prendre des mesures pour préserver la sécurité intérieure et sauvegarder les relations extérieures du pays.

Ces mesures peuvent revêtir deux formes:

- la forme de règles générales et abstraites par voie d'ordonnance (voir, par ex., l'ordonnance du 7 novembre 2001 interdisant le groupe «Al-Qaïda» et les organisations apparentées; RS 122),
- la forme d'une décision concrète (voir, p. ex., la décision prise par le Conseil fédéral en 2001 interdisant l'entrée sur le territoire suisse d'Ali Ahmeti et Xhavit Haliti, deux personnes connues pour leurs liens avec des groupes albanais extrémistes).

Le Conseil fédéral peut également, sur la base de l'art. 121, al. 2, Cst., procéder à l'expulsion d'étrangers menaçant la sécurité du territoire. De telles mesures d'expulsion, dites «expulsions politiques», sont rares. Les deux derniers cas remontent à la fin des années nonante (expulsion d'Ahmed Zaoui au Burkina Faso, expulsion de Maurice Papon en France).

Les mesures prises par le Conseil fédéral sur la base de la constitution ne peuvent faire l'objet d'aucun recours. Elles représentent un *ultima ratio*. Pour être conformes à la constitution, ces mesures doivent donc être nécessaires et urgentes et être justifiées par des intérêts publics prépondérants. Elles doivent aussi respecter le principe de proportionnalité.

Outre ces mesures de nature politique et indépendamment des dispositions pénales, il existe plusieurs possibilités administratives permettant d'éviter qu'un étranger indésirable ne séjourne sur le territoire de la Confédération:

Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20)

Expulsion	Art. 10 et 11 LSEE
Renvoi (assorti ou non d'une interdiction ou d'une restriction d'entrée)	Art. 12 LSEE
Interdiction d'entrée en Suisse	Art. 13, al. 1, LSEE
Extinction ou révocation de l'autorisation de séjour	Art. 9 LSEE

Ordonnance du 14 janvier 1998 concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers (OEArr; RS 142.211)

Refus d'un visa Art. 1, 14 et 15 OEArr

Loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi; RS 142.31)

Refus d'accorder l'asile pour indignité Art. 53 LAsi

Révocation de l'asile Art. 63 LAsi

Extinction de l'asile Art. 64 LAsi

Expulsion Art. 65 LAsi

Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité (Loi sur la nationalité, LN; RS 141.0)

Refus d'accorder la nationalité suisse Art. 14 LN

Annulation de la naturalisation Art. 41 LN

Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120)

Renseignements d'autres offices Art. 13 LMSI

Recherche d'informations Art. 14 LMSI

Pour les ressortissants étrangers qui sont membres des corps diplomatique ou consulaire, il existe d'autres mesures fondées sur les Conventions de Vienne (art. 9 de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques; RS 0.191.01; art. 23 de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires; RS 0.191.02). Ces dispositions permettent à la Confédération, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, d'informer un Etat accréditant qu'un membre d'une mission diplomatique ou consulaire est *persona non grata* ou que tout autre membre du personnel de la mission n'est pas acceptable. Cette déclaration peut intervenir avant l'entrée en fonctions de l'agent en Suisse ou durant son séjour.

L'examen des demandes est confié au DFAE en collaboration avec l'Office fédéral de la police (OFP). L'examen des demandes déposées par les diplomates et fonctionnaires internationaux en Suisse conduit à refuser une autorisation dans environ 1 % des cas (par exemple, si l'on soupçonne l'agent diplomatique ou consulaire de s'adonner à des activités d'espionnage).

L'expulsion d'un agent diplomatique en fonctions est plus rare. La dernière expulsion remonte à 1999.

La DélCdG a examiné les problèmes qui se posent concrètement dans l'exécution de ces différentes mesures. De manière générale, elle a constaté que les bases légales sont suffisantes pour permettre d'éloigner des personnes qui présentent un danger pour la sécurité de la Suisse. La DélCdG a également reçu des statistiques sur les procédures en cours ainsi que des informations détaillées sur les Etats et les organisations qui font l'objet d'une attention particulière de la part des autorités de protection de l'Etat.

Il reste que les mesures de renvoi ou d'expulsion ne sont pas toujours applicables dans la pratique. C'est le cas notamment lorsque la décision de renvoi ou d'expul-

sion ne peut pas être exécutée en raison du danger qu'elle impliquerait pour la vie ou l'intégrité corporelle de l'intéressé (principe de non refoulement; voir art. 25, al. 2 et 3, Cst.). Lorsqu'un renvoi n'est pas possible, la LSEE accorde aux personnes en question un statut particulier d'admission provisoire (art. 14a à 14c LSEE).

L'interdiction d'entrée (art. 13 LSEE) est un moyen efficace pour empêcher la venue de personnes indésirables sur le territoire de la Confédération. C'est le Service d'analyse et de prévention (SAP) de l'OFP qui établit de telles interdictions.

Divers motifs peuvent conduire à prononcer une interdiction d'entrée: l'appartenance à une organisation extrémiste violente, la participation à une organisation terroriste ou l'appartenance à un service de renseignement. Les interdictions d'entrée sont en principe de durée limitée. Par exemple, lors du Forum économique de Davos de 2003, l'OFP a rendu près de 600 interdictions d'entrée pour une durée comprise entre le 15 et le 29 janvier 2003. Les interdictions d'entrée sont inscrites dans le système RIPOL de recherches informatisées de police. Elles sont susceptibles de recours.

Par ailleurs, les autorités de police et les organes chargés du contrôle aux frontières sont tenus de refouler à la frontière les étrangers qui, par leur présence sur le territoire suisse, présentent ou risquent de présenter un danger pour la sécurité et l'ordre publics (voir art. 1, al. 2, let. a, OEArr).

L'interdiction d'entrée n'offre toutefois pas une garantie absolue dans la mesure où une entrée illégale en Suisse est toujours possible. On notera, par exemple, qu'un requérant d'asile ayant fait l'objet d'une interdiction d'entrée en Suisse, mais qui est parvenu à déposer une demande d'asile, peut rester en Suisse pour la durée de la procédure.

La DélCdG estime que les bases légales actuelles sont suffisantes et qu'elles offrent une solution satisfaisante pour garantir la sécurité de la Confédération.

10.1.3.3 Identités d'emprunt des agents du Service de renseignement stratégique

Dans le cadre de la haute surveillance sur les services de renseignement, la DélCdG a examiné le cadre juridique et les procédures qui permettent de doter d'identités d'emprunt les agents du Service de renseignement stratégique (SRS). L'octroi de ces identités est destiné à cacher la véritable identité ainsi que la fonction des agents du SRS dans leurs contacts avec l'étranger. Il s'agit également d'une mesure destinée à protéger l'agent et ses proches.

La possibilité de doter les agents du SRS d'identités d'emprunt existe depuis 1998. Le cadre juridique est clair et précis et il s'appuie sur l'art. 99 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS 510.10) qui fixe les missions du service de renseignement extérieur de la Confédération.

Dans les faits, la DélCdG a pu constater que le SRS faisait un usage extrêmement modéré de la possibilité de recourir à des fausses identités. Cela s'explique par le fait que la gestion d'une identité d'emprunt est extrêmement compliquée. Elle nécessite des moyens importants ne serait-ce que pour l'établissement des différents documents nécessaire à la constitution d'une autre identité (passeports, permis de conduire, carte de crédit, etc.).

Le chef du DDPS est informé chaque année par le directeur du SRS sur les opérations qui sont effectuées à l'aide d'identités d'emprunt. Le chef du DDPS doit, de son côté, faire rapport une fois l'an à la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité.

La DélCdG a constaté que durant cinq ans la Délégation du Conseil fédéral n'avait jamais été informée sur la question. La DélCdG a enjoint le Délégation du Conseil fédéral à corriger cette lacune au plus vite, ce qui a été fait au début de l'année 2003.

10.1.3.4 Thèmes relevant de la sécurité intérieure

Comme elle le fait chaque année, la DélCdG a examiné le rapport annuel de l'Office fédéral de la police (OFP) consacré à la sécurité intérieure. Elle a également eu plusieurs entretiens avec la cheffe du DFJP concernant différents problèmes relevant de la sécurité intérieure. Il y a été notamment question du trafic d'êtres humains, de la recrudescence de la violence chez les jeunes, de la lutte contre la propagande incitant à la violence et ainsi que des risques posés par certaines organisations politiques étrangères actives en Suisse.

La DélCdG a également été informée régulièrement par le procureur général de la Confédération et le chef de la police judiciaire fédérale sur les enquêtes en cours. Elle a eu aussi un échange de vues avec la Commission consultative en matière de sûreté intérieure mise en place conformément à l'art. 9 de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120).

Parmi les autres sujets qui ont fait l'objet d'un examen par la DélCdG dans le domaine de la sécurité intérieure, citons:

- la lutte contre la cybercriminalité;
- le bilan intermédiaire de l'opération GENESIS visant à lutter contre la pornographie infantile;
- les tâches et les fonctions du Service fédéral de sécurité;
- les mesures prises par la Confédération pour lutter contre l'espionnage économique et les groupes extrémistes étrangers;
- les identités d'emprunt des agents infiltrés (voir l'art. 6 de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'investigation secrète, LFIS; FF 2003 4009, pas encore en vigueur);
- l'état des travaux concernant les deux volets de révision de la LMSI (1^{er} volet, lutte contre le racisme, l'hoooliganisme et la propagande incitant à la violence, 2^e volet, mesures relatives à l'extrémisme et au terrorisme);
- les relations du SAP avec des autorités de sûreté étrangères (voir art. 6 de l'ordonnance du 27 juin 2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, OMSI; RS 120.2);
- l'évaluation des opérations et programmes de recherche dans le domaine de la protection de l'Etat (art. 14, al. 4, OMSI);

- l'examen des listes des organisations et groupements dont les activités font l'objet de mesures préventives au titre de la LMSI (listes d'observation, voir art. 11 LMSI et art. 17 OMSI);
- l'archivage des données classifiées émanant des relations du SAP avec l'étranger (voir art. 21 OMSI);
- l'application des contrôles de sécurité relatifs aux personnes (voir l'ordonnance du 19 décembre 2001 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes, OCSP; RS 120.4);
- l'efficacité de l'ordonnance du 7 novembre 2001 concernant l'extension du devoir de renseigner et du droit de communiquer d'autorités, d'offices et d'organisations visant à garantir la sécurité intérieure et extérieure (RS 120.1);
- les activités présumées des services de renseignements turcs en Suisse;
- la collaboration entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique dans la lutte contre le terrorisme;
- les modalités d'autorisation permettant à un service de renseignement étranger de conduire des opérations sur le territoire de la Confédération.

La DélCdG a également traité les rapports suivants:

- les rapports d'inspection et les rapports annuels de l'Inspectorat du secrétariat général du DFJP;
- différents rapports d'analyse de l'Organe de direction pour la sécurité;
- le rapport annuel du Ministère public de la Confédération à la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral;
- les rapports de révision du Contrôle fédéral des finances (CDF) sur les dépenses de l'OFP dans le domaine de la protection de l'Etat.

10.1.3.5 Thèmes relevant de la sécurité extérieure

Comme elle l'avait déjà fait durant les années précédentes, la DélCdG a eu des entretiens réguliers avec le chef du DDPS sur la situation en matière de sécurité extérieure. Il y a été notamment question de l'organisation du sommet du G-8 à Evian ainsi que de la situation dans les Balkans, au Proche et au Moyen-Orient.

La DélCdG a également eu plusieurs échanges de vues avec le président de l'Organe de direction pour la sécurité et le coordinateur du renseignement sur les priorités de la Confédération en matière de renseignement. Les mesures prises par la Confédération préalablement à l'intervention militaire américaine en Irak ont également été abordées lors de ces entretiens de même que les problèmes posés par la coordination du renseignement. La DélCdG a pu constater que la mise en œuvre de la coordination des services de renseignement était difficile. Elle reste encore assez empirique et relève souvent davantage des relations informelles entre les différents collaborateurs des divers services que des dispositifs institutionnels mis en place.

Parmi les autres sujets traités, il est utile de relever:

- les mesures prises par la Confédération pour lutter contre la prolifération d'armes de destruction massive;
- l'examen des infrastructures de conduite civiles du Conseil fédéral (y compris la visite du bunker du Conseil fédéral);
- la révision totale de l'ordonnance sur l'organisation du renseignement au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Orens; RO 2003 4001);
- la collaboration du SRS avec des services de renseignement étrangers (art. 7 Orens);
- l'archivage au SRS des documents classifiés (art. 11 Orens);
- le traitement des données personnelles et la protection des données au SRS (art. 9 Orens);
- l'examen des mesures prises par le SRS afin d'améliorer la qualité de ses analyses;
- la révision de la réglementation sur les compétences financières du SRS;
- la sécurité informatique et la protection des informations dans l'administration fédérale et au DDPS;
- les suites données par le DDPS au rapport de la DélCdG sur l'affaire Bellasi;
- les mesures prises par la Confédération en relation avec l'enlèvement de citoyens suisses en Algérie.

11 Transport

11.1 Enquête sur la crise Swissair

Les conséquences pour la Confédération de la crise de la compagnie aérienne Swissair en général et de l'interruption passagère du service de vol les 2 et 3 octobre 2001 en particulier ont amené la CdG-E à ouvrir une enquête. La CdG-E a axé son examen sur les éventuelles responsabilités de la Confédération, sur la surveillance que celle-ci exerce dans le domaine de l'aviation civile, sur son rôle en sa qualité d'actionnaire et de membre du conseil d'administration de SAirGroup ainsi que sur le comportement du Conseil fédéral et de l'administration fédérale dans le cadre de la crise Swissair. Par cette inspection, la CdG-E a contribué à une réflexion critique sur la crise Swissair qui a abouti à un engagement financier de la Confédération pour un montant total de 2050 millions de francs. Les investigations de la CdG-E ont été clairement séparées des procédures qui visaient à établir les responsabilités civiles ou pénales en rapport avec la crise Swissair. Le 19 septembre 2002, soit moins d'une année après l'immobilisation de la flotte de Swissair, la CdG-E a présenté les résultats de son enquête (FF 2003 4885).

Dans le domaine de la *surveillance sur l'aviation civile*, les travaux de la CdG-E ont montré que, en matière de contrôle de la capacité économique des titulaires d'autorisations d'exploitation, le droit suisse n'est pas clair. L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) en a fait une interprétation restrictive et n'a accordé qu'une importance secondaire au contrôle de la capacité économique. Au moment du

renouvellement de l'autorisation d'exploitation de Swissair, en décembre 2000, ni les dispositions légales et réglementaires, ni les circonstances n'auraient permis à l'office de refuser le renouvellement de l'autorisation, pas plus d'ailleurs de la retirer courant 2001.

En ce qui concerne *le rôle de la Confédération en sa qualité d'actionnaire et de membre du conseil d'administration de SAirGroup*, la CdG-E a constaté que les organes fédéraux compétents avaient conscience de la précarité de la situation au printemps 2001 déjà et qu'ils avaient préparé l'assemblée générale de SAirGroup du 25 avril 2001 avec beaucoup de soin et de professionnalisme. En engageant la procédure de contrôle spécial (art. 697a et ss CO), la Confédération a pris les mesures qui s'imposaient en vue d'établir les responsabilités des organes de SAirGroup. Pour le reste, l'influence de la Confédération en sa qualité d'actionnaire et de membre du conseil d'administration de SAirGroup était faible. Aux yeux de la CdG-E, une responsabilité de la Confédération en vertu du droit sur les sociétés anonymes peut tout au plus découler des décisions du conseil d'administration liées à la «stratégie du chasseur» suivie par SAirGroup. La réponse à cette question doit s'appuyer sur les résultats de l'enquête menée par le commissaire au sursis concordataire, lequel a chargé la société de conseil Ernst & Young d'établir les responsabilités des organes de la compagnie. Ernst & Young a achevé son étude le 20 janvier 2003.

Le comportement des organes fédéraux durant la crise Swissair a montré que la Confédération aurait dû élaborer dès le printemps 2001 des scénarii dans l'hypothèse d'un éventuel échec de la restructuration de SAirGroup. En effet, la Confédération connaissait dès le printemps 2001 le caractère dramatique de la situation de SAirGroup tout en estimant qu'il était essentiel, du point de vue économique et de la politique des transports, de disposer d'une compagnie aérienne nationale. Alors que la crise de SAirGroup s'aggravait considérablement en septembre 2001, la Confédération s'est vue de plus en plus poussée dans un rôle réactif plutôt qu'actif. Les organes fédéraux ne se sont pas moins efforcés de trouver différentes solutions pour empêcher l'interruption du service de vol de Swissair. L'examen de la commission n'a pas révélé de responsabilité de la Confédération quant à l'immobilisation de la flotte de Swissair. A la suite de l'interruption du service de vol le 2 octobre 2001, la Confédération a fait preuve de professionnalisme et d'un engagement très important en vue de la mise en place d'une nouvelle compagnie aérienne nationale.

Du point de vue de la CdG-E, la Confédération doit tirer des enseignements de la crise Swissair principalement dans les domaines de la surveillance et de la détection précoce des crises. En ce qui concerne la surveillance exercée sur l'aviation civile, il est indispensable de créer des conditions et d'acquérir les compétences permettant d'évaluer la capacité économique des entreprises de transport aérien, conformément aux dispositions du droit communautaire européen qui sont également applicables en Suisse depuis le 1^{er} juin 2002. Cette réglementation fixe des exigences plus élevées en matière de surveillance de la capacité économique des entreprises titulaires d'une autorisation d'exploitation. Le Conseil fédéral doit en outre préciser les critères et les étapes de la procédure de retrait d'une autorisation d'exploitation. Pour ce qui est de la détection précoce d'événements importants du point de vue politique, la Confédération doit préparer ses décisions sur la base de scénarii élaborés le plus en amont possible. Par ailleurs, l'administration fédérale et le Conseil fédéral doivent être davantage attentifs à la détection précoce d'enjeux et crises politiques potentiels. Cette détection précoce est notamment essentielle en relation avec les entreprises qui jouent un rôle important pour l'ensemble du système économique suisse.

