

05.006

**Rapport annuel 2004  
des Commissions de gestion et de la Délégation  
des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 21 janvier 2005

---

*«La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.»*

Art. 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, du 26 août 1789

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, conformément à l'art. 55 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10), le rapport d'activité des Commissions de gestion et de leur délégation pour l'année 2004 et nous vous invitons à en prendre connaissance.

Le présent rapport donne des indications sur les principaux contrôles effectués durant l'année et dégage les résultats et les enseignements qui peuvent en être tirés. Il accorde également une attention particulière aux 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 haute considération.

21 janvier 2005

Au nom des Commissions de gestion  
des Chambres fédérales:

Les présidents:  
Hans Hofmann, député au Conseil des Etats  
Hugo Fasel, conseiller national

## Table des matières

<b>Liste des abréviations</b>	<b>1769</b>
<b>I Introduction</b>	<b>1774</b>
<b>II Mandat et organisation</b>	<b>1777</b>
<b>1 Mission, instruments et champ de contrôle</b>	<b>1777</b>
<b>2 Organisation</b>	<b>1779</b>
<b>3 Droits à l'information et confidentialité des travaux</b>	<b>1781</b>
<b>4 Collaboration des CdG avec d'autres commissions parlementaires</b>	<b>1784</b>
<b>5 Délimitations de compétences dans le cadre de la haute surveillance sur la NLFA</b>	<b>1786</b>
<b>III Thèmes choisis</b>	<b>1789</b>
<b>6 Politique économique et politique budgétaire</b>	<b>1789</b>
6.1 La Suisse comme membre des institutions de Bretton Woods	1789
6.2 Protection du consommateur dans le commerce électronique	1790
6.3 Tests PME de la Confédération	1792
<b>7 Justice</b>	<b>1792</b>
7.1 Conflit interne au Tribunal fédéral des assurances	1792
7.2 Enquête sur des événements particuliers survenus au sein du Tribunal fédéral	1794
7.3 Mise en place des nouveaux tribunaux fédéraux de première instance	1795
7.4 Mise en œuvre du projet d'efficacité	1797
<b>8 Etat et administration</b>	<b>1799</b>
8.1 Politique de la Confédération en matière de gestion des risques et d'assurance	1799
8.2 Personnel: rapports selon l'art. 5 de la loi sur le personnel de la Confédération	1800
8.3 Activités accessoires des employés de la Confédération	1801
8.4 Politique du personnel de la Confédération	1803
8.5 Pratique de la Confédération en matière de retraites anticipées	1805
8.6 Caisse de pensions PUBLICA	1806
8.7 Politique d'information du DFAE	1807
8.8 Troisième cercle de l'administration fédérale	1808
8.9 Participation de la Suisse à l'exposition universelle 2005	1810
<b>9 Sécurité sociale et santé</b>	<b>1811</b>
9.1 Répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle	1811
9.2 Statistiques sanitaire et sociale: lacunes et coordination	1813
9.3 Rôle de la Confédération en matière d'assurance-invalidité	1815
9.4 Swissmedic	1815

9.5 Sécurité alimentaire	1817
<b>10 Sécurité</b>	<b>1819</b>
10.1 Rapport interne de l'inspectorat DDPS	1819
10.2 Attachés de défense	1820
10.3 Protection de l'Etat et services de renseignement	1821
10.3.1 Introduction aux activités de la délégation	1821
10.3.2 Délimitation des enquêtes de la DélCdG par rapport aux enquêtes administratives internes	1822
10.3.3 Conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral	1824
10.3.4 Exercice de la haute surveillance sur le Ministère public de la Confédération	1826
10.3.5 Informations non vérifiées relayées par le SAP	1827
10.3.6 Prise d'otages dans le désert algérien	1828
10.3.7 Contrôles de sécurité relatifs à des personnes et droit d'accès au dossier d'une procédure pénale close	1829
10.3.8 Contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid	1831
10.3.9 Système d'interception des communications par satellite du DDPS (projet «Onyx»)	1833
10.3.10 Contacts des services de renseignement avec l'étranger	1835
10.3.11 Autres thèmes relevant du secteur d'examen de la DélCdG	1837
<b>11 Transports</b>	<b>1840</b>
11.1 Sécurité dans l'aviation civile	1840
<b>12 Asile, étrangers et migration</b>	<b>1842</b>
12.1 Mesures de contrainte en matière de droit des étrangers	1842
<b>13 Culture</b>	<b>1842</b>
13.1 Musée national suisse	1842
<b>14 Environnement</b>	<b>1843</b>
14.1 Protection du paysage	1843
14.2 Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale (RUMBA)	1845
<b>15 Autre points forts</b>	<b>1845</b>
15.1 Rapport de gestion 2003 du Conseil fédéral	1845
15.1.1 Vue d'ensemble	1845
15.1.2 Indiscrétions dans l'entourage du Conseil fédéral	1847
15.2 Rapports de gestion 2003 du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances	1849
15.2.1 Rapport de gestion 2003 du Tribunal fédéral	1849
15.2.2 Rapport de gestion 2003 du Tribunal fédéral des assurances	1850

## **Annexe**

1	Rapport annuel 2004 du Contrôle parlementaire de l'administration	1853
2	Instructions des Commissions de gestion des Chambres fédérales relatives au traitement de leurs procès-verbaux et autres documents	1882
3	Principes d'action guidant le travail et la coordination de la haute surveillance sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA)	1886
4	Quelques chiffres sur l'activité générale des Commissions de gestion	1892
5	Tableaux des interventions parlementaires des CdG	1894

## Liste des abréviations

ACI	Autorité de contrôle indépendante
AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance-invalidité
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
al.	alinéa
ARE	Office fédéral du développement territorial
art.	article
BEAA	Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation
BM	Banque mondiale
BO (année) E (page)	Bulletin officiel du Conseil des Etats
BO (année) N (page)	Bulletin officiel du Conseil national
CAJ-N	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CdF	Commissions des finances des Chambres fédérales
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950 (Convention européenne des droits de l'homme; RS 0.101)
CEI	Communauté des Etats indépendants
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CEP CFP	Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les problèmes relatifs à la Caisse fédérale de pensions
CEP DFJP	Commission d'enquête parlementaire chargée de clarifier les événements survenus au Département fédéral de justice et police
CEP DMF	Commission d'enquête parlementaire chargée de clarifier les faits d'une grande portée survenus au Département militaire fédéral
CER-N	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
CFAA	Commission fédérale sur les accidents d'aviation
CFB	Commission fédérale des banques
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
CFP	Caisse fédérale de pensions
ch.	chiffre
ChF	Chancellerie fédérale
CIP-N	Commission des institutions politiques du Conseil national

CJ	Commission judiciaire
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations), RS 220
Comco	Commission fédérale de la concurrence
ComCom	Commission fédérale de la communication
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPE-N	Commission de la politique extérieure du Conseil national
CPS-N	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CPSur	Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance
CSG	Conférence des secrétaires généraux
CSSS	Commissions de la sécurité sociale et de la santé
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (RS 101)
CTT	Commissions des transports et des télécommunications des Chambres fédérales
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 fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DSN	Délégation de surveillance de la NLFA
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
ESB	Encéphalite spongiforme bovine
Fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FGB	Formations de grenadiers et de reconnaissance d'armée
FMI	Fonds monétaire international
FTP	Financement de l'infrastructure des transports publics
GAT	Groupe antiterroriste
GMEB	Gestion par mandats de prestations et enveloppe budgétaire
GSPC	Groupe salafiste pour la prédication et le combat
IDEKOWI	Groupe de travail interdépartemental sur les évaluations de l'efficacité
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique

IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale
IMES	Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (RS 510.10)
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie, RS 832.10
LCD	Loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale, RS 241
LDIP	Loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé, RS 291
let.	lettre
LEtr	Loi sur les étrangers (pendante aux Chambres fédérales)
LFC	Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (RS 611.0)
LFMG	Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (RS 514.51)
LIC	Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs, RS 944.0
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données, RS 235.1
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40)
LPTH	Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (loi sur les produits thérapeutiques; RS 812.21)
LRCF	Loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité; RS 170.32)
LSA	Loi fédérale du 23 juin 1978 sur la surveillance des institutions d'assurance privées (Loi sur la surveillance des assurances; RS 961.01)
LSEE	Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, RS 142.20
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
OAI	Offices AI des cantons
OCGE	Ordonnance du 15 octobre 2003 sur la conduite de la guerre électronique (RS 510.292).

OCSP	Ordonnance du 19 décembre 2001 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (RS 120.4)
ODR	Office fédéral des réfugiés
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAP	Office fédéral des assurances privées
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
OFPER	Office fédéral du personnel
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFT	Office fédéral des transports
OICM	Office intercantonal de contrôle des médicaments
OJI	Office des juges d'instruction fédéraux
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
OLPA	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement; RS 171.115)
OMSI	Ordonnance du 27 juin 2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120.2)
ONG	Organisation non gouvernementale
Orens	Ordonnance du 26 septembre 2003 sur l'organisation des services de renseignements au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (ordonnance sur les services de renseignements au DDPS; RS 510.291)
Osec	Business Network Switzerland
p.	page
p. ex.	par exemple
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021)
PFPD	Préposé fédéral à la protection des données
PJF	Police judiciaire fédérale
PKK	Partiya Karkeren Kurdistan, Parti – séparatiste – des travailleurs du Kurdistan
PME	Petites et moyennes entreprises
PNR	Programme national de recherche
ProjEff	Projet du DFJP visant à renforcer la lutte de la Confédération contre la criminalité («projet d'efficacité»)
PRS	Présence Suisse
RFA	Régie fédérale des alcools
RS	Recueil systématique du droit fédéral

RUAG	Holding des entreprises d'armement de la Confédération
RUMBA	Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale
PKK	Partiya Karkeren Kurdistan, Parti – séparatiste – des travailleurs du Kurdistan
Safir	Projet «Safety first»
Seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SG DFI	Secrétariat général du DFI
SPFA	Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin
SRS	Service de renseignement stratégique
TFA	Tribunal fédéral des assurances
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
USIS	Projet de réexamen du système de sécurité intérieure de la Suisse <i>(Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz)</i>

# Rapport

## I Introduction

Le présent rapport retrace les activités des Commissions de gestion (CdG) et de la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) pour l'année 2004. Il donne un aperçu des travaux les plus importants, apporte des indications sur les orientations du travail de ces commissions et de leur délégation et présente la pratique de la haute surveillance parlementaire sur la gestion publique.

L'année 2004 a été placée sous le signe du changement. Les CdG ont en effet été très largement remaniées, consécutivement aux élections fédérales d'octobre 2003. Près de deux tiers des membres ayant changé, l'année a été consacrée pour une bonne part à l'introduction des nouveaux membres aux tâches des CdG et à la mise à niveau de leurs connaissances.

Un tel renouvellement a constitué un double défi, tant pour les membres que pour les commissions. Les nouveaux membres ont dû acquérir les bases et les méthodes du contrôle parlementaire, notions qui leur étaient parfois étrangères, mais qui représentent le « cœur » de l'activité des CdG. Il s'est agi aussi d'instiller aux nouveaux membres cet esprit de consensus, si particulier, qui caractérise le travail des CdG et qui le rend différent de celui des autres commissions parlementaires. Le séminaire de formation avec lequel les CdG ont commencé l'année 2004 a été l'occasion de cultiver ce climat collégial et, pour les nouveaux membres, de se familiariser avec les spécificités du travail des CdG, les différents instruments de contrôle et les principales innovations apportées par la loi sur le Parlement (entrée en vigueur en décembre 2003), comme le renforcement des droits d'information des commissions et des délégations de surveillance.

Pour les commissions, cette transition s'est réalisée de manière graduelle, sans toutefois que le fonctionnement du contrôle parlementaire n'ait eu à en subir les contrecoups. Dans ce contexte, les présidents des commissions et des sous-commissions, généralement tous d'anciens membres expérimentés, ont joué un rôle essentiel pour garantir la cohérence et la continuité des travaux.

Rétrospectivement, il est possible de dire que la transition s'est correctement déroulée et que les CdG fonctionnent à satisfaction.

L'apport de nouveaux membres représente également une chance pour les commissions. Il est synonyme de nouvelles idées et d'innovations. Cela oblige à se livrer à une certaine forme d'introspection, à repenser quelques principes et procédures et à les adapter de manière à améliorer l'efficacité et la qualité du travail. C'est ainsi que, durant l'année, les CdG ont procédé à un réexamen complet de leurs principes de contrôle sur les travaux de construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (voir ch. 5 et annexe 3).

Le séminaire des CdG a aussi permis un échange de vues avec le chef du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), qui a partagé avec les CdG sa longue expérience de la haute surveillance, en sa triple qualité de membre du Conseil fédéral soumis à la haute surveillance des CdG, d'ancien membre d'un exécutif cantonal et d'ancien conseiller national président de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) et d'une commission

d'enquête parlementaire (CEP). Le conseiller fédéral a souligné dans son exposé que le modèle idéal d'équilibre des pouvoirs et contrepouvoirs ne fonctionne en réalité pas de manière aussi parfaite que le souhaiteraient et le Parlement et le Gouvernement. Parmi les éléments perturbateurs, le conseiller fédéral a pointé du doigt les médias qui s'érigent parfois en véritables instances de contrôle.

Ce problème n'est pas nouveau et avait déjà été relevé par les CdG dans leur rapport annuel 2001/2002<sup>1</sup>. Dans ce rapport, les commissions s'inquiétaient de la pression que les médias faisaient peser sur l'exercice de la haute surveillance parlementaire. Dans son rapport sur la politique d'information des autorités qui paraîtra au début 2005, la CdG-N reviendra sur le sujet en développant certaines considérations sur les relations entre les autorités et les médias (voir ch. 8.7).

Les CdG ont achevé plusieurs grandes enquêtes en 2004. La CdG-N a publié un rapport consacré à la répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle (voir ch. 9.1) et un autre sur la protection du consommateur dans le commerce électronique (voir ch. 6.2). De son côté, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a publié un rapport consacré à la mise en place de Swissmedic, Institut suisse des produits thérapeutiques (voir ch. 9.4). Toutes ces inspections font l'objet d'une insertion au présent rapport.

D'autres travaux portant notamment sur les attachés de défense (CdG-N), sur les mesures de contraintes dans le droit des étrangers (CdG-N) et sur l'assurance-invalidité (CdG-E) sont en cours et s'achèveront en 2005. Il en ira de même de l'enquête menée par la CdG-N sur l'analyse d'impact de la législation sur les PME («tests PME») et de l'inspection consacrée au programme de gestion des ressources et de management environnemental dans l'administration fédérale (CdG-E).

Dans le même temps, de nouveaux thèmes d'enquête seront lancés en 2005. Ils concernent principalement la recherche publique, la gestion immobilière de la Confédération dans le domaine civil, les flux financiers et la stratégie de la Direction du développement et de la coopération (DDC) ainsi que le recours à des consultants externes par la Confédération.

Durant l'année 2004, les CdG ont également effectué plusieurs contrôles de suivi destinés à évaluer les mesures prises par les autorités sur la base de précédents rapports. Cela concerne notamment le rôle de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods, les mécanismes de règlement des conflits au sein des tribunaux fédéraux, les activités accessoires des agents de la Confédération, la sécurité des denrées alimentaires et l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale. Les résultats de ces contrôles sont également consignés dans le présent rapport.

Le rapport annuel ne dresse pas une revue complète de toutes les activités des CdG durant l'exercice écoulé. Il présente une sélection d'objets que les CdG considèrent comme significatives de difficultés ou de carences des autorités et services de la Confédération, mais également de leurs succès.

Certains verront dans le rapport annuel des jugements parfois sévères: telle base légale n'a pas été respectée, tel résultat aurait pu être atteint à moindre coût, telle organisation ne paraît pas la mieux adaptée aux buts poursuivis ou telle autorité a

<sup>1</sup> Voir le rapport annuel 2001/2002 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 17.5.2002 (FF 2002 5522).

dépassé ses compétences. S'il arrive aux CdG d'exprimer des critiques, le but de leurs contrôles n'est pas de pointer les échecs, mais de contribuer à une constante amélioration du fonctionnement de l'Etat par un dialogue avec les autorités contrôlées.

Les commissions profitent d'ailleurs du présent rapport pour souligner l'excellent travail fourni par le Conseil fédéral et son administration ainsi que les tribunaux fédéraux durant toute l'année.

Finalement, les CdG tiennent à exprimer leur reconnaissance aux collaborateurs et collaboratrices de leur secrétariat qui ont accompli leur tâche avec compétence et loyauté.

Le présent rapport ainsi que sa publication ont été décidés par les CdG délibérant en séance commune le 21 janvier 2005. Le texte a été adopté au vu des projets qui avaient été communiqués au préalable aux autorités concernées conformément à l'art. 157 LParl. Il a été tenu compte, dans une large mesure, des avis présentés.

## II Mandat et organisation

### 1 Mission, instruments et champ de contrôle

Les CdG 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. Cette compétence est fixée à l'art. 169 de la Constitution fédérale<sup>2</sup> et à l'art. 52 LParl.

La haute surveillance s'exerce principalement sous l'angle de 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.

Les CdG remplissent leurs tâches de contrôle

- en procédant à des inspections, qui sont des examens approfondis qu'elles effectuent elles-mêmes avec l'aide de leur secrétariat,
- en diligentant des évaluations et expertises, notamment au Contrôle parlementaire de l'administration (CPA),
- en examinant le rapport annuel du Conseil fédéral et les rapports d'activité des tribunaux fédéraux ainsi que les rapports de gestion d'autres organes de la Confédération (Commission fédérale des banques [CFB], domaine des Ecoles polytechniques fédérales [EPF], etc.),
- en traitant certains rapports que le Conseil fédéral ou les départements doivent remettre aux CdG en application de différents textes légaux<sup>3</sup>,
- en effectuant des visites auprès d'autorités et de services de la Confédération,
- en traitant les requêtes que leur adressent des tiers,
- en assurant le suivi des recommandations qu'elles adressent au Conseil fédéral et aux tribunaux fédéraux,
- en déposant des interventions parlementaires ou des projets de loi.

Le champ de contrôle des CdG est extrêmement vaste. Il porte sur l'ensemble des activités du Conseil fédéral et des offices de l'administration fédérale ainsi que sur les tribunaux fédéraux, à l'exception des tâches qui relèvent de l'exercice de leurs compétences juridictionnelles (art. 30, al. 1 et art. 191 Cst.). La haute surveillance parlementaire s'exerce également sur toutes les collectivités de droit public ou privé ainsi que sur les personnes physiques ou morales auxquelles sont confiées des tâches de la Confédération, telles La Poste, CFF SA, RUAG ou Skyguide SA, voire les cantons lorsqu'ils sont chargés de mettre en oeuvre le droit fédéral (art. 46, al. 1 et art. 49, al. 2, Cst.).

Hormis les objets qu'elles doivent obligatoirement examiner en vertu de la loi, les CdG sont libres de fixer les sujets de leurs enquêtes (auto-saisine). Pour ce faire, les CdG établissent chaque année, sur la base des propositions des sous-commissions et

<sup>2</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (Cst.; RS 101).

<sup>3</sup> Voir, p. ex., l'art. 32 de la loi fédérale du 13.12.1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS 514.51) ou l'art. 5, al. 1, de la loi du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1).

du CPA, un programme destiné à définir les priorités de contrôle dans chacun des secteurs de l'administration.

Il arrive aussi que les commissions soient chargées de mandats par les Chambres fédérales ou que des citoyens leur transmettent des propositions. De très nombreux courriers sont en effet adressés chaque année au Parlement par des particuliers ou des organisations. Lorsque ceux-ci visent à mettre en évidence d'éventuels dysfonctionnements ou lacunes dans la mise en œuvre des lois ou dans la gestion des affaires des autorités fédérales, il revient aux CdG de les traiter et d'examiner dans quelle mesure ils contiennent des éléments qui intéressent la haute surveillance parlementaire (art. 129 LParl). Ces «requêtes» se distinguent en particulier des pétitions qui dépassent le cadre d'une réclamation et ont vocation à obtenir une intervention du Parlement afin notamment qu'il modifie ou élabore une loi.

La procédure relative au traitement des requêtes n'est pas réglementée et n'est pas comparable aux procédures administratives ou judiciaires traditionnelles. A l'instar des dénonciations à l'autorité de surveillance (art. 71 de la loi sur la procédure administrative<sup>4</sup>), les requêtes n'ont pas valeur judiciaire. Il s'agit, juridiquement, de simples courriers ou d'avis à l'autorité de haute surveillance. Cela signifie que les CdG ne sont pas obligées de statuer sur l'affaire qui leur est soumise et que les requérants ne jouissent pas des droits reconnus à la partie (tels que le droit à une décision motivée ou le droit de consulter les documents). Les CdG déterminent elles-mêmes les mesures de procédure nécessaires au traitement des requêtes; leur décision est définitive et ne peut pas faire l'objet d'aucun recours<sup>5</sup>.

Les limites générales posées à l'exercice de la haute surveillance sont également valables pour ce qui concerne les requêtes. En particulier – et contrairement à une autorité de surveillance – les CdG ne sont pas habilitées à modifier ou à invalider des décisions particulières ou à prendre d'autres mesures (p. ex. disciplinaires). Elles ne peuvent pas non plus exercer un contrôle sur le fond des décisions judiciaires (art. 26, al. 4, LParl). En principe, les CdG s'intéressent aux cas particuliers pour autant qu'ils renvoient à une problématique générale. La haute surveillance parlementaire est aussi un contrôle des tendances. Les cas d'espèces ont seulement valeur d'exemple. S'ajoute à ces limites le principe de la subsidiarité des moyens non juridictionnels: si le requérant n'a pas soumis son cas à l'autorité de surveillance ordinaire (p. ex. au moyen d'une dénonciation) ou si une procédure formelle est encore ouverte, les CdG n'entrent pas en matière ou suspendent leur décision jusqu'à l'aboutissement de la procédure.

Les CdG traitent en général plusieurs dizaines de requêtes par an (voir annexe 4), qui aboutissent dans quelques cas seulement à une enquête approfondie. Souvent, l'auteur d'une requête est de bonne volonté, mais il soulève des questions qui, pour différentes raisons, ne sont pas de la compétence du Parlement ou peuvent être réglées plus simplement. Il arrive également que les commissions soient confrontées à des requêtes à caractère quérulent ou poursuivant un but incompréhensible. En principe toutefois, toutes les requêtes reçoivent une réponse.

<sup>4</sup> Loi fédérale du 20.12.1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021).

<sup>5</sup> Voir le rapport des CdG sur leurs activités en 1996/97, des 6 et 16.5.1997 (FF 1997 III 1247).

Les CdG sont composées, au Conseil national, de 25 conseillers nationaux et, au Conseil des États, de treize députés. Les commissions se subdivisent chacune en sous-commissions permanentes (art. 45, al. 2, LParl; art. 14, al. 3 du règlement du Conseil national<sup>6</sup> et art. 11, al. 1 du règlement du Conseil des États<sup>7</sup>) en fonction des secteurs de contrôle, correspondant aux sept départements fédéraux, à la Chancellerie fédérale ainsi qu'aux tribunaux fédéraux.

Chacune des commissions désigne aussi trois membres appelés à former la DélCdG. Cette dernière s'occupe spécifiquement de surveiller de manière régulière et en détail les activités relevant de la sécurité de l'État et du renseignement civil et militaire (art. 53, al. 2, LParl). La délégation se constitue elle-même (art. 53, al. 1, LParl). Elle dispose de droits d'information particulièrement étendus qui sont fixés aux art. 154 et 155 LParl.

Les commissions peuvent également créer des groupes de travail *ad hoc* pour examiner des sujets exigeant un savoir-faire particulier. Durant l'année sous revue, un groupe de travail commun des deux CdG a été constitué pour examiner la répartition des excédents dans l'application de la loi sur la prévoyance professionnelle<sup>8</sup> (groupe de travail LPP). Un autre groupe de travail commun a également été créé pour étudier certains problèmes survenus au Tribunal fédéral des assurances (groupe de travail TFA).

Durant l'année, trois modifications sont intervenues dans la composition de la CdG-N: Monsieur Josef Kunz, conseiller national, a cédé sa place à Monsieur Hans Ulrich Mathys, conseiller national, M<sup>me</sup> Maria Roth-Bernasconi, conseillère nationale, a remplacé M<sup>me</sup> Chantal Galladé, conseillère nationale et Monsieur Hans Stöckli, conseiller national, a remplacé M<sup>me</sup> Bea Heim, conseillère nationale. A la CdG-E, il n'y a pas eu de changements.

La composition nominale des CdG, des sous-commissions, des groupes de travail et de la délégation pour l'année 2004 (état au 31.12.2004) est reproduite à la figure 1.

<sup>6</sup> Règlement du Conseil national du 3.10.2003 (RCN; RS **171.13**).

<sup>7</sup> Règlement du Conseil des États du 20.6.2003 (RCE; RS **171.14**).

<sup>8</sup> Loi fédérale du 25.6.1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS **831.40**).

**Composition des CdG, des sous-commissions, de la délégation  
et des groupes de travail (état au 31.12.2004)**

<i>CdG-N</i> Fasel Hugo (président), Wasserfallen Kurt (vice-président), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Cina Jean-Michel, Daguét André, de Buman Dominique, Gadiet Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Gutzwiller Felix, Gyr-Steiner Josy, Janiak Claude, Mathys Hans Ulrich, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Pedrina Fabio, Riklin Kathy, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Stöckli Hans, 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>Sous-commission DFAE/DDPS</i>	
Glasson Jean-Paul (président), Beck Serge, Daguét André, Gyr-Steiner Josy, Mathys Hans Ulrich, 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, Daguét 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/DFE</i>	
Gadiet Brigitta M. (présidente), Fasel Hugo, Glur Walter, Gutzwiller Felix, Oehrli Fritz Abraham, Pedrina Fabio, Riklin Kathy, Roth-Bernasconi Maria, Stöckli Hans, 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, Gutzwiller Felix, Mathys Hans Ulrich, Riklin Kathy, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Stöckli Hans, Veillon Pierre-François, Waber Christian	Stadler Hansruedi (président), Béguelin Michel, Escher Rolf, Hofmann Hans, Kuprecht Alex, Saudan Françoise
<i>Sous-commission Tribunaux</i>	
Janiak Claude (président), Brunner Toni, Cina Jean-Michel, Daguét André, Gadiet Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Gyr-Steiner Josy, Mathys Hans Ulrich, Müller Geri	Wicki Franz (président), Berset Alain, Briner Peter, Hess Hans, Ory Gisèle
<i>DélCdG</i>	
Leumann-Würsch Helen (présidente), Hofmann Hans (vice-président), Fasel Hugo, Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Wicki Franz	
<i>Groupe de travail LPP</i>	
Fasel Hugo (président), Beck Serge, Berset Alain, Glur Walter, Gyr-Steiner Josy, Kuprecht Alex, Mathys Hans Ulrich, Pedrina Fabio, Riklin Kathy, Rossini Stéphane, Saudan Françoise	
<i>Groupe de travail TFA</i>	
Janiak Claude (président), Berset Alain, Briner Peter, Cina Jean-Michel, Gadiet Brigitta M.	

En 2004, les CdG, la DélCdG, les sous-commissions et autres groupes de travail se sont réunis à 99 reprises, lors de séances qui ont duré entre une demi-journée et deux jours complets.

### **3 Droits à l'information et confidentialité des travaux**

Pour être en mesure d'exercer leur tâche de haute surveillance, les CdG ont besoin d'être parfaitement informées. Elles disposent à cet effet de droits d'investigations étendus (art. 150 et 153 LParl). Les commissions ont notamment la compétence d'interroger directement toute autorité, tout service ou tout autre organe assumant des tâches pour le compte de la Confédération et d'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 déterminent elles-mêmes les personnes qu'elles souhaitent auditionner avec pour seule obligation d'en informer préalablement l'autorité de tutelle (Conseil fédéral, tribunaux fédéraux). Cette dernière peut demander à être entendue par les CdG avant

toute audition d'un de ses agents (art. 153, al. 3, LParl et art. 162, al. 1, let. c, LParl). Tout agent qui s'exprime devant les CdG est délié du secret de fonction. Les CdG peuvent également visiter tous les services de la Confédération, avec ou sans préavis.

Les droits d'information des CdG connaissent deux exceptions. D'une part, les CdG n'ont pas accès aux informations sur lesquelles le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre une décision. Il s'agit principalement des documents qui sont en instance d'une décision. D'autre part, les CdG ne sont pas habilités à demander des informations qui doivent demeurer secrètes pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement (art. 150, al. 2, LParl).

Ces deux réserves ne sont pas applicables à la DélCdG. Cette dernière dispose, aux termes de l'art. 169, al. 2, Cst. et de l'art. 154 LParl, de droits d'information illimités à l'égard des autorités et organes soumis à sa surveillance. Elle peut non seulement demander toutes les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions, mais également ordonner la comparution formelle de témoins (art. 155 LParl), sans prendre en considération le secret de fonction ou le secret militaire.

Les vastes pouvoirs d'investigation des CdG et de la DélCdG imposent en retour un devoir de discrétion. Ces organes disposent de règles d'organisation et de procédure bien précises pour garantir le maintien du secret (art. 150, al. 3, LParl).

Conformément à l'art. 47, al. 1, LParl, les délibérations des CdG sont confidentielles. Cette confidentialité est indispensable à l'activité des CdG qui sont souvent appelées à traiter des informations sensibles touchant à l'activité gouvernementale et judiciaire ou contenant des secrets professionnels ou d'affaires, voire des données personnelles. La confidentialité s'impose également par la nécessité de garantir le libre arbitre des CdG en gardant secrètes les considérations ayant servi à la formation interne de leur opinion.

La vocation à la confidentialité des CdG poursuit également un autre but. Elle doit garantir en particulier que les personnes entendues par les CdG puissent s'exprimer de manière impartiale et complète devant les commissions. En effet, contrairement à une procédure pénale où les témoins possèdent le droit de ne pas s'incriminer, les agents qui s'expriment devant les CdG sont tenus de renseigner les commissions de manière véridique et complète (art. 156, al. 1, LParl). A titre indicatif, on rappellera que la loi interdit de faire subir un quelconque préjudice à une personne au service de la Confédération en raison d'une déposition véridique qu'elle aurait faite devant les CdG ou l'une de leurs sous-commissions (art. 156, al. 3, LParl). Cette disposition est destinée à permettre aux personnes entendues de s'exprimer librement devant les CdG, par exemple sur des dysfonctionnements constatés dans l'administration, sans risquer des sanctions ou de s'exposer à des procédures disciplinaires.

De leurs côtés, les membres des commissions sont tenus d'observer le secret de fonction sur tous les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur mandat (art. 8 LParl). La violation du secret de fonction peut faire l'objet de poursuites pénales en vertu de l'art. 320 du Code pénal<sup>9</sup>.

On notera aussi que les documents de travail des CdG et de la DélCdG qui touchent à la haute surveillance sont soumis à des règles de distribution et de consultation

<sup>9</sup> Code pénal suisse du 21.12.1937 (CP; RS 311.0).

particulières. Ces règles sont plus strictes que celles qui sont applicables aux commissions législatives.

Conformément aux art. 6, al. 5, art. 7 et art. 8 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement<sup>10</sup>, les commissions et délégations de contrôle règlent elles-mêmes la distribution de leurs documents. Durant l'année sous revue, les CdG ont adopté les instructions correspondantes (voir annexe 2). Ces dernières prévoient que les documents des séances de commissions et de sous-commissions sont remis uniquement aux membres des organes concernés, ainsi qu'aux collaborateurs du secrétariat. Les autres personnes ayant assisté à la séance reçoivent un extrait du procès-verbal relatif aux délibérations auxquelles elles ont assisté. Ces extraits leur sont adressés directement et à titre personnel; ils ne peuvent pas être transmis à des tiers ce qui constituerait une violation de l'art. 320 CP. Les participants aux séances de la DélCdG ne reçoivent en général pas d'extrait du procès-verbal, mais peuvent le consulter sur demande au secrétariat.

Les commissions ont également réglé dans leurs instructions la question de la consultation de leurs documents par des personnes qui ne sont pas membres des commissions, par exemple à des fins scientifiques ou d'application du droit (art. 7, al. 4 en relation avec l'art. 6, al. 4 et l'art. 7, al. 1, OLPA). Mis à part les documents de la DélCdG, pour la consultation desquels la délégation est compétente, seuls les présidents des CdG peuvent autoriser la communication à des tiers de documents des commissions. Les décisions des présidents sont définitives et ne sont pas susceptibles de recours. Lorsqu'ils statuent, les présidents doivent veiller à ce que la consultation des documents ne porte pas atteinte à des intérêts publics ou privés dignes de protection. Ils peuvent en particulier soumettre la consultation à certaines conditions, telle que l'anonymisation des données personnelles (art. 7, al. 6, OLPA).

Durant l'année sous revue, les présidents ont été saisis de plusieurs demandes de consultation de documents.

Dans un cas, une demande émanait d'un juge d'instruction cantonal au titre de l'entraide judiciaire. Ce dernier demandait la communication de procès-verbaux d'auditions des CdG au motif que les autorités fédérales interrogées par les commissions avaient eu des contacts avec des inculpés dans une procédure pénale instruite par le juge.

Les présidents n'ont pas donné suite à cette requête pour des questions de principe et afin de protéger les personnes entendues au titre de la haute surveillance parlementaire. En effet, les personnes interrogées par les CdG ne disposent pas des mêmes droits que dans une procédure pénale puisque les agents de la Confédération ont l'obligation d'informer les CdG de manière véridique (art. 156 LParl), même si elles doivent s'incriminer, alors que les parties à une procédure pénale peuvent refuser de témoigner en pareils cas. Pour les présidents, il n'était pas acceptable que des déclarations faites sous couvert de la haute surveillance parlementaire eussent pu être utilisées ensuite dans une procédure pénale. Une telle situation aurait constitué une atteinte à la protection juridique des personnes impliquées dans une procédure pénale et aurait entravé sérieusement le travail des CdG.

<sup>10</sup> Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3.10.2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA; RS 171.115).

En effet, si tous les agents entendus par les CdG devaient craindre que leurs déclarations puissent être utilisées un jour dans une procédure pénale, disciplinaire ou administrative, le risque serait alors important que les agents de la Confédération ne s'expriment plus aussi librement devant les CdG, afin de se prémunir contre toute mise en cause ultérieure. Cela affecterait d'une manière importante l'efficacité de la haute surveillance parlementaire.

On notera en plus, dans le cas précis, que la procédure pénale du canton concerné prévoit un mode d'instruction contradictoire dès que le juge a procédé à l'inculpation. Cela signifie que la partie civile et leurs conseils ont le droit de prendre connaissance de l'ensemble des actes de procédure et d'en faire des copies. Si des procès-verbaux confidentiels des CdG devaient être versés à la procédure, il ne serait pas possible d'éviter que ces documents parviennent à la connaissance d'un large public, ce qui poserait un problème supplémentaire pour le travail des CdG.

#### **4 Collaboration des CdG avec d'autres commissions parlementaires**

Du fait de leur vaste champ de contrôle qui s'étend sur l'ensemble des tâches de la Confédération, les travaux des CdG présentent de nombreuses interfaces avec les activités d'autres organes parlementaires de contrôle (Commissions des finances [CdF], Délégation des finances [DélFin], Délégation de surveillance de la NLFA [DSN]) ainsi qu'avec celles des commissions en charge du travail législatif.

La collaboration avec les CdF, la DélFin et la DSN est très étroite et s'effectue à plusieurs échelons. Au plus haut niveau, la Conférence des collègues présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur) réunit les présidents et les vice-présidents des CdG, de la DélCdG, des CdF, de la DélFin et de la DSN. La CPSur siège au moins deux fois par année; elle a pour mandat d'assurer la coordination matérielle des programmes de contrôle et de statuer en cas de conflit de compétences. La CPSur a également pour rôle d'assurer la cohérence des évaluations d'efficacité effectuées sur mandat du Parlement au titre de l'art. 170 Cst (art. 54 LParl).

Durant l'année, la CPSur s'est réunie à cinq reprises. Elle a notamment procédé à la coordination des travaux de contrôle. Elle a également établi, en collaboration avec les Commissions des transports et des télécommunications (CTT), de nouveaux principes de travail applicables à la surveillance parlementaire sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) (voir ch. 5 et annexe 3). Enfin la CPSur a été saisie d'une demande de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) invitant le CPA à effectuer une évaluation sur la mise en œuvre de la législation sur le personnel. La CPSur a décidé le 6 décembre 2004 de surseoir à ce projet en estimant, d'une part, qu'il était prématuré et, d'autre part, qu'il n'entrerait pas dans le cadre des compétences législatives de la CIP-N. Les CdG ont proposé en revanche d'inscrire l'objet de la CIP-N dans leur propre planification 2005/2006.

Outre cette coordination institutionnelle, les CdG et les CdF siègent régulièrement en commun pour traiter divers dossiers. Ce fut le cas notamment cette année pour l'examen des rapports de gestion et des comptes de la RUAG, du domaine 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 l'art. 5, al. 1 de la loi sur le personnel fédé-

ral<sup>11</sup> a également été traité en commun par les CdG et les CdF. Dans d'autres cas, des représentants de la DélFin sont invités à participer aux travaux des CdG et réciproquement. Ainsi, un membre de la DélFin a été invité aux séances de la CdG-N consacrées à réalisation du projet du Département fédéral de justice et police (DFJP) visant à renforcer, sur le plan fédéral, la lutte contre la criminalité («projet d'efficacité»; ProjEff). A l'inverse, des membres de la CdG-N ont participé aux visites effectuées par la DélFin auprès de l'Office des juges d'instruction fédéraux (OJI) et du domaine du personnel de la défense du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).

La DélCdG et la DélFin ont travaillé également de manière étroite s'agissant du contrôle parlementaire sur la gestion financière du projet Onyx (voir ch. 10.3.9).

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 les rapports d'étape de l'Office fédéral des transports (OFT) ainsi que le rapport annuel de la DSN. Dans certains cas, les CdG confient des mandats à la DSN afin qu'elle examine des questions spécifiques.

Finalement la coordination entre les commissions de contrôle est assurée, sur le plan pratique, par des rencontres régulières et fréquentes entre le Secrétariat des CdG et le Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin (SPFA). Dans ce cadre, les collaborateurs se tiennent réciproquement informés des différents travaux en cours dans leurs commissions et délégations respectives. Les secrétariats procèdent également à des échanges d'idées et collaborent dans différents projets administratifs. C'est ainsi que, durant l'année 2004, ils ont défini un concept commun de gestion électronique des dossiers qui entrera en fonction dans le courant de l'année 2005. Cet espace de coopération entre les deux secrétariats s'avère très profitable pour les commissions de contrôle et permet d'exploiter un maximum de synergies.

Les CdG entretiennent également des contacts fréquents avec les commissions législatives dans leurs domaines de spécialité. Il n'est pas rare en effet que les CdG constatent des problèmes qui nécessitent une intervention d'ordre législatif. En pareils cas, les CdG communiquent généralement leurs conclusions aux commissions législatives compétentes afin que ces dernières puissent en tenir compte dans leurs activités. La cohérence entre le contrôle et l'action législative est assurée de la sorte.

C'est ainsi que, durant l'année sous revue, la CdG-N a relevé différents déficits dans l'application de la législation sur la prévoyance professionnelle (voir ch. 9.1). Ces problèmes ont été communiqués à la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) afin qu'elle les prenne en considération dans le cadre de l'examen de loi sur la surveillance des entreprises d'assurance et de la modification de la loi fédérale sur le contrat d'assurance<sup>12</sup>. La CdG-N a également transmis ses conclusions aux Commissions de la sécurité sociale et de la santé (CSSS).

Dans le même ordre d'idée, la CdG-N a communiqué à la CER-N et à la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) son rapport sur la protec-

<sup>11</sup> Loi du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1).

<sup>12</sup> Loi fédérale du 17.12.2004 sur la surveillance des entreprises d'assurance (loi sur la surveillance des assurances, LSA; FF 2004 6825); loi fédérale sur le contrat d'assurance, modification du 17.12.2004 (FF 2004 6819).

tion du consommateur dans le commerce électronique. Ces deux commissions seront en effet chargées prochainement de l'examen de plusieurs projets de révision de lois (révision partielle du code des obligations et de la loi fédérale sur la concurrence déloyale, révision de la loi fédérale sur l'information des consommatrices et des consommateurs, etc.) dans lesquels il sera possible de réaliser les recommandations de la CdG-N (voir ch. 6.2).

Parmi d'autres collaborations, il importe également de signaler les travaux que la CdG-N consacre aux mesures de contrainte dans le domaine du droit des étrangers (voir ch. 12.1). Les travaux de la CdG-N sont planifiés de manière à ce que ses résultats soient disponibles pour les CIP au moment où ces dernières traiteront la révision de la législation sur les étrangers.

La DélCdG a également travaillé étroitement avec la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) dans le cadre de l'initiative parlementaire Lalive d'Epinay<sup>13</sup>. Cette initiative, déposée le 4 mars 2002, demande entre autres que le contrôle du Parlement sur les services de renseignement soit renforcé. La DélCdG a pu expliquer son mode de fonctionnement et ses priorités à la sous-commission responsable de la CPS-N. Les propositions de la CPS-N devraient être connues au début 2005.

Malgré ces efforts de coordination et la règle selon laquelle les commissions législatives ne peuvent se livrer qu'aux investigations nécessaires à l'œuvre législative qui leur est confiée (art. 44, al. 1, let. c, LParl), les CdG relèvent que ces commissions s'occupent parfois de questions qui n'ont qu'un rapport lointain avec les projets de loi qu'elles doivent examiner. Cela crée quelquefois des interférences avec les travaux des organes parlementaires de contrôle. Il n'est pas rare que les CdG doivent intervenir auprès des commissions législatives pour rappeler les compétences des commissions de contrôle et éviter des doublons préjudiciables à l'efficacité et à la crédibilité du travail parlementaire.

## **5 Délimitations de compétences dans le cadre de la haute surveillance sur la NLFA**

Sur demande des nouveaux présidents des CdF, la CPSur s'est penchée sur la cohérence et l'efficacité de l'exercice de la haute surveillance parlementaire sur la NLFA.

En vertu de l'art. 20 de l'arrêté sur le transit alpin<sup>14</sup>, la haute surveillance de l'Assemblée fédérale est exercée par la DSN. Jusqu'ici, les délimitations de compétences et les rapports avec les autres commissions de contrôle et les CTT étaient réglées par les lignes directrices de la DSN du 2 juin 1999. Certaines questions sont toutefois demeurées ouvertes lors de la création de la DSN. La CPSur a donc chargé le secrétariat des CdG d'établir un état des lieux et de faire une liste des questions juridiques et politiques restées sans réponses dans le domaine de la haute surveillance sur la NLFA. La CPSur a pu prendre connaissance du rapport du secrétariat des CdG à l'occasion de sa séance du 11 juin 2004.

<sup>13</sup> Voir l'initiative parlementaire 02.403 «Réorganisation du Service de renseignement stratégique et création d'un contrôle parlementaire», du 4.3.2003.

<sup>14</sup> Arrêté fédéral du 4.10.1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (Arrêté sur le transit alpin; RS 742.104).

La CPSur s'est par la suite principalement concentrée sur les questions relatives à la délimitation des compétences et les rapports avec les autres commissions dans le système actuel d'exercice de la haute surveillance sur la NLFA. L'état des lieux dressé à cette occasion a montré que, dès sa création, la DSN a revendiqué des compétences étendues et exclusives dans le domaine du contrôle de la NLFA alors que les autres commissions concernées (CdG, CdF, DélFin) étaient d'avis qu'elles gardaient les compétences et responsabilités incombant usuellement aux commissions de contrôle. Contrairement à ce qui avait été prévu à l'origine, les aspects juridiques correspondants n'ont finalement pas été clarifiés lors de l'élaboration de la loi sur le Parlement.

La CPSur est d'avis que l'analyse des dispositions de l'art. 20, al. 3 à 5, de l'arrêté sur le transit alpin permet de conclure que la DSN doit disposer de compétences étendues pour pouvoir assumer son mandat. La DSN est l'organe qui exerce en permanence les droits en matière d'information inhérents à la haute surveillance. Si les autres organes de contrôle parlementaire n'exercent par principe aucune activité de haute surveillance au sens strict du terme pour des raisons de coordination, ils peuvent en revanche confier des mandats correspondants à la DSN.

Dans la pratique, les recoupements découlent principalement des domaines de compétence respectifs des commissions. Pour remplir leurs tâches, les commissions et délégations se basent en partie sur les mêmes informations et les interprètent de leur point de vue. A cet égard, la DSN n'a pas rendu superflue la coordination des activités des divers organes parlementaires. En vertu de l'art. 49 LParl, les commissions sont tenues de coordonner leurs travaux. Un système de haute surveillance différent (dans lequel la haute surveillance serait assurée par une commission de surveillance de la NLFA et non par une DSN) ne supprimerait pas les recoupements rendant une coordination indispensable (au contraire, il faudrait probablement des efforts de coordination accrus étant donné que l'ancrage institutionnel de la DSN au sein des commissions de contrôle et des CTT a plutôt tendance à consolider la coordination). La coordination et l'information réciproque sont des tâches permanentes des organes de contrôle parlementaire. Dans le domaine de la NLFA, comme pour l'exercice de la haute surveillance parlementaire en général, il n'est pas exceptionnel que certaines questions de délimitation n'aient pas été réglées d'emblée sur le plan juridique et qu'elles doivent être résolues ultérieurement, en partageant les tâches de manière pragmatique et en les coordonnant cas par cas.

La délimitation de la surveillance parlementaire sur la NLFA par rapport à celle qui est exercée sur les autres parties du fonds de financement de l'infrastructure des transports publics (FTP) constitue une autre zone de recoupement importante.

La CPSur a décidé de régler ces questions de délimitation des compétences et de zones de recoupement en évitant tout changement radical. La DSN continuera de se concentrer sur son rôle de haute surveillance et n'obtiendra pas d'autres compétences dans les domaines législatif ou financier. Pour des raisons majeures et inhérentes à la politique des transports, ces compétences doivent demeurer aux mains des commissions législatives. La CPSur a également décidé de limiter les activités de la DSN à la NLFA et de ne pas les étendre aux autres projets FTP. La NLFA est un projet unique et doit être traité en tant que tel, même si cela exige des efforts de coordination ponctuellement plus importants.

La pratique de la DSN en matière d'information des commissions mères (CdG, CdF et CTT) et du public a également fait l'objet d'un examen critique. Cette pratique

s'est développée au-delà de ce que prévoit l'art. 20, al. 5, de l'arrêté sur le transit alpin. La CPSur a constaté que, en pratique, l'information des CdG, CdF et CTT par leurs représentants au sein de la DSN dépendait de la commission concernée. En outre, les bases légales en vigueur ne permettaient pas d'assurer une information directe et adéquate des Chambres fédérales sur les activités de surveillance de la DSN. Cette information dépendait peu ou prou de la mesure dans laquelle les CdG et les CdF faisaient état des activités de la DSN dans leurs propres rapports d'activité.

Pour cette raison, la CPSur a décidé d'accorder plus d'attention aux flux d'informations réciproques. Les représentants au sein de la DSN doivent assurer une information continue de toutes les commissions concernées sur les activités et les constatations de la délégation. Celle-ci doit attirer suffisamment tôt l'attention des commissions de contrôle, des CTT et de la DélFin sur les domaines dans lesquels elles doivent intervenir. Les comptes rendus de la DSN sont principalement complétés par le résumé (*management summary*) des rapports d'étape de l'OFT. Instruments d'information essentiels sur la NLFA, ces rapports sont également envoyés à tous les membres des commissions de contrôle, des CTT et de la DélFin.

La CPSur a en outre décidé que le rapport d'activité annuel de la DSN devait être mis à l'ordre du jour des deux Chambres en tant qu'objet à part entière. Le but de cette mesure est d'informer les Chambres fédérales sur la NLFA une fois par année. Actuellement, le plenum des Chambres fédérales ne reçoit que peu d'informations sur les activités de la DSN. Eu égard à leur responsabilité politique, il faut donner au Conseil national et au Conseil des Etats la possibilité de s'informer régulièrement de manière approfondie et d'intervenir sur la construction de la NLFA.

La CPSur s'est aussi penchée sur les compétences et les responsabilités respectives de la surveillance du Conseil fédéral et de la haute surveillance parlementaire sur la NLFA. Ces deux types de surveillance se distinguent clairement de par leur principe. La fonction, les instruments et les conséquences de la surveillance exercée par le Conseil fédéral sont fondamentalement différents de ceux de la haute surveillance exercée par le Parlement. La DSN évite que l'exercice d'une haute surveillance concomitante dilue les responsabilités en attirant régulièrement l'attention du Conseil fédéral et de son administration sur leurs responsabilités. La DSN n'a aucun pouvoir de décision ou droit d'émettre des directives. Par ses recommandations et doléances, la DSN n'assume aucune responsabilité directe pour les décisions du Conseil fédéral et la surveillance immédiate que celui-ci exerce sur l'administration et des tiers. Ces tâches relèvent de sa seule responsabilité.

Pour mieux cerner les compétences et responsabilités des différentes commissions et délégations concernées, la CPSur a élaboré des principes d'action qui remplacent les lignes directrices de 1999. Ces principes ont été discutés avec les commissions et délégations concernées et adoptés par la CPSur le 6 décembre 2004 (voir annexe 3).

### **III Thèmes choisis**

#### **6 Politique économique et politique budgétaire**

##### **6.1 La Suisse comme membre des institutions de Bretton Woods**

A l'occasion de l'inspection achevée en 2003<sup>15</sup>, la CdG-E a constaté que, depuis que la Suisse est membre des institutions de Bretton Woods, les expériences faites dans ce cadre sont positives. En outre, ce statut n'a pas engendré de problèmes importants pour la Suisse et les services chargés de la préservation de ses intérêts ont apporté une contribution non négligeable à la bonne réputation du pays au sein de ces institutions. La commission a également constaté qu'il convenait d'optimiser certaines tâches de coordination au sein des services fédéraux impliqués, de fixer des orientations stratégiques concernant les activités du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (BM) qui se recoupent et d'améliorer la transparence et l'information concernant les activités de la Suisse dans ces institutions ainsi que ses paiements au FMI et à la BM.

A la mi-mai 2004, le Conseil fédéral s'est prononcé une première fois sur les conclusions de la CdG-E.<sup>16</sup> C'est avec satisfaction que la CdG-E a pris connaissance de la volonté du Conseil fédéral de présenter chaque année des informations sur l'ampleur de l'engagement financier de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods. Il a par ailleurs invité les services concernés de l'administration à présenter leur activité ainsi que l'engagement financier de la Suisse au sein du FMI et de la BM sur leurs pages Internet. En effet, la CdG-E a rencontré, lors de son inspection, de grandes difficultés à se procurer des chiffres fiables sur cet engagement. Pour la CdG-E, les mesures du Conseil fédéral constituent un pas important. La commission estime aussi que l'amélioration de l'information au moyen de la création de deux bulletins d'information électroniques, l'un sur la BM et l'autre sur le FMI, constitue un autre pas positif. A cet égard, il convient aussi de mentionner le renforcement de la coordination entre les sites Internet de l'Administration fédérale des finances (AFF), du Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) et de la DDC.

Fin août 2004, la CdG-E est intervenue à nouveau auprès du Conseil fédéral en ce qui concerne les deux premières recommandations émises à l'occasion de l'inspection. En réponse à la recommandation 1, le Conseil fédéral a réexaminé les principes de la collaboration entre le Seco et la DDC. Il a constaté que si le mode de collaboration fonctionnait correctement, il était encore possible de l'améliorer. Ainsi, des conférences téléphoniques sont désormais organisées chaque semaine entre le Seco, la DDC et le bureau exécutif. Dans sa seconde réponse, le Conseil fédéral a présenté la répartition des compétences et des tâches des services qui ont affaire au domaine de la BM. Cette réponse a été publiée dans la Feuille fédérale.<sup>17</sup> De l'avis de la CdG-E, son rapport ainsi que celui du CPA et les avis du Conseil fédéral ont permis d'atteindre la transparence désirée. Contrairement à la recommandation 1, la commission a donc estimé qu'il était possible de renoncer à édicter

<sup>15</sup> Voir le rapport de la CdG-E sur la Suisse comme membre des institutions de Bretton Woods, du 14.10.2003 (FF **2004** 835).

<sup>16</sup> Voir l'avis du Conseil fédéral du 18.5.2004 (FF **2004** 6293).

<sup>17</sup> Voir l'avis du Conseil fédéral du 27.10.2004 (FF **2004** 6301).

une ordonnance sur l'organisation de ce domaine. La deuxième recommandation visait à ce que les principes du développement soient pris en compte comme il se doit lors de l'élaboration des positions de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods. A ce sujet, le Conseil fédéral a assuré la CdG-E que les positions de la Suisse résultaient d'une large consultation au sein de l'administration fédérale, garantissant ainsi un juste équilibre.

D'une manière générale, la CdG-E a été satisfaite des réponses du Conseil fédéral et réévaluera la situation d'ici deux ans environ.

## **6.2 Protection du consommateur dans le commerce électronique**

La CdG-N a achevé son inspection sur la protection du consommateur dans le commerce électronique le 9 novembre 2004<sup>18</sup>. Dans le cadre de cette inspection, la CdG-N s'est penchée sur la question de savoir si, eu égard au fait qu'elles ne distinguent pas entre les différentes technologies disponibles, les dispositions légales régissant le droit des contrats et la protection des données garantissent pour le consommateur un niveau de protection identique dans le cadre du commerce électronique par rapport à celui existant dans le commerce traditionnel (p. ex. lorsque le client effectue personnellement un achat au magasin de son quartier). L'enquête était limitée aux transactions commerciales entre les consommateurs et les commerces proposant leurs biens ou services sur Internet (fournisseurs sur Internet).

Les résultats d'une évaluation effectuée par le CPA, sur mandat de la CdG-N, ont clairement montré que, en pratique, les caractéristiques du commerce électronique ne permettent pas une protection du consommateur équivalente à celle du commerce traditionnel. Ce constat n'est pas seulement important pour la protection des consommateurs, mais également pour le développement même du commerce électronique en Suisse. De fait, celui-ci dépend en grande partie de la confiance du consommateur, et donc de sa protection: favoriser la protection de l'un, c'est contribuer à l'essor de l'autre.

Cette forme de commerce ouvre des perspectives nouvelles aux PME, particulièrement à celles qui sont établies dans les régions périphériques. Aussi la CdG-N estime-t-elle que le Conseil fédéral doit faire en sorte que ce domaine figure en bonne place dans les services de conseil aux PME. Elle a donc émis une recommandation correspondante à l'attention du Conseil fédéral.

L'examen a également montré que la confiance du consommateur passe par la transparence s'agissant de l'identité du fournisseur sur Internet et des diverses phases de la conclusion du contrat électronique. Dans la pratique, on constate que de nombreux fournisseurs sur Internet indiquent leur raison sociale sur leur site, mais que l'adresse postale du siège de la société ou d'autres possibilités de contact n'y figurent souvent pas. Si la raison sociale n'est pas notoire, le consommateur a de la peine à se faire une idée du sérieux du fournisseur sur Internet et à le joindre en cas de réclamation. Sur Internet, un contrat peut être conclu en appuyant sur quelques touches ou en quelques clics de souris seulement, parfois avant même que le

<sup>18</sup> Voir le rapport de la CdG-N sur la protection du consommateur dans le commerce électronique: aspects contractuels et protection des données, du 9.11.2004.

consommateur en ait eu la volonté. La CdG-N demande donc la mise en place d'une obligation de s'identifier pour les fournisseurs sur Internet ainsi que l'introduction de prescriptions régissant la transparence en matière de conclusion de contrats.

Les droits du consommateur, tels que la résiliation de la vente (action réhibitoire), prévus par le droit des obligations sont souvent exclus dans les conditions générales de vente des fournisseurs sur Internet. Pour garantir un minimum de protection au consommateur, il faut également que soit examinée l'introduction, en plus des mesures déjà prévues par le code des obligations, d'un droit à la réparation à raison des défauts de la chose vendue, sans possibilité d'exclusion conventionnelle. Il va de soi que ce droit ne peut être exercé que si l'identité du fournisseur est connue.