Etant donné qu'une intervention adéquate est tout aussi décisive que la détection précoce, la Confédération doit, dans le cadre de ses compétences, inciter les organes responsables des milieux économiques à signaler les événements négatifs suffisamment tôt. La Confédération peut y contribuer en renforçant les dispositions relatives à la présentation des comptes et au contrôle des entreprises. Dans le domaine de l'aviation civile, les entreprises de transport aérien doivent être tenues d'annoncer d'éventuelles difficultés financières à l'autorité de surveillance.

Se fondant sur d'autres constatations qu'elle a faites dans le cadre de ses investigations, la CdG-E a invité le Conseil fédéral à se pencher sur un certain nombre de problèmes liés au droit aérien (compétences en matière de concession de routes, limitation de la durée de validité des autorisations d'exploitation) et à la question de l'assainissement d'entreprises en difficultés (défense des intérêts dans le processus d'assainissement au moyen de dispositions légales, orientation plus favorable aux assainissements dans la loi sur la poursuite pour dettes et faillite). La commission a également demandé au Conseil fédéral de formuler une nouvelle politique des transports aériens. Enfin, elle lui a recommandé de soutenir les efforts déployés sur le plan international par les transporteurs aériens qui visent à protéger les passagers contre les effets d'une interruption inopinée du service de vol d'une compagnie aérienne.

Concernant la responsabilité des acteurs privés, la CdG-E souligne dans son rapport que le sauvetage de SAirGroup n'aurait pu être réalisé qu'au prix de mesures d'assainissement radicales qui auraient dû être prises au printemps 2001 au plus tard.

Les interventions et recommandations parlementaires ont été accueillies favorablement par le Conseil fédéral lors de la session d'hiver 2002. Dans son avis du 30 avril 2003 (FF 2003 3841), le Conseil fédéral a exposé l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures proposées par la CdG-E. Cette dernière continuera de suivre étroitement la réalisation de ses recommandations.

11.2 Sécurité dans l'aviation civile

Les graves accidents d'avion survenus ces dernières années (Halifax, Nassenwil, Bassersdorf, Überlingen) ont remis en cause la sécurité dans l'aviation civile suisse. En marge de son enquête sur la crise Swissair (voir ch. 11.1), la CdG-E s'est penchée sur des questions liées à la surveillance en matière de sécurité aérienne. Une réflexion approfondie a été engagée sur le sujet à la mi-2003, après la présentation d'une étude réalisée par l'institut néerlandais de l'aviation et de l'espace (NLR). Le DETEC avait confié l'étude à cet organisme afin de préciser les rôles et les responsabilités de tous les acteurs de l'organisation de la sécurité aérienne et de mettre au jour les failles de l'aviation civile suisse en matière de sécurité.

L'analyse détaillée du NLR a révélé différentes lacunes dans l'organisation et la gestion de la sécurité du trafic aérien. Ce constat ne concerne pas uniquement la surveillance exercée par la Confédération. Une partie des recommandations formulées dans le rapport du NLR s'adressent également à Skyguide, à Swiss et à d'autres compagnies aériennes ainsi qu'aux aéroports nationaux. En raison des résultats critiques de l'étude, le DETEC a immédiatement pris des mesures visant l'amélioration de la sécurité. Il a notamment nommé un délégué à la sécurité, a défini un

plan d'action et a renforcé la surveillance sur l'OFAC. A l'avenir, le DETEC veut passer d'un système de contrôles sporadiques à une gestion globale de la sécurité.

Lors des auditions qu'elle a effectuées en septembre 2003, la CdG-E a pu constater que des progrès importants avaient été réalisés en vue d'améliorer l'organisation de la sécurité dans l'aviation suisse. La commission a notamment salué la décision du DETEC de renforcer la surveillance qu'il exerce sur l'OFAC. Dans son rapport sur la crise Swissair, la CdG-E déplorait déjà le fait que le DETEC exerçait sa fonction de surveillance avant tout de manière réactive et avec trop de retenue (FF 2003 4925). Pour la CdG-E, une lacune grave a été comblée, en matière de surveillance, par la nomination d'un délégué à la sécurité aérienne. L'évolution vers une véritable culture de la sécurité mise en œuvre à tous les échelons et par tous les responsables constitue l'objectif de différents projets qui doivent être réalisés en 2004. La CdG-E suivra étroitement l'application des mesures d'amélioration de sécurité dans le trafic aérien. Le DETEC doit d'ailleurs, tous les trois mois, rendre compte à la CdG-E des progrès, problèmes et éventuels incidents lors de la modernisation de la gestion de la sécurité. La CdG-E a estimé qu'il était urgent que, dans ce domaine, la Suisse joue à nouveau un rôle exemplaire sur la scène internationale.

11.3 Rattachement administratif du Bureau d'enquêtes sur les accidents d'aviation

La CdG-N a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire déposée le 26 septembre 2002 par le conseiller national Jacques Neirynck (02.448). Dans son rapport du 3 septembre 2003, la CdG-N a proposé de ne pas donner suite à l'initiative; toutefois, elle a déposé un postulat en vue d'un examen approfondi de la problématique.

L'initiative réclame une modification de la législation afin que le Bureau d'enquêtes sur les accidents d'aviation (BEAA) ne soit plus rattaché au DETEC. Pour fonder sa demande, l'auteur de l'initiative avance principalement des conflits d'intérêts entre le BEAA et le DETEC.

Dans son rapport, la CdG-N mentionne les différents examens réalisés sur la question à la fin des années 90 ainsi que l'enquête sur la crise Swissair, lesquels n'ont pas permis de conclure à l'existence de problèmes dus à des conflits d'intérêts. La commission fait également référence aux résultats de l'enquête générale sur la surveillance de la sécurité dans le trafic aérien, contenus dans le rapport de l'institut NLR (voir ch. 11.2). L'étude atteste le degré élevé de compétence du BEAA en ce qui concerne la manière de mener des enquêtes sur les accidents et d'analyser leurs causes. Le rapport du NLR confirme à plusieurs reprises l'autonomie du BEAA. Par ailleurs, la CdG-N rappelle dans son rapport que le rattachement du BEAA au secrétariat général du DETEC est de nature strictement administrative et que, dans l'exercice de ses activités, le BEAA est indépendant. La commission souligne que dans la plupart des pays les services homologues au BEAA sont rattachés aux ministères des transports.

La CdG-N remarque toutefois que le BEAA ne dispose pas de suffisamment d'influence ce qui constitue un problème. Cette situation n'est pas imputable au rattachement administratif du BEAA au DETEC; elle résulte de la réglementation relative à la procédure et à l'élaboration des rapports d'accident. Le DETEC a d'ores

et déjà pris les mesures nécessaires afin d'accroître l'influence – jusqu'ici modeste – du BEAA sur la sécurité dans le domaine de l'aviation civile.

Etant donné que l'organisation et la gestion de la sécurité aérienne subissent un réexamen global, la CdG-N a déposé un postulat dans lequel elle prie le Conseil fédéral d'examiner également l'opportunité du rattachement actuel du BEAA au DETEC. L'initiative et le postulat seront vraisemblablement traités par le Conseil national lors de la session de printemps 2004.

12 Asile, étrangers et migration

12.1 Pratique en matière de renvois dans le domaine de l'asile

Dans son précédent rapport annuel (voir FF 2002 5569), la CdG-N avait suggéré la réalisation d'une étude comparative à l'échelon international sur les pratiques en matière de renvois dans le domaine de l'asile. Fin 2002, le DFJP lui a transmis l'étude comparative internationale «Study on return – a Swiss perspective» réalisée par le Centre international pour le développement de politiques migratoires, sis à Vienne (CIDPM). De même, l'Office fédéral des réfugiés (ODR) a remis à la CdG-N son rapport 2002 sur la situation actuelle dans le domaine des retours.

La CdG-N a examiné fin mars 2003 les travaux susmentionnés consacrés à la situation en matière de renvois.

Ainsi, elle a constaté que les difficultés à décider au départ les requérants d'asile déboutés ne sont pas propres à la Suisse. Par ailleurs, l'étude qui aborde la procédure en vigueur dans onze Etats européens (Suisse, Italie, Allemagne, Autriche, France, Espagne, Grande-Bretagne, Belgique, Pays-Bas, Danemark et Suède) montre que la Suisse dispose d'une large palette d'instruments efficaces, mais qu'il existe encore d'autres moyens appropriés.

Dans tous les pays ou presque, les personnes qui devraient partir ne le font pas toutes, loin s'en faut. Il est également apparu que des données précises sur la durée totale des procédures d'asile font défaut. Autre critique émise par l'étude, la Suisse brouille les cartes et complique la politique des retours en différenciant les catégories d'étrangers qui séjournent dans le pays.

Les différentes politiques existant en matière de renvois font appel à des incitations tantôt positives et tantôt négatives; l'exécution des décisions de renvoi inclut également des pressions et des moyens de contrainte. Ainsi, la détention en vue d'un renvoi est une pratique très répandue. Quant aux renvois enregistrés et aux départs non contrôlés (y compris le passage dans la clandestinité), la pratique diffère d'un pays à l'autre.

Le problème posé par certaines personnes qui cachent ou falsifient leur identité pour échapper à un renvoi n'est pas propre non plus à la Suisse. L'étude met en doute l'efficacité de la plupart des méthodes conçues pour inciter au retour les personnes renvoyées refusant de coopérer. Néanmoins, le recours à des experts des pays d'origine, à des analyses linguistiques, à des tests sur les pays concernés, etc. s'est avéré concluant, y compris en Suisse.

Le rapport du CIDPM est très élogieux à l'égard des programmes déployés par la Suisse pour soutenir les retours et la réintégration. Toutefois, leur succès dépend dans une large mesure de la situation des émigrants et des conditions régnant dans leur pays d'origine.

En résumé, si la Suisse présente une organisation différenciée quant à son volet d'exécution des renvois, il existe encore une marge de manœuvre permettant des gains d'efficacité.

A ce propos, la cheffe du DFJP a informé la CdG-N, lors de l'examen du rapport de gestion 2002 du Conseil fédéral, des problèmes qui se posent lors de la conclusion des accords de réadmission et de transit.

12.2 Commission suisse de recours en matière d'asile

Le 3 juillet 2002, la sous-commission compétente de la CdG-N a effectué une visite auprès de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA). Elle s'est penchée sur différents sujets, notamment le climat de travail au sein de la CRA, qualifié de mauvais par différents juges de la CRA qui avaient exprimé leur avis auprès de membres de la CdG-N. Lors de cette visite, la sous-commission s'est également entretenue avec un représentant du personnel. La CdG-N a reçu l'assurance qu'aucun problème majeur n'existait qui ne puisse être résolu au sein de la CRA. Les problèmes que pose la situation transitoire d'ici la mise en service du futur Tribunal administratif fédéral (appelé à reprendre les tâches de la CRA) ont aussi été abordés. La CRA a souligné qu'il serait bon que les conditions d'embauche pour le nouveau tribunal soient rapidement fixées et que les procédures d'élection et de nomination puissent être effectuées suffisamment tôt afin d'éviter d'importantes fluctuations de personnel et d'assurer la continuité de la jurisprudence en matière d'asile. La CdG-N a vu dans ce domaine un risque non négligeable de voir naître des incertitudes au sein des membres de la CRA, lesquelles pourraient également être un frein à la gestion et à l'objectif de traitement rapide des affaires pendantes.

La CdG-N a fait part à la cheffe du DFJP de ses préoccupations concernant le nombre élevé d'affaires en souffrance à la CRA. La commission a fait remarquer que, dans le contexte ambiant (création d'un Tribunal administratif fédéral, augmentation du nombre de demandes d'asile, compétences décisionnelles des centres d'enregistrement dans le cadre du projet DUO, initiative de l'UDC sur l'asile, etc.), la situation en ce qui concerne les affaires pendantes pouvait rapidement se dégrader. La CdG-N a informé la cheffe du DFJP que, pour des raisons politiques et humanitaires, le plus grand sérieux devait être accordé à la situation actuelle et aux scénarii envisageables et elle lui a demandé de prendre des mesures correspondantes.

Dans sa réponse de novembre 2002, la cheffe du DFJP a indiqué à la CdG-N qu'elle avait approuvé un renforcement de l'effectif de la CRA (20 postes), étant donné que les recours ont sensiblement augmenté depuis juillet 2002 et que, selon les prévisions de l'ODR, ils sont appelés à moyen terme à demeurer à un niveau élevé. Dans le cadre de cette augmentation de l'effectif, la cheffe du DFJP a tenu compte du fait que le transfert des activités de la CRA vers le Tribunal administratif fédéral devrait entraîner une augmentation de la fluctuation du personnel. Parallèlement, la CRA examine des mesures en vue de traiter les procédures de manière plus rapide.

Cependant, les conditions-cadres légales restreignent la marge de manœuvre de la CRA et ces mesures ne constituent qu'un soutien au processus.

La CdG-N continuera de suivre la situation au sein de la CRA, en particulier dans le cadre de la réalisation du Tribunal administratif fédéral.

13 Culture

13.1 Musée national suisse

Le Musée national suisse (MNS) a été inauguré en 1898 à Zurich. Un siècle plus tard, un siège suisse romand a été fondé au Château de Prangins dans le canton de Vaud. Le MNS possède en outre six unités extérieures. Une proposition de loi prévoyant la transformation du MNS en une fondation de droit public est actuellement à l'étude au Parlement. Cette fondation doit disposer de la personnalité juridique et sera gérée par la Confédération par le biais d'un mandat de prestations. Le Conseil fédéral attend de cette réforme une orientation accrue sur les visiteurs ainsi qu'un accroissement du potentiel économique et des moyens financiers. Dans le cadre de cette nouvelle orientation juridique et organisationnelle, le MNS entend également redéfinir ses contenus. Ainsi, le nouveau concept du musée s'appuie davantage sur des expositions temporaires, des événements et des manifestations annexes que sur des expositions permanentes.

Dans le cadre de cette réforme, des voix critiques se sont faites entendre, notamment auprès des CdG. La CdG-N a alors réalisé un sondage auprès de chaque direction des différents musées du MNS afin de recueillir leur avis sur des questions portant sur la conduite, la communication, le personnel, les ressources financières et le nouveau concept du musée. Elle a en outre effectué une visite auprès du siège romand, à Prangins. La CdG-N s'est aperçue que la communication entre les unités extérieures et le siège principal du MNS ne fonctionne pas toujours de manière optimale. Elle a en outre constaté que, ces dernières années, la charge administrative a considérablement augmenté. La commission est d'avis que le mandat spécialisé du MNS ne doit pas être négligé pour autant. L'autonomie des musées est perçue différemment d'un musée à l'autre. La planification à moyen et long terme représentera un défi de taille lorsque le MNS aura acquis son autonomie.

Pour la CdG-N, il ne fait aucun doute que le MNS doit relever les nouveaux défis et que le concept du musée doit être adapté aux exigences et besoins d'aujourd'hui. Dans son message relatif à la loi fédérale sur la fondation Musée national suisse, le Conseil fédéral montre que l'attrait pour les expositions permanentes du MNS diminue à long terme (FF 2002 487). A l'instar des chances liées au nouveau concept du musée, les risques doivent être examinés de manière différenciée. En raison de l'évolution sociale récente, de nombreuses collections sont menacées (FF 2002 488). La nécessaire réorientation du MNS ne doit pas avoir de répercussions négatives sur les missions de base du musée (collection, conservation, restauration, exposition). Il s'agit de trouver un équilibre entre ces missions et l'orientation du musée en tant que point d'attraction pour un vaste public.

Au regard des changements importants, il est essentiel d'accorder une attention particulière à la communication interne. La CdG-N est d'avis qu'il faut prendre particulièrement en considération la position de Prangins en tant que site romand du Musée national suisse.

La CdG-N a récapitulé ses impressions et ses conclusions dans un rapport à l'attention du chef du DFI. Ce dernier doit prendre position sur le rapport d'ici au début de l'année 2004.

14 Environnement

14.1 Protection du paysage

La CdG-N a procédé, dans le cadre d'une évaluation réalisée par l'OPCA, à un contrôle des effets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP).

Entré en vigueur en 1977, l'IFP est un instrument essentiel de la politique de protection du paysage. Il constitue le premier inventaire fédéral basé sur la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451). Son objectif consiste à conserver intacts ou en tout cas à ménager le plus possible les 162 objets inventoriés. L'IFP ne vise donc pas à empêcher toute intervention humaine. Il s'agit plutôt de soumettre les éventuelles interventions à de minutieux examens préalables.

Les résultats de l'évaluation effectuée par l'OPCA (voir annexe 1) font apparaître un bilan plutôt modeste de l'IFP. Les études de cas révèlent, surtout dans les années 80, des interventions indésirables du point de vue des objectifs de protection de l'IFP. Selon l'OPCA, l'évolution des années 90 demeure problématique: dans près de deux tiers des cas analysés, l'objectif de protection n'a pas été atteint. Toutefois, par rapport aux années 80, la tendance à la perte de valeur des paysages a été freinée. Mais cette tendance ne concerne, selon les études de l'OPCA, ni les constructions isolées ni les grandes zones bâties.

Dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération, l'OPCA constate une amélioration de la mise en œuvre des dispositions de protection de la LPN par rapport aux années 80. Ainsi, la qualité du contenu des décisions prises par les autorités est satisfaisante la plupart du temps. En dépit des améliorations de procédure constatées à l'échelle de la Confédération, l'OPCA évalue les résultats du contrôle des effets de l'IFP de manière critique. Il explique cela par les faiblesses de procédure persistantes à l'échelle de la Confédération et plus encore par l'influence des décisions cantonales et communales sur l'IFP.