Le commerce électronique ayant une vocation fortement internationale, la commission estime qu'il est nécessaire de faire en sorte de protéger le consommateur suisse, notamment pour assurer une égalité de traitement par rapport au consommateur européen. Aussi la CdG-N demande-t-elle au Conseil fédéral de prévoir un droit de révocation dans le domaine du commerce électronique et de procéder à une nécessaire adaptation au droit communautaire. Eu égard au caractère international de cette forme de commerce, les fournisseurs sur Internet établis en Suisse se trouvent en situation de concurrence directe avec les fournisseurs sur Internet étrangers. Etant donné que les droits octroyés aux consommateurs sont de nature à influencer sur la décision du consommateur, il est indispensable de disposer d'une protection adéquate des consommateurs, ne serait-ce que pour des raisons liées à la compétitivité de la place économique suisse.

La protection des données est un autre élément indispensable pour assurer la confiance dans le commerce électronique. La commission a identifié plusieurs problèmes dans ce domaine et a invité le Préposé fédéral à la protection des données à faire usage, dans le secteur du commerce électronique, des instruments prévus à l'art. 29 de la loi sur la protection des données.<sup>19</sup> La commission y voit un moyen de clarifier un certain nombre de questions encore ouvertes relatives à l'exécution de cette loi dans le secteur du commerce électronique.

Diverses constatations et conclusions de la CdG-N ont déjà été prises en compte dans le cadre des travaux de révision du code des obligations, de la loi sur la concurrence déloyale, de la loi sur la protection des données et de la loi sur l'information et la protection des consommateurs. Alors que la révision de la loi sur la protection des données a déjà été transmise au Parlement, d'autres projets de révision sont attendus pour fin 2004 ou début 2005. L'examen auquel la CdG-N a procédé confirme combien il est important que ces travaux de révision soient menés à bien. La CdG-N a par conséquent porté les résultats de son inspection à la connaissance des commissions législatives concernées.

Le Conseil fédéral a jusqu'à mai 2005 pour donner son avis sur les constatations de la CdG-N.

<sup>19</sup> Loi fédérale du 19.6.1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1).

## 6.3

### Tests PME de la Confédération

Eu égard à l'importance des PME pour le tissu économique de la Suisse, la CdG-N a décidé en 2004 de procéder à une inspection relative aux tests PME de la Confédération. Par tests PME de la Confédération, il faut comprendre les analyses d'impact de la réglementation, les tests de compatibilité et le Forum PME. Les analyses d'impact de la réglementation ont pour but d'estimer l'impact économique des textes légaux avant leur adoption. Les tests de compatibilité sont effectués au moyen d'enquêtes ciblées conduites par le Seco, chacune auprès d'environ une dizaine de PME. Ils sont effectués lors d'importantes modifications de lois et d'ordonnances fédérales. Quant au Forum PME, il est avant tout constitué de représentants de PME. Il siège quatre fois par année et examine les projets de lois et d'ordonnances dans le cadre de procédures de consultation. Lorsqu'il l'estime nécessaire, le Forum donne son avis qui reflète le point de vue des PME. Les tests PME ont pour but de sensibiliser le Parlement et l'administration aux préoccupations du secteur privé en général et des PME en particulier et, partant, d'influer sur les processus de prise de décision du Parlement et de l'administration.

Fin juin 2004, la sous-commission de la CdG-N chargée de la réalisation de l'enquête a pris connaissance des différentes variantes d'examen proposées par le CPA. Elle a décidé de charger le CPA d'évaluer l'impact des tests PME sur les processus décisionnels étant donné l'importance de cet aspect du point de vue de l'exercice de la haute surveillance. Si l'administration et le Parlement ne devaient tenir que très peu compte des tests PME dans leurs décisions, force serait de conclure que ces tests ne déploient aucun effet pour les PME. L'enquête analysera de manière approfondie l'influence des tests PME sur les différentes phases d'élaboration et d'adoption des lois. Les effets concrets sur les PME ne pourront toutefois pas être examinés.

La CdG-N rendra ses conclusions sur la base des résultats de l'évaluation du CPA, qui seront disponibles dans le courant du premier trimestre 2005.

## 7

### Justice

### 7.1

#### Conflit interne au Tribunal fédéral des assurances

Par lettre du 30 mars 2004, le Tribunal fédéral des assurances (TFA) informait les CdG de l'existence d'un conflit entre différents juges en rapport avec la nouvelle composition des chambres du tribunal pour les années 2004 et 2005 décidée par le TFA lors de ses séances des 18 et 23 décembre 2003. Le conflit n'ayant pas encore été résolu, le TFA indiquait également avoir entamé une procédure de médiation destinée à réconcilier les parties. Le jour suivant, un membre du TFA déposait une requête auprès des CdG en leur qualité d'autorité de surveillance. Par cette requête, il faisait valoir, d'une part, que la décision relative à la composition des chambres était viciée, d'autre part, qu'une crise grave au TFA et, notamment, la division profonde du collège des juges rendaient indispensable une intervention au titre de la haute surveillance parlementaire. Le 5 avril 2004, lors de leur visite auprès du TFA, les deux sous-commissions compétentes des CdG ont été informées sur les tenants et aboutissants du conflit par la direction du TFA.

Le 18 mai 2004, lors d'une séance plénière commune, les sous-commissions ont informé les CdG du fait que le conflit au sein du TFA n'avait pas pu être résolu jusque-là et qu'une tentative de médiation d'un député au Conseil des Etats, appelé par le TFA sur demande du membre du TFA susmentionné, avait échoué. Sur la base des informations disponibles, les CdG ont estimé que même si le fonctionnement du TFA n'était pas directement remis en cause, le climat qui régnait au sein du tribunal était tendu et qu'il fallait à tout moment s'attendre à ce que le conflit se développe. Elles ont donc désigné un groupe de travail commun (groupe de travail TFA) chargé d'examiner les problèmes soulevés par la requête.

Fortes des travaux effectués par le groupe de travail TFA, les CdG ont rendu leurs conclusions le 6 décembre 2004 dans un document écrit à l'intention du tribunal. Dans leur avis, les CdG ont constaté que la situation conflictuelle qui régnait au TFA était sérieuse, mais qu'elle ne remettait pas en cause le fonctionnement du tribunal, même si elle était préjudiciable au climat de travail et à l'accomplissement des tâches. En conséquence, les CdG ont refusé d'intervenir directement dans le conflit ou de proposer au TFA une solution concrète pour le résoudre.

Dans le cas d'espèce, le conflit concerne principalement la décision des 18 et 23 décembre 2003 relative à la composition des chambres. Les CdG ont relevé que la cour plénière du TFA a pris cette décision dans le cadre de son autonomie en matière d'organisation. Cette décision ne peut faire l'objet d'aucun recours. Les CdG ne sauraient porter atteinte à l'indépendance du TFA, *a fortiori* être saisies en qualité d'instance arbitrale ou de recours, en réexaminant des décisions de nature organisationnelle prises par le TFA lui-même. Cela étant, les CdG ont estimé que la plus haute Cour devait se montrer digne de l'indépendance et de l'autonomie organisationnelle dont elle jouit: elle doit fonder ses décisions sur des critères objectifs et agir dans l'intérêt des justiciables et de son propre fonctionnement; selon les circonstances, elle peut à tout moment reconsidérer ou améliorer ses décisions ou les faire exécuter en recourant à des mesures adéquates. Les CdG ont donc appelé le tribunal à assumer ses responsabilités et, dans l'intérêt des justiciables et de son propre bon fonctionnement, à rechercher le plus rapidement possible une solution permettant de régler la situation.

Sous l'angle des rapports humains, les CdG ont constaté que plusieurs conflits personnels entre juges ont contribué à la situation actuelle. Dans ce contexte, les CdG ont émis les considérations suivantes: les juges fédéraux sont élus par l'Assemblée fédérale pour une période de six ans. En tant que magistrats, ils ne sont soumis ni à une surveillance directe, ni à un pouvoir disciplinaire; ils ne peuvent être destitués en cours de mandat. En tant que juges suprêmes, ils jouissent de la confiance du Parlement et du respect du public. En tant qu'autorité de surveillance, les CdG sont en droit d'attendre des membres de la plus haute Cour fédérale qu'ils s'efforcent tous d'entretenir de bons rapports les uns avec les autres et que, en cas de conflit, ils s'efforcent de les surmonter eux-mêmes, au besoin avec l'aide de collègues ou de la direction du tribunal. Les CdG se refusent par conséquent à assumer un quelconque rôle d'arbitre ou de médiateur. Elles tiennent notamment à éviter de créer un précédent qui pourrait entraîner à nouveau leur saisine en cas d'autres conflits entre juges.

Pour le reste, les CdG ont relevé qu'elles avaient déjà indiqué dans leur rapport du 6 octobre 2003 consacré aux événements particuliers survenus au sein du Tribunal

fédéral dans quelles circonstances celui-ci devait informer les CdG.<sup>20</sup> Les CdG ont en outre souligné que la collaboration entre juges d'un même niveau hiérarchique, qui s'étend souvent sur de nombreuses années, comporte un potentiel de conflits. Il ne faut pas non plus négliger que des incompatibilités entre juges ou des traits de caractère de certains d'entre eux peuvent occuper une place importante au point de peser sur le travail quotidien. C'est la raison pour laquelle le respect du principe de collégialité compte parmi les devoirs élémentaires liés à la fonction de juge. Cela étant, il appartient également à la cour plénière de veiller au fonctionnement collégial et si possible sans heurts du tribunal et de ses chambres. Les CdG ont également rappelé qu'elles s'étaient déjà exprimées de manière détaillée sur ces questions dans leur rapport d'enquête du 6 octobre 2003. Elles ont notamment renvoyé à la recommandation 9 de ce rapport qui suggérait au Tribunal fédéral de mettre en place, dans le cadre de ses compétences organisationnelles et administratives, des mécanismes destinés à assurer une résolution interne des conflits.

Ayant rendu leur avis le 6 décembre 2004, les CdG considèrent qu'elles ont mis un terme à leur examen de la requête. Les sous-commissions compétentes des CdG s'informeront du développement de la situation dans le cadre de leur visite de contrôle annuelle auprès du TFA.

Conformément à l'art. 40a, al. 6, LParl, les CdG ont transmis leur avis du 6 décembre 2004 à la Commission judiciaire (CJ) pour information.

## **7.2                    Enquête sur des événements particuliers survenus au sein du Tribunal fédéral**

Dans leur rapport d'enquête du 6 octobre 2003 sur des événements particuliers survenus au sein du Tribunal fédéral<sup>21</sup>, les CdG ont présenté leurs conclusions sur l'incident dit «du crachat» du 11 février 2003 ainsi que les résultats de leur examen approfondi des prétendues irrégularités survenues à la Cour de cassation pénale.<sup>22</sup> Le 5 janvier 2004, le Tribunal fédéral a pris position sur le rapport, les trois conclusions et les neuf recommandations des CdG.<sup>23</sup> Le Tribunal fédéral a souligné que, comme il l'avait déjà annoncé le 6 octobre 2003, il allait réaliser les recommandations contenues dans le rapport des CdG. Dans son avis, le Tribunal fédéral ne s'est en revanche pas prononcé sur les recommandations 1 à 3 étant donné qu'elles étaient devenues sans objet après que le juge fédéral Martin Schubarth eût confirmé sa démission avec effet au 31 janvier 2004 ou à une date plus rapprochée. Quant aux recommandations 4 à 9, le Tribunal fédéral a rendu compte de l'état de leur réalisation.

Lors de leur visite au Tribunal fédéral du 6 avril 2004, les sous-commissions compétentes des CdG se sont renseignées de manière approfondie auprès du président du Tribunal fédéral sur l'état de réalisation des recommandations. Lors de leur séance commune du 18 mai 2004, les CdG ont pu prendre connaissance avec satisfaction du

<sup>20</sup> Voir le rapport des CdG sur des événements particuliers survenus au sein du Tribunal fédéral, du 6.10.2003 (FF 2004 5393).

<sup>21</sup> Voir le rapport d'enquête des CdG sur des événements particuliers survenus au sein du Tribunal fédéral, du 6.10.2003 (FF 2004 5305).

<sup>22</sup> Voir le rapport annuel 2003/2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF 2004 1557 ss.).

<sup>23</sup> Voir la prise de position du Tribunal fédéral, du 5.1.2004 (FF 2004 5401).

fait que le Tribunal fédéral avait, dans l'ensemble, réservé un accueil favorable au rapport et, dans un esprit constructif, s'était rapidement mis à réaliser les recommandations qu'il contient. Elles ont constaté qu'une partie d'entre elles avaient déjà été mises en œuvre ou étaient en passe de l'être. Dans une lettre adressée au Tribunal fédéral, les CdG ont en particulier salué l'attitude positive du Tribunal fédéral au sujet de la recommandation 4 demandant la prise de mesures encourageant un règlement ouvert des erreurs au sein du Tribunal fédéral. Les relations du Tribunal fédéral et de certains juges avec les médias ayant pris une large place dans le rapport des CdG, celles-ci estiment tout à fait pertinent que le Tribunal fédéral constate que les relations avec l'extérieur, en particulier avec les médias, ont constitué une source de difficultés. Au vu du contenu de la prise de position du Tribunal fédéral et des explications plus précises données aux sous-commissions des CdG, celles-ci ont considéré comme étant déjà remplies les recommandations 5, 6 et 7 concernant les procédures par voie de circulation, les discussions internes et la consignation du résultat de chaque audience en délibération dans un procès-verbal. Etant donné que le Tribunal fédéral désire en tenir compte dans le cadre de la révision de l'organisation judiciaire, les CdG se pencheront le moment venu sur la réalisation de la recommandation 8 demandant l'institution d'un droit de participation des juges à la composition de la cour. Pour ce qui est de la recommandation 9 suggérant au Tribunal fédéral d'instituer, dans le cadre de ses compétences organisationnelles et administratives, des mécanismes destinés à la résolution interne des conflits, les CdG ont, dans leur lettre au Tribunal fédéral, indiqué qu'elles estimaient que les bases élaborées jusque-là constituaient un pas dans la bonne direction et qu'elles suivraient la poursuite du développement du concept avec intérêt. En décembre 2004, le Tribunal fédéral a remis aux CdG son concept définitif pour le règlement de conflits.

### **7.3 Mise en place des nouveaux tribunaux fédéraux de première instance**

Le *Tribunal pénal fédéral* a pris ses fonctions à Bellinzone le 1<sup>er</sup> avril 2004. Le 11 juin 2004, les CdG ont écrit au nouveau tribunal afin de lui exposer leur point de vue sur la manière de concevoir leurs relations dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance. Eu égard au fait que, pour l'heure, le Tribunal pénal fédéral n'est soumis à aucune autorité de surveillance directe, les commissions ont notamment précisé qu'elles entendaient assumer cette haute surveillance dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du tribunal.

En juin, les CdG se sont pour la première fois renseignées sur la marche des affaires et, en particulier, sur le nombre d'objets entrés et traités. Contrairement à certains reproches développés par les médias, elles n'ont constaté aucune sous-activité. La CdG-E a fait part de ses constatations au Conseil des Etats lors du traitement du rapport de gestion 2003 des tribunaux fédéraux.<sup>24</sup>

Le 13 octobre 2004, les sous-commissions compétentes ont effectué une visite auprès du Tribunal pénal fédéral à Bellinzone. Elles se sont informées sur le taux d'occupation du tribunal et ont eu un premier entretien avec la direction du tribunal. En octobre 2003, le Parlement avait élu les onze premiers juges du Tribunal pénal

<sup>24</sup> BO 2004 E 282.

fédéral. Cinq d'entre eux ont un taux d'occupation de 100 %, les autres travaillent à temps partiel. Au total, les juges du Tribunal pénal fédéral occupent 8,7 postes. Jusqu'à l'ouverture du tribunal le 1<sup>er</sup> avril 2004, les juges ont travaillé à l'élaboration des ordonnances et règlements d'application ainsi qu'au recrutement du personnel nécessaire. Ils ont également participé à la mise en place des structures organisationnelles. Dans ce domaine, ils ont bénéficié de l'appui logistique de l'organisation de projet de l'administration fédérale chargée de la mise en place des tribunaux fédéraux de première instance.

En réponse à certains journalistes qui critiquaient les carences d'information et le fait que l'accès aux décisions n'était pas garanti, le tribunal a expliqué que, au départ, il avait eu des difficultés à rendre disponibles les jugements en temps utile, mais que, entre-temps, ils avaient été rendus accessibles sur sa page d'accueil Internet. Le tribunal a également indiqué qu'une entrevue allait avoir lieu à ce sujet avec les journalistes. Une discussion a eu lieu à l'interne pour savoir dans quelle mesure les souhaits de la presse devaient et pouvaient être pris en compte.

Le Tribunal pénal fédéral a fait preuve de prudence sur l'évolution à venir de ses effectifs; les besoins probables étant en effet très difficiles à évaluer. Pour l'heure, le nombre de juges ne devrait guère être augmenté et, le cas échéant, pas avant que le taux d'activité des juges engagés à temps partiel ne soit augmenté. Il ne faut cependant pas exclure qu'il soit, à moyen terme, nécessaire de nommer un douzième juge, cela principalement en raison du trilinguisme du tribunal. Cela étant, l'application de la règle en vertu de laquelle un juge qui a pris une décision dans une plainte relative à l'enquête ou à l'instruction préparatoire ne peut pas participer ensuite au procès sur le cas d'espèce dans une procédure pose de toute évidence des problèmes pour la répartition des affaires entre les juges.

Le Tribunal pénal fédéral s'est montré déçu de la suspension, décidée par le DFJP en été 2004, des travaux de planification pour un nouveau bâtiment. Il est d'avis que ces travaux doivent être poursuivis étant donné qu'ils doivent s'étendre sur sept ans. De plus, le canton du Tessin doit pouvoir compter sur la Confédération. Un entretien avec le chef du DFJP aura lieu à ce sujet dans le courant du printemps 2005. Actuellement, les bureaux sont installés dans un bâtiment Swisscom, une construction de l'architecte Botta, alors que la salle d'audience se trouve au «Pretorio», dans le même bâtiment que la police tessinoise.

De l'avis du président de la Cour des affaires pénales, les premières expériences faites lors des procès ont montré que la loi fédérale sur la procédure pénale<sup>25</sup> n'est pas optimale pour le Tribunal pénal fédéral. Le tribunal va tenter de trouver des solutions en interprétant la loi. Par ailleurs, il a été constaté que des compétences du Ministère public de la Confédération recouvraient en partie celles de l'OJI.

Les sous-commissions se sont également informées sur la manière dont le Tribunal pénal fédéral exerce sa surveillance matérielle sur le Ministère public de la Confédération et sa surveillance matérielle et administrative sur l'OJI.

Dans la perspective d'une réponse à une motion portant sur la question de la surveillance exercée sur le Ministère public de la Confédération<sup>26</sup>, le Tribunal pénal fédéral a été consulté par l'Office fédéral de la justice (OFJ) au sujet de la double surveil-

<sup>25</sup> Loi fédérale du 15.6.1934 sur la procédure pénale (PPF; RS 312.0).

<sup>26</sup> Voir la motion 04.3411 «Ministère public de la Confédération. Revoir la surveillance», du 18.6.2004.

lance existant actuellement sur le Ministère public de la Confédération (surveillance matérielle exercée par le Tribunal pénal fédéral et surveillance administrative exercée par le Conseil fédéral, voire le DFJP). Le Tribunal pénal fédéral a estimé que, fondamentalement, le partage des compétences de surveillance était problématique. Dans l'hypothèse où l'on viendrait à confier la surveillance sur le Ministère public au seul DFJP, il faudrait définir des limites strictes afin de garantir l'indépendance du Ministère public de la Confédération en matière de poursuite pénale. Celui-ci devrait pouvoir décider de manière indépendante dans quels cas il veut ouvrir des enquêtes. Le 3 décembre 2004, le Conseil fédéral a décidé de confier dorénavant la surveillance du Ministère public de la Confédération au seul DFJP, qui a été chargé d'élaborer un projet devant être soumis en consultation.

Le Tribunal pénal fédéral est clairement opposé à sa soumission à la surveillance du Tribunal fédéral envisagée par les Chambres fédérales. Actuellement, le Tribunal pénal fédéral n'est soumis à aucune surveillance directe et relève de la haute surveillance parlementaire exercée par les CdG. Celles-ci ont toujours été d'avis qu'une autorité de surveillance intermédiaire n'était pas indispensable pour les tribunaux fédéraux de première instance, mais que l'absence d'une telle autorité leur imposerait un surcroît de travail considérable, principalement lors de la création du grand Tribunal administratif fédéral.

En outre, les sous-commissions compétentes se sont informées auprès de l'organisation de projet de l'administration fédérale sur l'état de la planification du nouveau *Tribunal administratif fédéral de Saint-Gall*. Ce nouveau tribunal pourra vraisemblablement prendre ses fonctions en 2007. La CJ s'est attelée à la préparation de l'élection des juges du Tribunal administratif fédéral.

## 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 (voir rapports annuels des CdG<sup>27</sup>).

Le projet d'efficacité a été adopté par les Chambres fédérales le 22 décembre 1999. En modifiant le CP, le Parlement a confié aux autorités fédérales la direction des procédures pénales dans les affaires complexes à caractère intercantonal et international qui relèvent du crime organisé, du blanchiment d'argent et de la corruption (art. 340<sup>bis</sup>, al. 1, CP). C'est dorénavant 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'enquêtes (art. 340<sup>bis</sup>, al. 2, CP). Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Le projet d'efficacité a pour but d'assurer la mise en œuvre des nouvelles dispositions légales en engageant progressivement davantage de personnel au sein des autorités fédérales de poursuite pénale, à savoir le Ministère public de la Confédération, la Police judiciaire fédérale et l'OJI.

<sup>27</sup> Voir notamment le rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF 2004 1561 ss.).

En 2003, lors d'un entretien avec les responsables du projet, la CdG-N a constaté que la réduction des moyens financiers de 31 à 18 millions de francs dans le budget 2003 et les réductions supplémentaires prévues dans le plan financier 2004-2006 empêchaient de mener le projet d'efficacité comme il avait été planifié à l'origine. Le traitement des affaires a aussi pris du retard en raison de l'insuffisance des effectifs.

Le rapport semestriel de la direction du projet, présenté fin 2003, dressait un tableau peu réjouissant. Il apparaissait en effet que non seulement le nombre de procédures pénales complexes, mais également le temps nécessaire à leur exécution avaient été sous-estimés. En outre, le fait que le traitement, par la police, de certaines procédures non complexes ait pu aussi prendre beaucoup de temps n'avait pas non plus été pris en compte. La direction du projet estimait à l'époque que, cumulés à ceux du coup de frein donné au développement des effectifs, les effets de cette évolution allaient entraîner des retards dans l'ouverture et la liquidation de procédures et qu'il faudrait peut-être compter avec une perte de qualité. Etant donné qu'il avait été nécessaire de transférer des capacités jusque-là consacrées aux investigations préliminaires vers le domaine des investigations, il fallait s'attendre à une diminution du nombre d'enquêtes en matière de crime organisé, diminution qui aurait également des incidences sur le nombre d'affaires traitées par le Tribunal pénal fédéral de Bellinzone. La direction du projet estimait alors que, sans contre-mesures, la situation allait se dégrader au cours des prochaines années au point de voir, d'abord certains faits, puis des procédures entières se prescrire en raison du manque de ressources.

Au mois de février de l'année sous revue, le chef du DFJP a annoncé aux CdG que, compte tenu du programme d'allègement budgétaire 2003, toute augmentation du personnel avait été provisoirement bloquée jusqu'à fin 2006. Eu égard aux craintes exprimées par les CdG quant à l'augmentation des cas en suspens, voire à l'impossibilité d'agir pénalement contre la grande délinquance et, partant, au dommage que cette situation infligerait à la réputation internationale de la Suisse, le chef du département a assuré les CdG qu'il avait chargé les responsables du projet de trouver des moyens et des solutions adéquats pour garantir le respect de l'Etat de droit, même en période de difficultés financières.

En s'entretenant avec les responsables du projet, la sous-commission compétente de la CdG-N a constaté que, outre la difficulté de recruter des nouveaux enquêteurs fédéraux, la longue période d'adaptation et de formation à laquelle ceux-ci doivent se soumettre est également problématique pour la mise en œuvre du projet d'efficacité. Il en va par ailleurs de même pour ce qui concerne la répartition des affaires entre la Confédération et les cantons ou le manque de clarté affectant le transfert de celles-ci par le Ministère public de la Confédération à l'OJI.

Le rapport semestriel de fin juin 2004 a confirmé certaines craintes émises dans le rapport de fin 2003. Des goulets d'étranglement ont été constatés dans le traitement des affaires par la Police judiciaire fédérale (PJF) et l'OJI. Ces goulets d'étranglement ont retardé les mises en accusation auprès du Tribunal pénal fédéral de Bellinzone. Cela étant, le rapport fait également état des succès qui ont été atteints. Les discussions de la sous-commission avec les responsables du projet ont montré que la collaboration avec les cantons a pu être améliorée. Il est en revanche apparu que la question de l'indemnisation des cantons pour les prestations policières qu'ils fournissent à la Confédération n'avait pas encore été résolue. La formation des nouveaux enquêteurs a également pu être améliorée. Il est donc possible de

s'attendre à ce que, dans un avenir proche, plus d'affaires aboutissent à une mise en accusation auprès du Tribunal pénal fédéral.

Selon les indications du Tribunal pénal fédéral, les nouvelles compétences de la Confédération portent progressivement leurs fruits dans le domaine de la procédure pénale fédérale. Ainsi, les premières mises en accusation ont pu être transmises au Tribunal pénal fédéral. Le Tribunal pénal fédéral constate que le Ministère public de la Confédération et l'OJI traitent de plus en plus de procédures ressortissant au domaine ProjEff. De l'avis du Tribunal pénal fédéral, l'instrument de planification du traitement des affaires a été amélioré, ce qui autorise des prévisions un peu plus optimistes. Force est toutefois de constater que les facteurs d'incertitude réduisent au rang de pure spéculation toute prévision à plus de deux ans. Il est apparu que la voie de procédure Ministère public de la Confédération – OJI – Tribunal pénal fédéral présentait un goulet d'étranglement au niveau de l'OJI. La direction de projet se penche actuellement sur la question de savoir si des collaborateurs du Ministère public de la Confédération peuvent assumer temporairement des tâches incombant à l'OJI.

Le chef du DFJP a annoncé aux CdG qu'il allait procéder à un état des lieux du plan ProjEff avant fin 2004 et, au besoin, présenter des décisions. La CdG-N va continuer de suivre étroitement l'évolution du projet d'efficacité en collaboration avec la DélFin.

## **8 Etat et administration**

### **8.1 Politique de la Confédération en matière de gestion des risques et d'assurance**

Au cours de ces dernières années, les CdG se sont de plus en plus souvent penchées sur la question des risques et, en particulier, des responsabilités que la Confédération doit assumer dans le cadre de son action. Il suffit de penser aux actions en matière de responsabilité de l'Etat que certains cantons ont introduites à l'encontre de la CFB, aux questions relatives à la responsabilité dans le domaine de la surveillance des fondations exercée par la Confédération ou à la plainte en dommages et intérêts liée au développement de l'ESB en Suisse déposée contre la Confédération par un grand nombre d'agriculteurs. Certes, les CdG n'ont pas la compétence de trancher les actions en responsabilité de l'Etat, mais les aspects systémiques des problèmes de risques et de responsabilité ressortissent au domaine de compétence de la haute surveillance exercée sur la gestion du Conseil fédéral.

La CdG-N, compétente en la matière, accorde une grande importance à cet objet. Elle salue le fait que le Conseil fédéral y soit également sensible et apprécie qu'il ait pris les premières mesures en 2002/2003 déjà. Ainsi, un inventaire des risques auxquels l'administration fédérale est exposée et l'analyse correspondante ont été achevés au cours du printemps 2003. Le Conseil fédéral a approuvé cet inventaire et l'analyse commandés par l'administration fédérale fin juin 2003. Les résultats intermédiaires ont été présentés à la CdG-N en été 2003. Le Conseil fédéral a par la suite chargé l'AFF de formuler, avec l'aide d'un spécialiste externe et en collaboration avec les départements et la Chancellerie fédérale, un projet de politique fédérale en matière de gestion des risques et d'assurance et de le lui soumettre avant fin 2003. De plus, le Département fédéral des finances (DFF) a été chargé de procéder à

une enquête auprès des grandes unités (La Poste, CFF, RUAG, Skyguide, Swissmedic, EPF) afin d'obtenir une vue d'ensemble de la situation et des mesures prises dans le domaine de l'analyse et de la gestion des risques.

Fin 2003, la politique de la Confédération en matière de gestion des risques et d'assurance n'avait pas encore été établie. Les CdG ont donc repris cet objet lors de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral en mai 2004 et ont discuté de l'état des travaux avec le chef du DFF. Les activités et les tâches de la Confédération sont tellement nombreuses et les formes d'organisation des organes d'exécution sont si diverses que le projet présente un degré de complexité très élevé, raison pour laquelle il accuse un certain retard. Le chef du DFF a cependant informé les CdG sur le concept qui se trouve encore à l'état d'esquisse. Ce concept précise les modalités de recensement et de quantification des risques qui seront uniformément appliquées dans l'administration fédérale. La politique en matière d'assurance sera probablement élaborée à partir d'une solution centralisée. Bien qu'il ne soit pas encore possible de se prononcer à ce sujet, des adaptations de textes légaux ne sont pas exclues. Annoncée dans un premier temps pour l'été, la politique de la Confédération en matière de risques et d'assurance est attendue fin 2004/début 2005.

La CdG-N se penchera de manière approfondie sur les décisions que prendra le Conseil fédéral.

## **8.2                    Personnel: rapports selon l'art. 5 de la loi                               sur le personnel de la Confédération**

En avril 2004, les CdG et les CdF (désignées ci-après commissions de contrôle) ont examiné le troisième rapport du Conseil fédéral concernant les mesures en matière de personnel. Ces rapports ont pour but de renseigner annuellement le Parlement sur la réalisation des objectifs et la mise en œuvre de la nouvelle politique du personnel. La LPers est entrée en vigueur il y a trois ans<sup>28</sup>. Depuis lors, les rapports concernant les mesures en matière de personnel ont pu être améliorés à plusieurs égards, notamment grâce à la collaboration de l'administration fédérale. Le but des commissions de contrôle est que ces rapports soient conçus de manière à permettre au Parlement de vérifier que les objectifs visés par la LPers ont été atteints. Les commissions de contrôle espèrent pouvoir convenir avec le Conseil fédéral de la forme et du contenu définitifs de ces rapports en 2005.

Au cours du printemps 2004, les commissions de contrôle ont défini divers points prioritaires en vue de l'examen du rapport concernant les mesures en matière de personnel. Elles se sont en particulier penchées sur les priorités multiples de la politique du personnel à la jonction des mesures d'économie de la Confédération et sur les mesures en faveur des personnes concernées par les suppressions de postes. Les départs à la retraite anticipée, sur la base d'un plan social, entrent également dans ce domaine. A l'avenir, les commissions de contrôle aimeraient obtenir plus d'informations à ce sujet, notamment pour ce qui est des mesures de réinsertion dans le processus de travail que la Confédération a prises avant de recourir à la retraite anticipée. C'est avec grand intérêt que les commissions ont constaté qu'une certaine

<sup>28</sup> La LPers est entrée en vigueur le 1.1.2002 pour l'administration fédérale, les unités administratives décentralisées, les commissions fédérales de recours et d'arbitrage, le Tribunal fédéral et les Services du Parlement.

centralisation des compétences était examinée dans ce domaine. Elles ont par ailleurs également constaté que le nouveau système salarial était en bonne voie. Certaines questions demeurent provisoirement ouvertes; cela concerne en particulier la question de savoir s'il est possible de différencier les salaires de manière suffisante dans la zone des prestations de bonne qualité et si, à terme, le nouveau système d'appréciation des prestations déploiera les effets d'incitation souhaités.

Au cours des dernières années, les établissements des 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> cercles ont fait très diversement rapport en matière de politique du personnel. Les commissions de contrôle se sont donc demandé dans quelle mesure ils devaient, en cette matière, être soumis aux mêmes obligations que l'administration fédérale. A cet égard, il faut tenir compte des différentes bases légales régissant ces établissements et de l'opportunité d'une telle harmonisation. Les commissions de contrôle ont invité le Conseil fédéral à clarifier ces points et à leur présenter un projet avant la fin de l'automne 2004. Dans sa réponse de fin septembre 2004, le Conseil fédéral s'est déclaré d'accord d'étendre le système de rapport aux établissements du 3<sup>e</sup> cercle qui ne sont pas soumis à la loi sur le personnel de la Confédération. Bien que les établissements des 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> cercles disposeront d'une certaine latitude quant à la forme de leurs rapports, ceux-ci devront dorénavant respecter des exigences minimales et, notamment, contenir des indicateurs relatifs aux objectifs formulés à l'art. 4 LPers. Les commissions de contrôle ont salué la proposition du Conseil fédéral qui s'appliquera pour la première fois aux rapports présentés au printemps 2005.

Les commissions de contrôle ont insisté auprès du Conseil fédéral pour que les rapports portent sur la réalisation de l'ensemble des objectifs énoncés à l'art. 4 LPers. A cet égard, le Conseil fédéral a annoncé qu'il fournirait quelques indicateurs supplémentaires et qu'il fixerait des objectifs annuels dès le prochain rapport. Cela confirme l'avis des commissions de contrôle qui estiment que le Conseil fédéral doit davantage considérer les rapports concernant les mesures en matière de personnel comme un instrument de conduite.

Les commissions de contrôle procéderont au cours du printemps 2005 à un nouvel examen du système de rapport concernant les mesures en matière de personnel.

### **8.3 Activités accessoires des employés de la Confédération**

La mise en œuvre des recommandations formulées en 1999 à l'attention du Conseil fédéral dans le rapport de la CdG-N sur les activités accessoires des fonctionnaires de la Confédération<sup>29</sup> (aujourd'hui employés de la Confédération) a pu être en grande partie vérifiée en 2003 dans le cadre du suivi de l'inspection.<sup>30</sup>

La CdG-N avait alors invité le Conseil fédéral à fournir des renseignements plus détaillés sur l'état de la mise en œuvre de trois recommandations. Le Conseil fédéral s'est exécuté au printemps 2004.

<sup>29</sup> Rapport de la CdG-N consacré aux occupations accessoires des fonctionnaires ainsi qu'aux activités professionnelles d'anciens fonctionnaires, plus particulièrement sous l'angle des conflits d'intérêt, du 12.3.1999 (FF 1999 9056).

<sup>30</sup> Voir le rapport annuel 2003/2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF 2004 1572 ss.).

Dans la première de ces recommandations, la CdG-N avait constaté que même si les activités d'enseignement des employés de la Confédération ne créent en règle générale pas de conflits d'intérêts avec les activités exercées à la Confédération, elles sont quand même jugées problématiques du point de vue de la charge de travail. C'est la raison pour laquelle la commission avait exigé une pratique plus stricte en matière d'autorisations. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a rappelé que la réglementation actuelle des activités accessoires n'est en vigueur que depuis trois ans. D'une manière générale, cette réglementation est imprégnée du principe – que la CdG-N ne remet d'ailleurs pas en cause – selon lequel il appartient au supérieur hiérarchique direct d'autoriser ou non l'exercice d'une activité accessoire. Etant donné qu'il connaît bien le champ d'activité de ses subordonnés, il est le mieux placé pour juger si une activité accessoire est de nature à provoquer un conflit d'intérêts ou une surcharge de travail pour l'employé concerné. Le Conseil fédéral a indiqué qu'il ne désire pas changer cette nouvelle réglementation pour l'instant. Il a toutefois invité les départements à sensibiliser leurs responsables hiérarchiques à cette question.

La deuxième recommandation concernait le respect du secret de fonction au-delà de la fin des rapports de service. A ce sujet, la CdG-N avait invité le Conseil fédéral à exiger des départements qu'ils remettent à chaque employé quittant les services de la Confédération un document lui rappelant ses devoirs relatifs au secret de fonction. Elle lui avait également demandé d'unifier la pratique de tous les départements en la matière. Le Conseil fédéral a en partie tenu compte de cette recommandation. Il a, d'une part, souligné à l'attention des responsables du personnel des départements et des offices fédéraux les obligations relatives au secret de fonction dans une directive régissant la cessation des rapports de service. D'autre part, il a chargé l'OFPER d'insister tout particulièrement sur le respect du secret de fonction dans le cadre de ses programmes de formation, allant en cela dans le sens de la recommandation. Le Conseil fédéral estime toutefois que la nécessité du respect du secret de fonction au-delà de la durée des rapports de service n'est pas la même pour toutes les activités auprès de la Confédération, raison pour laquelle il a adopté une approche décentralisée dans ce domaine.

La troisième et dernière recommandation demandait au Conseil fédéral d'examiner l'introduction d'une interdiction de concurrence pour les titulaires de certaines fonctions auprès de la Confédération. Dans ce domaine également, il s'agissait avant tout pour la CdG-N de sensibiliser les personnes concernées à cette problématique. Le Conseil fédéral a examiné l'introduction d'une clause de non-concurrence – qui, le cas échéant, déploierait ses effets après la cessation des rapports de service – pour certaines fonctions. Il est parvenu à la conclusion que, fondamentalement, les dispositions correspondantes du code des obligations<sup>31</sup> (art. 340 ss. CO) peuvent également s'appliquer aux rapports de travail du personnel de la Confédération, en respectant toutefois des conditions très restrictives. Une telle limitation de la liberté personnelle doit, d'une part, être fondée par un intérêt public prépondérant. D'autre part, il faut que la nouvelle activité de l'ancien employé fédéral représente une concurrence effective avec son activité précédente auprès de la Confédération. Ces deux conditions ne sont que rarement réunies. Le Conseil fédéral s'est déclaré d'accord d'attirer l'attention des responsables de la gestion et du personnel sur la

<sup>31</sup> Loi fédérale du 30.3.1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations, CO; RS 220).

possibilité d'introduire une clause de non-concurrence dans le contrat de travail de certains employés et de traiter la question dans les manuels concernant la gestion et le personnel.

La CdG-N a pris connaissance des explications du Conseil fédéral. Avant de clore le suivi de son inspection, elle a cependant encore voulu se renseigner sur la situation existant en matière d'autorisations octroyées pour des activités accessoires en vertu de l'art. 91 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération<sup>32</sup>, cela d'autant plus que les médias avaient parfois critiqué les activités accessoires de certains employés de la Confédération. La lecture des relevés fournis – à la demande de la CdG-N – par tous les départements et la Chancellerie fédérale a soulevé différentes questions au sujet de l'application décentralisée de la réglementation en vigueur depuis trois ans. Si la commission ne remet pas en cause l'approche dans son ensemble, elle estime néanmoins qu'un minimum de principes communs devrait guider les décisions des responsables hiérarchiques. Elle est d'avis que la pratique en la matière devrait être quelque peu harmonisée afin de respecter les principes de l'égalité de droit. La nouvelle réglementation étant en vigueur depuis trois ans déjà, la CdG-N a invité le Conseil fédéral à évaluer la pratique en matière d'autorisations dans la perspective de la mise en place de prescriptions minimales. Elle attend le rapport du Conseil fédéral d'ici à fin 2005.

## **8.4 Politique du personnel de la Confédération**

Le contrôle de la mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'inspection relative à la politique du personnel de la Confédération du 12 février 1998<sup>33</sup> a été effectué au cours de l'exercice 2003/2004, eu égard à l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002 de la LPers<sup>34</sup>.

A l'issue de leur inspection relative à la politique du personnel de la Confédération, les CdG avaient émis quinze recommandations à l'attention du Conseil fédéral. Les commissions ayant considéré en 1999 que quatre recommandations avaient déjà été mises en œuvre (recommandations 1, 2, 3 et 5), le Conseil fédéral a, en 2003, donné son avis sur la mise en œuvre des onze autres recommandations. La réponse du Conseil fédéral montrent que celles-ci ont en grande partie été mises en œuvre ou sont en passe de l'être:

- La LPers attribue à l'OFPER un rôle plus stratégique qu'opérationnel. La loi et les ordonnances correspondantes règlent mieux ses domaines de compétence (recommandation 4). Néanmoins, dans certains domaines, le Conseil fédéral examine l'opportunité d'un regroupement de compétences au sein de l'OFPER.
- BV PLUS a permis d'introduire un instrument de gestion informatisée du personnel et des coûts (recommandation 6).
- L'OFPER a développé une nouvelle méthodologie qui a permis d'améliorer l'image de la Confédération en tant qu'employeur. Même si, en raison de la

<sup>32</sup> Ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS **172.220.111.3**).

<sup>33</sup> Voir le rapport des CdG des Chambres fédérales au Conseil fédéral concernant la politique du personnel de la Confédération, du 12.2.1998 (FF **1998** 4229).

<sup>34</sup> Voir note de bas de page 29.

situation actuelle du marché du travail, la Confédération ne connaît que de rares problèmes de recrutement, la commission estime qu'il est encore nécessaire de progresser dans ce domaine (recommandation 7.1).

- Divers programmes (comme la rotation des fonctions) et l'organisation de formations centralisées pour les cadres ont permis d'améliorer la mobilité professionnelle. Ces mesures vont dans le sens des programmes d'encouragement de la mobilité professionnelle voulus par les CdG pour ouvrir de nouvelles perspectives de carrière aux employés de la Confédération (recommandation 7.2).
- L'art. 4 LPers a ancré la formation et la relève des cadres dans la loi et permis d'augmenter la part des femmes au sein de l'encadrement intermédiaire (recommandation 7.3). Les CdG vont suivre étroitement la réalisation des objectifs dans les rapports annuels du Conseil fédéral concernant les mesures en matière de personnel (voir ch. 8.2). Elles ont déjà invité le Conseil fédéral à y faire figurer les renseignements correspondants.
- Diverses mesures ont été prises dans le domaine de la relève des cadres. Cela étant, aucun programme de relève des cadres inspiré des modèles de valorisation des compétences («*management development*») tels qu'ils existent dans le secteur privé n'a été développé (recommandation 7.4). Il existe certes des filières de formation pour les militaires et les diplomates. Pour le reste, la formation de la relève dépend de «systèmes externes» tels que l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) ou la *Höhere Schule für Verwaltungslehrgänge* de Berne. Les liens entre la Confédération et ces écoles devront encore être resserrés. La formation et la relève des cadres font également partie des objectifs formulés à l'art. 4 LPers. Partant, leur réalisation devra dorénavant être contrôlée chaque année.
- Un feed-back systématique des participants aux cours de formation organisés par l'OFPER a été mis en place pour garantir la qualité du perfectionnement professionnel (recommandation 8). Cependant, eu égard aux ressources limitées, il est difficile d'effectuer une analyse des effets de ces cours. Les impératifs en matière d'économie de moyens provoquent, dans le domaine du perfectionnement également, une réduction des mesures à l'essentiel. Au cours de ces dernières années, la priorité a été donnée à la gestion de projets et à la gestion par projets.
- Entre-temps, la commission estime que l'externalisation de la formation ou la création d'un centre de services ne sont plus d'actualité (recommandation 9).
- Des mesures ont été prises afin de pouvoir calculer les coûts annuels de chaque poste de travail (recommandation 10). A partir de 2005, ces coûts devraient être indiqués dans le rapport concernant les mesures en matière de personnel.
- L'OFPER a annoncé que des comparaisons de salaires avec le secteur privé seront établies dans le cadre des rapports concernant les mesures en matière de personnel (recommandation 11). En vertu de l'art. 4, al. 1, LPers, il est impératif de veiller à la compétitivité de la Confédération sur le marché de l'emploi.

- Les éléments déterminant la rémunération en fonction des prestations fournies jouent un rôle prépondérant suite à la redéfinition de la politique salariale (recommandation 12). Les rapports de ces prochaines années sur les mesures en matière de personnel montreront si cette approche aura déployé les effets d'incitation attendus.
- Une base légale a été créée pour régler la question des avantages non monétaires accordés au personnel fédéral. A noter que ces avantages doivent faire l'objet d'une très grande retenue (recommandation 13).
- Une base légale a été mise en place dans la loi sur le personnel de la Confédération pour permettre de redéfinir le partenariat social (recommandation 14). Cela étant, les négociations salariales entre partenaires sociaux demeurent subordonnées à la souveraineté budgétaire du Parlement.
- La création d'un journal du personnel a été étudiée (recommandation 15). Cette idée a cependant été abandonnée par manque de moyens.

La CdG-N assurera le suivi de la mise en œuvre de la LPers dans le cadre de l'examen des rapports annuels concernant les mesures en matière de personnel.

## **8.5 Pratique de la Confédération en matière de retraites anticipées**

Dans ce domaine également, la CdG-E avait décidé d'attendre l'entrée en vigueur de la LPers avant d'examiner la mise en œuvre des six recommandations formulées lors de l'inspection consacrée à la pratique de la Confédération en matière de retraites anticipées découlant de modifications structurelles et pour raison médicale.<sup>35</sup> Au cours de l'exercice 2003/2004, la CdG-E a invité le Conseil fédéral à se prononcer sur l'état de réalisation de ces recommandations.

La première recommandation demandait d'intégrer de manière positive le vieillissement de la population dans le concept de la politique du personnel. Le Conseil fédéral a étudié différents modèles. A ce jour toutefois, seul un modèle a été adopté. Il s'agit du modèle dit du senior consulting, dans lequel il est fait appel en qualité de consultants à d'anciens employés de la Confédération disposant d'importantes connaissances et d'une vaste expérience. L'étude d'autres modèles a été provisoirement suspendue en raison de la charge de travail découlant du passage complexe de la Caisse fédérale de pensions (CFP) à PUBLICA. Pour la CdG-E, il conviendra cependant de poursuivre l'étude de tels modèles dans la perspective des travaux relatifs au passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations. La commission a pris acte de la situation actuelle et continuera de suivre la mise en œuvre de cette recommandation.

Quelques améliorations ont été enregistrées dans le domaine de la transparence des départs à la retraite anticipée. Ainsi, les rapports concernant les mesures en matière de personnel renseignent annuellement sur le nombre de départs à la retraite anticipée, les coûts qu'ils engendrent et la catégorie de départs anticipés à laquelle ils appartiennent. Il ne semblerait pas que les départs à la retraite anticipée permettent

<sup>35</sup> Voir le rapport de la CdG-N sur la pratique de la Confédération en matière de retraites anticipées découlant de modifications structurelles et pour raison médicale, du 18.11.1999 (FF 2000 1136).

de réaliser des économies. En tout état de cause, les CdG n'ont jamais obtenu de données à ce sujet. En ce qui concerne la catégorie des départs à la retraite anticipée selon le plan social, les CdG ont souhaité que, à l'avenir, les rapports concernant les mesures en matière de personnel contiennent plus d'informations sur les mesures prises en amont, conformément à l'art. 104, al. 2, let. a-c, OPers (affectation à un autre poste, recherche d'emploi en dehors de l'administration, recyclage et perfectionnement). La CdG-E a exigé la mise en place d'un controlling dans ce domaine. La Commission de la caisse a également un rôle important à jouer en la matière.

Une exigence de la haute surveillance qui portait sur une mise en œuvre résolue du principe de l'imputation directe des coûts, soit leur financement intégral par l'employeur, a été réalisée. Le Conseil fédéral a même décidé de réduire, durablement ou provisoirement, les crédits relatifs au personnel des services concernés portés au budget 2004 de 100 000 francs par départ à la retraite anticipée ayant eu lieu au cours de l'exercice 2002 selon le plan social, et cela jusqu'à l'entière compensation des coûts dudit plan social. La CdG-E s'est demandé si une telle mesure ne provoque pas aussi des effets secondaires négatifs (tels que le refus de décider des départs justifiés à la retraite anticipée). Elle va donc se pencher sur cet aspect de manière approfondie.

La cinquième recommandation invitait le Conseil fédéral à régler les responsabilités de manière à ce que les intérêts de la CFP puissent être représentés plus efficacement que ce qui avait été le cas par le passé. La nouvelle loi régissant la CFP<sup>36</sup>, les ordonnances correspondantes ainsi que l'institution de la Commission paritaire de la caisse répondent aux attentes des CdG.

Aujourd'hui, La Poste, Swisscom et RUAG ne sont plus affiliés à la CFP. Ces entreprises assument leurs responsabilités de manière autonome. Par conséquent, la sixième recommandation de la CdG-N, qui exigeait que les contributions destinées au financement des retraites pour raisons administratives de ces entreprises fassent l'objet d'un usage à affectation déterminée, n'est plus d'actualité.

En revanche, la CdG-E a estimé que la mise en œuvre de la quatrième recommandation n'est pas encore achevée. Celle-ci invite le Conseil fédéral à examiner l'évolution des départs pour raison de santé et, en particulier, à contrôler les causes à l'origine de l'augmentation des mises au bénéfice des prestations de l'assurance pour invalidité, le financement, la répartition des risques, les responsabilités, la notion d'invalidité et le domaine de la réinsertion. La CdG-E a d'ailleurs entrepris de nouvelles investigations dans ce domaine (voir ch. 9.3).

## **8.6 Caisse de pensions PUBLICA**

Le 1<sup>er</sup> juin 2003, PUBLICA a repris les activités de la CFP dissoute à cette date. Dans le cadre du suivi de la CEP CFP, la CdG-E s'était longuement occupée du cas de la CFP.<sup>37</sup> Ayant longtemps accompagné la CFP et eu égard à son importance financière, la CdG-E se devait d'examiner les divers problèmes survenus à l'occasion du passage de la CFP à PUBLICA.

<sup>36</sup> Loi fédérale du 23.6.2000 régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP; RS 172.222.0).

<sup>37</sup> Voir le rapport de la CdG-E sur le suivi de la CEP CFP, du 2.9.1998 (FF 1998 4704).

Il est apparu qu'une part importante des nouveaux certificats d'assurance envoyés au cours du second semestre 2003 contenait des erreurs systématiques. En outre, des problèmes sont également survenus dans le domaine de l'organisation. Diverses insatisfactions relatives aux interfaces informatiques ont été relevées dans le cadre des relations de PUBLICA avec les services du personnel des offices. De toute évidence, ces difficultés informatiques sont, entre autres, à l'origine des problèmes qui ont grevé le transfert d'informations aux assurés.

La CdG-E s'est penchée sur ces problèmes lors de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral au printemps 2004 et s'est renseignée de manière approfondie auprès du chef du DFF. Il est apparu que, entre-temps, les problèmes techniques – à l'origine des erreurs qui avaient entaché les certificats d'assurance – ont été résolus et que tous les assurés ont reçu un certificat d'assurance conforme. C'est avec satisfaction que la CdG-E a également pris connaissance du fait que les services concernés ont immédiatement pris des mesures afin d'identifier l'origine des problèmes et de les résoudre. Ainsi les directions de l'OFPER et de PUBLICA ont-elles lancé un projet supradépartemental appelé «Consolidation» placé sous une direction externe. Ce projet a permis de constater que les problèmes avaient des origines diverses. Par la suite, il a été décidé de systématiser la communication et la formation et de soumettre les processus administratifs et techniques à un examen méthodique. La mise en œuvre de ces décisions est assurée par le projet «Ponte» qui succède au projet «Consolidation» et qui devrait être achevé début 2005. Début 2005 également, la sous-commission compétente de la CdG-E effectuera une visite auprès de PUBLICA afin de s'informer de l'avancement des travaux.

## **8.7 Politique d'information du DFAE**

Dans le courant de l'été 2002, le parti de l'Union démocratique du centre (UDC) a présenté une requête à la CdG-N en l'invitant à ouvrir une enquête au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Il s'agissait d'examiner les événements ayant eu lieu au printemps 2002 et qui avaient conduit au rappel, puis à la démission de l'ancien ambassadeur de Suisse en Allemagne. On rappellera que ce dernier avait été la cible d'une campagne de presse lui prêtant une liaison extraconjugale.

La commission a décidé de ne pas entrer en matière sur la requête de l'UDC étant donné que la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) avait déjà eu l'occasion de se prononcer sur la question.

La commission a toutefois considéré intéressant, dans la droite ligne des réflexions qu'elle avait développées dans son rapport de 1997 sur la politique d'information du Conseil fédéral<sup>38</sup>, d'examiner la manière avec laquelle le DFAE avait géré les événements du printemps 2002 sur le plan de l'information et de la communication.

La sous-commission compétente a entendu l'ensemble des personnes qui ont été impliquées dans cette affaire afin de reconstituer le cours des événements. La sous-commission a également interrogé plusieurs experts et spécialistes des médias. Le but de cette démarche était double: d'une part, la sous-commission a voulu examiner le cas précis qui s'est présenté au printemps 2002, d'autre part, elle a estimé judi-

<sup>38</sup> Voir le rapport de la CdG-N sur les activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information lors de situations extraordinaires, du 29.5.1997 (FF 1997 III 1401).

cieux de l'apprécier à l'aune des relations complexes que les autorités politiques entretiennent avec les médias. Dans ce contexte, la sous-commission a aussi étudié l'évolution récente des pratiques journalistiques sous la pression conjuguée de la presse à sensation et des journaux du dimanche. Une grande part du paysage médiatique est en effet de plus en plus marquée par l'immédiateté de l'information, par le spectacle et par l'abondance des images et des mises en scène. Pour la sous-commission, le cas de l'ambassadeur de Suisse à Berlin est emblématique de cette évolution du monde médiatique et de la pression qu'elle fait peser sur la politique d'information des autorités.

La sous-commission remettra à la commission plénière son rapport final et ses conclusions au début de l'année 2005.

## 8.8 Troisième cercle de l'administration fédérale

Dans le cadre de son enquête relative à Swissmedic<sup>39</sup> – un institut qui relève du 3<sup>e</sup> cercle de l'administration fédérale – la CdG-E a été confrontée à des questions relevant du droit d'organisation. Voulant savoir comment ces questions étaient réglées dans les autres entités du 3<sup>e</sup> cercle, la commission a décidé de tirer parti de l'enquête pour examiner de manière plus approfondie cet ensemble d'unités administratives mal connu.

A l'heure actuelle, les entités suivantes sont considérées comme faisant partie du 3<sup>e</sup> cercle: les EPF et les instituts qui leur sont rattachés, l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI), PUBLICA, la Régie fédérale des alcools (RFA) et Swissmedic. Il s'agit d'entreprises et d'établissements autonomes, qui sont à 100 % propriété de la Confédération. Ces entités sont régies par des lois spéciales et soumises au droit public. Elles ne sont pas soumises à la loi sur les finances de la Confédération<sup>40</sup>, tiennent leurs propres comptes et sont exclues du domaine comptable de la Confédération. En règle générale, elles disposent de la personnalité juridique et possèdent leurs propres organes. Elles peuvent être appelées à répondre de leurs engagements (art. 19 de la loi sur la responsabilité<sup>41</sup>), conclure des accords de coopération et des alliances et disposer de leur patrimoine.

Contrairement aux services de l'administration centrale, les entités du 3<sup>e</sup> cercle ne sont pas liées par les instructions données par la ChF ou par le département; elles bénéficient d'une autonomie dans la gestion de leurs ressources et/ou dans l'exécution de leurs tâches. Il est prévu que le Conseil fédéral les contrôle «conformément aux dispositions particulières» (art. 8, al. 4, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration<sup>42</sup>). Le 3<sup>e</sup> cercle est donc une solution intermédiaire entre l'administration centrale et le 4<sup>e</sup> cercle; un statut garantissant à l'action des unités concernées une certaine indépendance par rapport aux autorités politiques sans pour autant que cette action relève du droit privé ou se déroule dans un contexte concurrentiel. Le nombre peu élevé d'entités du 3<sup>e</sup> cercle atteste toutefois la retenue

<sup>39</sup> Voir le rapport de la CdG-E consacré aux problèmes lors de la mise en fonction de Swissmedic et à l'évaluation de la situation actuelle, du 25.8.2004 (FF **2005** 259).

<sup>40</sup> Loi fédérale du 6.10.1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS **611.0**).

<sup>41</sup> Loi fédérale du 14.3.1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (Loi sur la responsabilité, LRFC; RS **170.32**).

<sup>42</sup> Loi fédérale du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS **172.010**).

du Conseil fédéral face à cette forme de décentralisation. Il privilégie plutôt les unités gérées par mandats de prestations et enveloppes budgétaires (unités GMEB du 2<sup>e</sup> cercle), qui bénéficient d'une marge de manœuvre accrue tout en restant intégrée dans l'administration centrale.

De l'autonomie qui est accordée aux entités du 3<sup>e</sup> cercle découle la nécessité qu'elles soient soumises à un contrôle démocratique effectif. Le Conseil fédéral doit être en mesure de les diriger et de veiller à la bonne exécution des tâches qui leur sont confiées par la Confédération. Il doit aussi veiller à la défense de ses intérêts légitimes de propriétaire, et cela d'autant que la Confédération assume différents risques de responsabilité à titre subsidiaire. Il s'agit donc de prévoir un régime de contrôle qui concilie l'autonomie de ces entités avec la responsabilité ultime du Conseil fédéral.