Dans son rapport du 3 septembre 2003, la CdG-N propose des mesures permettant d'optimiser l'instrument de l'IFP au niveau fédéral, étant entendu que l'orientation fédéraliste de la protection de la nature et du paysage doit être prise en considération. L'exécution de l'IFP doit tout d'abord être facilitée par un réexamen et un affinement des objectifs de protection spécifiques à chaque objet. Pour que les autorités d'exécution adhèrent davantage à leur mission, les cantons et les communes doivent pouvoir aussi s'impliquer suffisamment dans le processus de définition et d'affinement des objectifs. En deuxième lieu, l'IFP doit être mieux ancré dans les autres domaines politiques à incidence spatiale. Cela implique une coordination plus étroite entre les différents instruments et entre les autorités d'exécution compétentes. En troisième lieu, l'intégration de l'IFP peut être encouragée par un travail d'information et de relations publiques approprié. Il convient notamment de mettre en avant l'importance de l'IFP pour le développement régional du territoire, l'économie locale et le tourisme proche de la nature.

La CdG-N a transmis son rapport accompagné de recommandations au Conseil fédéral, qui prendra position à ce sujet début 2004.

15 Société

15.1 Coordination des activités de la Confédération dans le domaine des «sectes»

La CdG-N a déjà rendu compte de ses travaux consacrés aux «sectes» dans ses rapports annuels 2000/2001 et 2001/2002 (FF 2001 5332 et 2002 5542). A la suite d'un rapport d'inspection de la CdG-N du 1^{er} juillet 1999 consacré aux «sectes» et aux mouvements endoctrinants en Suisse (FF 1999 9188), la CdG-N a invité le Conseil fédéral, dans un courrier daté du 19 octobre 2001, à prendre les mesures suivantes:

- améliorer la coordination entre les services fédéraux et institutionnaliser une collaboration avec les services cantonaux actifs dans le domaine des «sectes»,
- participer, dans le domaine de l'information, à la mise en place d'une plateforme commune englobant les services d'information régionaux existants et futurs, et
- lancer, dans le cadre d'éventuels programmes de recherche nationaux, des projets de recherche sur des questions religieuses d'ordre général.

Dans sa prise de position du 30 septembre 2002, le Conseil fédéral a indiqué qu'il a chargé la Chancellerie fédérale d'assumer la coordination entre les services fédéraux. A cette fin, elle met actuellement en place un réseau interne à l'administration qui permettra de traiter les questions en suspens et de créer les contacts nécessaires. Il est par ailleurs prévu que les personnes participant à ce réseau se réunissent régulièrement afin de se pencher sur d'éventuels problèmes liés au domaine des «sectes». Le service désigné au sein de la Chancellerie fédérale est également chargé d'institutionnaliser la coordination avec les cantons. En ce qui concerne une plateforme commune dans le domaine de l'information, le Conseil fédéral est prêt, là encore, à assumer des fonctions de coordination, sachant toutefois que son action dépendra de la collaboration des cantons, des villes et des agglomérations. Le service de coordination de la Chancellerie fédérale envisage de dresser une liste de tous les services de consultation et d'information et de la publier sur Internet. Pour ce qui a trait à d'éventuels projets de recherche, le Conseil fédéral a déclaré qu'aucun projet n'était actuellement prévu dans le domaine des «sectes».

La CdG-N continuera de se tenir informée sur la mise en œuvre, au sein de la Chancellerie fédérale, des mesures présentées par le Conseil fédéral.

16 Autres points forts

16.1 Rapport de gestion 2002 du Conseil fédéral

Comme chaque année, les CdG ont examiné en détail, en mai 2003, la gestion du Conseil fédéral durant l'année 2002. Elles se sont entretenues avec tous les membres du Conseil fédéral et la chancière de la Confédération. A l'occasion de cet examen,

les CdG ont aussi vérifié l'état d'avancement du traitement des motions, mandats et postulats transmis par les conseils il y a plus de quatre ans. Elles ont aussi examiné les propositions du Conseil fédéral concernant le classement d'interventions parlementaires auxquelles une suite favorable a été donnée ou qui sont pendantes depuis plus de quatre ans. L'entrée en vigueur de la nouvelle LParl entraînant des changements dans la procédure de contrôle appliquée jusqu'alors, les CdG ont examiné pour la dernière fois cette année l'état de réalisation des interventions transmises par les conseils. Les CdG ont approuvé toutes les propositions de classement contenues dans le rapport du Conseil fédéral et ont proposé aux Chambres fédérales de classer l'ensemble des motions et postulats transmis durant les précédentes législatures, c'est-à-dire avant la session d'hiver 1999. Lors de la session d'été 2003, les Chambres fédérales ont approuvé la proposition des CdG⁸. Cette procédure, unique pour les CdG, avait principalement pour but de créer des conditions-cadres favorables pour la mise en œuvre de la LParl. Elle devait en outre permettre de décharger le Conseil fédéral et son administration de certains mandats parlementaires qui n'étaient pas prioritaires.

S'agissant de l'examen du rapport de gestion proprement dit, les CdG se sont penchées sur une large palette de sujets. Voici, en vue de se faire une représentation de cette diversité, quelques sujets choisis: dans le domaine de la politique extérieure, l'examen a porté sur la politique européenne, plus particulièrement sur l'analyse des premières expériences faites en matière d'accords bilatéraux, sur les relations transatlantiques et sur la lutte internationale contre le terrorisme. Le chef du DDPS a été entendu sur les actions de promotion de la paix menée par l'armée à l'étranger et le chef du DETEC s'est exprimé sur des questions concernant la sécurité du trafic aérien dans le contexte des restrictions allemandes accrues pour les vols en partance et à destination de Zurich. Concernant le DFJP, les CdG se sont intéressées aux sujets suivants: renvoi de requérants d'asile déboutés, affaires pendantes et durée de la procédure au sein de la CRA, état d'avancement des préparatifs pour la création du Tribunal pénal fédéral à Bellinzzone et du Tribunal administratif fédéral à Saint-Gall. Dans le domaine des finances, l'amélioration de l'application de la loi sur le blanchiment d'argent et la surveillance intégrée des marchés financiers ont notamment suscité des questions. Le chef du DFE a été entendu sur les exportations de matériel de guerre et sur le gel officiel des avoirs de l'Etat irakien et des entreprises irakiennes. Pour ce qui a trait au DFI, les sujets ont porté sur la gestion de crise dans le cadre du SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère) et sur les problèmes en matière d'exécution dans le domaine des statistiques de santé. La chancelière de la Confédération a été entendue sur le thème de la protection des données et sur des questions liées à la définition du calendrier pour les votations populaires.

Outre ces problèmes spécifiques concernant les départements, les CdG se sont penchées sur des sujets transversaux tels que l'évaluation des activités des services de renseignements, le controlling interne pour les marchés publics et l'efficacité du système de promotion des exportations.

⁸ Rapport de gestion 2002. Motions et postulats du Conseils législatifs 2002. Rapport complémentaire des Commission de gestion à l'intention des Chambres fédérales, du 23 mai 2003 (FF **2003** 6269).

Voici une présentation plus détaillée de certains sujets choisis:

- *Exportation de matériel de guerre:* Aux termes de l’art. 32 LFMG, les CdG étudient chaque année, en détail, le rapport du Conseil fédéral sur les exportations de matériel de guerre.

Ce sujet a gagné en actualité début 2003 lorsque la guerre en Irak a éclaté. Il a été discuté de manière approfondie avec le chef du DFE et le Président de la Confédération. Auparavant, les sous-commissions compétentes de la CdG-N et de la CdG-E s’étaient elles aussi penchées sur le sujet.

L’intérêt des CdG a porté sur les réflexions du Conseil fédéral concernant la pesée des intérêts dans le cadre de sa politique d’autorisation en matière d’exportations de matériel de guerre. Aux termes de l’art. 1 LFMG, il s’agit dans le contexte de veiller au respect des obligations internationales et des principes de la politique étrangère de la Suisse tout en permettant le maintien en Suisse d’une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense. Par ailleurs, des réflexions d’ordre économique jouent aussi un rôle.

La question des exportations de matériel de guerre a été également abordée en assemblée plénière au Conseil national et au Conseil des Etats et quelques parlementaires ont mis l’accent sur l’adéquation – problématique dans ce cas – entre la politique de neutralité et l’exportation de matériel de guerre.

Lors d’un entretien avec le chef du DFE, les CdG ont pu constater que le Conseil fédéral avait pesé le pour et le contre de la même manière qu’il l’avait fait dans le cadre de la guerre au Kosovo où, là aussi, un belligérant avait agi en l’absence d’un mandat du Conseil de sécurité de l’ONU et où la Suisse avait appliqué le droit de la neutralité. Le droit de la neutralité n’interdit pas toute livraison d’armes, mais il exige l’égalité de traitement des belligérants. Dans le cas de l’Irak, cette exigence ne valait pas pour l’Irak dans la mesure où un embargo sur les armes était déjà imposé à cet Etat. Il s’agissait donc de répondre uniquement à la question de savoir s’il fallait également renoncer aux livraisons d’armes aux Etats-Unis.

Il s’est avéré que la capacité industrielle adaptée au maintien de la défense du pays et des considérations économiques ont fortement pesé sur la décision du Conseil fédéral. Ce dernier a pris ses décisions en distinguant trois domaines: les exportations d’armes par la Confédération, les exportations d’armes par des entreprises privées, dans lesquelles la Confédération intervient en tant qu’actionnaire principal (RUAG, p. ex.) et les exportations d’armes par des entreprises privées.

Concernant les exportations d’armes de la Confédération (matériel obsolète de l’armée suisse), le Conseil fédéral a stoppé toutes les exportations, sans exception aucune. S’agissant des autres types d’exportation, l’entreprise RUAG et d’autres entreprises privées ont pu continuer, sous de strictes conditions, à exporter certains biens. Le Conseil fédéral a estimé en effet que cela répondait aux intérêts d’une capacité industrielle adaptée au maintien de la défense du pays et aux intérêts économiques. Ces biens portaient sur des pièces d’avions utilisées dans des avions militaires qui n’allaient pas être opérationnels avant 2 ou 3 ans. Le risque de voir les Etats-Unis utiliser ce matériel directement dans une zone de combats était donc inexistant.

Les CdG ont exprimé des réserves à ce sujet, soulignant qu'il est impossible d'évaluer exactement la durée d'une guerre et le moment précis d'utilisation du matériel. La question a donc été posée de savoir s'il ne serait pas plus judicieux d'opter pour un arrêt total des exportations de matériel de guerre. Les CdG ont également tenu à souligner qu'une grande partie de la population suisse avait des difficultés à comprendre pourquoi le Conseil fédéral autorisait l'exportation de pièces d'avions tout en interdisant le survol de l'espace aérien suisse. Le Conseil national est également intervenu sur ce point lors de la session d'été 2003, critiquant l'action du Conseil fédéral. La critique portait également sur la livraison de pièces détachées pour la construction d'avions durant la guerre et mettait l'accent sur la dépendance de la Suisse vis-à-vis de son partenaire contractuel, les Etats-Unis. Par ailleurs, le Conseil national a également critiqué la reprise immédiate des exportations de matériel de guerre une fois les hostilités achevées.

Le chef du DFE a expliqué que l'attitude du Conseil fédéral reposait sur l'intérêt que représente une capacité industrielle adaptée au maintien de la défense du pays ainsi que sur des considérations économiques. Et d'ajouter que même si le volume des exportations n'est pas très important sur le plan économique, il s'agit d'une branche sensible en termes d'emplois, de nombreuses entreprises étant concernées. Par ailleurs, l'industrie suisse de l'armement a été considérablement réduite ces dernières années; or, si la Suisse veut conserver une certaine indépendance en matière de matériel de guerre, le gouvernement doit veiller à ce que ces entreprises disposent de chances de survie. Le Conseil fédéral est d'avis que tout pays revendiquant le principe de neutralité doit absolument conserver son indépendance et que l'arrêt des exportations de matériel de guerre est irréaliste.

Les CdG sont d'avis, avec le chef du DFE, que la politique de neutralité doit être repensée en ce qui concerne les exportations de matériel de guerre (voir section 6.2).

- *Création du Tribunal pénal fédéral à Bellinzone et du Tribunal administratif fédéral à Saint-Gall*: Les CdG ont pu s'entretenir dans le détail avec la cheffe du DFJP sur la création des tribunaux fédéraux de première instance. Les membres des commissions se sont intéressés à des questions d'ordre organisationnel et, surtout, aux aspects financiers. Cette discussion avait été précédée par la décision du Parlement d'installer les nouveaux tribunaux à Bellinzone et Saint-Gall, décision prise à l'encontre de la proposition du Conseil fédéral de retenir les cantons de Fribourg et d'Argovie.

Concernant les questions d'ordre organisationnel, la conseillère fédérale a assuré aux CdG que la progression des travaux était satisfaisante. Elle a précisé que la Commission judiciaire avait déjà pu se réunir et que le processus de recrutement des nouveaux collaborateurs avait commencé. Les questions financières ont toutefois dominé, tant lors de l'entretien avec la cheffe du DFJP que durant les débats au sein du Conseil national.

Les CdG ont voulu savoir si les cantons du Tessin et de Saint-Gall respecteraient les engagements qu'ils ont pris lors du choix du site. S'appuyant sur les règles de la bonne foi, le Parlement et le Conseil fédéral sont partis de l'idée que les sites nouvellement sélectionnés respecteraient les conditions convenues avec les cantons de Fribourg et d'Argovie.

La conseillère fédérale a rendu compte d'une séance, lors de laquelle les cantons du Tessin et de Saint-Gall se sont déclarés prêts à apporter une contribution financière appropriée. Ils ont toutefois clairement souligné que cela s'effectuait sur une base volontaire et qu'aucune exigence n'existait sur le plan légal. En outre, il a été précisé que le canton de Saint-Gall connaît le référendum financier pour tous les montants égaux ou supérieurs à 15 millions de francs, ce qui représente, sur le plan politique, un obstacle qu'il convient de ne pas sous-estimer. Enfin, il a été précisé que la question de la participation des cantons ne pourra être abordée concrètement que lorsque le DFJP connaîtra les projets de construction et les coûts concrets. La conseillère fédérale a déclaré avoir été déçue par la rencontre et elle a demandé au Parlement de faire savoir aux cantons concernés qu'il avait toujours été admis que la participation aux coûts serait assurée. La cheffe du DFJP a relevé en outre que la loi fédérale sur le siège du Tribunal pénal fédéral et celui du Tribunal administratif fédéral autorise le Conseil fédéral à conclure avec les cantons du Tessin et de Saint-Gall une convention relative à leur participation financière aux nouveaux tribunaux. Et de conclure qu'il n'était donc pas acceptable que les cantons du Tessin et Saint-Gall fassent mention du caractère facultatif de leurs participations.

Concernant ce point, les CdG ont mis en avant leur responsabilité en matière de haute surveillance parlementaire. Elles ont décidé de continuer à suivre cette affaire et ont encouragé la conseillère fédérale à demeurer ferme et à veiller à ce que les conditions convenues avec les cantons non sélectionnés de Fribourg et d'Argovie et, partant la volonté du Parlement, puisse s'imposer.

Cet examen du rapport de gestion a été suivi d'une correspondance entre la cheffe du DFJP, les CdG, le département de justice et police du canton de Saint-Gall et la Commission judiciaire des Chambres fédérales. Dans son courrier, la cheffe du département de justice et police du canton de Saint-Gall explique que le canton de Saint-Gall est prêt à apporter, sous une forme équitable, une contribution aux frais de construction du nouveau Tribunal administratif fédéral. Le canton de Saint-Gall a la volonté de permettre l'installation du nouveau Tribunal administratif en bonne intelligence avec les autorités fédérales. De son côté, la Commission judiciaire exprime son souhait de voir les négociations avec les cantons du Tessin et de Saint-Gall se conclure le plus rapidement possible afin que plus rien ne fasse obstacle aux élections dans ces tribunaux. (voir section 7.3).

- *Efficacité du nouveau système de promotion des exportations*: Les CdG ont traité le thème de la promotion des exportations avec la cheffe du DFAE et le chef du DFE. Cet examen a été suscité par le message du DFE relatif au financement de la promotion des exportations pendant les années 2004 à 2007, qui présente pour la première fois au Parlement une vue globale de tous les instruments fédéraux dans le domaine de la promotion du commerce extérieur. A noter que la sous-commission compétente de la CdG-E s'était déjà elle-aussi penchée sur le sujet. Les CdG ont indiqué aux deux conseillers fédéraux que l'actuelle organisation de la promotion des exportations et de la place économique suisse manque de clarté. Le nombre élevé d'acteurs tant étatiques que privés ne permet pas aux entreprises et investisseurs désireux de conclure des affaires avec et à l'étranger de savoir à qui s'adresser ni

de connaître les mesures de promotion dont ils disposent concrètement. D'un point de vue externe, la transparence et un marketing de qualité font défaut. Sur le plan interne, la multiplicité des acteurs nécessite de gros efforts de coordination, ce qui peut avoir pour effet une efficacité moindre.

Les CdG ont voulu savoir s'il existe un projet visant à redéfinir ce domaine et, par conséquent, à supprimer les points faibles de l'organisation actuelle. Le Conseil des Etats s'est penché sur le sujet et a souligné l'importance considérable des exportations en tant que potentiel de croissance de la Suisse.

Le chef du DFE a lui également insisté sur l'importance du marché suisse de l'exportation et s'est déclaré convaincu que les différents instruments (promotion des exportations [OSEC], promotion des investissements [SOFI] et autres) facilitent considérablement l'entrée, notamment des PME, sur le marché de l'exportation.

Interpellé sur l'organisation, le chef du DFE a tenu à préciser que le nombre élevé d'instruments reflète les différents besoins existant sur le marché de l'exportation. Il a ajouté que ce système étendu de promotion des exportations exprime la volonté du législateur qui a souhaité associer un instrument spécifique à chaque objectif. Et de souligner toutefois qu'il serait erroné de penser qu'à l'heure actuelle, les mêmes choses sont effectuées trois ou quatre fois. Alors que la coordination ne semble pas claire pour l'extérieur, il est procédé d'ores et déjà en interne à une répartition des tâches en vue d'éviter toute perte d'efficacité.

Afin de rendre le système de promotion des exportations plus intelligible pour les clients, le chef du DFE a pris les mesures suivantes:

La qualité du réseau extérieur, autrement dit le soutien apporté aux entreprises suisses par les services commerciaux des ambassades et des consulats, a été améliorée par la création des «Swiss Business Hubs», qui ont permis de concentrer les ressources. Il est prévu de poursuivre jusque fin 2007 l'extension du réseau des «Swiss Business Hubs», lequel, à long terme, comprendra 20 sites dans le monde.

En ce qui concerne le réseau intérieur, un tableau d'information électronique a été établi. Il sert à guider les PME sur le site internet du DFE. Le DFE a en outre créé une nouvelle «marque faîtière»: tous les instruments du seco sont désormais regroupés sous le nom «Business Network Switzerland». La plate-forme «Business Network Switzerland» est l'interlocutrice des entreprises et a également une fonction de relais dans l'esprit d'un «First-Stop-Shop». En d'autres termes, elle joue un rôle de coordination et donne des renseignements sur les interlocuteurs et les canaux d'information appropriés. On peut même dire qu'elle assume une fonction de tri. Grâce à ces mesures, les clients peuvent communiquer leurs préoccupations à la bonne adresse, en toute simplicité.

Les CdG ont accueilli favorablement ces mesures destinées à simplifier le système complexe de promotion des exportations et ont relevé que la cheffe du DFAE avait elle aussi défini comme priorité la promotion de la place économique et financière suisse. Les CdG suivront attentivement l'évolution dans ce domaine.

16.2

Rapports de gestion 2002 du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances

16.2.1

Rapport de gestion 2002 du Tribunal fédéral

Lors de l'examen du rapport de gestion du Tribunal fédéral, les CdG ont constaté, le nombre de nouvelles affaires, qui s'élevaient à 4554 en 2002, a diminué de 399 par rapport à 2001. Ainsi, la charge liée aux affaires a enregistré un léger recul pour la troisième année consécutive. Au cours de l'année sous revue, le Tribunal fédéral a liquidé 4648 affaires, réduisant ainsi légèrement les affaires pendantes (1223 affaires ont été reportées à 2003). Les capacités de travail du tribunal permettent généralement de liquider les affaires rapidement (la durée moyenne de procédure s'est élevée à 83 jours). Le Tribunal fédéral considère toutefois que la charge liée aux affaires demeure trop élevée. Ces dernières peuvent certes être liquidées avec le degré de qualité requis, mais il reste trop peu de temps pour la réflexion sur les questions juridiques réellement importantes. Le Tribunal fédéral a pris des mesures d'ordre organisationnel afin de dégager les capacités nécessaires lors de projets importants. Les nouvelles lois, qui sont de plus en plus complexes et soulèvent des questions difficiles sur le plan juridique, l'influence croissante du droit européen sur le droit suisse, mais aussi, à moyen terme, l'uniformisation prévue de la procédure pénale et de la procédure civile sont autant de défis qui se posent au Tribunal fédéral, lequel doit faire face à des charges de travail plus importantes. Aux yeux du Tribunal fédéral, la légère baisse actuelle du nombre des affaires ne permet pas encore de baisser la garde. C'est pourquoi le tribunal suit avec grand intérêt la révision totale de la loi fédérale d'organisation judiciaire, actuellement débattue au sein du Parlement, qui, selon le message du Conseil fédéral, a notamment pour objectif de décharger le Tribunal fédéral. Ce dernier est d'avis que cette révision ne devrait pas se traduire, pour lui, par un accroissement considérable du nombre de recours.

Les CdG ont constaté avec satisfaction que le Tribunal fédéral entretient des contacts étroits avec les hautes cours de pays voisins ainsi qu'avec la Cour européenne de Strasbourg et qu'il jouit d'une bonne réputation à l'échelle internationale.

Lors de la visite qu'elles ont effectuée à Lausanne, les sous-commissions «Tribunaux» des CdG se sont également entretenues des sujets suivants avec les représentants du Tribunal fédéral: nouvelle pratique du Tribunal fédéral concernant les décisions mises à la disposition du public au Tribunal fédéral, pratique en matière de publication des décisions et d'anonymisation, recueils des arrêts sur internet et mise en œuvre du projet d'efficacité (extension de la juridiction pénale fédérale et des compétences des chambres d'accusation jusqu'à la reprise de l'activité des chambres d'accusation par le nouveau Tribunal pénal fédéral le 1^{er} avril 2004). A l'occasion de la visite, les sous-commissions compétentes des CdG et le Tribunal fédéral ont eu un échange de vues sur le rapport de la CdG-E du 28 juin 2002, consacré à la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux (voir ch. 7.1) et ont discuté leurs points de vue-parfois divergents-sur la portée de la haute surveillance parlementaire sur la justice.

Le nombre de nouveaux recours traités en 2002 par le Tribunal fédéral des assurances (TFA) a enregistré, à l'instar de l'année précédente, un léger recul (il est passé de 2386 à 2269 affaires, soit une diminution de 4,9 %). Au cours de l'année sous revue, le nombre des affaires pendantes a été légèrement réduit (-1,3 %). Le TFA explique le nombre moindre d'affaires ayant pu être liquidées par rapport à l'année précédente par le fait de l'introduction, au cours de l'exercice sous revue, d'un nouveau système bureautique. L'emménagement dans le bâtiment du Gotthard et les postes demeurant plus longtemps vacants au sein de l'équipe de rédacteurs ont également pesé sur le tribunal. Conséquence: la proportion entre les affaires pendantes et les entrées est passée de 86 à 89 %, un taux que le TFA juge inquiétant. La durée moyenne de procédure s'est élevée à 10,4 mois. Selon le TFA, certains problèmes structurels résident dans le fait qu'avec 11 juges (soit environ un tiers du nombre de juges travaillant au Tribunal fédéral) et 47 greffiers (ce qui correspond à environ la moitié au Tribunal fédéral), les affaires qu'il doit liquider représentent plus de la moitié de celles que traitent le Tribunal fédéral. Le TFA a mis en place un groupe de travail interne chargé d'analyser la structure et l'organisation de travail, lesquelles ne sont plus adaptées à la taille actuelle du tribunal, et d'élaborer des propositions d'amélioration.

Le TFA s'est préparé intensivement, en interne, à l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2003, de la nouvelle loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1), celle-ci jouant un rôle pratiquement dans toute décision à compter de cette date dans le domaine des assurances sociales. Le tribunal a mis en place un système de communication interne dans le but de discuter et de coordonner immédiatement toutes les questions concernant la LPGA. Pour ce qui a trait à la nouvelle procédure d'opposition introduite dans le cadre de la LPGA, le TFA a envoyé une circulaire aux gouvernements cantonaux, dans laquelle il est notamment stipulé que, faute de législation, les tribunaux cantonaux doivent renvoyer les recours déposés après le 31 décembre 2002, afin que la procédure d'opposition leur soit appliquée. Le TFA estime que ce problème de droit transitoire sera de courte durée.

Lors de leur visite à Lucerne, les sous-commissions compétentes des CdG ont également abordé avec le TFA des questions telles que la collaboration avec le Tribunal fédéral, qualifiée d'excellente par le TFA, la gestion de conflits internes, entre juges, entre juges et collaborateurs ou encore entre collaborateurs, la pratique du TFA en matière de publication et d'anonymisation des arrêts ainsi que l'état d'avancement de la révision totale de la loi d'organisation judiciaire, dont le TFA attend toujours une charge de travail moindre en termes d'affaires à traiter, et l'intégration partielle du Tribunal fédéral des assurances dans le Tribunal fédéral à Lausanne. Lors de la visite des nouveaux bureaux du TFA dans le bâtiment du Gotthard, à Lucerne, les sous-commissions ont constaté avec satisfaction que le déménagement se traduit d'ores et déjà par une augmentation de la productivité et un bon climat de travail et qu'il est globalement jugé très positif par le tribunal.

IV

Rétrospective et perspectives d'avenir

17

Bilan de la législature 1999–2003

Les CdG se sont réunies en janvier 2003 à Lausanne pour leur traditionnel séminaire annuel. A l'approche de la fin de la législature 1999–2003, les CdG ont profité de ce séminaire pour jeter un regard critique sur les activités des CdG et de la DélCdG pendant les quelque trois années de la législature qui s'étaient écoulées au jour du séminaire.

Dans un premier temps, les CdG se sont efforcées de tirer le bilan de leurs activités, en se donnant pour objectif de dégager des mesures concrètes pour améliorer la qualité de leur travail, anticiper les problèmes et transmettre ce savoir aux futurs nouveaux membres des commissions. Cette réflexion a ainsi été en partie intégrée lors de l'élaboration des «principes d'action des CdG» (voir annexe 2). Le séminaire a donc aussi servi à la continuité et la durabilité de la haute surveillance exercée par les CdG. Dans un deuxième temps, la démarche introspective a été complétée par un regard extérieur. Une table ronde avec des intervenants de différents domaines a permis d'analyser la perception à l'externe des activités des CdG et de la DélCdG.

Le travail s'est d'abord déroulé en ateliers, dont les conclusions ont été présentées à l'ensemble des participants et discutées. Deux groupes de travail se sont appliqués à évaluer de manière systématique les instruments des CdG (inspections, évaluations, visites de services, contrôles de suivi, requêtes à l'autorité de surveillance et examen des rapports de gestion), à la fois au niveau méthodologique et des résultats effectifs. Les inspections et les évaluations sont jugées particulièrement efficaces, alors que les visites de services (voir ch. 1) et l'examen des rapports de gestion présentent un potentiel d'amélioration. Augmenter l'effet de surprise pourrait notamment améliorer la qualité des résultats obtenus. Sur la base de ces constatations, les deux groupes de travail ont cherché à synthétiser les orientations méthodologiques et thématiques adoptées pendant la législature, à identifier les défis futurs et à définir les priorités des CdG et de la DélCdG quant à l'utilisation future de leurs ressources. A ce sujet, les CdG sont d'avis que la minutie et la qualité des enquêtes sont plus importantes que le nombre d'enquêtes menées simultanément. Le choix des thèmes est donc important; il doit donner la priorité à la détection précoce des problèmes et à une répartition équitable entre tous les domaines politiques; pour cela, les CdG peuvent notamment s'appuyer sur les statistiques de leurs activités. Les CdG doivent en même temps être souples afin de pouvoir intervenir rapidement en cas d'événements imprévus. Enfin, elles doivent se coordonner effectivement avec les commissions législatives.

Deux autres groupes de travail ont discuté des procédures internes aux CdG. Il s'agissait de clarifier les possibilités et les rôles des différents organes des CdG. Il a par exemple été question de la participation des commissions plénières aux inspections et de la collaboration entre la CdG-N et la CdG-E. Ces groupes de travail ont ensuite abordé la question de la visibilité et de la présence des CdG et de la DélCdG dans les Chambres, dans les autres commissions et dans les médias. Les CdG ont constaté que certains rapports ont récemment éveillé beaucoup d'intérêt dans le Parlement et l'opinion publique. Toutefois, de manière générale, leur travail reste relativement peu perçu. Pour améliorer cela, il a notamment été suggéré de faire

traiter les rapports d'inspection des CdG par les Chambres fédérales et d'améliorer la communication des conclusions des CdG aux commissions législatives.

Ce dernier sujet a permis de préparer la deuxième partie du séminaire, à savoir la table ronde avec des intervenants extérieurs représentant différents groupes d'interlocuteurs des CdG. Les participants ont été invités à s'exprimer sur leur perception des CdG et de la DélCdG: leur impact politique et médiatique, leur degré de crédibilité, leur image, la connaissance de leur fonctionnement, etc. Les personnes suivantes ont participé à cette discussion: MM. Franz Steinegger, conseiller national, Simon Epiney, député au Conseil des Etats, Alain Wurzburger, président de la II^e Cour de droit public du Tribunal fédéral, Stéphane Zindel, correspondant au Palais fédéral du journal «Le Temps», Daniel Ammann, journaliste à la «Weltwoche» ainsi que M^{me} Annemarie Huber-Hotz, chancelière de la Confédération. La table ronde a été modérée par M^{me} Mariangela Wallimann-Bornatico, secrétaire générale de l'Assemblée fédérale. Les interventions ont été suivies d'une discussion animée avec les membres des CdG. Les intervenants ont pour la plupart jugé positivement l'effet des CdG à l'intérieur de l'administration fédérale; les CdG y sont prises au sérieux; ils ont également noté une amélioration sensible de la qualité du travail des CdG ces dernières années. M. Wurzburger a souligné que le contrôle des CdG sur le Tribunal fédéral était devenu plus précis et qu'une certaine collaboration s'était instaurée. Pour M. Ammann, la DélCdG est devenue, dans son domaine, une référence pour les journalistes. M^{me} Huber-Hotz a toutefois remarqué que la haute surveillance est essentiellement exercée et perçue au niveau départemental, et non au niveau du Conseil fédéral dans son ensemble. Les intervenants ont été plus dubitatifs concernant la visibilité des CdG au sein du Parlement et dans les médias. La complexité et la diversité des tâches des CdG les rendent, selon M. Zindel, «mystérieuses». Pour ce dernier, les CdG devraient assumer leur rôle éminemment politique et davantage communiquer les résultats de leurs inspections. M. Epiney a ainsi proposé d'aménager des points de presse pour informer de l'avancement des travaux. Quant à M. Steinegger, il a suggéré que le fait que le travail des commissions déploie essentiellement ses effets à l'intérieur de l'administration n'est peut-être pas un manque, mais au contraire la tâche principale des CdG.

18 Perspectives d'avenir, orientations stratégiques pour la nouvelle législature

La législature prenant fin à l'automne 2003, les CdG et la DélCdG se sont efforcées de mener à terme le plus grand nombre possibles d'affaires. Il s'agissait de permettre aux CdG et à la DélCdG nouvellement constituées de définir leurs axes de priorité pour le programme 2004. Le nouveau programme annuel a fait l'objet d'une délibération et d'une adoption fin janvier 2004, lors d'un séminaire d'introduction qui s'adressait plus particulièrement aux nouveaux membres des CdG. Les commissions ont décidé, en plus des affaires habituelles, de mener cinq nouvelles inspections. Ces inspections porteront sur le rôle de la Confédération en matière d'assurance-invalidité, sur les «tests PME» de la Confédération, sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, sur la gestion des ressources et le management environnemental de l'administration fédérale (projet RUMBA) et sur le réseau des attachés de défense. Les trois premières inspections seront réalisées avec l'appui de l'OPCA.

Pour définir leur programme annuel, les CdG disposent chaque année de statistiques sur les études réalisées les années passées, ce qui leur permet d'inscrire leur programme annuel dans une perspective à moyen terme. L'objectif visé est également, dans le cadre des nouveaux principes d'action des CdG (voir annexe 2), de parvenir à une haute surveillance équilibrée sur l'ensemble de l'administration fédérale et des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Il s'agit aussi de conférer à l'activité de contrôle un caractère continu et durable.

Outre ces nouvelles inspections, les CdG se pencheront en 2004 sur des affaires commencées durant la législature précédente. Il est ainsi prévu d'effectuer divers suivis d'inspections réalisées les années précédentes. La CdG-N va également examiner une évaluation de l'OPCA ayant trait au commerce électronique. Le groupe de travail chargé de la problématique du taux d'intérêt minimal dans la LPP poursuivra ses travaux. La CdG-N devra aussi achever son inspection portant sur la politique d'information du DFAE. Au sein de la CdG-E, l'inspection relative aux problèmes de Swissmedic est en cours. Parmi les très nombreux autres sujets qui seront abordés par les CdG, les commissions continueront à être tenues informées de l'état de réalisation de la Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) par les membres qui siègent dans la Délégation de surveillance de la NLFA. Ce grand projet occupera sans nul doute passablement les commissions en 2004.

**Rapport annuel 2002/2003
de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration**

**Annexe au rapport annuel 2002/2003 des Commissions de gestion et
de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

Rapport

1

L'OPCA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale

L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) est le centre de compétences de l'Assemblée fédérale en matière d'évaluations. Il assiste les commissions de gestion (CdG) en effectuant des expertises dans l'exercice de la haute surveillance parlementaire et évalue, à la demande de toute commission parlementaire, l'efficacité des mesures prises par la Confédération.

1.1

L'évaluation

A elle seule, l'application des principes de l'Etat de droit et de la démocratie ne suffit pas à légitimer l'action de l'Etat. Cette dernière est en effet également légitimée par son efficacité et par l'utilisation efficace des moyens. L'importance croissante des tâches publiques qui incombent au prestataire de services qu'est l'Etat moderne et le manque de moyens publics soulignent la nécessité d'une gestion de l'Etat axée sur l'efficacité. Dans ce contexte, les évaluations représentent un instrument important d'information et de pilotage, étant donné qu'elles étudient, au moyen de méthodes scientifiques, la conception, la mise en œuvre et les effets de mesures prises par l'Etat. Les évaluations servent d'une part à rendre compte de l'action de l'Etat: elles permettent de comprendre comment des objectifs politiques sont mis en œuvre par les autorités d'exécution et de vérifier que les effets visés d'une mesure sont effectivement obtenus. D'autre part, les évaluations remplissent une fonction d'information: elles mettent au jour les points faibles en matière de conception et d'exécution d'une mesure et indiquent comment apporter des améliorations.