Actuellement, les différences entre les entités du 3<sup>e</sup> cercle sont tout aussi importantes, voire plus importantes que leurs caractéristiques communes. Elles diffèrent notamment par l'existence ou non d'un mandat et d'un contrat de prestations, par leurs relations avec l'administration centrale et le Parlement, par la composition et la taille de leurs organes de surveillance, par le statut du personnel, par les structures internes et leur autonomie du point de vue de la gestion des questions immobilières et informatiques, ou encore par la procédure de fixation des émoluments et la gestion financière. En conséquence, les pratiques de l'administration en matière de conduite et de surveillance de ces entités sont également difficilement comparables. La CdG-E a été forcée de constater qu'il n'existe pour le moment pas de pratique ou de cadre conceptuel commun en matière de droit d'organisation.

Cette hétérogénéité est due au fait que, contrairement aux unités GMEB, les entités du 3<sup>e</sup> cercle n'ont pas connu un développement coordonné. Pour chaque nouvelle entité, des solutions particulières ont été développées par des services différents de l'administration pour répondre au cas par cas à des exigences spécifiques. Face à cette diversité des solutions, une vue d'ensemble est rendue très difficile. Le Conseil fédéral et l'administration – sans mentionner la haute surveillance parlementaire – doivent donc s'adapter à chaque cas particulier, ce qui n'est ni efficace, ni transparent. La tendance vers une décentralisation des tâches allant sans doute s'intensifier à l'avenir, la CdG-E a estimé qu'il était nécessaire d'éviter une multiplication de solutions éparses. Selon elle, une certaine clarification et une harmonisation des formes d'organisation doivent être entreprises.

Dans ce cadre, la décision du Conseil fédéral de concrétiser, sur la base d'un rapport d'experts, deux modèles pour le 3<sup>e</sup> cercle («établissement de droit public» et «autorités de surveillance») doit être saluée. La définition du 3<sup>e</sup> cercle serait donc élargie pour y assimiler les autorités de surveillance indépendantes telles que la CFB, la Commission fédérale de la concurrence (Comco) ou la Commission fédérale de la communication (ComCom). Pour la CdG-E, ces travaux – ainsi que les autres études en cours liées à l'administration décentralisée – doivent aboutir dans les meilleurs délais. Dans un postulat<sup>43</sup>, elle a ainsi demandé au Conseil fédéral de remettre un rapport qui devra contenir des solutions concrètes et une description détaillée des deux modèles de base. La commission a aussi demandé au Conseil fédéral d'examiner la nécessité de créer un cadre légal spécifique. Le Conseil fédéral s'est déclaré favorable au postulat de la CdG-E.

<sup>43</sup> Voir postulat 04.3441 «Gestion administrative dans le troisième cercle», du 13.9.2004.

Afin de pouvoir donner au 3<sup>e</sup> cercle des contours plus concrets, la CdG-E a considéré qu'il faut mener une réflexion plus générale sur la gestion de l'administration décentralisée, des entreprises du 4<sup>e</sup> cercle et des institutions paraétatiques. En effet, le modèle actuel des quatre cercles laisse ouvertes de nombreuses questions. Certaines unités de l'administration fédérale, ainsi que l'administration paraétatique, ne peuvent pas y être ordonnées, alors que les entreprises du 4<sup>e</sup> cercle, qui ne font pas partie de l'administration fédérale, le peuvent. Là aussi, les impératifs de transparence et d'efficacité commandent une certaine clarification. La CdG-E a recommandé au Conseil fédéral d'intégrer ses réflexions à ce sujet dans son prochain rapport d'évaluation GMEB. Ce compte rendu devrait inclure un inventaire des unités décentralisées et examiner de manière critique la responsabilité de l'Etat pour chacune d'elles.

## **8.9 Participation de la Suisse à l'exposition universelle 2005**

Les Chambres fédérales ont adopté en 2003 un crédit d'engagement de quinze millions de francs destiné à financer la participation de la Suisse à l'exposition universelle 2005. Celle-ci se déroulera du 25 mars 2005 au 25 septembre 2005 à Nagoya dans la préfecture d'Aichi au Japon. Quinze millions de visiteurs, essentiellement japonais, sont attendus pour cette manifestation à laquelle participeront 125 pays et huit organisations. Cette exposition fait suite aux expositions universelles de Séville en 1992 et de Hanovre en 2000 auxquelles la Suisse avait également participé.

Du côté suisse, la conduite stratégique du projet est assurée par la cheffe du DFAE. Elle est appuyée dans cette tâche par un comité consultatif constitué de différentes personnalités ayant une connaissance et une expérience personnelles du Japon. La conduite opérationnelle est assurée par Présence Suisse.

A moins d'un an de l'ouverture officielle de la manifestation, la CdG-N a demandé des précisions au DFAE sur l'état d'avancement des travaux. La commission avait en effet été alarmée par différentes critiques sur les modalités de la participation de la Suisse, notamment à la suite de la défection d'un grand partenaire pour la restauration. La commission voulait également s'assurer que le projet suisse ne connaîtrait pas les mêmes problèmes financiers rencontrés lors de l'exposition universelle de Hanovre en 2000. Elle a donc demandé un rapport au DFAE sur le contenu et l'état de réalisation du projet ainsi que sur la situation technique et financière.

Il est ressorti de ce rapport que les travaux se déroulaient conformément aux prévisions. Le projet qui représentera la Suisse – «La montagne» – sera créé à l'intérieur d'un pavillon. Y seront notamment exposés des objets ou des collections ayant un lien avec la «sagesse de la nature» (*Nature's Wisdom*) qui est le thème général de l'exposition. Les travaux de construction ont déjà débuté en octobre 2004 et la mise en place de l'exposition est prévue pour début 2005. L'accueil des visiteurs dans le pavillon sera assuré par plus de 40 personnes recrutées essentiellement parmi des étudiants suisses en langue et civilisation japonaises et parmi d'anciens collaborateurs d'Expo.02.

Le pavillon suisse comprendra également un secteur commercial avec une boutique et un espace où il sera possible de se restaurer. Le partenaire prévu à l'origine pour

le secteur de la restauration a dû toutefois se retirer en cours de route, certaines modifications des conditions imposées par les organisateurs japonais ayant rendu impossible une exploitation rentable d'un restaurant. Selon le DFAE, une solution de rechange a pu être trouvée et le temps perdu par cette défection a été rattrapé.

Sur le plan technique, le DFAE n'a signalé aucun problème particulier. Contrairement à ce qui s'était passé pour Hanovre 2000, où chaque pays devait construire son propre pavillon, les organisateurs japonais fournissent gratuitement des pavillons préfabriqués, ce qui limite les risques d'ordre technique.

En ce qui concerne le budget, aucun écart significatif n'a été constaté par rapport au plan de départ. Les réserves prévues au budget s'élèvent toujours à près d'un million de francs.

Pour l'heure, la CdG-N constate que tous les travaux se déroulent conformément au calendrier et au budget, même si un tel projet n'est jamais à l'abri des imprévus. La CdG-N tient à rappeler que lors des débats parlementaires relatifs aux crédits, le DFAE s'était engagé à prendre à sa charge tout dépassement de budget, et à compenser sur son budget ordinaire tout montant excédant les quinze millions de francs mis à disposition<sup>44</sup>.

La CdG-N se tiendra régulièrement informée du déroulement du projet, avant, pendant et après l'exposition et veillera à ce que les engagements pris par le DFAE soient scrupuleusement respectés.

## **9 Sécurité sociale et santé**

### **9.1 Répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle**

L'enquête sur la répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle a été lancée à la suite de l'annonce faite par le Conseil fédéral, en été 2002, d'un abaissement du taux d'intérêt minimal au titre de la LPP. La question au centre des débats était celle de savoir pourquoi les réserves des institutions de prévoyance, en particulier des institutions collectives des assureurs-vie, constituées au cours des bonnes années boursières, ne permettaient plus de garantir le taux d'intérêt minimal LPP de 4 %. Les assureurs-vie n'ayant pas tiré toute cette question au clair, les assurés se sont mis à soupçonner ces derniers de les avoir spoliés d'une partie du revenu de leur capital vieillesse («*Rentenklau*»).

Dans ce contexte, de nombreuses interventions parlementaires ont été déposées au Parlement en automne 2002. Deux d'entre elles, s'adressant directement aux CdG, demandaient le lancement d'une enquête. Les CdG ont désigné à cet effet un groupe de travail commun «LPP». Ses travaux ont principalement porté sur les compagnies d'assurance et sur leurs institutions collectives. Les institutions de prévoyance (semi-)autonomes ont également été prises en compte dans l'étude à titre de comparaison; l'étude n'a en revanche pas examiné les problèmes importants qui se posent également dans ce domaine.

L'enquête était centrée sur deux grands chapitres: il s'agissait, premièrement, de savoir quels excédents ont effectivement été réalisés par les compagnies d'assurance

<sup>44</sup> BO 2003 N 1047.

au moyen des capitaux de la prévoyance professionnelle et quels excédents ont été transmis à leurs institutions collectives. La deuxième question qui se posait était de savoir comment les éventuels excédents générés par l'activité de placement des institutions de prévoyance ont été répartis et s'ils l'ont été en respect du principe de l'égalité de traitement et des autres principes énoncés dans la LPP.

L'enquête a pu être achevée le 22 juin 2004 avec la publication du rapport de la CdG-N<sup>45</sup>.

Les investigations menées par la commission ont permis de révéler d'importantes lacunes dans le domaine des données collectées et conservées par les autorités et les institutions de prévoyance professionnelle: il manque en effet des données essentielles sur le pilier de la prévoyance nationale qui gère pourtant la plus grande partie du capital vieillesse de Suisse. De même, des prescriptions uniformes sur la manière dont il faut calculer le bénéfice des entreprises d'assurance font totalement défaut. Confrontée à cette situation, il n'a pas été possible pour la CdG-N de savoir si les assurés ont effectivement été spoliés d'une partie du revenu de leur capital vieillesse. Ainsi la CdG-N a-t-elle invité le Conseil fédéral à veiller à ce que des données pertinentes et représentatives concernant tous les domaines de la prévoyance professionnelle soient recueillies annuellement et à ce que des normes en matière d'établissement des comptes soient appliquées afin de permettre un examen comparatif du calcul des excédents dans toutes les institutions de prévoyance.

La CdG-N a en outre constaté que le Conseil fédéral n'a pas assumé l'obligation de surveillance qui lui incombait. Focalisé sur la solvabilité, l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) n'a pas pu jusqu'à ce jour assurer une protection globale des assurés contre les abus. Le fait de disposer de données pertinentes sur les excédents n'aurait d'ailleurs rien changé à cette situation. La commission a invité le Conseil fédéral à garantir, dans le cadre de sa surveillance, une transparence complète dans l'affectation des fonds relevant de la prévoyance professionnelle et d'intervenir contre les abus qui mettent les assurés dans une situation préjudiciable.

Il est aussi apparu que l'insuffisante délimitation des exigences légales (LPP ou droit de la surveillance des assurances) et des compétences en matière de surveillance (OFAS/cantons ou OFAP) dans le domaine des institutions collectives des compagnies d'assurance posaient un problème important. Ne tombant dans la compétence ni d'un office ni de l'autre, les processus de répartition des excédents ne font l'objet d'aucune surveillance. Dans le système actuel, l'OFAP et l'OFAS se renvoient la responsabilité de la surveillance. La CdG-N a donc demandé au Conseil fédéral de régler de manière définitive et claire la délimitation des compétences et des responsabilités en matière de surveillance entre l'OFAP et l'OFAS (y compris les cantons). Elle l'a également prié de démontrer comment les principes de la LPP seront pris en considération dans le cadre de la surveillance des assurances selon la loi sur la surveillance des assurances<sup>46</sup>. La CdG-N a également prié le Conseil fédéral d'examiner s'il fallait instituer une séparation au niveau institutionnel, personnel et financier entre la prévoyance professionnelle, c'est-à-dire la prévoyance obligatoire découlant de la LPP, et le restant des affaires et activités des assureurs.

<sup>45</sup> Voir le rapport d'enquête de la CdG-N sur la problématique de la répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle, du 22.6.2004 (FF **2005** 553).

<sup>46</sup> Loi fédérale du 23.6.1978 sur la surveillance des institutions d'assurance privées (loi sur la surveillance des assurances, LSA; RS **961.01**).



tente de la CdG-N a pu se pencher sur plusieurs questions relatives aux statistiques sanitaire et sociale.

Diverses mesures ont déjà été prises pour résoudre les graves problèmes de mise en œuvre de la statistique sanitaire. C'est principalement dans le domaine de la statistique des hôpitaux que les retards ont pu être rattrapés et le contrôle de qualité assuré. L'Enquête suisse sur la santé a été réalisée pour la troisième fois et la statistique des coûts de la santé contient dorénavant des séries chronologiques sur cinq ans. Des progrès ont également été accomplis dans les domaines de la médecine de transplantation et du recensement des interruptions légales de grossesse. La mise en place de l'Observatoire de la santé est pratiquement achevée. D'importantes lacunes subsistent encore malgré ces succès, cela principalement dans les domaines des soins ambulatoires et des soins infirmiers. Pour la CdG-N, il est urgent de remédier à ces problèmes, également dans la perspective d'une mise en œuvre efficace de la nouvelle structure tarifaire (TarMed). L'introduction de TarMed permettrait justement de procéder à des enquêtes auprès des fournisseurs de prestations. Par ailleurs, la commission déplore que bon nombre de données recueillies dans un domaine précis ne puissent pas être utilisées à d'autres fins. Ainsi, dans le domaine des soins hospitaliers, les données recueillies à des fins statistiques ne peuvent pas être utilisées à des fins de surveillance.

Récolter les données nécessaires à l'accomplissement des diverses tâches de manière professionnelle et en une fois seulement constitue encore un défi. Actuellement, les bases légales ne permettent pas de coordonner les flux de données. Le deuxième paquet de la révision de la loi sur l'assurance-maladie<sup>49</sup> règlera, dans un article sur la statistique, la récolte des données dans le domaine des prestations ainsi que le transfert des données.

La situation en matière de statistique sociale est tout aussi complexe. Faute de moyens, les réponses à diverses exigences ont dû être reportées, notamment en ce qui concerne le système de rapports dans le domaine du social ou le regroupement de l'ensemble des informations. De nombreux projets se trouvent encore en phase d'introduction (comme la statistique de l'aide sociale ou celle des nouveaux retraités) ou sont en voie de développement (comme la statistique des caisses de pensions).

La discussion que la CdG-N a menée sur les statistiques sanitaire et sociale a montré à la commission qu'il est indispensable d'accorder une plus grande attention à la coordination des statistiques et au rôle des divers acteurs. Les services concernés doivent collaborer et exploiter les synergies afin d'optimiser les données sanitaires et leur transfert. La CdG-N continuera de se pencher sur cet aspect, tant il est vrai que, aujourd'hui, notre complexe système de santé ne peut plus être géré et surveillé sans disposer d'informations pertinentes et indépendantes.

<sup>49</sup> Loi fédérale du 18.3.1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10).

### 9.3

### Rôle de la Confédération en matière d'assurance-invalidité

Depuis plusieurs années, on observe une augmentation inquiétante des rentes versées par l'assurance-invalidité (AI). De 1990 à 2003, le nombre de bénéficiaires de rentes AI a augmenté de près de 65 % pour atteindre 271 039 personnes, provoquant un déséquilibre financier de l'institution. En 2003, les dépenses de l'AI ont atteint près de 10 milliards de francs et l'assurance a accusé un déficit d'environ 1,5 milliard de francs.

Au vu de cette situation, la CdG-E a chargé le CPA, le 20 avril 2004, de procéder à une analyse de certains aspects de l'AI. Le but de cette analyse est de permettre d'identifier les principaux facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes et de faire un état des lieux de la recherche concernant chacun de ces facteurs. Partant d'une analyse documentaire, le CPA a identifié 24 facteurs internes et externes à l'AI expliquant cette augmentation et les a présentés le 22 septembre 2004 dans un rapport rédigé à l'attention de la sous-commission compétente.

Au vu de ces résultats intermédiaires, la CdG-E a décidé de soumettre à une analyse empirique approfondie le rôle joué par l'OFAS en matière d'AI. En sa qualité d'instance de haute surveillance parlementaire, la CdG-E estime que le «fédéralisme d'exécution placé sous la surveillance de la Confédération» constitue le domaine nécessitant le plus d'éclaircissements. L'OFAS joue en effet un rôle important dans l'exécution des dispositions régissant l'AI; cela étant, contrairement à d'autres facteurs qui influent sur le développement de l'AI, ce rôle n'a jusqu'ici été examiné que de manière accessoire. La CdG-E a estimé que, dans la perspective de l'exercice de la haute surveillance, l'analyse des autres facteurs déterminant l'augmentation du nombre de rentes revêtait moins d'importance. Le CPA présentera à la CdG-E un rapport sur cette deuxième étape de l'enquête en juin 2005. Le cas échéant, la CdG-E en tirera les conclusions politiques dans le cadre de la 5<sup>e</sup> révision de l'AI.

Parallèlement aux investigations du CPA, la CdG-E examine la situation existant au sein de l'administration fédérale afin de comparer l'évolution des rentes AI au sein de la Confédération avec celle constatée au niveau national. La question des départs à la retraite anticipée pour raison médicale dans l'administration fédérale et dans les entreprises de la Confédération a d'ailleurs déjà fait l'objet d'un rapport de la CdG-N en 1999 (voir ch. 8.5)<sup>50</sup>. Il faut cependant relever que, à l'époque, la récolte et la comparaison des données statistiques avaient posé un problème important.

### 9.4

### Swissmedic

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, Swissmedic, Institut suisse des produits thérapeutiques, est chargé du contrôle des médicaments et des dispositifs médicaux. Organe d'exécution de la nouvelle loi fédérale sur les produits thérapeutiques<sup>51</sup>, Swissmedic est né de la fusion entre l'Office intercantonal de contrôle des médicaments (OICM)

<sup>50</sup> Voir le rapport de la CdG-N sur la pratique de la Confédération en matière de retraites anticipées découlant de modifications structurelles et pour raison médicale, du 18.11.1999 (FF 2000 1136).

<sup>51</sup> Loi fédérale du 15.12.2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (loi sur les produits thérapeutiques, LPTTh; RS 812.21).

et une unité de l'OFSP. Auparavant, le contrôle des médicaments revenait pour l'essentiel aux cantons.

En octobre 2002, un rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) a fait état de différents dysfonctionnements au sein du nouvel institut, relayés dans la presse suite à une indiscretion. La CdG-E s'est alors donné pour mandat de clarifier l'existence et la portée de ces dysfonctionnements<sup>52</sup>. Les constats de la commission et ses recommandations ont été consignés dans un rapport adressé au Conseil fédéral<sup>53</sup>.

L'enquête de la CdG-E a montré qu'une grande partie des problèmes décrits par le CDF trouvent leur origine dans la phase de préparation du nouvel institut. Swissmedic est le fruit d'un projet d'une très grande complexité, assumé de manière paritaire par la Confédération et les cantons. Si la CdG-E a convenu dans son rapport qu'il était à peu près inévitable que des «maladies de jeunesse» aient pu surgir au début du fonctionnement de l'institut, elle a aussi dû constater que la mise en exploitation de l'institut n'avait pas été préparée de manière optimale. Ainsi, c'était avant tout les nouveaux instruments de gestion et les nouvelles tâches de l'institut (celles qui étaient auparavant accomplies par les cantons et celles qui ont été introduites par la nouvelle loi) qui posaient problème. En 2003, les difficultés de l'institut ont été reconnues et un changement de direction a permis de mettre en place une gestion de crise efficace.

Dans son rapport, la CdG-E a tiré un bilan de la situation au mois d'août 2004. La commission a estimé que, à cette date, la situation s'était grandement améliorée. Des problèmes subsistaient, mais des mesures avaient été prises ou planifiées dans une optique de minimisation des risques. Pour la commission, une phase de consolidation devait avoir lieu. En résumé, la CdG-E a fait les constats suivants:

- A la mise en fonction de l'institut, le projet informatique visant à installer une plateforme commune était encore loin d'être opérationnel. La commission a pris acte du fait que le projet avait été redimensionné, réorganisé et les spécifications redéfinies. Des difficultés demeuraient, mais l'objectif de Swissmedic était de disposer d'un système unique en été 2005.
- Le passage à un système fédéral de contrôle des médicaments ainsi que les problèmes de Swissmedic avaient conduit à un sérieux mécontentement des partenaires de l'institut – au premier rang desquels les cantons. La CdG-E a considéré que, si les relations entre l'institut et ses partenaires cantonaux s'étaient grandement améliorées, la confiance devait encore être rétablie, les compétences clarifiées et la coordination améliorée.
- Le mandat et les contrats de prestations présentaient de nombreux défauts sur le plan de leur contenu et de la définition des indicateurs. La CdG-E a considéré qu'il était crucial de les revoir fondamentalement lors de l'élaboration du prochain mandat de prestations. Parallèlement, les données de controlling récoltées par Swissmedic devaient être améliorées qualitativement et quantitativement.
- Les ressources nécessaires à l'activité de l'institut ont été réévaluées sur la base d'une analyse des risques. L'institut a conclu avoir besoin d'un effectif

<sup>52</sup> Voir le rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF **2004** 1583).

<sup>53</sup> Voir le rapport de la CdG-E consacré aux problèmes lors de la mise en fonction de Swissmedic et à l'évaluation de la situation actuelle, du 25.8.2004 (FF **2005** 259).

global de 280 postes, ce qui représentait une augmentation de 30 postes par rapport à l'effectif initial. La commission a estimé que l'institut avait développé les instruments qui lui manquaient pour une planification stratégique adéquate.

- La CdG-E a constaté que la construction d'une culture d'entreprise commune et, partant, d'une unité de doctrine dans les prestations de l'institut s'avérait difficile, notamment à cause de la dispersion des collaborateurs sur dix sites différents.
- Le droit d'application relatif à la nouvelle LPTh n'était pas complet à l'entrée en vigueur de la loi au 1<sup>er</sup> janvier 2002. De nombreux domaines n'ont été réglés que dans la deuxième moitié de l'année 2004. En outre, une série d'ordonnances devait et doit encore être élaborée et édictée par le conseil de l'institut (entrée en vigueur prévue: été 2006).
- La CdG-E a pris connaissance du fait que le service juridique, qui avait été fortement fragilisé par le départ de la majorité de ses collaborateurs début 2003, a été largement reconstruit et renforcé du point de vue de ses effectifs. Le rétablissement du savoir-faire et d'une unité de doctrine exigera toutefois du temps. Il subsistait aussi de gros retards dans la poursuite pénale.
- La procédure centralisée d'établissement des autorisations spéciales pour les médicaments non autorisés en Suisse s'est révélée peu efficace. La durée des procédures s'était allongée et les exigences en matière de comptes rendus n'étaient souvent pas remplies. La disposition légale correspondante a été modifiée<sup>54</sup>; la CdG-E en suivra la mise en œuvre.
- Une série de questions s'est posée en relation avec la répartition des tâches entre Swissmedic et l'OFSP et avec la double fonction de contrôle et de coordination de l'OFSP. La CdG-E a considéré qu'il fallait clarifier les compétences, examiner la possibilité de confier le contrôle de gestion au Secrétariat général du DFI (SG DFI) et, plus généralement, créer les conditions de droit et de fait pour le rétablissement d'une collaboration efficace entre Swissmedic et l'OFSP.

La CdG-E prendra connaissance de la position du Conseil fédéral sur le rapport de la commission et ses recommandations lors du 1<sup>er</sup> semestre 2005. Elle décidera alors de la suite qu'elle entend donner à ce dossier.

## 9.5 Sécurité alimentaire

Comme les CdG l'ont déjà indiqué dans leur rapport annuel 2002/2003<sup>55</sup>, la CdG-N a réalisé, sur la base d'un rapport du CPA, une inspection consacrée à l'application de la législation dans le domaine de la sécurité alimentaire. La commission a constaté un potentiel d'optimisation dans plusieurs domaines. Elle a transmis ses conclusions au Conseil fédéral, qui a rendu son avis en mai 2004. A l'instar de la CdG-N,

<sup>54</sup> Art. 36 de l'ordonnance du 17.10.2001 sur les autorisations dans le domaine des médicaments (OAMéd; RS **812.212.1**).

<sup>55</sup> Voir le rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF **2004** 1585).

le Conseil fédéral a considéré que, grâce au travail des organes de contrôle actifs dans le domaine alimentaire, les denrées indigènes et importées sont sûres.

L'autocontrôle effectué par les entreprises de la branche alimentaire est un élément primordial de la sécurité alimentaire. La CdG-N avait identifié des problèmes concernant les entreprises de petite taille telles que les boucheries et les restaurants. A cet égard, elle était parvenue à la conclusion que des exigences minimales en matière d'autocontrôle s'imposaient pour les entreprises de ce type. Dans son avis, le Conseil fédéral a indiqué partager cette conclusion et a annoncé une modification correspondante de l'ordonnance sur les denrées alimentaires.

Le fait que la sécurité alimentaire soit régie tant par la loi sur les denrées alimentaires que par diverses réglementations dans le domaine agricole constitue une difficulté d'exécution supplémentaire. La CdG-N a invité le Conseil fédéral à résoudre ces conflits entre la protection des consommateurs et les multiples fonctionnalités de l'agriculture au moyen d'un plan opérationnel global en matière de sécurité alimentaire. Dans ce domaine également, le Conseil fédéral s'est rallié au point de vue de la CdG-N et a annoncé l'élaboration d'un concept correspondant.

Lors de son examen, la CdG-N a aussi constaté un potentiel d'amélioration dans les domaines de l'exécution cantonale de la législation et de la coordination entre la Confédération et les cantons. Le Conseil fédéral a fait part de sa volonté de prendre, dans le cadre de l'élaboration du concept susmentionné, des mesures propres à renforcer cette coordination. Il veut également renforcer les exigences auxquelles sont soumis les rapports que les cantons établissent à l'attention de la Confédération pour que celle-ci puisse leur assurer, rapidement et de manière ciblée, le soutien dont ils ont besoin dans l'application de la législation.

Il est en outre important que les produits suisses ne soient pas désavantagés par rapport aux denrées alimentaires importées en raison des différents contrôles qu'ils subissent tout au long de la chaîne de fabrication, de transformation et de distribution. En outre, ces différents contrôles ne doivent pas avoir d'effet négatif sur le niveau élevé de la sécurité alimentaire en Suisse. Le Conseil fédéral a estimé qu'il est nécessaire d'agir dans ce sens en accordant la priorité à un autocontrôle documenté des denrées alimentaires importées. Il a informé la CdG-N que les services fédéraux concernés avaient, entre-temps, formulé et publié les interprétations des exigences légales en la matière. L'organisation des contrôles à l'importation et les ressources affectées à ce domaine devront encore être examinées dans la foulée de l'élaboration du futur concept global.

D'une manière générale, le droit suisse en matière de denrées alimentaires devra être harmonisé avec le droit communautaire en raison des accords sectoriels bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne (UE). Il s'agira d'atteindre une équivalence de la législation afin de faciliter l'accès des denrées alimentaires suisses au marché communautaire. La CdG-N a insisté auprès du Conseil fédéral pour que, en tout état de cause, le niveau actuel de protection du consommateur soit maintenu. Le projet d'harmonisation à la réglementation communautaire des denrées alimentaires pourra être mis en consultation à l'été 2005. Eu égard aux mesures prévues par le Conseil fédéral, la CdG-N a estimé qu'il n'y a plus lieu d'intervenir au titre de la haute surveillance.

## 10

## Sécurité

### 10.1

### Rapport interne de l'inspectorat DDPS

Au début du mois d'août 2004, à la suite d'une indiscrétion, un projet de rapport de l'inspectorat interne du DDPS a fait l'objet de controverses dans les médias plusieurs jours durant. Le projet de rapport comportait des critiques sévères à l'endroit du secrétariat général du département; il se faisait également l'écho de critiques concernant le style de conduite du chef de département. Le 5 août 2004, soit quelques jours après ces révélations, le DDPS a annoncé le départ du secrétaire général du département.

La CdG-E a décidé le 27 août 2004 d'examiner les conditions dans lesquelles le rapport de l'inspectorat avait été établi. La sous-commission compétente s'est alors entretenue successivement avec le chef de l'inspectorat, le nouveau secrétaire général et le chef du DDPS afin de reconstituer le déroulement des faits.