1.2

L'évaluation dans le contexte parlementaire

Aujourd'hui, le procédé de l'évaluation s'est établi sous différentes formes institutionnelles au sein de l'administration fédérale, du Parlement et du Contrôle fédéral des finances (CDF). L'évaluation *ex ante* sert à estimer au préalable l'impact de mesures prévues. L'évaluation en accompagnement du processus d'exécution est utilisée en tant qu'aide à la mise en œuvre. Enfin l'évaluation *ex post* se fait en vue de contrôler l'effet des mesures dont la mise en œuvre a déjà eu lieu.

Dans le cadre parlementaire, le procédé de l'évaluation était jusqu'à présent surtout utilisé par les CdG, lesquelles exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral, de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes ou personnes auxquels sont confiés des tâches de la Confédération. Les CdG mènent à bien leur mandat notamment en réalisant des inspections, en effectuant des visites auprès de services de l'administration fédérale et en examinant les rapports d'activité des organes soumis à leur contrôle. Au vu de la complexité croissante des tâches de l'Etat et en complément aux instruments ci-dessus, les évaluations se sont avérées cette dernière décennie être un instrument de plus en plus important de la haute surveillance parlementaire.

Dorénavant, la nouvelle loi sur le Parlement permet également à l'Assemblée fédérale d'effectuer, aux termes de l'art. 170 de la Constitution fédérale (Cst.), des évaluations de l'efficacité (pour plus de détails, voir section 5.1). Le mandat d'évaluation de l'efficacité conformément à l'art. 170 Cst. rejoint celui de la haute surveillance parlementaire et va même au delà. A l'inverse de la haute surveillance, l'évaluation de l'efficacité selon l'art. 170 Cst. ne vise pas uniquement la mise en œuvre de normes juridiques, par les organes d'exécution, mais également la conception desdites normes.

1.3 Mandat et tâches de l'OPCA

Les évaluations requièrent du temps et une méthodologie complexe. Leur planification et leur réalisation excèdent les ressources relativement modestes du Parlement de milice. C'est pourquoi, en créant en 1991 l'OPCA, l'Assemblée fédérale a mis en place un service spécialisé professionnel chargé de réaliser, à sa demande, des évaluations et de fournir d'autres prestations de services liées aux évaluations.

L'OPCA

- effectue des évaluations, à la demande des CdG et dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance parlementaire;
- vérifie, à la demande des CdG, la qualité des évaluations internes à l'administration et leur application aux processus décisionnels;
- attire l'attention des CdG sur les sujets qui, sous l'angle de la haute surveillance parlementaire, nécessitent une analyse approfondie;
- vérifie, à la demande de toute commission parlementaire, l'efficacité des mesures de la Confédération, étant entendu que les commissions de contrôle remplissent une fonction de coordination;
- assiste les commissions parlementaires lors de la formulation de mandats d'évaluation et les conseille lors du traitement, sur le plan politique, des résultats des évaluations.

Les rapports d'évaluation de l'OPCA sont utilisés de diverses manières dans les processus décisionnels du Parlement et de l'exécutif. Ils constituent la base des recommandations des CdG à l'intention des organes ayant fait l'objet d'un contrôle, et d'interventions parlementaires. Ils sont en outre repris dans le cadre de révisions de lois et d'ordonnances et permettent de déclencher des processus d'apprentissage au sein de l'administration. En règle générale, les rapports de l'OPCA font l'objet d'une publication. Ils peuvent être commandés auprès de l'OPCA ou téléchargés sur le site internet du Parlement: www.parlement.ch (liens Commissions/OPCA).

1.4 Environnement institutionnel et ressources de l'OPCA

L'OPCA accomplit sa mission sur la base de mandats que lui confient les commissions parlementaires. Partie intégrante des Services du Parlement, il est subordonné administrativement au secrétariat des CdG. Du point de vue scientifique, l'OPCA exerce son activité de manière indépendante et respecte les standards relatifs à la

recherche en matière d'évaluation. Il coordonne ses activités avec les autres organes de contrôle de la Confédération et il entretient des relations avec des hautes écoles, des instituts de recherche privés et des organes d'évaluation étatiques, en Suisse et à l'étranger.

Pour remplir sa mission, le service comprend une équipe de recherche interdisciplinaire, dont l'effectif correspond à 3,6 postes à plein temps, et un secrétariat chargé des tâches administratives. L'OPCA dispose de droits d'information étendus. Il est en relation directe avec toutes les autorités et les autres personnes ou organes chargés de tâches de la Confédération et il peut requérir auprès d'eux les pièces et informations dont il a besoin. Le devoir d'information n'est pas restreint par le secret de fonction. L'OPCA veille à la protection de ses sources d'information et il traite ses résultats d'évaluation en toute confidentialité, jusqu'à la décision formelle de publication, prise par les commissions. Il peut faire appel à des experts externes et leur attribuer vis-à-vis de l'administration les droits d'information nécessaires.

1.5 Structure du présent rapport annuel

Le présent rapport donne une vue globale des évaluations achevées durant l'exercice 2002/2003 (ch. 2), des évaluations en cours (ch. 3), des publications de collaborateurs de l'OPCA autres que les publications de l'OPCA (ch. 4) ainsi que d'autres activités de l'OPCA, sachant qu'une présentation plus détaillée de la mise en œuvre de l'art. 170 Cst. dans l'exercice parlementaire s'impose.

2 Evaluations achevées au cours de l'exercice sous revue

2.1 Sécurité des produits alimentaires: évaluation de la pratique en Suisse

Le 27 mai 2002, la sous-commission DFF/DFE de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a mandaté l'OPCA pour effectuer une étude sur la situation dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires en Suisse. Il s'agissait principalement de s'intéresser aux problèmes liés à la mise en œuvre de la législation. Les questions principales portaient sur l'évaluation des normes prévues ayant pour but de protéger les consommateurs contre les denrées alimentaires pouvant mettre leur santé en danger, sur le rôle des organes de la Confédération dans la surveillance et la mise en œuvre de la législation et sur la collaboration entre les différents acteurs participant à la mise en œuvre.

Pour répondre à ces questions, l'OPCA a analysé la littérature spécialisée, a récolté des statistiques pertinentes et s'est entretenu avec une trentaine de responsables des offices fédéraux impliqués, de praticiens de la mise en œuvre cantonale et d'acteurs du secteur privé. Pour compléter et illustrer cette recherche, l'OPCA a sélectionné quatre denrées alimentaires et a mandaté le bureau Vatter, «Politikforschung & -beratung», pour analyser «de la fourche à la fourchette» l'application concrète des normes visant à garantir la sécurité de ces quatre produits.

Le rapport, présenté en juin 2003, montre qu'en Suisse, la politique de la sécurité alimentaire est traitée dans de nombreuses lois et qu'elle confronte les intérêts liés à la protection des consommateurs et à la politique agricole. Selon les experts, le point

d'équilibre entre santé et production devrait être déterminé de manière plus claire par les autorités politiques.

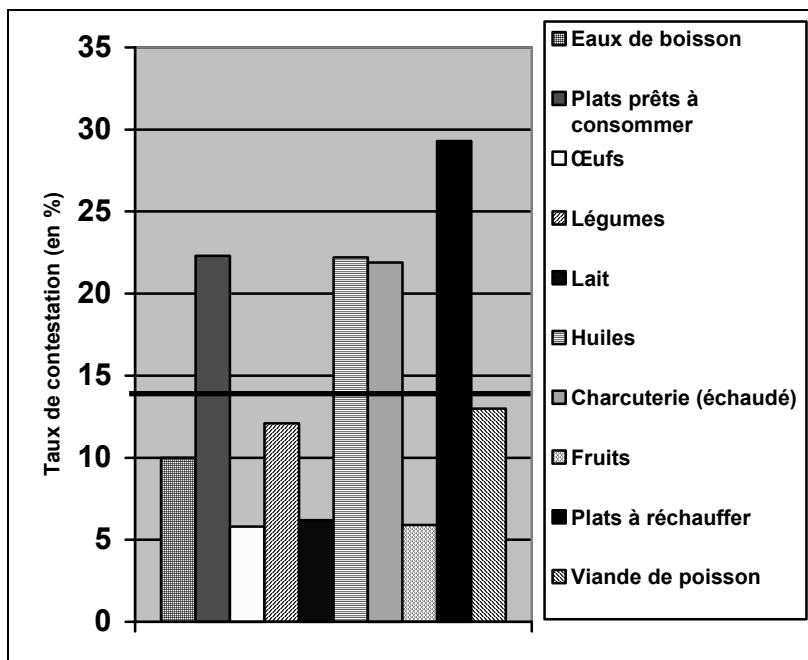
Le principal instrument chargé d'assurer un niveau élevé de sécurité alimentaire est l'autocontrôle, dont la responsabilité incombe aux entreprises de la chaîne alimentaire. Le rôle des autorités est surtout de définir le cadre légal et d'intervenir par une variété de contrôles officiels. Le dispositif est complété par des mesures comme l'autorisation des denrées, l'information des consommateurs, la traçabilité et les sanctions. Les experts s'accordent pour dire que ce dispositif est complet et que les principaux problèmes se trouvent dans la mise en œuvre.

La Confédération autorise les nouvelles denrées alimentaires et effectue deux types de contrôles: les contrôles des aliments pour animaux et ceux liés aux importations. Si les premiers ont été multipliés, les seconds restent marginaux, les douanes n'ayant ni les ressources ni les connaissances pour effectuer des contrôles. La Confédération est impliquée dans la mise en place de la banque de données sur le trafic des animaux, qui rencontre encore de nombreux problèmes. Elle est également présente au niveau des conditions de production (organismes génétiquement modifiés, exploitations biologiques). Enfin la Confédération joue un rôle prépondérant, quoique discuté, dans l'information des consommateurs.

Les cantons sont principalement chargés des contrôles. La Confédération exerce un rôle de surveillance par lequel elle obtient quelques données sur leurs contrôles et leurs analyses, mais pas sur le nombre et la nature des sanctions prises. Elle ne connaît pas non plus les ressources cantonales disponibles pour la mise en œuvre. Enfin, selon les domaines de mise en œuvre (agriculture, animaux, produits laitiers, santé publique), la densité, la qualité et le degré d'harmonisation des contrôles officiels varient fortement. Les mesures additionnelles décidées au niveau fédéral (nouvelles normes, nouveaux contrôles) ne sont pas suivies par la mise à disposition de ressources supplémentaires de manière équivalente dans tous les cantons.

Enfin, vu le nombre d'acteurs impliqués, des mesures de coordination sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre optimale. Or, la coopération entre les trois principaux offices fédéraux, situés dans des départements différents, est rendue difficile par les divergences de stratégies, entraîne des dépenses supplémentaires et ne favorise pas le recours à des mesures préventives. La coordination est également problématique avec les cantons: la structure de la coordination varie d'un domaine à l'autre et les moyens de coordination passent souvent par des canaux juridiquement non-contraignants. La coordination intercantonale au travers de l'Association suisse des chimistes cantonaux ne repose pas sur des bases légales assez solides pour imposer des solutions coordonnées et harmonisées dans les cantons.

Taux de contestation (en %) des dix catégories de produits les plus contrôlées en 2001⁹



Source: Office fédéral de la santé publique, 2002: Exécution de la législation sur les denrées alimentaires en Suisse en 2001, p. 368 ss.

2.2 Evaluation de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale

«Les paysages suisses sont menacés», telle est la conclusion d'une étude récente de l'Office fédéral du développement territorial et de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) selon laquelle 3,75 mètres carrés de paysage sont transformés chaque seconde sur le territoire suisse. La moitié de ces transformations sont considérées comme des altérations irréversibles. Dans cette perspective, se pose la question du rôle de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) qui représente un élément central de la protection du paysage suisse. Entré en vigueur en 1977 et couvrant une superficie de 19 % du territoire suisse, son objectif général consiste à conserver intacts ou en tous cas à ménager le plus possible les 162 objets qui y sont inscrits. L'IFP ne

⁹ La barre foncée indique le taux de contestation moyen en 2001.

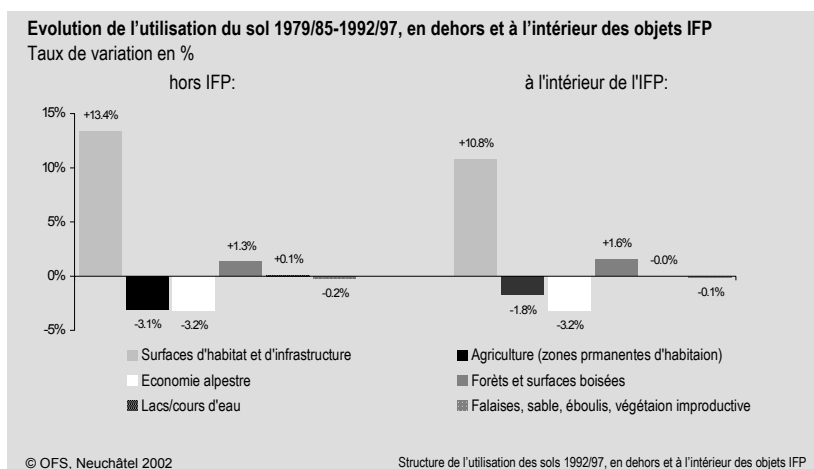
prévoit pas d'interdiction absolue de toute intervention. Il permet un développement respectant les buts de protection spécifiques à chaque objet.

Dans ce contexte, le 24 juin 2002, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N a chargé l'OPCA d'effectuer une évaluation de l'IFP. Voici les résultats de l'évaluation:

Le contrôle des effets montre que l'objectif général de protection de l'IFP formulé à l'art. 6 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) n'a dans l'ensemble et jusqu'à présent pas été atteint. Ainsi, en analysant la statistique suisse de la superficie, l'OPCA a mis en évidence que de façon générale, entre 1979/85 et 1992/97, la croissance relative des surfaces d'habitation et d'infrastructure est pratiquement égale à l'intérieur et à l'extérieur de l'IFP.

Figure 2

Evolution de l'utilisation du sol, 1979/85–1992/97, en dehors et à l'intérieur des objets IFP



Source: Office fédéral de la statistique, 2002

Les études réalisées sur 40 objets de l'IFP par la société Hintermann & Weber SA montrent qu'au cours des années 80 dans $\frac{3}{4}$ des cas examinés l'objectif de protection selon l'art. 6 LPN n'a pas été atteint. Une actualisation de ces études de cas, effectuée sur mandat de l'OPCA par la même entreprise, a vérifié si les tendances problématiques constatées à l'époque ont continué dans les années 90. Il s'est avéré que pendant cette période dans $\frac{2}{3}$ des cas l'objectif de protection selon l'art. 6 LPN n'a pas non plus été atteint. Pour certains types d'intervention la tendance à la détérioration s'est affaiblie et dans quelques cas des améliorations ont pu être constatées. Cependant, les modifications de paysage par des constructions en dehors d'agglomérations fermées et la diminution de la culture des arbres fruitiers de haute tige ont continué au même rythme que dans les années 80. Le développement du paysage dans des objets de l'IFP ayant subi une perte de valeur, dans les années 90, ne

diffère pas de manière significative de la tendance observée pour les paysages références hors IFP.

Du point de vue conceptuel, l'OPCA a constaté une très nette inadéquation entre l'ampleur des objectifs poursuivis et la faiblesse des moyens prévus pour les réaliser. L'incohérence majeure du programme IFP réside dans le fait que, pour des raisons relatives au fédéralisme (art. 78 Cst.), la force contraignante de l'IFP sur les tâches des cantons et des communes est très incertaine, alors que c'est surtout à ce niveau que les altérations ont lieu. Les objets de l'IFP considérés d'importance nationale entrent implicitement dans le champ d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). La protection ainsi conférée à l'IFP reste cependant inconsistante, car les cantons et communes disposent d'une large marge de manœuvre lorsqu'il s'agit de tenir compte de l'IFP dans l'exécution de la LAT. De plus, souvent les autorités locales perçoivent l'IFP comme une mesure imposée par la Confédération de façon non coordonnée ce qui n'encourage pas son acceptation. Un problème non moins essentiel se situe dans le fait que les objectifs de préservation des objets de l'IFP sont peu claires et obligent les autorités d'application à un travail de concrétisation coûteux et difficile. Les intérêts en jeu étant le plus souvent multiples et contradictoires, la prise de décision relative à l'admissibilité d'une intervention s'avère très exigeante. Malgré l'aide à la décision fournie par les autorités spécialisées – l'OFEFP, la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) ou le service cantonal spécialisé –, certaines autorités de décision sont parfois dépassées par la pesée des intérêts. En outre, des atteintes minimales à un objet IFP peuvent être recevables, même si aucun intérêt national n'est en jeu; il suffit que l'intérêt de l'intervention soit supérieur à l'intérêt de la préservation. Le danger est alors que la somme des interventions minimales dans un objet de l'IFP constitue finalement une altération importante de ce dernier. Enfin, l'OPCA a constaté également que l'intégration de l'IFP dans les politiques sectorielles à incidence spatiale n'est pas optimale.

Pour terminer le présent examen, l'OPCA a mandaté les experts d'analyser le bilan négatif de l'IFP sous l'angle de sa mise en œuvre dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération. Les procédures analysées se sont déroulées dans les années 2000 à 2002. L'analyse montre que 90 % des procédures ont été conduites intégralement et d'une manière formellement correcte. Les expertises de la CFNP qui, dans les années 90, comportaient des lacunes importantes, respectent maintenant le mandat légal. Elles sont complètes et leurs conclusions et exigences sont claires et logiques. Par rapport aux années 90, l'influence des expertises de la CFNP et des avis des autorités cantonales spécialisées sur les décisions des autorités directrices a également augmenté. Dans la majorité des cas, la qualité des décisions des autorités de décision est satisfaisante. Toutefois, dans 40 % des cas examinés, les décisions ne semblent pas garantir la conservation intacte de la valeur du paysage des objets inscrits à l'IFP en cas de réalisation des projets autorisés. Le résultat n'est donc pas satisfaisant sur ce point.