Les événements peuvent être résumés de la manière suivante:

- Le 9 juillet 2003, le chef du DDPS a donné pour mandat à l'inspectorat d'établir une «analyse des prestations» de trois sections actives dans la coopération internationale en matière de sécurité, dans le but d'identifier des potentiels d'économies et de synergies. Le 15 juillet 2003, le secrétaire général du département a rédigé un courrier précisant les buts et conditions de ce mandat. Enfin, le 5 août 2003, le mandat a été élargi par le chef du département, sur proposition du chef de l'inspectorat, à une analyse des prestations de la Direction de la politique de sécurité et de certaines unités concernées par la politique de sécurité.
- L'analyse des prestations elle-même a consisté en un examen extrêmement détaillé de l'activité des services concernés. Elle a occupé cinquante personnes, dont des experts externes et d'anciens collaborateurs du DDPS, pendant cinq semaines. Son coût total a été de 550 000 francs.
- Le 19 mai 2004, l'inspectorat a fait parvenir par courrier électronique, pour consultation, un projet de rapport à douze hauts fonctionnaires du département.
- Le 8 juin 2004, le chef du département a donné ordre au chef de l'inspectorat de veiller à la destruction de l'ensemble des projets de rapports envoyés. Le projet de rapport a ensuite été scindé en deux rapports finaux distincts, les extraits relatifs à la conduite du département figurant dans un rapport personnel pour le chef du DDPS.

Outre le cas particulier de l'analyse des prestations, la sous-commission s'est également intéressée au rôle de l'inspectorat et à sa position au sein du secrétariat général du DDPS.

Sur la base des travaux de la sous-commission, la CdG-E fera connaître ses appréciations au chef du département au début de l'année 2005.

## 10.2 Attachés de défense

Dans la continuité de ses travaux consacrés aux représentations diplomatiques à l'étranger<sup>56</sup>, la CdG-N a commencé durant l'année sous revue une inspection consacrée au rôle et à la fonction des attachés de défense dans le cadre de la politique de sécurité.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la Confédération dispose à l'étranger d'attachés de défense qui sont intégrés dans le réseau des représentations diplomatiques de la Suisse. Les attachés de défense ont pour mission de conseiller les chefs de mission dans les domaines de la politique de sécurité, de collecter et d'analyser des informations utiles au renseignement, de servir d'officiers de liaison auprès des ministères de la défense et des forces armées des pays accréditaires et de servir de premiers interlocuteurs pour l'établissement de contacts dans les domaines de la politique de sécurité et des questions militaires ou au profit d'armasuisse et d'autres entreprises suisses travaillant dans le secteur de l'armement. Les attachés de défense font partie du personnel diplomatique; leurs droits et devoirs sont réglés par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques<sup>57</sup>.

Actuellement, la Suisse dispose de seize postes d'attachés de défense et de sept adjoints qui sont accrédités auprès des autorités de 65 pays. Le réseau couvre principalement les pays européens, le Proche-Orient, l'Asie centrale et l'Asie du Sud-Est, l'Extrême-Orient, le Maghreb et l'Amérique du Nord. Le recrutement des attachés s'effectue parmi les officiers professionnels, les employés du DDPS ou le corps des officiers de milice, généralement sur la base d'un examen d'admission. Les attachés de défense ont en principe le grade de colonel; pour les postes de Paris et de Washington ainsi que dans certains cas particuliers, la direction politique et militaire du département peut nommer des officiers généraux (divisionnaires). Les attachés de défense adjoints ont généralement le grade de lieutenant-colonel ou de major. Dans la pratique, les attachés de défense sont subordonnés au chef de la mission diplomatique à laquelle ils sont rattachés; sur le plan administratif et de l'engagement, ils relèvent du DDPS.

Dans son inspection, la commission va s'interroger sur le rôle et la nécessité des attachés de défense, partant du constat que l'éventail des défis en matière de politique de sécurité dépasse de beaucoup les seules questions militaires. La commission veut aussi savoir comment les attachés de défense sont sélectionnés et comment ils sont engagés par la centrale et sur le terrain. Finalement, elle veut examiner la concordance et l'utilité du dispositif d'engagement des attachés de défense par rapport aux intérêts de la Suisse à l'étranger.

La sous-commission compétente a déjà entendu plusieurs responsables du domaine des relations internationales du chef de l'armée, le responsable du service des relations internationales auprès des Forces terrestres ainsi que le directeur du Service de renseignement stratégique (SRS). La sous-commission a conduit également des entretiens avec deux attachés de défense en exercice, soit l'attaché de défense en Turquie, accrédité également en Syrie, au Liban et en Iran, et l'attaché de défense en Suède, compétent également pour la Finlande, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie.

<sup>56</sup> Voir le rapport de la CdG-N sur la politique du personnel de carrière et l'organisation du service extérieur au Département fédéral des affaires étrangères, du 22.8.2002 (FF 2003 2667).

<sup>57</sup> Convention de Vienne du 18.4.1961 sur les relations diplomatiques (RS 0.191.01).

Ces postes ont été choisis car ils sont représentatifs des deux types de postes existants, selon que l'attaché de défense est plutôt actif dans le domaine du renseignement ou qu'il est engagé prioritairement dans le domaine des relations bilatérales entre ministères et forces armées.

La commission prévoit de remettre ses conclusions sur le sujet d'ici à la fin 2005.

## **10.3 Protection de l'Etat et services de renseignement**

### **10.3.1 Introduction aux activités de la délégation**

Le contrôle parlementaire sur les activités touchant à la sécurité de l'Etat et au renseignement relève de la DélCdG (art. 53, al. 2, LParl). La délégation a été créée en 1991 pour répondre aux exigences formulées par les deux commissions d'enquête parlementaire – la CEP DFJP<sup>58</sup> et de la CEP DMF<sup>59</sup> – et visant à un meilleur contrôle parlementaire sur les activités de la Confédération dans ces domaines.

Par sécurité de l'Etat, il faut comprendre toutes les activités de la Confédération qui ont un caractère répressif ou préventif et qui concourent à garantir la sûreté intérieure de la Suisse. Il s'agit en particulier des mesures destinées à lutter contre le terrorisme, contre les groupes extrémistes violents, contre le crime organisé, contre l'espionnage et contre la prolifération d'armes de destruction massive.

Le terme de renseignement recouvre quant à lui toutes les activités permettant à la Confédération de collecter et d'exploiter des informations sur l'étranger et qui visent à garantir la sûreté extérieure de la Suisse.

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 en contact direct avec les autorités gouvernementales concernées.

Pour exercer sa tâche, la DélCdG dispose, en vertu de la constitution et de la loi, de droits d'information particulièrement étendus (art. 169, al. 2, Cst.; art. 154 LParl; voir aussi ch. 3). Ni le secret de fonction, ni le secret militaire ne peuvent lui être opposés.

Durant la période couverte par le présent rapport, la DélCdG a traité un nombre important de dossiers au cours de 16 séances, chaque séance durant en moyenne un jour complet.

La description systématique des activités de la DélCdG dépasserait de beaucoup ce qu'il est possible de décrire dans le présent rapport. Les cas présentés aux ch. 10.3.2 à 10.3.10 résultent de choix opérés par la DélCdG. Le but est de porter à la connaissance du Parlement et du public des illustrations que la DélCdG trouve particulièrement intéressantes.

<sup>58</sup> Voir le rapport de la commission d'enquête parlementaire chargée de clarifier les événements survenus au Département fédéral de justice et police (CEP DFJP), du 22.11.1989 (FF 1990 I 593).

<sup>59</sup> Voir le rapport de la commission d'enquête parlementaire chargée de clarifier les faits d'une grande portée survenus au Département militaire fédéral (CEP DMF), du 17.11.1990 (FF 1990 III 1229).

Un aperçu des principales autres affaires traitées est donné de manière succincte sous le ch. 10.3.11 étant précisé que, dans certains cas, il n'est pas possible de donner des précisions sur certaines questions qui sont couvertes par le secret.

La discrétion dont fait preuve la DélCdG ne vise pas à couvrir, ni à cautionner des activités critiquables. Elle doit permettre de garantir, dans certains cas, la liberté d'action du Gouvernement et vise aussi à protéger les personnes, les moyens, les sources et les procédures de collecte d'informations de la Confédération. La délégation est consciente que cette restriction n'est pas toujours entièrement satisfaisante dans une démocratie, mais qu'elle est souvent nécessaire au bon fonctionnement de l'Etat.

### **10.3.2 Délimitation des enquêtes de la DélCdG par rapport aux enquêtes administratives internes**

Dans son rapport du 30 septembre 2003<sup>60</sup>, la DélCdG avait fait état des problèmes de procédure auxquels elle avait été confrontée lors de son enquête sur les liens des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud. Les travaux de la DélCdG avaient en effet été fortement gênés par une enquête administrative ordonnée en parallèle par le DDPS.

Dans ses conclusions, la DélCdG avait proposé une modification de la LParl devant permettre aux enquêtes parlementaires d'avoir la priorité sur les enquêtes disciplinaires ou administratives. Le but de cette proposition visait à éviter que des procédures parlementaires et des procédures administratives ne viennent à se concurrencer, voire dans le pire des cas à se bloquer mutuellement, et que des actes et auditions identiques soient effectués à double.

La proposition de la DélCdG a été concrétisée, sur le plan législatif, dans une initiative parlementaire de la CdG-E datée du 21 novembre 2003<sup>61</sup>. Cette initiative propose une procédure largement identique à celle prévalant pour les CEP. Selon cette solution, la délégation devrait obtenir le droit d'empêcher ou d'interrompre une procédure administrative ou disciplinaire lorsqu'elle enquête déjà sur une affaire. Le but de la modification de la LParl est de faire en sorte que l'exercice de la haute surveillance parlementaire ne puisse en aucun cas être entravé par une enquête interne de l'administration.

La proposition de la CdG-E avait la teneur suivante:

Art. 154<sup>bis</sup> LParl (nouveau) Effets des enquêtes de la délégation des Commissions de gestion sur d'autres procédures ou investigations

*<sup>1</sup> Une enquête disciplinaire ou administrative de la Confédération ne peut être engagée qu'avec l'autorisation de la délégation des Commissions de gestion, si elle concerne des affaires ou des personnes qui sont visées par une enquête de cette*

<sup>60</sup> Voir le rapport sur la délimitation des enquêtes de la DélCdG par rapport aux enquêtes administratives internes à la lumière des examens portant sur les événements relatifs à l'Afrique du Sud, du 30.9.2003 (FF **2004** 4905).

<sup>61</sup> Initiative parlementaire 03.460. Procédures de la DélCdG et enquêtes disciplinaires ou administratives de la Confédération menées parallèlement et sur un même objet. Rapport de la CdG-E, du 21.11.2003 (FF **2004** 1347).

*même délégation. Les procédures en cours doivent être interrompues jusqu'à ce que la délégation des Commissions de gestion autorise leur reprise.*

*<sup>2</sup> Une enquête de la délégation des Commissions de gestion n'empêche pas l'engagement ou la poursuite d'une procédure judiciaire civile ou administrative, d'une enquête pénale préliminaire ou d'une procédure pénale.*

*<sup>3</sup> S'il y a désaccord sur la nécessité d'obtenir une autorisation, la délégation des Commissions de gestion tranche à l'unanimité.*

Dans sa prise de position du 31 mars 2004<sup>62</sup>, le Conseil fédéral s'est montré favorable à la modification proposée par la CdG-E. Il a toutefois demandé à ce que le projet soit complété par l'introduction d'un alinéa supplémentaire permettant au gouvernement d'engager ou de poursuivre des enquêtes disciplinaires ou administratives si des raisons objectives et pertinentes le justifient. Ce serait le cas notamment s'il existait un risque de prescription pour des prétentions de la Confédération au versement de dommages et intérêt ou que des mesures disciplinaires ne soient frappées de péremption.

Le 16 juin 2004, le Conseil des Etats a approuvé le projet de la CdG-E sans opposition<sup>63</sup>. Pour tenir compte des objections du Conseil fédéral, le Conseil des Etats a formulé, à la place de la proposition du Conseil fédéral, un nouvel al. 1<sup>bis</sup> ayant la teneur suivante: «La délégation des Commissions de gestion statue sur l'autorisation après audition du Conseil fédéral». Cette disposition doit permettre au Conseil fédéral d'exposer, avant toute décision de la DélCdG, les motifs pour lesquels il désirerait entamer ou poursuivre une enquête, sans toutefois prévoir au niveau de la loi un automatisme qui pourrait réduire la marge d'appréciation de la DélCdG. S'il y a désaccord entre le Conseil fédéral et la DélCdG sur l'opportunité du maintien d'une enquête interne, la délégation doit avoir le dernier mot.

Le Conseil national a accepté les décisions du Conseil des Etats le 29 septembre 2004<sup>64</sup>. Cependant, il a modifié l'art. 3 du projet. Dès lors, la DélCdG tranche à la majorité des deux tiers de tous ses membres, et non à l'unanimité comme prévu initialement. Par cette décision, le Conseil national veut éviter que la prise de décision au sein de la DélCdG puisse se voir bloquée en cas d'absence de l'un ou l'autre de ses membres.

Le 13 décembre 2004, le Conseil des Etats s'est rallié aux décisions du Conseil national dans le cadre de l'élimination des divergences<sup>65</sup>, si bien que la révision a pu être adoptée en votations finales par les Chambres fédérales le 17 décembre 2004. Sous réserve d'un éventuel référendum, la révision de la loi pourra entrer en vigueur dans le courant de l'année 2005. Il appartiendra à la Conférence de coordination, instituée par l'art. 37 LParl, de fixer la date de l'entrée en vigueur.

Dans son rapport du 30 septembre 2004, la DélCdG avait aussi demandé au Conseil fédéral qu'il adapte les dispositions sur les enquêtes administratives à la Confédération de manière à définir plus précisément les droits et les devoirs des organes chargés des enquêtes.

<sup>62</sup> Avis du Conseil fédéral, du 31.3.2004 (FF **2004** 1355).

<sup>63</sup> BO **2004** E 409.

<sup>64</sup> BO **2004** N 1415.

<sup>65</sup> BO **2004** E 859.

Le Conseil fédéral a donné suite à cette recommandation. Le 10 décembre 2004, il a arrêté une modification correspondante de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration<sup>66</sup> (section 6, art. 27a–27j) et a abrogé l'art. 97 OPers. Cette modification est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

### 10.3.3 Conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral

Durant l'exercice sous revue, la DélCdG a procédé à un large échange de vues avec les membres de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité, soit le chef du DDPS (président), la cheffe du DFAE et le chef du DFJP. Cet entretien a été rendu nécessaire en raison de différents incidents qui ont eu lieu durant l'année et qui ont mis en évidence un défaut de coordination entre les différents services et personnes actifs dans le domaine de la politique de sécurité et du renseignement. On se souviendra que la DélCdG avait déjà relevé les insuffisances du système de coordination dans son rapport 2002/2003. Elle y soulignait que «la mise en œuvre de la coordination des services de renseignement était difficile» et qu'elle relevait «souvent davantage des relations informelles entre les différents collaborateurs des divers services que des dispositifs institutionnels mis en place»<sup>67</sup>.

Le fonctionnement des services de renseignement est basé, depuis 1999, sur le principe de la coordination par opposition au modèle intégratif. Cela signifie que les différents services actifs dans la collecte et l'analyse de renseignements sont rattachés à plusieurs départements (DDPS, DFJP et le DFAE) ; il n'y a donc pas de conduite centralisée au niveau d'un seul département. La coordination des activités des services est assurée par la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité, dont la mission consiste à «prépare[r] les délibérations et les décisions du Conseil fédéral relatives aux questions de politique de sécurité»<sup>68</sup>. Cette dernière se réunit une fois par mois pour discuter d'objets importants relevant de la politique de sécurité. Ces réunions sont préparées par l'Organe de direction pour la sécurité qui est un organe d'état-major composé des principaux responsables des services de renseignement et de la politique de sécurité des départements. L'Organe de direction pour la sécurité est appuyé par le Coordonnateur des renseignements. Ce dernier a pour tâche d'«assure(r) la coopération entre les services de renseignement de la Confédération ainsi que l'optimisation de l'appui fourni au Conseil fédéral dans sa tâche de conduite dans le domaine de la sécurité»<sup>69</sup>. Tant la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité que l'Organe de direction pour la sécurité et le Coordonnateur des renseignements sont des organes de conseil; ils ne disposent d'aucune compétence décisionnelle et ne peuvent pas donner des ordres aux services subordonnés. Cela signifie que la définition des besoins et les mesures à prendre sont laissées pour une grande part à l'appréciation des chefs des départements concernés.

<sup>66</sup> Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.220.111.3), modification du 10.12.2004 (RO 2004 5251).

<sup>67</sup> Voir le rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF 2004 1596).

<sup>68</sup> Art. 1, al. 2, des directives sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral, du 3.11.1999 (FF 2003 133).

<sup>69</sup> Art. 5 des directives sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral, du 3.11.1999 (FF 2003 133).

Pour la DélCdG, les réformes apportées en 1999 n'ont pas atteint pleinement leurs buts. Deux raisons expliquent les insuffisances de la situation actuelle: un manque de direction politique claire et un déficit de coordination.

D'une part, les compétences de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité, de l'Organe de direction pour la sécurité et du Coordonnateur des renseignements ne sont pas clairement définies. En outre, elles sont insuffisantes puisqu'elles ne peuvent pas s'exercer sur les services subalternes qui restent subordonnés à leur hiérarchie traditionnelle. Il en résulte que certains mandats de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité ne sont pas appliqués, comme l'a d'ailleurs montré un rapport interne qui a été communiqué à la DélCdG. En l'absence d'un processus de conduite centralisée, c'est un système de coopération relativement lâche, et souvent considéré comme facultatif, qui s'est mis en place.

Pour la DélCdG, la collaboration et l'échange d'informations entre les services sont insuffisants et ne répondent pas aux attentes de la délégation. Cela concerne notamment le Service d'analyse et de prévention (SAP) et la Police judiciaire fédérale (PJF) qui dépendent du DFJP, le SRS et le Coordonnateur des renseignements qui relèvent organiquement du DDPS et les représentations diplomatiques suisses à l'étranger du DFAE. Le Ministère public de la Confédération est également concerné. Ces entités ne savent pas toujours ce que font les autres services et s'occupent parfois de questions identiques, lorsqu'elles ne se font pas carrément concurrence, voire, pire, s'entravent mutuellement. Malgré les déclarations de bonnes intentions et les conventions de collaboration passées entre les services, le problème de la coordination n'est pas résolu comme l'ont montré certains entretiens que la DélCdG a conduits avec le Coordonnateur des renseignements notamment.

De l'avis de la DélCdG, cette absence de coordination épuise passablement de ressources. Pour la DélCdG, il n'est pas admissible que des services de la Confédération se fassent concurrence. Une telle situation conduit entre autres à des redondances qui n'apportent aucune plus-value pour la sécurité du pays. La DélCdG a également constaté que certains services, jaloux de leurs prérogatives, entretiennent des cultures de travail peu portées sur la collaboration; pour la DélCdG, la personnalité de certains responsables n'est d'ailleurs pas étrangère à cette situation. La DélCdG a demandé à la Délégation du Conseil fédéral de faire acte d'autorité afin de mettre un terme à de telles pratiques qui nuisent à l'efficacité et à la crédibilité des services.

La DélCdG est d'avis que la situation ne peut pas s'améliorer par des mesures ponctuelles et que des mesures de correction et une conduite plus étroite de la part des chefs de département concernés sont nécessaires.

La Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité a reconnu la nécessité d'agir, arrivant sur certains points aux mêmes conclusions que la DélCdG. Elle a rappelé qu'elle présenterait d'ici à la fin de l'année 2004 différentes propositions au Conseil fédéral destinées à améliorer la situation. Parmi les options retenues, il est prévu de créer un état-major supérieur de crise et de repenser la fonction et la coordination dans le domaine du renseignement. Le 8 septembre 2004, le Conseil fédéral a également décidé de confier au DDPS, jusqu'à nouvel ordre, la présidence permanente de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité. Auparavant, la présidence de cet organe changeait toutes les années.

Le 20 décembre 2004, la DélCdG a été informée par le président de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité des variantes qui seront soumises au Conseil fédéral.

Le 22 décembre 2004, le Conseil fédéral a pris connaissance de ces propositions. Il a décidé notamment de compléter l'organisation de la conduite de la politique de sécurité par un état-major de crise léger. En outre, le Conseil fédéral prévoit d'inviter les cantons à être représentés de manière permanente dans l'Organe de direction pour la sécurité dès mai 2005. Cela doit permettre une meilleure circulation de l'information entre les différents organes responsables de la Confédération et des cantons dans le domaine de la sécurité.

La DélCdG va suivre de manière étroite et critique la mise en place de ces structures et veillera à ce que le calendrier prévu soit scrupuleusement respecté. Jusqu'à plus amples informations, la DélCdG a renoncé à ouvrir une enquête particulière.

### **10.3.4 Exercice de la haute surveillance sur le Ministère public de la Confédération**

Dans le courant de l'année sous revue, la CdG-N a chargé la DélCdG, en vertu de l'art. 153, al. 5, LParl, d'examiner la collaboration des divers services fédéraux actifs en matière de lutte préventive et répressive contre la criminalité. La délégation a profité de ce mandat pour examiner en détail l'exercice de la haute surveillance parlementaire sur le Ministère public de la Confédération.

Le Ministère public de la Confédération dispose d'un champ d'activités étendu; il est subordonné, d'une part, au DFJP du point de vue administratif et, d'autre part, soumis à la surveillance matérielle de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral. Cette double subordination a également un effet sur l'exercice du contrôle parlementaire, si bien que la délégation a entrepris de délimiter ses propres compétences en matière de haute surveillance par rapport à celles des CdG.

La DélCdG est d'avis que la haute surveillance sur la gestion des affaires du Ministère public et sur la mise en oeuvre du projet d'efficacité relève essentiellement des CdG, la DélCdG se bornant à traiter des affaires du Ministère public qui relèvent de la protection de l'Etat. Cela concerne en grande partie les rapports que le Ministère public de la Confédération entretient avec la PJJ, le SAP et le SRS. Les CdG se sont déclarées d'accord avec cette répartition des compétences.

Dans son domaine de compétences, la DélCdG a demandé au Ministère public qu'il lui propose une nouvelle procédure pour l'information de la délégation sur les procédures en cours. Le Ministère public de la Confédération a fondé sa proposition sur une définition étroite de la notion de protection de l'Etat:

«Par protection de l'Etat, il faut, en substance, comprendre la poursuite et la condamnation pénale de délits dirigés contre la souveraineté territoriale, la neutralité ou l'économie de la Suisse ou qui, d'une manière plus générale, constituent une menace sérieuse pour l'existence, la stabilité et l'intégrité de l'ordre constitutionnel démocratique de la Suisse. La poursuite de ces délits relève principalement de l'intérêt public même si, dans certaines circonstances, un grand nombre d'individus peut être touché par les effets d'un délit dirigé contre l'Etat.»

La DélCdG a trouvé que la proposition était la bonne car elle permet à la délégation de se concentrer sur les affaires les plus importantes. En font notamment partie les activités de renseignement prohibées, les infractions à la loi sur le matériel de guerre ou à la loi sur l'énergie atomique, les délits commis par des groupes d'extrême gauche ou d'extrême droite ou les actes terroristes. Selon cette nouvelle procédure,

la DélCdG ne sera notamment plus informée sur les délits d'organisations criminelles dans le domaine des stupéfiants, ces derniers ne relevant pas de la protection de l'Etat. Cela étant, la DélCdG continuera de faire preuve d'une grande retenue pour tout ce qui touche aux investigations préliminaires ou aux procédures d'enquête dont l'ouverture date de moins d'un an. Elle exige toutefois que le Ministère public de la Confédération l'informe sur toutes les procédures qui auront été closes dans le domaine de la protection de l'Etat.

A l'avenir, la DélCdG se penchera deux fois par année sur les affaires en cours au siège du Ministère public de la Confédération afin de prendre connaissance, si nécessaire, des dossiers qui l'intéressent. Ce système sera appliqué à partir de 2005.

### **10.3.5 Informations non vérifiées relayées par le SAP**

A fin 2003 et au début 2004, la DélCdG a examiné les tenants et les aboutissants d'une affaire dans laquelle le SAP avait transmis des informations non vérifiées à la cheffe du DFJP en 2003. On s'en souvient, ces informations, que le SAP avait reçues des services de renseignement turcs, avaient fait l'objet de controverses dans la presse, mais également entre le président de la Confédération, la cheffe du DFJP et celle du DFAE.

L'information transmise à la cheffe du DFJP de l'époque faisait état d'un prétendu contact qui aurait eu lieu entre la cheffe du DFAE et un représentant du FEKAR (Fédération des associations kurdes de Suisse), contact à l'occasion duquel la cheffe du DFAE aurait promis d'envoyer un représentant de son département vérifier l'état de santé de M. Öcalan, le chef du PKK, emprisonné en Turquie. Le Gouvernement turc aurait été irrité par cette déclaration. Le SAP y a vu une explication plausible à l'annulation abrupte d'une visite en Turquie que la cheffe du DFAE aurait dû effectuer en 2003.

La DélCdG a constaté que les informations transmises à la cheffe du DFJP n'étaient pas confirmées et que leur formulation pouvait prêter à confusion pour leurs destinataires. Il s'est par la suite avéré que la cheffe du DFAE n'avait jamais fait une telle déclaration à un représentant du FEKAR. Les actions entreprises à la suite de cette communication se sont finalement révélées disproportionnées par rapport à la substance effective de l'information.

Suite à cet incident, la DélCdG a conseillé au DFJP d'examiner la procédure de validation des informations appliquée par Fedpol et le SAP. Pour la DélCdG, le chef du département ne devrait recevoir que des informations présentant un certain degré d'importance. Il devrait en outre connaître le schéma de validation utilisé afin d'être en mesure d'apprécier les informations qu'il reçoit à leur juste valeur. En fin de compte, outre l'importance et la crédibilité des informations dont il dispose, le chef du DFJP doit aussi connaître la fiabilité des sources d'information. La nouvelle directive du DFJP du 26 août 2004 sur la transmission d'informations concernant les activités visant au maintien de la sûreté intérieure selon la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure<sup>70</sup> tient compte des conclusions de la DélCdG.

<sup>70</sup> Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120).

On notera que des investigations préliminaires menées par le Ministère public de la Confédération n'ont révélé aucun indice concret d'une activité des services de renseignement turcs sur sol helvétique, raison pour laquelle aucune procédure pénale n'a été ouverte.

Pour sa part, la délégation estime que le dossier est clos.

### **10.3.6 Prise d'otages dans le désert algérien**

Aux mois de février et mars 2003, 32 touristes européens, dont quatre de nationalité suisse, ont disparu dans le désert algérien. Au début, on pensait que ces personnes avaient été victimes d'un accident de la circulation ou qu'elles s'étaient égarées dans le désert. Par la suite, les informations disponibles ont permis de conclure que ces touristes avaient été victimes d'un enlèvement et qu'elles étaient retenues, à 1500 km au Sud-Est d'Alger, par des membres du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC), une organisation affiliée au réseau terroriste Al-Qaïda. Un premier groupe d'une quinzaine de personnes a été libéré en mai suite à une opération des forces de sécurité algériennes. Les quatorze autres otages – neuf Allemands, quatre Suisses et un Néerlandais – ont été remis en liberté au mois d'août 2003 dans le Nord-Est du Mali, grâce aux efforts conjugués de l'Allemagne et d'intermédiaires maliens.

La DélCdG a été tenue informée régulièrement, pendant et après la prise d'otages, des mesures prises par les autorités suisses. Dans ce cadre, la délégation a examiné la collaboration entre les différents services impliqués dans la gestion de la crise, à Berne et à l'étranger.