Les résultats dans l'ensemble négatifs du contrôle des effets de l'IFP, alors que des améliorations sont intervenues dans la mise en œuvre de l'IFP dans le cadre de tâches fédérales s'expliquent par le fait qu'une grande partie des altérations d'objets de l'IFP interviennent, en effet, à un échelon décentralisé et se situent en dehors de la sphère de contrôle des autorités fédérales.

La Suisse au sein des institutions de Bretton Woods: évaluation de ses objectifs et de son influence ainsi que des avantages

La Suisse a adhéré en 1992 aux institutions de Bretton Woods. Etant à la tête d'un groupe de vote constitué de l'Azerbaïdjan, de la République kirghize, de la Pologne, du Tadjikistan, du Turkménistan, de l'Ouzbékistan et, depuis 2000, de l'ex-Yougoslavie, elle dispose d'un siège au sein des conseils d'administration du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale et joue ainsi un rôle important au sein des deux organisations. Elle participe aux débats sur la mondialisation, sur les règles de surveillance et de prévention des crises, sur la lutte contre la pauvreté ou encore sur la réforme du droit de vote au sein des institutions de Bretton Woods. Plus de dix ans après cette adhésion, il s'agissait d'examiner comment la Suisse utilise sa présence dans deux importantes organisations internationales pour remplir ses objectifs et défendre ses intérêts en matière de politique économique internationale et de politique d'aide au développement.

Le 28 août 2002, la sous-commission DFF/DFE de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a chargé l'OPCA d'effectuer une évaluation de cette problématique, en étudiant plus particulièrement les cinq aspects suivants: 1. objectifs et intérêts de la Suisse en tant que pays membre des institutions de Bretton Woods; 2. acteurs de l'administration fédérale et de la Banque nationale suisse (BNS), répartition des compétences et coordination; 3. influence exercée par les acteurs non étatiques; 4. possibilités d'influence et de participation de la Suisse au sein des différents organes des institutions de Bretton Woods et 5. avantages que tire la Suisse de son statut de pays membre. L'étude de l'OPCA ne portait donc pas sur les institutions de Bretton Woods en tant que telles ni sur leur politique, mais uniquement sur les questions liées au statut de pays membre.

Des réponses aux questions de l'étude ont été apportées par le biais d'entretiens avec des experts, d'analyses de documents, d'études de cas et de l'emploi d'autres méthodes des sciences politiques. Les questions concernant les points 2 à 4 ont été traitées dans le cadre d'un mandat d'expertise (Prof. Cédric Dupont, Prof. Pascal Sciarini).

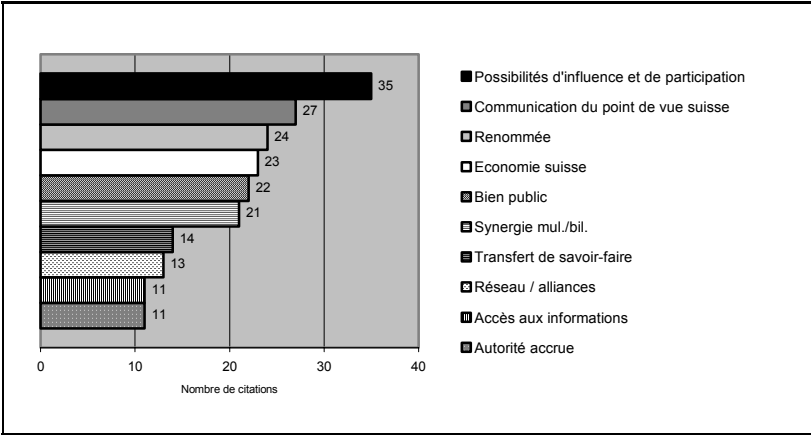
Quels résultats l'évaluation achevée le 6 juin 2003 a-t-elle fournis? Sur le plan des lois, des ordonnances et des arrêtés fédéraux, peu d'objectifs substantiels concrets sont formulés concernant le statut de membre des institutions de Bretton Woods. Ainsi, la concrétisation et la phase opérationnelle sont implicitement et en grandes parties transférées vers la phase de mise en œuvre et déléguées aux services administratifs compétents. La répartition des compétences et des responsabilités est traitée de manière très sommaire dans les bases légales. Pour les domaines de compétences relatifs au FMI, les acteurs principaux sont, outre le bureau du représentant permanent de la Suisse à Washington, le DFF, en particulier l'Administration fédérale des finances, et la Banque nationale suisse (BNS). Une convention passée entre le DFF et la BNS dès l'année de l'adhésion a permis un partage des compétences clair pour l'essentiel. Concernant la Banque mondiale, la répartition des compétences entre les deux principaux services concernés – la DDC et le seco – n'a pas fait l'objet d'une définition précise en 1992, ce qui a donné lieu, par la suite, à des conflits. Cette répartition des compétences a été réglementée de manière plus précise à la fin des années nonante, dans le cadre des réformes de l'administration. Toutefois, des zones d'ombre subsistent.

L'analyse du réseau suisse des acteurs étatiques et non étatiques chargés des activités liées aux institutions de Bretton Woods a fait apparaître une forte concentration du pouvoir au niveau de l'administration ainsi qu'une séparation claire entre les deux groupes. Les acteurs non étatiques jouent un rôle de second plan. Cette situation est expliquée, d'une part par le fait que des conditions favorables existent pour une prise d'influence, mais ne sont pas suffisamment exploitées par tous les acteurs non étatiques, d'autre part par le manque de transparence du côté de l'administration et la quantité et la qualité insuffisantes des informations transmises.

Le principal canal d'influence de la Confédération est le siège qu'elle occupe au sein des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale, composés chacun de 24 représentants permanents. Le principal instrument utilisé au sein de ces organes sont les prises de position écrites et orales, qui expriment la position de la Suisse ou celle de son groupe de vote. Plusieurs facteurs peuvent contribuer au succès de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods: préparation de prises de position claires et crédibles, expérience de longue date concernant des sujets spécifiques, appropriation de ces sujets suffisamment tôt. Le manque de succès est expliqué par l'incapacité à former des alliances et par la défense de positions auxquelles n'adhèrent pas les «grandes puissances». Une amélioration de la qualité et une augmentation de la quantité des positions défendues durant les séances du conseil d'administration ainsi qu'un engagement accru au sein des administrations du FMI et de la Banque mondiale peuvent contribuer à renforcer l'influence de la Suisse. Les avantages que tire la Suisse de son statut de pays membre des institutions de Bretton Woods sont multidimensionnels. Ils sont perçus avant tout en termes de possibilités d'influence et de participation, de communication du point de vue suisse, de renommée, d'économie suisse, de bien public, de synergie mul./bil., de transfert de savoir-faire, de réseau / alliances, d'accès aux informations, d'autorité accrue.

Figure 3

Avantages les plus souvent cités pour la Suisse de son statut de pays membre (N = 233)



Source: enquête de l'OPCA

L'OPCA observe les différents domaines de la politique fédérale. En fin d'année, il soumet aux CdG une liste de sujets qui, à ses yeux, nécessitent une évaluation dans le cadre de la haute surveillance parlementaire. S'appuyant sur cette liste et tenant compte de leurs propres priorités et ressources, les CdG définissent alors leur programme d'évaluation annuel.

Fin 2002, l'OPCA a présenté aux CdG une liste de demandes d'évaluation portant sur les sujets ci-après:

- Problématique du taux d'intérêt minimal dans la prévoyance professionnelle;
- Coordination DFAE/DDC en matière de coopération au développement;
- Engagement subsidiaire de l'armée: opportunité et efficacité;
- Présence Suisse: concept stratégique, coordination avec d'autres organismes et bilan;
- Protection contre les dangers naturels: opportunité et efficacité des subventions octroyées par la Confédération aux cantons;
- Formation, recherche, technologie: stratégie d'évaluation de la Confédération;
- Législation en matière de brevets: la pratique d'octroi de brevets et les effets de l'octroi de brevets par l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle; comparaison à l'échelle internationale;
- Politique de protection des consommateurs: poursuite des travaux de 2002; effets des interventions du Surveillant des prix, protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique;
- Loi sur le personnel de la Confédération: premières expériences en matière d'application;
- Nécessité de réformer le droit pénal fiscal.

Les CdG ont ensuite chargé l'OPCA de mener à bien les trois mandats d'évaluation suivants: la répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle¹⁰, la protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique et les activités de Présence Suisse.

Les points ci-après exposent succinctement la situation initiale et l'état d'avancement de ces trois projets.

¹⁰ Ce mandat ne porte pas sur une évaluation au sens strict du terme, mais sur une étude dont le résultat doit permettre l'évaluation de l'efficacité des autorités en matière de surveillance.

3.1

Répartition des excédents de la prévoyance professionnelle

Dans le cadre de la session spéciale de l'automne 2002, consacrée à la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), de nombreuses initiatives ont été déposées au Parlement. Deux d'entre elles invitent les CdG à se pencher sur les questions en suspens dans le domaine de la LPP. C'est à cette fin que les CdG ont créé le groupe de travail commun «Taux d'intérêt minimal LPP». Celui-ci a décidé, lors de sa séance constitutive du 16 mai 2003, d'étudier de manière approfondie la problématique des excédents de la LPP et de leur répartition¹¹. Il a alors chargé l'OPCA de mettre au concours un mandat d'expertise correspondant, lequel a été attribué au professeur Heinz Schmid et à la AON Chuard AG. Ce mandat d'expertise comprend deux modules en lien l'un avec l'autre:

1. La question se pose de savoir selon quels critères d'éventuels excédents ont été répartis sur les institutions de prévoyance et les assurés. Il convient ce faisant de vérifier si l'égalité de traitement et la parité ont été respectées et si les avoirs ont été utilisés conformément aux buts des fondations de prévoyance.
2. Des questions se posent en outre en lien avec le rendement des placements et les réserves enregistrés par les sociétés d'assurance-vie entre 1985 et 2001 au moyen des avoirs LPP. Il faut pour cela examiner
 - les chiffres disponibles auprès des autorités et des assureurs privés, puis, sur cette base, déterminer;
 - a) si le montant des excédents enregistrés peut être estimé et de quelle manière (étude de faisabilité);
 - b) si les chiffres disponibles représentent une base suffisante pour la surveillance, requise par la loi, de l'application des plans de participation aux excédents des assureurs et de la protection des assurés contre les abus.

La réponse à ces questions doit permettre d'évaluer l'efficacité de la surveillance exercée jusqu'à présent par les autorités et de donner des indications sur un éventuel besoin de réforme. Les experts chargés de l'étude ont établi en novembre un rapport intermédiaire interne qui traite avant tout la deuxième problématique exposée ci-dessus. Par ailleurs, les experts du groupe de travail ont communiqué le 13 novembre 2003 des informations sur les premiers résultats, encore provisoires, concernant la première question. Ces travaux se basent sur les données relatives aux assurés de cinq sociétés d'assurance-vie qui représentent ensemble environ $\frac{3}{4}$ du marché. Pour les années 1997–2002, particulièrement intéressantes dans le présent contexte, les experts disposent de données détaillées concernant quelque 1,3 million d'assurés auprès de fondations collectives, c'est-à-dire de plus de 200 000 assurés par année. Il est prévu, à des fins comparatives, d'intégrer également dans l'analyse

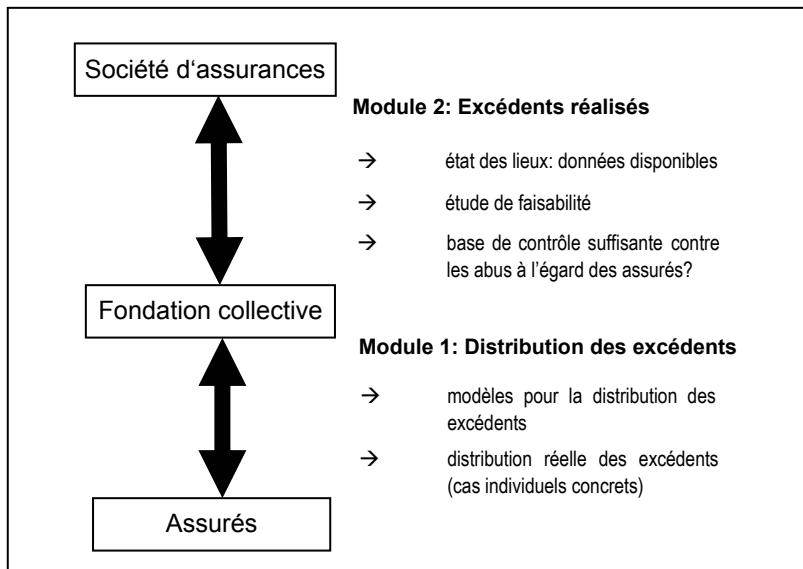
¹¹ Le groupe de travail a en revanche renoncé à une étude approfondie des processus concrets concernant l'examen du taux minimal. De même, il ne réalisera pas sa propre étude sur la pratique de la surveillance dans le domaine de la prévoyance professionnelle, car d'autres organes, en particulier le groupe d'experts mis sur pied à l'été 2003 par le Département fédéral de l'intérieur en vue d'optimiser la surveillance dans ce domaine, effectuent encore des investigations.

les données de personnes assurées auprès d'institutions de prévoyance d'un autre type (caisses autonomes, institutions de prévoyance d'associations).

Le rapport final du groupe de travail «Taux d'intérêt minimal LPP» devrait être disponible au cours du deuxième trimestre 2004.

Figure 4

Représentation simplifiée du mandat d'expertise à l'exemple des institutions collectives de sociétés d'assurance



Source: OPCA

3.2 Commerce électronique: évaluation de la protection du consommateur en Suisse

Suite à l'évaluation de l'OPCA dans le domaine de la sécurité alimentaire (voir section 2.1), les CdG ont souhaité poursuivre leurs recherches sur le thème de la protection des consommateurs. Ainsi, la sous-commission DFF/DFE de la CdG-N a mandaté l'OPCA le 8 mai 2003 de conduire une évaluation sur la protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique (e-commerce).

Le 16 octobre, l'OPCA a présenté un rapport intermédiaire sur le sujet. Quatre aspects du commerce électronique sont abordés, à savoir les aspects contractuels, la protection des données, la fiscalité et la responsabilité pour contenu illicite.

Selon le souhait de la sous-commission, l'OPCA devra avant tout s'intéresser aux questions liées aux aspects contractuels et à la protection des données. La question principale est de savoir si la législation existante est mise en œuvre de manière adéquate pour protéger le consommateur dans le domaine de l'e-commerce.

L'OPCA va procéder à une analyse de la littérature spécialisée, récolter les statistiques pertinentes et mener des interviews avec des responsables fédéraux, des associations de protection des consommateurs, des propriétaires de site internet et des experts confirmés dans le domaine.

En ce qui concerne les points liés à la fiscalité et à la responsabilité pour contenu illicite, la sous-commission a choisi de transmettre au Conseil fédéral les parties correspondantes du rapport intermédiaire de l'OPCA. La CdG-N a rendu attentifs les départements fédéraux responsables aux points problématiques soulevés et leur a demandé d'examiner d'éventuelles mesures correctives.

Le rapport final concernant la protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique sera présenté à la sous-commission en mai 2004.

3.3 Bilan intermédiaire sur les activités de Présence Suisse

Dans le cadre du programme annuel 2003, les CdG ont chargé l'OPCA d'élaborer une esquisse de projet en vue d'une évaluation de Présence Suisse (PRS). Toutefois, en raison de capacités limitées au sein de la CdG-E, le lancement du projet a dû être reporté à 2004. L'OPCA établit actuellement l'esquisse de projet. L'octroi définitif du mandat sera réexaminé dans le cadre de la planification 2004 des CdG.

Suite à l'adoption, par le Parlement, de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger, PRS a entamé ses activités il y a près de trois ans. Fonctionnant comme unité administrative décentralisée, elle est subordonnée à la Direction politique du DFAE. Le Bureau de PRS emploie actuellement 22 collaborateurs, dont 9 sous contrat à durée déterminée, et dispose d'un budget de quelque 12 millions de francs. PRS a pour mission de mener une politique de communication crédible, attractive et moderne en entretenant des relations suivies entre la Suisse et l'étranger. Elle doit élargir le niveau de connaissances du public étranger et susciter auprès de ce dernier la sympathie pour notre pays.

Concrètement, PRS gère une Agence visiteurs («Visitors Agency») chargée d'inviter en Suisse des délégations étrangères et de créer des réseaux de relations internationales. Un autre volet de son activité consiste, en guise de centre de documentation, à fournir aux écoles et à toute personne ou institution intéressée des produits d'information relatifs à la Suisse. PRS exerce aussi une fonction de «radar» en assumant, en collaboration avec les organes extérieurs du DFAE, un rôle d'observatoire: elle a ainsi pour mission d'identifier et de prévenir les difficultés que la Suisse est susceptible de rencontrer au niveau de son image. Enfin, elle choisit d'apporter son soutien à certaines activités à l'étranger. Concernant ses activités clés, PRS effectue un contrôle interne de ses résultats, basé sur différents indicateurs. Actuellement, deux projets d'envergure sont évalués en externe; les évaluations devraient être achevées début 2004.

Dès l'examen du projet par les Chambres, la création de PRS n'a pas fait l'unanimité. Une motion a même été déposée au Conseil national en octobre 2001 visant à ce que l'organisation soit supprimée. De même, la presse publie souvent des comptes rendus assez critiques à l'égard de PRS, lui reprochant sa passivité à l'occasion d'événements importants ayant des incidences sur l'image de la Suisse

(p.ex. l'immobilisation de la flotte d'appareils de Swissair) ou le manque de visibilité de ses activités.

Dans ce contexte, l'étude proposée doit fournir une réponse aux questions suivantes: la stratégie développée par PRS est-elle en harmonie avec les objectifs contenus dans la loi? Quelle est la pertinence des mesures prises en Suisse et à l'étranger? Le contrôle interne des résultats et un examen complémentaire permettent-ils de formuler des énoncés concernant la réalisation des objectifs? La coordination avec d'autres organismes (Suisse Tourisme, Pro Helvetia, Osec, représentations du DFAE à l'étranger, DDC) fonctionne-t-elle ou existe-t-il des redondances? Certaines des activités financées par PRS, en Suisse ou à l'étranger, auraient-elles pu se dérouler sans son soutien?

4 Publications de collaborateurs de l'OPCA autres que les publications de l'OPCA

Les publications ci-après de collaborateurs de l'OPCA autres que les publications de l'OPCA sont parues au cours de l'exercice sous revue:

*Serge Zogg & Jérôme Duperrut: Les marchés publics en Suisse sous l'angle juridique et économique, paru dans: La Vie économique. Revue de politique économique, n° 10-2002, p. 4-9.*¹²

Cinq ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur les marchés publics, la CdG-N a chargé l'OPCA d'analyser le degré d'ouverture des marchés publics en Suisse. Cet article résume les résultats de cette étude: Bien que le droit actuellement en vigueur cherche à libéraliser les marchés publics, l'ouverture des marchés escomptée est davantage entravée qu'encouragée. Les raisons principales en sont la structure complexe des normes et le partage des compétences entre la Confédération et les cantons. Les remèdes à ces faiblesses consisteraient à augmenter la transparence, à améliorer l'information et à uniformiser le droit des marchés publics. L'évaluation de l'impact économique de la législation sur les marchés publics s'est heurtée au manque de statistiques fiables. C'est pourquoi la CdG-N a recommandé au Conseil fédéral de veiller à l'avenir à une récolte de données coordonnée et systématique.

*Andreas Tobler: Die parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte: Eine aktuelle Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, in: Parlament – Parlement – Parlamento. Bulletin d'information de la Société suisse pour les questions parlementaires, n° 3, novembre 2002, p. 13-15.*¹³

Dans la perspective de l'examen parlementaire de la révision totale de l'organisation judiciaire, la CdG-E a chargé l'OPCA de réaliser deux études portant sur la gestion moderne de la justice et la portée de la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux. L'article présente, dans une première partie, les principales conclusions de ces analyses. Il relève en particulier que les indicateurs publiés aujourd'hui dans les rapports de gestion des tribunaux fédéraux fournissent à la haute surveillance parlementaire des informations adéquates. Il précise que si ces rapports contenaient

¹² L'article peut être téléchargé sur la page internet de l'OPCA (www.parlement.ch).

¹³ N'existe qu'en langue allemande. L'article peut être téléchargé depuis la page internet de l'OPCA (www.parlement.ch).

des statistiques plus précises et incluaient des indicateurs de performances, la surveillance s'en trouverait améliorée. Dans une seconde partie, l'article expose dans ses grandes lignes le rapport de la CdG-E du 28 juin 2002 consacré à la haute surveillance parlementaire sur la justice et se penche sur la question de l'intensification de cette surveillance, visée dans le cadre de la révision totale de l'organisation judiciaire. La CdG-E aspire notamment à un renforcement des contacts avec les tribunaux fédéraux. Elle entend œuvrer pour une transparence accrue du travail des tribunaux et réaliser des contrôles approfondis dans différents domaines de leur administration. Enfin, l'article aborde la question, débattue en 2002, de savoir s'il faut confier la haute surveillance parlementaire à une Commission judiciaire spécifique et les avantages que présente le maintien de l'exercice de la surveillance par les CdG.

Daniel Janett: L'éthique professionnelle dans l'administration fédérale suisse, dans: Ethique publique, revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, printemps 2002 – vol. 4, n° 1, p. 127–134.

Selon l'indice de perception de la corruption, publié périodiquement par Transparency International, la Suisse continue d'obtenir de bons résultats à l'échelle internationale, ce qui n'a pas empêché une sensibilisation politique accrue, ces dernières années, aux questions de la corruption et de l'éthique dans le service public. L'article reprend les différentes mesures prises depuis le milieu des années 90 pour encourager l'éthique au sein de l'administration fédérale et distingue, ce faisant, trois phases. Au milieu des années 90, préoccupés par différentes irrégularités au sein de l'administration fédérale, le Parlement et le Conseil fédéral décidèrent de procéder à une analyse de la situation: différentes études parvinrent à la conclusion que des irrégularités au sein de l'administration fédérale ne constituaient certes pas un phénomène grave, mais que des mesures préventives et répressives devaient toutefois être prises, notamment dans les domaines affichant un risque de corruption tels que le secteur des marchés publics. Sur la base de cette analyse, différentes mesures furent ensuite formulées en vue d'encourager l'éthique au sein de l'administration: elles allaient de la révision du droit pénal en matière de corruption à l'introduction d'un code de bonne conduite pour les employés fédéraux. Ces mesures sont actuellement au stade de la mise en œuvre. Conscient qu'il est prématuré de dresser un bilan complet, l'auteur de l'article mentionne dans une dernière partie quelques problèmes relatifs à la mise en œuvre des mesures prises (dans le domaine du droit pénal en matière de corruption p. ex.) et montre qu'un besoin d'action subsiste sur le plan législatif, concernant, notamment, l'introduction du principe de publicité dans l'administration fédérale ou encore la réglementation en matière de financement des partis politiques.

Daniel Janett: Erfolgskontrolle staatlichen Handelns durch das Parlament: Zu den Aktivitäten und Erfolgsbedingungen der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle der Bundesversammlung, in: Rainer J. Schweizer et al. (Hg.), 2003: Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege. 20. Kolloquium (2001) der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften. Universitätsverlag Freiburg Schweiz, p. 97–109.¹⁴

¹⁴ N'existe qu'en langue allemande. L'article peut être téléchargé depuis la page internet de l'OPCA (www.parlament.ch).

Publié dans le cadre d'un colloque consacré à l'administration, cet article expose les possibilités et les limites du contrôle parlementaire exercé sur l'action de l'administration. Prenant pour exemple l'OPCA, l'article présente l'évaluation en tant qu'instrument de surveillance parlementaire. Non seulement les évaluations sont un outil important de transparence et de compte rendu de l'action de l'Etat, mais elles fournissent également des informations et des *feed-back* sur la mise en œuvre et les effets de mesures prises par l'Etat et indiquent des possibilités d'amélioration de ces mesures. S'appuyant sur des études de cas, l'article montre que les évaluations réalisées par l'OPCA ont des effets matériels sur les secteurs politiques étudiés; il souligne également que les évaluations ne peuvent compenser que ponctuellement l'asymétrie structurelle existant entre l'exécutif et le législatif en termes d'information. Enfin, l'article évoque plusieurs facteurs qui permettent de guider l'utilisation des résultats d'évaluations dans le processus décisionnel politique.

5 Autres activités de l'OPCA

5.1 Mise en œuvre de l'article 170 Cst. dans la nouvelle loi sur le Parlement

Au cours de l'exercice sous revue, l'OPCA a réalisé, dans le cadre du Parlement, des travaux préliminaires d'ordre stratégique et opérationnel pour la concrétisation du mandat constitutionnel relatif à l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par l'Etat conformément à l'art. 170 de la Cst. Il a notamment esquissé un projet relatif à sa nouvelle base légale dans le cadre de l'ordonnance sur l'administration du Parlement (OLPA) ainsi qu'un plan concernant la mise en œuvre de son mandat élargi pour la période 2004–2007.

5.1.1 L'article 170 Cst. et sa concrétisation dans la loi sur le Parlement

Aux termes de l'art. 170 Cst., le Parlement doit veiller au contrôle de l'efficacité des mesures prises par la Confédération. L'application des principes de l'Etat de droit et de la démocratie ne suffit pas à légitimer l'action de l'Etat. Cette dernière est en effet également légitimée par son efficacité et par l'utilisation efficace des moyens. Le concept de l'efficacité s'entend au sens large et inclut en particulier l'évaluation de l'efficience des mesures prises par l'Etat.¹⁵

Tandis que certains commentaires de la Constitution incluent dans la notion d'évaluation ou de contrôle de l'efficacité des méthodes telles que le *controlling* et le *monitoring*¹⁶, nous utilisons cette notion au sens strict de l'*évaluation* conformément à la définition qui en est proposée au ch. 1.1.¹⁷ L'évaluation de l'efficacité aux termes de l'art. 170 Cst. rejoint la haute surveillance parlementaire et va même plus loin que cette dernière: elle contrôle non seulement l'action d'autorités subordon-

¹⁵ Sägesser, Thomas, 2000: Die Bundesbehörden, Bundesversammlung-Bundesrat-Bundesgericht; Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung. Berne, ch. 632, p. 350.

¹⁶ Ibid, ch. 638, p. 351.

¹⁷ Voir, par analogie, Mastronardi dans: Ehrenzeller, Bernhard et. al. (Ed.), 2002: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Lachen / Zürich, ch. 3, p. 1678.

nées à la surveillance parlementaire, mais également celle de l'Assemblée fédérale elle-même (voir ch. 1.2).

Si l'évaluation de l'efficacité n'est rien de nouveau en soi – certains organes de contrôle de la Confédération utilisent cet instrument depuis longtemps déjà – l'art. 170 Cst. présente la particularité de faire de cet instrument une tâche centrale de l'Etat en attribuant au Parlement une responsabilité complète en la matière: l'Assemblée fédérale détermine «l'objet, l'ampleur et le contenu de l'évaluation au sein de la Confédération»¹⁸. Par ailleurs, elle n'est pas obligée d'accomplir seule cette tâche qu'est l'évaluation de l'efficacité, mais elle peut créer des institutions adéquates et déléguer des mandats. Dans ce sens, le mandat constitutionnel relatif à l'évaluation de l'efficacité constitue une tâche commune des différents organes de contrôle du Parlement, de l'exécutif et du Contrôle fédéral des finances (CDF).

La loi sur le Parlement (LParl) concrétise la mise en œuvre de l'art. 170 Cst. dans le cadre de l'Assemblée fédérale. Aux termes de l'art. 27 LParl, les commissions peuvent¹⁹

- exiger du Conseil fédéral qu'il fasse effectuer des évaluations de l'efficacité;
- examiner les évaluations de l'efficacité effectuées sur mandat du Conseil fédéral;
- attribuer elles-mêmes des mandats d'évaluation de l'efficacité.

Dans le troisième cas de figure, l'OPCA constitue le principal organe d'exécution désigné. Ainsi, outre les CdG, les commissions législatives pourront désormais, en s'appuyant sur l'art. 27 LParl, confier à l'OPCA des mandats d'évaluation. Toutefois, elles ne pourront pas faire appel directement à l'OPCA. Afin que la cohérence de la fonction d'évaluation du Parlement soit garantie et que des capacités de recherche suffisantes de l'OPCA soient assurées au service de la haute surveillance parlementaire, les commissions législatives devront soumettre des propositions à la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance lorsqu'elles souhaiteront confier à l'OPCA la réalisation d'une évaluation de l'efficacité (art. 44, al. 1, let. e, et 54, al. 4, LParl).

5.1.2 Une nouvelle base légale pour l'OPCA

Le mandat relatif à l'évaluation de l'efficacité élargit le mandat légal de l'OPCA. Contrairement à l'ancienne loi sur les rapports entre les conseils (LREC), la LParl, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2003, renonce à une mention explicite de l'OPCA. C'est pourquoi une nouvelle base légale pour le service parlementaire d'évaluation a été créée dans l'art. 10 de l'OLPA, sur la base d'un projet de l'OPCA.

L'article susdit définit le mandat élargi de l'OPCA ainsi que ses droits en matière d'information et son ancrage institutionnel. Concernant deux points, le nouvel article relatif à l'OPCA va au-delà de l'ancienne base légale du service aux termes de l'art. 47^{sexies} LREC: il accorde davantage d'autonomie à l'OPCA en ce qui concerne la gestion du crédit dont il dispose pour financer le recours à des experts et stipule que tous les rapports de l'OPCA sont en principe publiés.

¹⁸ Mastronardi, *ibid.*, ch. 11, p. 1680.

¹⁹ La loi mentionne les «organes de l'Assemblée fédérale», sachant que, dans la pratique, ce sont les commissions qui sont concernées en premier lieu.

5.1.3

Plan d'activité 2004–2007

S'appuyant sur sa nouvelle base légale, l'OPCA a élaboré en 2003 un plan d'activité interne 2004–2007 pour la mise en œuvre de l'art. 170 Cst.

Ce plan expose tout d'abord les chances et les risques que présente le mandat élargi de l'OPCA: ce dernier pourra renforcer sa présence et gagner en renommée en tant que centre de compétence parlementaire en effectuant des expertises scientifiques également pour les commissions législatives. Il peut apporter une contribution importante à la mise en œuvre durable du mandat constitutionnel relatif à l'évaluation de l'efficacité. Parallèlement, il est exposé à un risque qui est double: soit il ne pourra répondre, faute de ressources suffisantes, à la demande des commissions législatives en matière d'évaluations de l'efficacité, soit les commissions législatives ne lui confieront quasiment pas de mandats d'évaluations de l'efficacité.

Dans ce contexte, le plan d'activité énumère des facteurs de succès internes et externes pour la mise en œuvre du mandat légal élargi de l'OPCA. La réussite de l'accomplissement de ce nouveau mandat suppose en particulier

- que les commissions législatives connaissent l'instrument d'évaluation de l'efficacité et le jugent important;
- que l'OPCA soit mis en avant en tant que centre de compétence parlementaire et qu'il bénéficie du soutien des décideurs au sein de l'Assemblée fédérale et des Services du Parlement;
- que les rôles et responsabilités des commissions législatives en tant que mandant et de l'OPCA en tant que mandataire pour effectuer des évaluations de l'efficacité soient clairement définis;
- que les commissions législatives et leurs secrétariats disposent des compétences et ressources nécessaires pour la planification, le suivi et l'exploitation d'évaluations de l'efficacité complexes;
- que l'OPCA exécute ses mandats avec professionnalisme et en tenant compte des besoins des clients;
- que l'OPCA dispose de ressources suffisantes pour répondre à la demande en évaluations d'efficacité et pour exécuter ses mandats rapidement et avec flexibilité.

La mise en œuvre du plan d'activité s'effectuera en trois phases. Durant la phase pilote (2004–2005), il s'agira d'informer les commissions législatives et leurs secrétariats sur les possibilités d'évaluation de l'efficacité, de clarifier les attentes et responsabilités mutuelles et d'acquérir des expériences concrètes en matière d'évaluation de l'efficacité. La phase d'évaluation (2006) consistera à dresser un bilan de ces expériences; l'éventail de produits, les structures et les procédés seront éventuellement adaptés et les ressources correspondantes mobilisées. Sur cette base, l'OPCA devrait être en mesure, durant la phase de consolidation (à compter de 2007), de remplir son mandat élargi conformément à la loi et à la satisfaction de ses mandants.

5.2

Mise en œuvre de l'article 170 Cst. au sein de l'administration

Outre les travaux parlementaires, des mesures de mise en œuvre de l'art. 170 Cst. ont également été introduites par l'exécutif. Concernant les évaluations de l'efficacité, la Conférence des secrétaires généraux des départements (CSG) a mis en place le groupe de travail interdépartemental «Idekowi», chargé d'élaborer des options concrètes de mise en œuvre de l'art. 170 Cst. au sein de l'administration fédérale. Les sujets prioritaires de ce groupe sont notamment: la promotion du concept de l'évaluation au sein de la Confédération, la répartition des tâches des différents organes de contrôle du Parlement, de l'administration et du CDF en matière d'évaluation de l'efficacité ainsi que les conditions-cadres institutionnelles (clauses d'évaluation, p. ex.) de la fonction d'évaluation au sein de la Confédération. L'OPCA est représenté au sein du groupe de travail «Idekowi» et participe à l'établissement de son rapport, lequel doit être remis à la CSG au cours du 2^e trimestre 2004.

6

Les priorités de l'OPCA pour 2004

En ce qui concerne l'activité de base de l'évaluation, l'OPCA achèvera en 2004 les projets présentés au ch. 3. Sur la base de la planification annuelle des CdG, qui sera arrêtée en janvier 2004, l'OPCA lancera plusieurs nouveaux projets d'évaluation dans le cadre de la haute surveillance parlementaire (cf. ch. 18 du rapport annuel 2002/2003 des CdG).

En 2004, l'OPCA fera connaître, au moyen d'un travail de relations publiques interne au Parlement, son éventail de produits élargi et sensibilisera les commissions législatives et leurs secrétariats au mandat constitutionnel relatif à l'évaluation de l'efficacité. Il est prévu, dans le cadre d'ateliers de travail, de clarifier les attentes et responsabilités mutuelles liées à la réalisation d'évaluations de l'efficacité. Si une demande existe en la matière, l'OPCA effectuera dès 2004 une évaluation de l'efficacité à l'intention d'une commission législative. Il poursuivra en outre sa collaboration au sein du groupe de travail interdépartemental «Idekowi» et participera de manière consultative aux travaux relatifs à la mise en œuvre de l'art. 170 Cst. au sein de l'administration fédérale.

Enfin, l'OPCA continuera de faire connaître ses recherches à un vaste public, à travers des publications spécialisées, des exposés et des cours universitaires, et d'entretenir des échanges avec des organes comparables.

Principes d'action des Commissions de gestion

Adoptés par les Commissions de gestion le 29 août 2003 et le 4 septembre 2003.

Les Commissions de gestion

Les Commissions de gestion sont des commissions permanentes des Chambres fédérales chargées du contrôle parlementaire.