Le DFAE a piloté la cellule de crise interdépartementale à Berne. Cette cellule, composée de représentants du DFAE (division politique VI, division politique II, service d'information), du DFJP (Fedpol) et du DDPS (SRS, Direction de la politique de sécurité), avait pour mission de définir et de coordonner l'action des autorités suisses ainsi que de faire une analyse permanente de la situation. Elle avait également pour tâche de définir au fur et à mesure la ligne à suivre dans les domaines politique, diplomatique et policier. En plus de cette cellule interdépartementale, l'ambassade de Suisse à Berlin a placé un agent de liaison auprès de l'état-major de crise du Ministère allemand des affaires étrangères et Fedpol a détaché un agent auprès du *Bundeskriminalamt* allemand. A Alger, les ambassades des trois pays concernés – Allemagne, Pays-Bas et Suisse – ont travaillé en étroite collaboration et ont assuré les contacts avec les autorités algériennes. Le DFJP, de son côté, a créé sa propre cellule de crise pour gérer la coopération avec les autorités de police. Quant au DDPS, il a fourni des analyses stratégiques par l'intermédiaire du SRS; il a également mis à disposition du matériel et assuré des transports aériens. L'ambassadeur de Suisse à Alger a disposé également d'un émissaire officieux au bénéfice de nombreuses relations avec les autorités algériennes, tant militaires que civiles. Sa contribution semble avoir été très précieuse entre le mois de mars et juillet 2003.

Lorsque les otages ont été transférés au Mali à la mi-juillet 2003, un centre d'opérations, dirigé par l'Allemagne, a été mis en place dans la capitale malienne. La Suisse y était représentée par le chef du Bureau de coopération à Bamako, car elle ne possède pas d'ambassade au Mali. Deux experts de Fedpol étaient également sur place. Dès juillet 2003, les négociations ont été placées sous la direction des

autorités allemandes, en accord avec la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité.

La DélCdG est d'avis que la cellule de crise interdépartementale dirigée par le DFAE a rempli son mandat à satisfaction. S'agissant de la collaboration entre les départements, la DélCdG a constaté que l'échange et le traitement des informations entre les services dépêchés en Algérie, puis au Mali, ont posé différents problèmes. Des divergences sont initialement apparues entre les différents intervenants en ce qui concerne les compétences et les rôles respectifs qu'ils devaient endosser. La DélCdG a été surprise aussi de constater que le SAP, compétent pour la sécurité intérieure de la Suisse, avait pris l'initiative d'envoyer des agents à Alger au motif qu'ils entretenaient des relations avec les services algériens. Pour la DélCdG, il aurait été du ressort du SRS, compétent pour la sécurité extérieure, d'être présent sur place. D'autres problèmes sont nés du fait que la PJJ avait ouvert une enquête préliminaire avant même la libération des otages. Cette enquête a créé un certain nombre d'interférences avec les activités du DFAE sur le terrain.

La DélCdG se plaît à relever que, grâce à la collaboration avec l'Allemagne, les otages ont pu être ramenés sains et saufs en Suisse. S'agissant des coûts, la délégation a été informée qu'environ 4,5 millions de francs ont été versés à l'Allemagne au titre de la participation aux frais engendrés, selon une clef de répartition proportionnelle au nombre de ressortissants suisses; les autres charges se sont élevées à 1,5 million de francs. Cette information a été confirmée par le chef du DFF lors de l'examen du compte d'Etat 2003 au Conseil des Etats<sup>71</sup>. Selon les informations concordantes données à la DélCdG par le DFAE, le DFJP et le DDPS, la Suisse n'aurait payé aucune rançon aux ravisseurs.

Si, dans le cas présent, la crise a connu un dénouement heureux, la délégation est d'avis que les responsabilités et les procédures lors de prises d'otages de Suisses à l'étranger doivent être clarifiées entre le DFAE, le DFJP et le DDPS. En effet, on ne peut pas exclure que d'autres enlèvements de ce type se répètent dans le futur, que ce soit pour des motifs politiques, terroristes ou crapuleux.

Plus généralement, la DélCdG estime qu'il faudrait que le DFAE soit doté à l'avenir de moyens financiers rapidement mobilisables en pareils cas. En effet, de telles situations appellent souvent des activités sur le terrain qui, vu leurs caractéristiques d'urgence et de discrétion, ne permettent pas l'application des procédures classiques d'encadrement de la dépense publique.

### **10.3.7 Contrôles de sécurité relatifs à des personnes et droit d'accès au dossier d'une procédure pénale close**

A la fin 2002, la DélCdG a reçu copie d'une décision d'un tribunal cantonal rejetant une demande d'accès à un dossier présentée par le service du DDPS chargé des contrôles de sécurité relatifs aux personnes. Cette demande avait été présentée dans le cadre d'un contrôle de sécurité tel qu'il est habituellement effectué lorsqu'un service de la Confédération envisage d'engager un candidat à un poste impliquant la participation à des projets classifiés dans les domaines de la sécurité extérieure et intérieure, et dont la fonction future remplit les critères de l'art. 19 LMSI.

<sup>71</sup> BO 2004 E 245.

Malgré plusieurs préavis négatifs du tribunal cantonal invoquant l'insuffisance des bases légales, le service spécialisé du DDPS et le SAP, également concerné par ce contrôle de sécurité, ont tenté à plusieurs reprises d'avoir accès aux pièces d'une procédure pénale close. Le tribunal a rejeté la demande excipant du fait que la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure précise que les services chargés des contrôles de sécurité ont seulement un droit d'accès aux procédures pénales en cours (art. 20, al. 2, let. d, LMSI).

Les attendus de la décision permettaient de déduire que le service spécialisé chargé des contrôles de sécurité avait déjà obtenu par le passé de tels droits d'accès dans d'autres cas. Le fait que les bases légales pour une telle pratique aient été remises en cause par un tribunal cantonal a amené la DélCdG à se pencher sur ce sujet au cours de l'exercice 2004. Elle a mené des investigations auprès du service spécialisé du DDPS, de Fedpol et du tribunal cantonal.

La DélCdG a constaté que la section 4 de la LMSI règle les contrôles de sécurité relatifs à des personnes. En outre, l'art. 21, al. 1, LMSI et l'art. 2 de l'ordonnance sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure<sup>72</sup> constituent une base légale pour la collaboration entre le SAP et le service spécialisé du DDPS dans le domaine des contrôles de sécurité relatifs à des personnes.

Selon les indications fournies par Fedpol, le SAP, lorsqu'il est chargé par le service spécialisé de se procurer des informations pour un contrôle de sécurité, appuie ses recherches sur l'art. 20, al. 2, let. a et d, LMSI et sur l'art. 17, al. 2, de l'ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes<sup>73</sup>. Il se renseigne aussi bien sur des procédures pénales en cours que sur des procédures pénales closes. Selon Fedpol, la personne faisant l'objet d'un tel contrôle doit expressément donner son accord.

La DélCdG peut se ranger à l'avis de Fedpol dans la mesure où, selon l'art. 19, al. 3, LMSI, la personne assujettie au contrôle doit consentir à l'exécution de celui-ci. Toutefois, l'art. 20, al. 2, let. d, LMSI et l'art. 15, al. 1, let. a, OCSP, limitent la demande de renseignements auprès des organes de poursuite pénale compétents aux procédures pénales en cours. La DélCdG a d'ailleurs constaté que les explications figurant sur le formulaire d'autorisation officiel indiquent que les demandes de renseignements se limitent aux registres du DFJP ainsi qu'au registre des demandes relatives aux procédures en cours.

Dans le cas d'espèce, l'autorisation donnée par la personne assujettie au contrôle ne s'étendait pas à l'obtention de renseignements sur une procédure pénale close.

Les documents portant sur les travaux préparatoires relatifs à l'art. 20 LMSI ont permis de constater que la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats, sur proposition du DFJP, avait été à l'origine de la reprise de cette disposition dans le projet de loi de l'époque. Le but de celle-ci était de permettre au service chargé d'effectuer les contrôles de sécurité de pouvoir obtenir des renseignements sur des procédures pénales en cours. L'accès à des renseignements sur des procédures qui ne sont pas closes est particulièrement délicat eu égard à la présomption d'innocence et aux droits des parties. C'est pour cette raison que cette base légale explicite a été

<sup>72</sup> Ordonnance du 27.6.2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (OMSI; RS 120.2).

<sup>73</sup> Ordonnance du 19.12.2001 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP; RS 120.4).

créée dans le contexte particulier des contrôles de sécurité relatifs à des personnes. Les documents sur les travaux préparatoires n'indiquent cependant pas que la commission ait eu, dans ce contexte, l'intention de délimiter explicitement les procédures pénales en cours des procédures pénales closes afin d'interdire la communication d'informations portant sur les procédures closes.

La DélCdG est d'avis qu'il peut être judicieux que le service qui effectue un contrôle de sécurité puisse obtenir des renseignements sur des procédures pénales closes, cela au moins jusqu'au moment de la radiation de l'inscription correspondante du casier judiciaire.

La DélCdG est parvenue à la conclusion que la personne qui doit faire l'objet d'un contrôle de sécurité doit expressément permettre aux services concernés de se renseigner sur les procédures pénales closes avant que le service spécialisé du DDPS et le SAP soient habilités à demander les informations correspondantes. Le formulaire en question doit être adapté en conséquence. De plus, la DélCdG est d'avis qu'il faudrait profiter de la prochaine révision de la LMSI pour ajouter la référence explicite aux procédures pénales closes à l'art. 20, al. 2, let. d, LMSI. La DélCdG a porté ses conclusions à la connaissance des chefs du DDPS et du DFJP ainsi qu'au tribunal cantonal concerné.

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

Durant l'année sous revue, la DélCdG a traité l'avis du Conseil fédéral du 19 décembre 2003<sup>74</sup> portant sur le rapport de la DélCdG du 18 août 2003 consacré aux relations des services de renseignement suisses avec le régime d'apartheid d'Afrique du Sud<sup>75</sup>.

Dans son avis, le Conseil fédéral a remercié la DélCdG pour son analyse approfondie et pour les réponses que la DélCdG a apportées. Le Conseil fédéral partage l'avis de la délégation selon lequel ce chapitre de l'histoire suisse peut être considéré comme clos, sous réserve de faits nouveaux importants.

A partir du cas particulier, la DélCdG avait proposé dans son rapport plusieurs recommandations appelant le Conseil fédéral à améliorer sa conduite sur les services de renseignement. Le Conseil fédéral a réservé un bon accueil aux propositions de la DélCdG, dont certaines ont déjà été mises en œuvre en 2004. D'autres recommandations sont encore en cours d'examen.

La DélCdG demandait notamment à ce que le Conseil fédéral analyse la relation entre les coûts et l'utilité des activités de renseignement ainsi que la plus-value qui en résulte. Dans son avis, le Conseil fédéral a indiqué qu'il était prêt à mettre en œuvre cette proposition et que des efforts avaient déjà été entrepris, notamment au SRS, pour institutionnaliser un contrôle de qualité. Le Conseil fédéral a aussi indiqué que l'optimisation des prestations fournies par le SRS est une tâche qui doit être développée dans le cadre de la gestion d'entreprise, notamment avec l'introduction du compte coûts/prestations dans le cadre du nouveau modèle comptable de la

<sup>74</sup> Avis du Conseil fédéral, du 19.12.2003 (FF **2004** 2903).

<sup>75</sup> Voir le rapport de la DélCdG sur l'examen des contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid, du 18.8.2003 (FF **2004** 2101).

Confédération. Il reste qu'une évaluation coûts/bénéfices des activités de renseignement reste difficile car l'avantage d'un renseignement précis est parfois difficile à mesurer sur le court terme.

S'agissant de la recommandation de la DélCdG relative au maintien du secret, le Conseil fédéral a admis qu'il existait dans ce domaine diverses réglementations et qu'une uniformisation devrait être entreprise. Cette uniformisation doit également porter sur une définition identique, entre le SAP et le SRS, de la protection des sources. Le 26 octobre 2004, la Délégation du Conseil fédéral a adopté une organisation de projet interdépartementale chargée de créer des instructions uniformes dans le domaine du traitement des informations classifiées.

Dans son rapport, la DélCdG avait aussi demandé à ce que les dispositions de la loi sur l'archivage soient appliquées au SRS. Cette demande a été concrétisée par le Conseil fédéral lors la révision totale de l'ordonnance sur les services de renseignement au DDPS<sup>76</sup>. En effet, l'art. 12 Orens, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, prévoit que les services de renseignement du DDPS sont soumis à la législation sur l'archivage, à l'exception des documents classifiés émanant des relations directes avec des services étrangers et des documents issus d'opérations. Ces types de documents sont conservés par les services de renseignement d'entente avec les Archives fédérales. Cette disposition de l'Orens est largement identique à celle qui existe pour le SAP<sup>77</sup>. Elle permet de satisfaire aux exigences de la DélCdG et à celles de la protection des sources telle qu'elle est prévue par l'art. 99, al. 4, de la loi sur l'armée et l'administration militaire<sup>78</sup>, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2004<sup>79</sup>.

Finalement, la DélCdG demandait une réglementation uniforme pour tous les services de la Confédération des règles et procédures de gestion des sources.

Dans sa prise de position, le Conseil fédéral a estimé qu'une réglementation standard au niveau politique n'était pas opportune et que ces questions devaient être laissées à l'appréciation des responsables opérationnels. Le Conseil fédéral a rappelé également que les services actifs à l'étranger avaient des bases légales et des contraintes techniques différentes de celles des services actifs en Suisse. Les recherches d'informations sur le sol national se déroulent toujours en fonction du cadre juridique propre à la Suisse ou selon les règles de la coopération avec des services partenaires étrangers approuvées sur la base de la LMSI. Les investigations à l'étranger sont régies par la LAAM, mais peuvent aussi, dans les cas de nécessité, s'effectuer en dehors du domaine d'application du droit suisse. Par conséquent, l'acquisition et la gestion des sources doivent rester adaptées aux particularités de chaque situation et de chaque service. Pour le Conseil fédéral, chaque cas de mise en service d'une source potentielle doit être jugé individuellement sur la base de son éventuelle utilité, des coûts engendrés et des risques encourus. L'élaboration de directives générales s'avère, dès lors, difficilement réalisable. La DélCdG s'est ralliée au point de vue du Conseil fédéral sur cette question.

<sup>76</sup> Ordonnance du 26.9.2003 sur l'organisation des services de renseignements au sein du DDPS (Ordonnance sur les services de renseignements au DDPS, Orens; RS **510.291**).

<sup>77</sup> Voir l'art. 21 de l'ordonnance du 27.6.2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (OMSI; RS **120.2**) et l'art. 20 de l'ordonnance du 30.11.2001 sur le système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat (Ordonnance ISIS; RS **120.3**).

<sup>78</sup> Loi fédérale du 3.2.1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS **510.10**).

<sup>79</sup> RO **2003** 3957; FF **2002** 816.

S'agissant du reste des recommandations, la DélCdG continuera à suivre leur mise en œuvre dans le cadre de la surveillance ordinaire des services de renseignement.

Pour la DélCdG, la partie spécifique de son enquête consacrée à l'Afrique du Sud peut être considérée comme terminée, d'autant plus que le Conseil national a rejeté, le 16 juin 2004, une initiative parlementaire visant à instituer une CEP chargée d'examiner les relations entre services de renseignement suisses et services secrets sud-africains<sup>80</sup>. Au vu des conclusions du rapport de la DélCdG, la majorité du Conseil national a estimé en effet qu'un nouvel examen des événements par une CEP n'apporterait rien de plus et qu'il était donc inutile d'y procéder.

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

La DélCdG a publié, le 10 novembre 2003, un rapport détaillé sur le système d'interception des communications par satellite du DDPS (projet «Onyx»)<sup>81</sup>. Ce rapport contenait plusieurs recommandations sur lesquelles le Conseil fédéral a pris position le 24 mars 2004<sup>82</sup>.

Le Conseil fédéral a réservé un très bon accueil aux propositions de la DélCdG, dont certaines ont déjà été mises en œuvre en 2004. D'autres recommandations sont encore en cours d'examen.

La DélCdG avait recommandé notamment de vérifier si la législation suisse sur les interceptions de communications à l'étranger était conforme à la Convention européenne des droits de l'homme<sup>83</sup>.

Il ressort d'un avis de droit de l'OFJ, en date du 31 août 2004, que les interceptions de communications à l'étranger réalisées à des fins de renseignement sont en principe compatibles avec la CEDH. Selon l'OFJ, certaines dispositions légales doivent toutefois être précisées pour répondre aux exigences de la convention. Cela concerne trois domaines: les conditions à remplir pour ordonner la réalisation d'interceptions de communications sur mandat du SRS, la désignation des autorités habilitées à donner des mandats d'interceptions et l'absence de notification *a posteriori* aux personnes concernées des mesures de surveillance dont ils ont fait l'objet.

Les conclusions de l'OFJ correspondent largement à d'autres exigences formulées par la DélCdG dans son rapport. On se souviendra que la DélCdG avait demandé à ce que les interceptions de communications soient réglées de manière plus détaillée et plus précise au niveau de la loi au sens formel, et non pas seulement au niveau des ordonnances comme c'est le cas aujourd'hui. En effet, la constitution fédérale exige que toute restriction grave à un droit fondamental, en l'occurrence le respect de la sphère privé, soit prévue au moins par une loi au sens formel (art. 36 Cst.).

<sup>80</sup> BO 2004 N 1110.

<sup>81</sup> Rapport de la DélCdG sur le système d'interception des communications par satellites du DDPS (projet «Onyx»), du 10.11.2003 (FF 2004 1377).

<sup>82</sup> Avis du Conseil fédéral du 24.3.2004 (FF 2004 2913).

<sup>83</sup> Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4.11.1950 (Convention européenne des droits de l'homme, CEDH; RS 0.101).

Dans sa prise de position, le Conseil fédéral a indiqué qu'il était prêt à créer ou à compléter les bases juridiques pertinentes dans le cadre de la révision de la LMSI. Cette seconde révision est prévue pour 2005.

S'agissant des autres recommandations (analyse des risques technologiques et financiers du projet Onyx, élaboration d'une politique d'information active sur les activités en relation avec Onyx, stratégie des services de renseignement en matière de collecte des informations), le Conseil fédéral a donné différents mandats dont la réalisation sera examinée par la DélCdG dans le courant de l'année 2005.

Durant l'exercice sous revue, la DélCdG a été renseignée pour la première fois sur les activités de l'Autorité de contrôle indépendante (ACI). Cet organe, créé conformément à l'art. 15 de l'ordonnance sur la conduite de la guerre électronique<sup>84</sup>, a pour mandat de vérifier la légalité et la proportionnalité des mandats d'exploration radio. Les membres de l'ACI ont été nommés le 16 décembre 2003 par la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité. L'ACI est composée d'un sous-directeur de l'OFJ (président), du directeur suppléant de la Direction de la politique de sécurité du DDPS ainsi que du directeur suppléant de l'Office fédéral de la communication (OFCOM). L'ACI a débuté son activité de contrôle en mars 2004 et a établi un premier rapport en juin 2004 qui contient une appréciation de la légalité et de la proportionnalité des activités d'exploration électronique. Dans ce rapport, qu'elle a communiqué à la DélCdG, l'ACI a relevé qu'elle n'avait constaté aucune irrégularité grave nécessitant une intervention de sa part. Dans certains cas, l'ACI a pris influence sur les services autorisés à donner des mandats d'exploration pour les inviter à redéfinir ou à renoncer à certains mandats jugés peu pertinents. Le 6 septembre 2004, la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité a publié un communiqué de presse sur les six premiers mois d'activités de l'ACI.

La DélCdG estime que l'ACI permet d'encadrer de manière pertinente les activités d'Onyx et de limiter les risques d'abus. Ce système de contrôle représente un instrument sur lequel la DélCdG pourra s'appuyer utilement à l'avenir dans l'exercice de son mandat de haute surveillance sur Onyx.

Durant l'année, la DélCdG a également reçu en Suisse la Commission G-10 du *Bundestag* allemand. Cette commission a pour mandat de contrôler les écoutes téléphoniques effectuées par les services de renseignement, civils et militaires. Elle est composée de quatre membres et de quatre suppléants élus par l'organe de contrôle du Parlement sur proposition des groupes politiques et après consultation du Gouvernement. Chaque mois, les ministres de l'intérieur et de la défense sont tenus d'informer la commission des mesures de restriction envisagées et ce avant leur mise en œuvre; la commission décide de leur nécessité et de leur recevabilité. Si la commission déclare qu'une mesure n'est ni nécessaire ni recevable, celle-ci doit être révoquée sans délai. La commission se substitue dans ce cas au contrôle judiciaire, tout recours étant exclu. La DélCdG a estimé que le modèle allemand est digne d'intérêt et qu'il pourra servir de référence dans l'optique de la réintroduction prévue de contrôles téléphoniques préventifs dans le cadre de la révision de la LMSI.

La DélCdG continuera à suivre le dossier Onyx durant l'année 2005. Dans ce contexte, elle a l'intention de mettre l'accent sur la qualité des informations recueillies par Onyx et sur leur utilité compte tenu des priorités fixées par les autorités

<sup>84</sup> Ordonnance du 15.10.2003 sur la conduite de la guerre électronique (OCGE; RS 510.292).

politiques responsables en matière de renseignement. En collaboration avec la DélFin, la DélCdG veillera également à ce que la gestion financière du projet, qui avait donné lieu à des critiques<sup>85</sup>, soit améliorée.

### **10.3.10                    Contacts des services de renseignement avec l'étranger**

Comme les années dernières, la DélCdG a examiné les contacts entretenus par les services de renseignement du DDPS et du DFJP avec des services de renseignement étrangers. De manière générale, la coopération entre services de renseignement concerne l'échange d'informations et l'organisation d'opérations conjointes. Cet échange fonctionne en grande partie sur le principe du donnant-donnant («do ut des») selon lequel un service ne donne une information que s'il en reçoit une autre en retour. Ces contacts entre services de renseignement doivent être distingués des contacts que la PJF entretient avec des polices judiciaires étrangères dans le cadre d'enquêtes ouvertes par le Ministère public de la Confédération.

Au DDPS, le SRS est responsable de l'ensemble des relations des services de renseignement avec des partenaires étrangers. Cette compétence se fonde sur l'Orens. L'art. 7, al. 1, Orens dispose que l'entretien de contacts réguliers avec les services de renseignement étrangers est soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

Dans la pratique, le SRS présente chaque année au chef du DDPS l'ensemble des pays et services avec lesquels le SRS collabore de manière régulière. Par contacts réguliers, il faut entendre des échanges planifiés et continus d'informations à tous les niveaux hiérarchiques. Le chef du SRS informe également le chef du DDPS sur les contacts sporadiques ayant lieu avec d'autres pays au niveau des collaborateurs spécialisés. La liste des contacts réguliers et sporadiques du SRS est ensuite communiquée au Conseil fédéral ainsi qu'à la DélCdG.

Actuellement, le SRS entretient des contacts réguliers avec bon nombre de partenaires qui couvrent les secteurs d'intérêts géographiques et thématiques du SRS. La DélCdG a procédé avec le directeur du SRS à un examen précis des critères avec lesquels ces pays avaient été sélectionnés et n'a trouvé aucune remarque particulière à formuler. La délégation a pu se convaincre que les contacts du SRS avec l'étranger répondaient aux normes légales. De manière générale, la DélCdG constate que le contenu et l'intensité des échanges d'informations peuvent varier suivant les pays pour des raisons politiques, techniques ou en fonction des relations personnelles entre ceux qui y prennent part.

Dans le domaine de la sûreté intérieure, au DFJP, il appartient au SAP de gérer les contacts avec les services de renseignement et de sécurité à l'étranger. Ces contacts ont lieu sur une base bilatérale ou multilatérale et sont soumis à l'approbation préalable du Conseil fédéral, en vertu de l'art. 26, al. 2, LMSI et de l'art. 6, al. 1, OMSI. Le SAP entretient aussi des rapports en Suisse avec les services étrangers qui ont des représentations ou qui sont représentés en Suisse.

<sup>85</sup> Voir le rapport de la DélFin concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2003, du 24.2.2004 (FF **2004** 2460). Voir aussi le rapport 2003 sur l'activité du Contrôle fédéral des finances, destiné à la DélFin des Chambres fédérales et au Conseil fédéral, du 12.3.2004 (FF **2004** 3390).

Aujourd'hui, le SAP coopère avec une soixantaine de services. La liste des contacts, classée secrète, est présentée chaque année à la DélCdG. Le SAP est aussi représenté au sein de plusieurs structures multilatérales en Europe, comme le «Club de Berne» qui réunit, deux à trois fois par an, 19 chefs des services de renseignement et de sécurité de 17 pays. Il s'agit d'une alliance informelle qui a pour but la collaboration internationale dans les domaines du contre-terrorisme, du contre-espionnage, de la lutte contre l'extrémisme violent ainsi que la lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive. La Suisse est également membre à part entière, avec le SAP, du «Groupe antiterroriste» (GAT, *Counter terrorist Group*), qui est composé des directeurs des services intérieurs de sécurité et de renseignement de l'UE, de la Norvège et de la Suisse. La Suisse est également présente au sein de la «Middle European Conference» qui réunit, depuis 1994, les chefs des services de renseignement et de sécurité de l'Europe Centrale et Orientale.

Les contacts avec l'étranger ont lieu à travers un bureau des liaisons directement subordonné au chef du SAP. Ce dernier a édicté, en décembre 2003, des directives concernant les relations avec les organes étrangers chargés de la protection de l'Etat. Ces directives fixent les principes ainsi que les limites de l'échange d'informations.

Durant l'exercice en cours, la DélCdG a procédé à une visite impromptue auprès du bureau des liaisons du SAP afin de se rendre compte comment le service gérait ses contacts et de procéder à quelques sondages. La DélCdG voulait également examiner les procédures d'archivage et de destruction des documents émanant d'autorités étrangères.

Lors de cette visite, la DélCdG a examiné les échanges d'informations entre le SAP et l'étranger pour la période comprise entre 1996 et 2004. Sur la base des contrôles ponctuels qu'elle a fait et qui portaient sur sept pays et trois organisations, la DélCdG a constaté avec satisfaction que le travail du SAP correspondait aux bases légales et aux directives en vigueur. La délégation a constaté qu'une partie des relations actuelles ont été engagées avant l'entrée en vigueur de la LMSI en 1998, soit à une période pour laquelle une approbation du Conseil fédéral n'était pas exigée. Certains de ces contacts ont été initialisés avec l'accord des anciens chefs de département ou des services eux-mêmes, ce qui était parfaitement légal. La délégation a également relevé que les archives du bureau des liaisons étaient détruites après cinq ans sans faire l'objet d'un procès-verbal de destruction.

S'inspirant de la procédure adoptée pour les contacts du SRS, la DélCdG a demandé au chef du DFJP qu'il soumette chaque année au Conseil fédéral l'ensemble des liaisons que le SAP entretient avec l'étranger. Cette information doit permettre au Conseil fédéral de procéder à une appréciation politique d'ensemble des pays et des services avec lesquels le SAP travaille. La DélCdG a également demandé que les documents détruits fassent l'objet d'un procès-verbal détaillé avec indication des noms et des liaisons concernées. Cette liste doit permettre, si nécessaire, de reconstituer les contacts que le SAP a eu par le passé. Il s'agit d'éviter en particulier que ne se posent des problèmes identiques à ceux que la délégation avait critiqué dans ses rapports du 12 novembre 1999<sup>86</sup> et du 18 août 2003<sup>87</sup> sur les contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud. En effet, dans ce cas, de très nom-

<sup>86</sup> Voir le rapport de la DélCdG sur le rôle des services de renseignement suisses dans le cadre des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud, du 12.11.1999 (FF 2000 505).

<sup>87</sup> Voir le rapport de la DélCdG sur l'examen des contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid, du 18.8.2003 (FF 2004 2101).

breux documents avaient disparus sans laisser de traces, ce qui avait compliqué le travail d'examen de cette période, tant par la DélCdG que par le DDPS.

Le chef du DFJP a informé la DélCdG qu'il était d'accord de donner suite à ces deux recommandations afin de permettre aux instances politiques d'exercer efficacement leur rôle de contrôle. Pour ce faire, le chef du DFJP a édicté une directive<sup>88</sup> dans laquelle il s'engage à informer régulièrement le Conseil fédéral de l'ensemble des contacts du SAP. En outre, le chef du DFJP a donné l'ordre au SAP d'établir dès 2005 une liste globale des documents remis pour destruction, avec indication des noms et des liaisons concernés.

La délégation a pris acte des décisions du chef du DFJP et s'attachera à apprécier les conditions et les effets de leur mise en œuvre.

Plus généralement, la DélCdG a rappelé la nécessité de coordonner plus étroitement les contacts du SRS et du SAP avec leurs partenaires étrangers. Il s'agit d'éliminer certaines redondances et d'éviter que les services étrangers offrent la même information au SRS et au SAP pour obtenir en échange une information exclusive de chacun des deux services.