Elles se conforment aux principes suivants:

Mandat et objectifs

Les Commissions de gestion exercent, sur mandat des Chambres fédérales, la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 169 Cst.). La haute surveillance s'exerce principalement sous l'angle la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité (art. 52, al. 2, LParl). Elle porte également sur le rendement et sur la pertinence des activités du Gouvernement et de l'administration. Dans leurs domaines de compétences et dans la mesure de leurs moyens, les Commissions de gestion enquêtent, de manière rapide et complète, sur des événements exceptionnels.

Les Commissions de gestion ont pour objectifs:

- d'asseoir la responsabilité démocratique du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération;
- d'apprécier de manière continue et approfondie l'action de ces organes et, par ce biais, de repérer à temps, dans les domaines soumis à sa surveillance, les points justifiant une intervention politique;
- de contribuer à corriger les insuffisances et dysfonctionnements constatés et de concourir à une meilleure gestion des affaires en identifiant les marges de manœuvre existantes;
- d'instaurer un dialogue entre les organes chargés de l'exécution de tâches fédérales et d'induire ainsi un processus d'apprentissage susceptible d'améliorer la capacité des autorités à résoudre leurs problèmes;
- d'œuvrer pour une plus grande transparence et d'accroître la confiance que ces organes inspirent à la population;
- de tirer les enseignements en vue d'une application cohérente de la législation et d'une meilleure conception des lois.

Les Commissions de gestion

- informent l'*Assemblée fédérale* et le *public* de manière complète sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération;

- collaborent étroitement avec les organes chargés d'exercer la surveillance de la gestion financière de la Confédération (*Commissions des finances, Délégation des finances, Contrôle fédéral des finances*). Lorsque les Commissions de gestion obtiennent des informations utiles à l'accomplissement des tâches incombant à ces organes, elles les leur transmettent sans retard;
- coordonnent leurs activités avec celles des *commissions parlementaires chargées de la législation*. Les Commissions de gestion veillent à ce que leurs observations soient prises en considération dans le processus législatif;
- examinent les informations qui sont portées à leur connaissance par des *citoyens* et s'assurent qu'elles relèvent de la haute surveillance parlementaire;
- exercent la haute surveillance sur la gestion du *Conseil fédéral* en dialoguant directement avec ce dernier. Les Commissions de gestion identifient les problèmes que rencontrent le Gouvernement et l'administration fédérale dans l'application des textes législatifs et, dans la mesure de leurs compétences, se chargent de les solutionner;
- apprécient, dans le cadre de la haute surveillance sur les *Tribunaux fédéraux*, et dans le respect de l'indépendance de l'activité jurisprudentielle, la gestion générale des affaires et le développement d'une gestion moderne de l'administration judiciaire;
- exercent également leur tâche en entretenant des contacts directs avec les *services* de l'administration fédérale. Les Commissions de gestion se mettent à l'écoute des services et de leurs collaborateurs notamment lorsque se posent d'importants problèmes de gestion qui ne sont pas réglés par les supérieurs hiérarchiques;
- respectent, dans le cadre du contrôle des *autres organes assumant des tâches pour le compte de la Confédération* (par exemple les entreprises fédérales ou les cantons), chaque statut juridique et chaque forme d'organisation en se concentrant sur la manière avec laquelle le Conseil fédéral surveille ces organes.

Démarche

Les Commissions de gestion

- examinent la gestion non seulement *a posteriori*, mais également *de manière concomitante*. Elles accordent une grande importance à la *détection précoce* des problèmes;
- définissent chaque année les *thèmes principaux* sur lesquels elles entendent mener des investigations particulièrement approfondies. Les Commissions de gestion veillent, sur le moyen terme, à une *répartition équitable* de leurs activités de contrôle entre tous les domaines politiques relevant de la compétence de la Confédération. Une planification continue permet aux Commissions de gestion d'intervenir lors d'événements imprévus;
- assurent entre elles la *coordination* de leurs activités et travaillent de manière conjointe chaque fois que cela s'avère possible et judicieux;

- sont *attentives à tous les signes de carence et à toutes les voies d'amélioration du fonctionnement des organes soumis à leur surveillance*. Les Commissions de gestion s'emploient aussi à faire éliminer dans le cadre du processus législatif les carences qui sont le fait de la législation;
- s'intéressent aux *cas particuliers* pour autant qu'ils renvoient à une *problématique générale*;
- s'attachent à élaborer, *en collaboration* avec les services concernés, des *solutions aux problèmes constatés*. Si cette collaboration se révèle insuffisante, les Commissions de gestion font usage des droits étendus qui leur ont été octroyés en matière d'information et peuvent avoir recours à tous les autres moyens dont elles disposent pour exercer leurs attributions dans le domaine de la haute surveillance;
- veillent à disposer de *sources d'information variées*, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration fédérale, pour ne pas s'enfermer dans une optique trop spécifique à l'administration;
- mènent leurs travaux *sans aucun parti pris politique*. Dans le cadre de leurs délibérations, les Commissions de gestion s'attachent à prendre des décisions *par consensus*. Les Commissions de gestion peuvent, le cas échéant, faire état d'opinions minoritaires importantes;
- garantissent le *caractère confidentiel* des travaux jusqu'au moment où leur publication est formellement adoptée. Les Commissions de gestion attachent une importance particulière à la protection de leurs sources;
- veillent à une *publication rapide des résultats de leurs investigations*. Chaque année, elles rendent compte aux Chambres fédérales et au public de leurs activités. Sur les sujets importants, les Commissions de gestion peuvent également rendre compte de résultats provisoires;
- contrôlent la *mise en œuvre de leurs recommandations et de leurs revendications politiques*;
- s'inspirent, dans leurs travaux, des *derniers développements en matière de sciences administratives et de techniques d'évaluation*.

Moyens à disposition

Les Commissions de gestion

- disposent, dans l'exercice de leur mandat de haute surveillance, de *droits à l'information* étendus (art. 150 et 153 LParl). Elles sont notamment habilitées à interroger directement toute autorité, tout service ou tout autre organe assumant des tâches pour le compte de la Confédération et peuvent exiger de ces derniers tous les renseignements et documents dont elles ont besoin. Elles peuvent également entendre toute personne agissant pour le compte de ces organes; les Commissions de gestion déterminent elles-mêmes les personnes qu'elles souhaitent auditionner. Le secret de fonction ne saurait être invoqué pour se soustraire à l'obligation de renseigner. Dans la mesure où l'exercice de leur attribution en matière de haute surveillance l'exige, les Commissions de gestion peuvent également demander à des personnes ou des services extérieurs à l'administration fédérale de leur fournir des renseignements ou des documents;

- mènent, en vue d'atteindre leurs objectifs, des *inspections, des évaluations, des suivis* et des *visites de service* ainsi que d'*autres types d'enquêtes*. Elles examinent à cette même fin les *rapports d'activité* des autorités fédérales;
- présentent généralement les résultats de leurs investigations *sous la forme d'un rapport qui contient des recommandations à l'intention des autorités responsables*. Elles sont également habilitées à déposer des *interventions parlementaires*. Les autorités responsables sont tenues de se prononcer sur les résultats des investigations. Par leurs travaux, les Commissions de gestion obligent donc les organes concernés à rendre des comptes sur leurs activités;
- sont assistées par un *secrétariat spécialisé ainsi que* par une équipe d'experts en évaluations, *l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration*.

Quelques chiffres sur l'activité générale des commissions

Durant la période sous revue, soit de mai 2002 à janvier 2004, les CdG se sont réunies 28 fois en séance plénière et 110 fois en séance de sous-commission. 14 d'entre elles ont été consacrées à des visites de services. La DélCdG, quant à elle, a tenu 32 séances. Cela représente un total de 170 séances. Ces chiffres sont restés semblables pendant la législature 1999–2003. Seul le nombre de visites de services a diminué; au vu des ressources limitées des CdG, la priorité est en effet donnée aux investigations plus approfondies.

Figure 1

Nombre de séances des CdG

	Nombre de séances plénières des CdG	Nombre de séances des sous-commissions, groupes de travail et autres groupes	... parmi celles-ci, nombre de visites de services	Nombre de séances de la DélCdG	Total
2002 (dès le 17.5)	9	36	7	15	60
2003	19	74	7	17	110
Période sous revue	28	110	14	32	170

Les CdG et la DélCdG ont effectué une visite aux services suivants:

Figure 2

Visites de services effectuées par les CdG

- DFF
 - Secrétariat général
 - Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent
- DFI
 - Office fédéral de la culture et Bibliothèque nationale suisse
 - Musée national suisse à Prangins
 - Institut fédéral de recherches WSL
- DFE
 - Institut de virologie et d'immunophylaxie
 - Surveillance des prix
 - OSEC/Euro Info Centers
- DFJP
 - Commission suisse de recours en matière d'asile
 - Commission fédérale des étrangers

- DDPS – Division de la conduite de la guerre électronique (visite non annoncée)
- DETEC – Office fédéral du développement territorial
- ChF – Préposé fédéral à la protection des données
- Tribunaux – Tribunal fédéral
- Tribunal fédéral des assurances

Au cours de l'exercice, en qualité d'autorité de surveillance, les CdG ont reçu 56 *requêtes* de la part de particuliers ou d'autorités dont 48 ont pu être liquidées. Au cours de cette même période, les commissions ont encore traité 10 requêtes qui leur avaient été adressées au cours de l'exercice précédent.

Figure 3

Requêtes reçues et/ou traitées par les CdG

	Nombre de requêtes reçues lors de la période sous revue	<i>... parmi celles-ci, nombre de requêtes liquidées</i>	Nombre de requêtes reçues au cours de la période précédente et liquidées lors de la période sous revue
2002 (dès le 17.5)	39	38	10
2003	17	10	0
Période sous revue	56	48	10

Tableau des interventions parlementaires des CdG

Nouveaux objets des CdG

	CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
02.3175 Po.	CE	Renforcer la planification hospitalière intercantonale	5.4.2002	Transmis au Conseil fédéral le 18.6.2002
02.3176 Po.	CE	Préparer le passage à la planification des prestations	5.4.2002	Transmis au Conseil fédéral le 18.6.2002
02.3177 Po.	CE	Examiner les effets de TarMed	5.4.2002	Transmis au Conseil fédéral le 18.6.2002
02.3381 Mo.	CE	Inscription du concept GMEB dans la législation financière. Evolution future des secteurs GMEB de l'administration	28.6.2002	Transmis au Conseil fédéral le 19.9.2002 (CE)/24.9.2002 (CN)
02.3459 Rec.	CE	Renforcement de la surveillance exercée par le DETEC sur l'OFAC	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3460 Rec.	CE	Renforcement de la surveillance en matière de capacité économique des entreprises aériennes	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3461 Rec.	CE	Précision quant au retrait de l'autorisation d'exploitation	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3462 Rec.	CE	Examen régulier des conflits d'intérêts potentiels par le DETEC	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3463 Rec.	CE	Analyse de l'effectif de l'OFAC	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002

	CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
02.3464 Rec.	CE	Examen des participations de la Confédération à des entreprises du secteur privé	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 11.12.2002
02.3465 Rec.	CE	Développement précoce de scénarios possibles	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 11.12.2002
02.3466 Rec.	CE	Coordination et poursuite du développement de la détection précoce par la Confédération	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 11.12.2002
02.3467 Rec.	CE	Reformulation de la politique des transports aériens	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3468 Rec.	CE	Soutien en faveur de mesures contre les effets d'une interruption inopinée du service de vol	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3469 Mo.	CE	Renvoi de la loi fédérale sur l'aviation aux dispositions du droit communautaire	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002 sous la forme de postulat
02.3470 Mo.	CE	Renforcement des dispositions légales relatives à la présentation des comptes et au contrôle des entreprises	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002 (CE)/4.6.2003 (CN)
02.3471 Po.	CE	Examen de la compétence en matière de concessions de routes	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3472 Po.	CE	Examen des dispositions relatives à la limitation de la durée de validité de l'autorisation d'exploitation	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3473 Po.	CE	Détection précoce à l'échelle de l'économie nationale	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 11.12.2002
02.3474 Po.	CE	Rapprochement des divers intérêts dans le cadre du processus d'assainissement	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3475 Po.	CE	Ajustement de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite en faveur de la procédure d'assainissement	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002

	CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
02.444 Iv. pa.	CN	Information se référant au rapport de gestion du Conseil fédéral 2001 concernant les CFF et la Poste	30.8.2002	Adoptée au CN le 1.10.2002
03.3439 Po.	CN	Opportunité du rattachement du BEAA au DETEC	3.9.2003	Pas encore traité au plénum
Objets des CdG en suspens				
	CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
00.3407 Po.	CN	Mise en œuvre de la loi sur le marché intérieur. Droit de recours de la Commission de la concurrence	27.6.2000	Transmis au Conseil fédéral le 14.3.2002
00.3409 Po.	CN	Mise en œuvre de la loi fédérale sur le marché intérieur. Droit de recours des associations de défense des consommateurs	27.6.2000	Transmis au Conseil fédéral le 15.12.2000
01.3207 Po.	CE	Soutien de grands projets par la Confédération. Mise en place d'un cadre juridique	29.3.2001	Transmis au Conseil fédéral le 20.6.2001
98.3529 Mo.	CE	Liaisons «on-line». Renforcer la protection pour les données personnelles	17.11.1998	Transmis au Conseil fédéral le 21.12.1999
99.3573 Mo.	CN	Application de la loi sur la nationalité. Durée de la procédure de naturalisation	19.11.1999	Proposition du Conseil fédéral: classer car les objectifs visés sont atteints (FF 2002 1815)
99.3578/ 99.3579 Mo.	CN/CE	Renseignement stratégique et LOGA	30.11.1999	Transmis au Conseil fédéral le 13.6.2000

Objets des CdG qui ont été liquidés

	CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
01.3419 Po.	CE	Paiements de la Confédération en faveur de l'agriculture. Disponibilité des données pour le contrôle de la légitimité des bénéficiaires	3.7.2001	Classé le 5.6.2003 (CN)/ 4.6.2003 (CE)
01.3420 Po.	CE	Analyse continue des flux financiers de la politique agricole dans la perspective des bénéficiaires	3.7.2001	Classé le 5.6.2003 (CN)/ 4.6.2003 (CE)
01.3421 Po.	CE	Analyse des effets indirects des mesures de politique agricole	3.7.2001	Classé le 5.6.2003 (CN)/ 4.6.2003 (CE)
93.3524 Po.	CE	Protection des animaux. Stratégie d'exécution	30.9.1993	Classé le 5.6.2003 (CN)/ 4.6.2003 (CE)
95.3555 Po.	CN	Transfert à un organisme privé de l'ensemble de l'exécution des opérations de recherches et de sauvetage d'aéronefs civils	21.11.1995	Classé le 4.6.2002 (CN)/ 11.6.2002 (CE)
96.3547/ 96.3539 Po.	CEP CFP	Mesures à prendre dans le domaine de l'informatique	7.10.1996	Classé le 4.6.2002 (CN)/ 11.6.2002 (CE)
96.3548/ 96.3540 Po.	CEP CFP	Mesures à prendre dans le domaine des finances	7.10.1996	Classé le 4.6.2002 (CN)/ 11.6.2002 (CE)
96.3549/ 96.3541 Po.	CEP CFP	Mesures à prendre sur le plan de la conduite et de l'organisation	7.10.1996	Classé le 4.6.2002 (CN)/ 11.6.2002 (CE)
96.3553/ 96.3545 Mo.	CEP CFP	Haute surveillance, surveillance et contrôle dans le domaine de la LPP. Point 1	7.10.1996	Classée le 5.6.2003 (CN)/ 4.6.2003 (CE)
96.3555/ 96.3556 Mo.	CN/CE	Dissociation des responsabilités	15.11.1996	Classée le 4.6.2002 (CN)/ 11.6.2002 (CE)
97.3232 Po.	CE	Dissolution du régime de prévoyance C 25 de l'Entreprise des PTT et intégration des assurés de la Poste dans la Caisse fédérale de pensions (CFP)	6.5.1997	Classé le 4.6.2002 (CN)/ 11.6.2002 (CE)
97.3234 Po.	CN	Le mode de financement des routes nationales	14.5.1997	Classé le 5.6.2003 (CN)/ 4.6.2003 (CE)

	CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
97.3235 Po.	CN	La revalorisation du projet général dans le cadre de la construction des routes nationales	14.5.1997	Classé le 4.6.2002 (CN)/ 11.6.2002 (CE)
97.3240 Po.	CN	La fixation de délais dans le cadre de la construction des routes nationales	14.5.1997	Classé le 4.6.2002 (CN)/ 11.6.2002 (CE)
97.3241 Po.	CN	Uniformisation des normes dans le cadre de la construction des routes nationales	14.5.1997	Classé le 4.6.2002 (CN)/ 11.6.2002 (CE)
97.3242 Po.	CN	L'optimisation institutionnalisée dans le cadre de la construction des routes nationales	14.5.1997	Classé le 4.6.2002 (CN)/ 11.6.2002 (CE)
97.3243 Po.	CN	L'élaboration d'un indice des coûts dans le cadre de la construction des routes nationales	14.5.1997	Classé le 4.6.2002 (CN)/ 11.6.2002 (CE)
97.3384 Po.	CN	Régime de la transparence au sein de l'administration	29.5.1997	Classé le 5.6.2003 (CN)/ 4.6.2003 (CE)
97.3386 Po.	CN	Transparence décisionnelle de la part du Conseil fédéral	29.5.1997	Classé le 4.6.2002 (CN)/ 11.6.2002 (CE)
97.3387 Po.	CN	Contrôle des structures de l'information au sein de l'administration fédérale	29.5.1997	Classé le 4.6.2002 (CN)/ 11.6.2002 (CE)
97.3388 Po.	CN	Amélioration de la politique d'information des autorités pénales de la Confédération	29.5.1997	Classé le 4.6.2002 (CN)/ 11.6.2002 (CE)

Rapport annuel 2002/2003 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	04.011
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.04.2004
Date	
Data	
Seite	1523-1646
Page	
Pagina	
Ref. No	10 137 542

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.