### **10.3.11                   Autres thèmes relevant du secteur d'examen de la DélCdG**

Durant l'année sous revue, la DélCdG a eu différents entretiens avec le chef du DDPS, par ailleurs président de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité, avec le président de l'Organe de direction pour la sécurité ainsi qu'avec le Coordinateur des renseignements. Lors de ces rencontres, il a été question notamment du programme de travail de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité, du bilan tiré du sommet du G-8 à Evian sous l'angle de la sécurité et des structures de conduite, du système d'information Schengen et de la pratique en matière d'octroi de visas, du terrorisme islamiste et de la lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive.

La DélCdG a également eu plusieurs discussions avec le chef du DFJP concernant différents problèmes relevant de la sécurité intérieure. Il y a été notamment question du système d'information Schengen, de la situation en Suisse en matière de terrorisme et de criminalité organisée, du projet USIS de redéfinition des tâches entre la Confédération et les cantons en matière de sécurité intérieure, des contrôles téléphoniques à titre préventif et des travaux de révision de la LMSI. Parmi les autres sujets abordés, on citera aussi l'accroissement de la violence constatée dans les milieux d'extrême droite et d'extrême gauche et les problèmes posés par le trafic d'êtres humains.

La DélCdG a également été informée régulièrement par le Procureur général de la Confédération et par les responsables de la PJF des enquêtes en cours (voir ch. 10.3.4). Elle a aussi eu un échange de vues avec la Commission consultative en matière de sûreté intérieure instituée par l'art. 9 LMSI. Cette commission a pour

<sup>88</sup> Voir la directive du chef du DFJP du 26.8.2004 intitulée «Weisung über die Berichterstattung betreffend die Tätigkeiten zur Wahrung der inneren Sicherheit gemäss Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21.3.1997 (BWIS)» [existe uniquement en allemand].

mandat de conseiller le DFJP dans les questions de maintien de la sûreté intérieure. Elle procède à des appréciations périodiques de la situation. Elle est composée de représentants des départements concernés et des cantons ainsi que de personnalités extérieures.

Parmi les autres sujets examinés par la DélCdG, il est utile de relever les sujets suivants:

- la collaboration du Ministère public de la Confédération avec Fedpol et le SRS;
- la présentation de la situation actuelle en matière de lutte contre le terrorisme islamiste;
- l'évaluation par le DFAE (Centre de politique de sécurité internationale), le DFE (Seco) et le DFJP (SAP) de la situation en matière de lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive;
- les conditions et règles d'engagement de policiers et de militaires suisses comme accompagnants armés à bord d'avions de ligne suisses (opération TIGER) et en tant que personnel de contrôle au sol non armé dans des aéroports en Suisse et à l'étranger (opération FOX);
- le concept de protection des infrastructures névralgiques de la sécurité nationale;
- l'état des travaux concernant les deux volets de révision de la LMSI (1<sup>er</sup> volet: lutte contre le racisme, l'hooliganisme et la propagande incitant à la violence; 2<sup>e</sup> volet: mesures relatives à l'extrémisme et au terrorisme);
- les principes, les concepts et les stratégies du SAP et du SRS en matière d'analyses;
- 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);
- le projet du DDPS visant à la création de formations de grenadiers et de reconnaissance d'armée (FGB) pour la conduite d'opérations spéciales (protection de personnes et de biens à l'étranger, sauvetage et évacuations de militaires ou de civils, etc.) et sa compatibilité avec le droit suisse et international;
- les effets de la subordination directe du SRS au chef du DDPS (selon l'art. 99, al. 5, LAAM, en vigueur depuis le 1.1.2004);
- les mesures d'appui électronique pour les opérations de maintien de la paix à l'étranger;
- l'engagement d'organisations privées chargées de la protection de personnes et d'objets suisses dans des zones de conflits;
- les implications pour l'archivage et la protection des données de la nouvelle Orens;
- les procédures ayant entouré l'arrestation en Suisse d'un présumé terroriste islamiste impliqué dans la préparation d'un attentat à la bombe en Espagne.

La DélCdG a également traité les rapports suivants:

- le rapport du Conseil fédéral sur l'extrémisme<sup>89</sup>;
- le rapport annuel du Ministère public de la Confédération à la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral;
- le rapport annuel et les rapports d'inspection de l'Inspectorat du secrétariat général du DFJP en application de l'art. 26, al. 1, LMSI;
- le rapport annuel de Fedpol sur la sécurité intérieure de la Suisse;
- le rapport de l'Inspectorat des finances du DDPS sur la révision financière 2002 et 2003 du SRS;
- le rapport du DFJP et de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police sur la criminalité des étrangers;
- le rapport du DFJP sur la migration illégale en Suisse;
- différents rapports d'analyse de l'Organe de direction pour la sécurité consacrés au sommet du G-8 à Evian, au hooliganisme, au terrorisme islamiste, à la criminalité organisée originaire des pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI) et aux entreprises actives dans le domaine militaire (*private military corporations*), que ce soit en matière d'appui (*military support*), de conseil (*military consultants*) ou pour l'engagement d'unités de combat privées (*military provider*);
- différents rapports d'analyse du SAP sur le sommet du G-8 ainsi que sur d'autres sujets (extrémisme de gauche, criminalité en réseau de l'Afrique de l'Ouest, criminalité organisée de souche albanaise, blanchiment d'argent, terrorisme islamiste);
- un avis de droit de l'OFJ sur l'échange d'informations entre le Ministère public de la Confédération et le SAP;
- un avis de droit de l'OFJ sur la compatibilité avec la CEDH de la législation suisse réglant les interceptions de communications à l'étranger réalisées à des fins de renseignement (voir ch. 10.3.9).

Hormis la visite inopinée effectuée au SAP dont il a déjà été question au ch. 10.3.10, la DélCdG a visité le Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet de Fedpol ainsi que les infrastructures de conduite du DFJP en situation de crise.

La diversité des thèmes traités par la DélCdG montre que la ligne de séparation traditionnelle entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure est de plus en plus difficile à tracer. La sécurité intérieure renvoie au maintien de l'ordre et de la tranquillité sur le territoire de la Confédération, qui est le domaine du DFJP en collaboration avec les cantons, et à l'existence d'un domaine extérieur qui relève du DDPS et du DFAE. Du fait de l'existence de menaces transnationales (terrorisme, flux migratoires, prolifération, etc.), cette séparation devient de plus en plus théorique; elle est rendue encore plus malaisée par l'enchevêtrement des compétences entre les différentes autorités fédérales d'une part, et entre la Confédération et les cantons d'autre part.

<sup>89</sup> Rapport du Conseil fédéral sur l'extrémisme (donnant suite au postulat 02.3059 du 14.3.2002 du groupe démocrate-chrétien), du 25.8.2004 (FF 2004 4693).

Pour la DélCdG, il faudra réfléchir à terme si la stricte séparation des activités de sécurité, notamment au niveau des structures du DDPS et du DFJP, répond encore aux nécessités actuelles et à l'évolution de la menace. De l'avis de la DélCdG, une réflexion d'ensemble doit être conduite sur ces questions.

## **11 Transports**

### **11.1 Sécurité dans l'aviation civile**

Suite à une série d'accidents d'aviation graves ayant impliqué des compagnies suisses (à Nassenwil, Bassersdorf et Überlingen), le chef du DETEC a chargé, en septembre 2002, l'institut néerlandais de l'aviation et de l'espace NLR d'examiner l'opportunité des normes, des institutions, des organisations et des systèmes de gestion importants pour la sécurité de l'aviation civile suisse. Le rapport final de l'institut NLR, daté du 30 juin 2003, comporte plusieurs recommandations visant à améliorer les processus essentiels à la sécurité au sein du DETEC, de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), du Bureau d'enquêtes sur les accidents d'aviation (BEAA), de la Commission fédérale sur les accidents d'aviation (CFAA) et de la société Skyguide SA, détenue majoritairement par la Confédération.

Le rapport de l'institut néerlandais a révélé que, tant au niveau des organes de l'État qu'à celui des acteurs du secteur privé, la gestion de la sécurité en Suisse n'était pas adaptée aux évolutions récentes. La surveillance ponctuelle exercée aujourd'hui doit faire place à une culture et une gestion globale de la sécurité. C'est pourquoi le rapport recommande en conclusion d'établir et de mettre en œuvre un plan d'action national visant à renforcer la sécurité dans l'aviation civile.

En août 2003, le DETEC a arrêté, parmi d'autres mesures, un plan d'action dont la réalisation a été confiée à un délégué à la sécurité de l'aviation civile (délégué à la sécurité). Depuis le début des travaux, la sous-commission compétente de la CdG-E accompagne la mise en œuvre de ce plan dans le cadre de sa mission de haute surveillance parlementaire<sup>90</sup>. A cet effet, elle rencontre régulièrement les différents acteurs concernés – notamment le délégué à la sécurité – et s'informe de l'état des travaux ainsi que des éventuels problèmes rencontrés.

Le 12 février 2004, à l'occasion d'un entretien avec le délégué à la sécurité et le préposé à la sécurité aérienne auprès du secrétariat général du DETEC, la sous-commission a pu constater que certaines mesures destinées à renforcer la sécurité aérienne avaient été mises en œuvre et que Skyguide SA s'était saisie des tâches précises prévues par le plan d'action dès l'automne 2003 déjà. Un problème majeur réside toutefois dans l'insuffisance, tant qualitative que quantitative, des capacités de Skyguide SA. Le processus complexe de réorganisation de l'OFAC ainsi que l'intensification de ses activités de surveillance avaient déjà été engagés au moment de l'entretien. Par ailleurs, grâce à la modification d'une ordonnance, il est possible pour le BEAA – depuis début décembre 2003 – de publier ses rapports d'enquête plus rapidement. La compagnie aérienne Swiss a, quant à elle, élargi et précisé sa politique de sécurité conformément aux objectifs fixés par le plan d'action. La sous-commission a particulièrement salué la création du poste de préposé à la sécurité

<sup>90</sup> Voir le rapport annuel 2003/2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF 2004 1599).

aérienne, qui permet au DETEC de renforcer ses compétences techniques pour sa mission de surveillance de l'aviation civile.

Les mesures mises en œuvre ne constituaient toutefois qu'une première étape; elles concernaient surtout des aspects formels ou d'organisation. Une analyse approfondie du deuxième rapport sur la mise en œuvre du plan d'action et les entretiens du 12 mai 2004 ont montré que, à quelques exceptions près, la phase conceptuelle a pu être achevée avec succès. Les améliorations concrètes relatives à la sécurité «sur le terrain» n'avaient alors pas encore été entamées et elles se poursuivent aujourd'hui. D'une part, une véritable culture de la sécurité ne se met pas en place du jour au lendemain. D'autre part, le renforcement de la sécurité aérienne nécessite d'importantes modifications du droit de l'aviation. Toutes les personnes concernées devront encore consentir des efforts importants pour atteindre les objectifs définis par le plan d'action.

Pour la CdG-E, le défi majeur à relever consistait à assurer les ressources requises pour la mise en œuvre du plan d'action, en particulier les moyens supplémentaires nécessaires à l'OFAC. Elle a donc invité le Conseil fédéral et les CdF à dégager les ressources nécessaires à une amélioration de la sécurité du trafic aérien, afin que l'aviation civile suisse puisse à nouveau se distinguer à l'échelon international par des normes de sécurité exemplaires. Lors de la session d'été 2004, le Parlement a répondu favorablement à la requête du Conseil fédéral et débloqué les moyens correspondants pour 60 postes supplémentaires à l'OFAC.

La CdG-E a également défini une priorité supplémentaire en exigeant qu'une attention particulière soit accordée à la conduite centralisée du projet «*Safety first*» (SAFIR). Le chef du DETEC avait uniquement chargé le délégué à la sécurité de l'aviation civile d'élaborer le plan d'action SAFIR et de mener le projet jusqu'au terme de la phase de conception. Depuis mai 2004, les projets partiels et la mise en œuvre du projet SAFIR sont du ressort des structures ordinaires du département. La CdG-E est d'avis qu'il est indispensable de dégager suffisamment de ressources en faveur du projet SAFIR afin de garantir la mise en place d'une culture de la sécurité à tous les échelons.

Des éléments importants pour une nouvelle culture de la sécurité ont notamment été mis en place par Skyguide SA. A l'occasion d'une visite du centre des opérations de Skyguide SA à Zurich, la sous-commission s'est non seulement renseignée sur les leçons tirées de l'accident d'avion d'Überlingen et sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de SAFIR, mais elle s'est encore penchée sur la stratégie d'entreprise de Skyguide SA dans l'environnement européen et sur le système de gestion de la sécurité. Une visite de la tour et du centre de contrôle régional a permis aux membres de la sous-commission de se rendre compte que les contrôleurs du trafic aérien accomplissent des tâches très exigeantes dans le domaine de la sécurité aérienne.

Pour la CdG-E, la sécurité aérienne constituera un point fort en 2005 également.

## **12 Asile, étrangers et migration**

### **12.1 Mesures de contrainte en matière de droit des étrangers**

Le 23 janvier 2004, dans la perspective de la révision du droit des étrangers et de la loi sur l'asile, les CdG ont décidé de soumettre à un examen approfondi l'efficacité des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Elles ont chargé le CPA d'effectuer, dans le courant de l'année sous revue, une analyse de ce domaine juridiquement et politiquement très controversé.

La sous-commission compétente de la CdG-N a précisé le mandat du CPA le 22 mars 2004. Le 18 août 2004, le CPA a présenté les premiers résultats intermédiaires à la sous-commission. Celle-ci a décidé de transmettre les résultats de l'analyse le plus tôt possible à la commission législative chargée de l'examen préalable de la révision afin qu'elle puisse en tenir compte dans le cadre du processus législatif en cours. La sous-commission attendra le rapport définitif du CPA – il devrait être disponible en février 2005 – pour en tirer des conclusions politiques et, le cas échéant, décider d'approfondir certaines questions particulières.

## **13 Culture**

### **13.1 Musée national suisse**

En 2003, dans le cadre d'un sondage et d'une visite auprès du siège romand du Musée national suisse (MNS) à Prangins, la CdG-N a procédé à différentes investigations<sup>91</sup> Elle a résumé ses constatations et conclusions dans un rapport non publié du 25 août 2003 établi à l'attention du chef du DFI. Celui-ci a donné son avis sur les conclusions de la CdG-N le 26 janvier 2004.

Le chef du DFI a suivi la recommandation de la CdG-N exigeant que la direction du Château de Prangins siège désormais au comité de direction du MNS. Il a de plus assuré que cette représentation se poursuivra après la réorientation du musée national. Le chef du DFI a également indiqué partager l'avis de la commission qui estime que le Château de Prangins doit développer une stratégie. En revanche, il ne partage pas les craintes de la CdG-N et considère que le mandat de collection n'est pas négligé. Il a notamment souligné que les objets sont préservés, restaurés et conservés de façon professionnelle et que les fonds existants sont scientifiquement mis en valeur et que la direction voue tous ses efforts à une présentation qui prenne en compte les attentes et les besoins des visiteurs.

Dans l'ensemble, le chef du DFI a salué le travail que la CdG-N a consacré aux aspects actuels du musée national. Il a indiqué que le DFI était prêt à accompagner et à piloter le processus de mutation entrepris par le MNS afin

- d'assurer le statut et la fonction du Château de Prangins en tant qu'établissement en Suisse romande et de permettre l'élaboration d'une stratégie dans le cadre du groupe MUSÉE SUISSE;

<sup>91</sup> Voir le rapport annuel 2003/2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF 2004 1603).

- de prendre en compte la diversité propre à chaque musée (Château de Prangins, Musée des douanes, Forum d'histoire suisse, Musée des automates à musique, Château de Wildegg, Musée de la Bärengasse, Musée des guildes «zur Meisen»), de préparer les planifications nécessaires et faire en sorte que le centre opérationnel de Zurich assure les prestations qu'on attend de lui;
- de trouver un équilibre entre les collections, les expositions et les autres activités.

La CdG-N a pris connaissance de l'avis du chef du DFI lors de sa séance du 22 juin 2004. Le message relatif à la loi fédérale sur la fondation Musée national suisse<sup>92</sup> étant déjà entre les mains du Parlement, la CdG-N a décidé de renoncer à poursuivre ses investigations. Elle a invité le chef du DFI à suivre les développements dans le domaine du musée national avec l'attention et le sérieux nécessaires. Dans le cadre d'un suivi qu'elle effectuera au cours du second semestre 2006, la CdG-N contrôlera la mise en œuvre de ses recommandations.

## **14 Environnement**

### **14.1 Protection du paysage**

Le 3 septembre 2003, la CdG-N a présenté un rapport sur les effets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)<sup>93</sup> réalisé sur la base d'une évaluation du CPA<sup>94</sup>. Le Conseil fédéral a donné son avis sur le rapport de la commission et sur les recommandations qu'il contient le 15 décembre 2003<sup>95</sup>.

La CdG-N a constaté avec satisfaction que, dans sa réponse, le Conseil fédéral déclare partager l'avis général ressortant du rapport et estime que l'IFP ne peut être renforcé qu'en collaboration avec les autorités à tous les niveaux et en tenant compte autant que possible des intérêts de la population et des personnes directement concernées. Seul un renforcement de la collaboration entre autorités communales, cantonales et fédérales peut permettre de clarifier les incertitudes aussi bien à l'échelon de la législation qu'à celui de l'exécution. La commission regrette cependant que, en raison du report de la révision partielle de la loi sur la protection de la nature et du paysage<sup>96</sup>, la création de parcs naturels ait été sacrifiée sur l'autel des mesures d'économie. Cette décision est un revers décourageant pour la protection du paysage.

La commission a pris acte des explications du Conseil fédéral sur les recommandations 4 (relations publiques) et 5 (bases d'information), sans formuler de remarque particulière. Pour ce qui est de la mise en œuvre des trois premières recommandations, la CdG-N a transmis, le 22 juin 2004, un certain nombre de remarques complémentaires à l'attention du Conseil fédéral.

<sup>92</sup> Message du Conseil fédéral relatif à la loi fédérale sur la fondation Musée national suisse, du 29.11.2002 (FF **2003** 475).

<sup>93</sup> Voir le rapport de la CdG-N sur les effets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), du 3.9.2004 (FF **2004** 719).

<sup>94</sup> Voir le rapport annuel 2003/2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF **2004** 1604).

<sup>95</sup> Voir la réponse du Conseil fédéral, du 15.12.2003 (FF **2004** 815).

<sup>96</sup> Loi fédérale du 1.7.1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS **451**).

La commission a souligné avec insistance que le manque de clarté des objectifs de protection constitue l'un des problèmes principaux. Pour elle, la réalisation du but de l'IFP passe par une définition claire des objectifs de protection. Tant qu'il y aura des superpositions d'objectifs et que la formulation de ceux-ci demeurera floue, les autorités d'application seront obligées de procéder elles-mêmes à la concrétisation, complexe et coûteuse, des objectifs de protection de l'IFP. Le flou qui caractérise la description des objectifs de protection rend également très difficile toute pesée d'intérêts. Il tombe sous le sens que, dans de telles conditions, les autorités concernées ne fassent pas preuve d'une très grande motivation dans l'application de l'IFP. La commission a attiré l'attention du Conseil fédéral sur le fait que la concrétisation des objectifs de protection peut se baser sur des expertises de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) et des décisions judiciaires existantes. La commission ne doute pas que la mise en œuvre de synergies et les décisions prises par le Conseil fédéral permettront de réaliser la recommandation 1.

Le Conseil fédéral s'est en outre déclaré prêt à mettre en œuvre la recommandation 2 pour ce qui est d'une meilleure implantation de l'IFP dans les domaines politiques ayant une incidence sur le territoire et de la mise à profit des synergies entre l'IFP et la législation sur l'aménagement du territoire. Il a cependant rejeté l'idée de désigner l'Office fédéral du développement territorial (ARE) comme autorité indépendante de décision. La CdG-N a pourtant estimé qu'une coordination institutionnalisée est extrêmement importante. Actuellement, divers offices et départements prennent des décisions qui ont une incidence sur l'IFP et pour lesquelles l'inventaire fédéral ne constitue qu'un facteur d'influence parmi beaucoup d'autres. De plus, les différents offices concernés ont parfois des intérêts contradictoires et poursuivent des objectifs divergents. A l'heure de la pesée des intérêts, ce sont souvent les intérêts liés à l'utilisation qui priment; les intérêts de protection passent au second rang. La coordination, lorsque coordination il y a, a lieu au cas par cas et elle dépend plus de personnes que d'un processus institutionnalisé. Une autorité indépendante de décision pourrait rassembler les divers intérêts, assurer une meilleure intégration de l'IFP dans les politiques sectorielles et garantir un meilleur équilibre entre intérêts liés à l'utilisation et intérêts de protection. Elle permettrait aussi de garantir l'homogénéité des décisions et de donner un coup de frein au fractionnement de l'application de l'IFP. Quant à la question des ressources, la commission était d'avis que l'investissement de départ se justifiait étant donné que, à la longue, le coût des décisions baisse si elles sont prises par une seule et même autorité en lieu et place de plusieurs. Cela étant, l'amélioration de la coordination dépend aussi de l'application consécutive de la législation relative à l'aménagement du territoire.

Le Conseil fédéral est également disposé à mettre en œuvre la recommandation 3. A cet égard, la commission a toutefois regretté que, dans ses explications, le Conseil fédéral n'ait accordé que peu de poids à l'aspect de la participation des acteurs locaux. Il a principalement insisté sur les documents dans le domaine de l'information et de l'éducation, indispensables pour assurer une large acceptation de l'IFP. La commission a cependant estimé qu'il faut accorder la même importance à la participation des acteurs locaux. L'acceptation de l'IFP ne peut être améliorée que si les autorités locales ne ressentent plus cet inventaire comme une mesure non coordonnée imposée par la Confédération. Pour la CdG-N, la motivation des cantons et des communes est décisive pour l'application de l'IFP. A cet égard, la commission a également suggéré au Conseil fédéral d'examiner l'approche des plans d'aména-

ment du paysage. Un plan d'aménagement du paysage esquisse l'évolution souhaitée pour un paysage donné aux échelons cantonal, régional et communal dans la perspective d'une utilisation durable. L'élaboration d'un plan d'aménagement du paysage a lieu en collaboration avec la population locale, des groupes d'intérêt et les personnes directement concernées. La participation à ce processus est facultative; elle est encouragée au moyen d'incitations, notamment financières. Il ne faut en effet pas sous-estimer l'importance des incitations financières du point de vue l'acceptation et de l'application consécutive de l'IFP à l'échelon local. Estimant ce point capital, la commission a prié le Conseil fédéral d'accorder, dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation 3, la plus haute priorité à la participation. Elle lui a également demandé de définir les modalités de la participation et de la concertation.

Comme il est de coutume pour les inspections des CdG, la CdG-N procédera à un suivi de son inspection dans environ deux ans et contrôlera la mise en œuvre de ses recommandations.

## **14.2                    Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale (RUMBA)**

Lancé en 1999, le programme RUMBA a pour but de réduire les nuisances environnementales des services de la Confédération afin de réaliser des économies. L'évolution de la consommation de ressources par l'administration fédérale n'ayant pas répondu aux attentes, la CdG-E a inscrit l'évaluation de RUMBA à son programme annuel 2004.

Fin juin, le CPA a proposé deux variantes d'examen à la sous-commission compétente de la CdG-E. Celle-ci a choisi la seconde variante, qui prévoit l'analyse des lacunes de conception et de mise en œuvre de RUMBA. Il s'agit d'une analyse d'exécution classique, une tâche fondamentale de la haute surveillance parlementaire. Le CPA a été chargé de procéder à une évaluation correspondante en faisant appel à un expert externe.

La CdG-E espère de cette évaluation, dont les résultats sont attendus pour fin juin 2005, qu'elle permette d'identifier clairement les lacunes conceptuelles ainsi que les problèmes de mise en œuvre. Elle procédera à une évaluation du programme RUMBA à partir des résultats obtenus afin d'élaborer, le cas échéant, des mesures concrètes à l'attention du Conseil fédéral.

## **15                        Autre points forts**

### **15.1                    Rapport de gestion 2003 du Conseil fédéral**

#### **15.1.1                Vue d'ensemble**

Les entretiens approfondis avec les membres du Conseil fédéral et la chancelière de la Confédération qui ont eu lieu en mai 2004 dans le cadre de l'examen du rapport de gestion 2003 du Conseil fédéral ont, une fois de plus, permis d'aborder un grand nombre de sujets. Ainsi, les CdG ont notamment discuté de l'augmentation massive

des engagements subsidiaires de l'armée et procédé à un examen critique d'Armée XXI avec le chef du DDPS. Le chef du DFJP a rendu compte des problèmes de mise en œuvre du projet d'efficacité. Le regroupement de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) et de l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES) ainsi que certains aspects de l'entraide judiciaire avec la Russie ont également été abordés. Le chef du DFI a été interrogé sur la surveillance exercée par son département sur la prévoyance professionnelle et a été invité à exposer les raisons qui ont poussé le Conseil fédéral à renoncer à la loi sur les langues. La suite des travaux de révision de la LAMal ainsi que l'assurance qualité dans le domaine de la santé ont également été discutées. Dans le domaine de la politique étrangère, les CdG se sont notamment intéressées à la forme que le Conseil fédéral entendait donner à la politique de développement en période d'économies. Les contributions financières au fonds de cohésion européen ainsi que l'initiative de Genève et ses impacts au Proche et au Moyen-Orient ont aussi été abordés. Pour ce qui concerne le DFF, la mise en œuvre de la nouvelle politique du personnel, l'analyse des risques et les problèmes de responsabilité qui en découlent pour la Confédération ont été sujets à questions. Les CdG ont demandé un premier bilan de la réorganisation complète des technologies de l'information et de la communication au sein de l'administration fédérale (projet NOVE-IT). Le sujet constituant un défi important, les CdG ont en outre abordé la question de la surveillance intégrée des marchés financiers. Elles ont aussi posé des questions critiques au chef du DETEC, notamment au sujet de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP), de l'utilisation des réserves financières pour la NLFA et d'une politique des transports durable. L'amélioration de la sécurité aérienne a également été discutée. Les points forts de la discussion avec le président de la Confédération et chef du DFE ont été l'organisation du Seco, la situation sur le marché des places d'apprentissage et les mesures d'accompagnement de l'élargissement à l'Est de l'UE. Le président de la Confédération a en outre été invité à expliquer pourquoi l'Union douanière n'a pas été reprise dans le programme de croissance de la Confédération. A noter encore que la discussion avec la chancelière de la Confédération a notamment porté sur le rapport relatif à l'évaluation de l'information de la Confédération en situation de crise, du 25 juin 2003, sur le projet de cyberadministration («*e-government*») ainsi que sur la composition des commissions extraparlimentaires. La politique d'information du Conseil fédéral avant les votations populaires a également fait l'objet de discussions.

D'un point de vue interdépartemental, la discussion a également porté sur le faible degré de réalisation des objectifs au cours de l'exercice 2003. Les objectifs annuels fixés pour tous les départements constituent un outil qui permet au Conseil fédéral de tirer un bilan de sa gestion lors de l'établissement de son rapport de gestion. Force est de constater que, en 2003, le Conseil fédéral n'a pas réussi à atteindre la moitié de ses objectifs. Leur degré de réalisation a fortement pâti du climat d'incertitude et de certains événements inattendus survenus au cours de l'exercice sous revue, mais aussi de la mauvaise situation financière. Les CdG ont invité le Conseil fédéral à accorder plus d'attention aux priorités fixées dans le cadre de la planification annuelle. Cela étant, il faut également veiller à ne pas fixer que des objectifs faciles à atteindre.

Pour terminer, les CdG ont abordé avec tous les conseillers fédéraux et avec la chancelière de la Confédération la problématique des indiscretions. Ce sujet transversal est abordé plus en détail ci-dessous (voir ch. 15.1.2).

L'examen du rapport de gestion a connu, durant l'année 2004, une modification consécutive à l'entrée en vigueur de la LParl. En effet, sous l'empire de l'ancienne loi, il incombait aux CdG d'examiner, dans le cadre du rapport de gestion, le suivi donné aux motions et postulats transmis par les Chambres fédérales. En vertu de la nouvelle loi sur le Parlement, cette tâche incombe dorénavant aux commissions compétentes, en fonction de leurs domaines de spécialisation (art. 122, al. 1 et 124, al. 4, LParl). Le premier rapport du Conseil fédéral selon le nouveau droit est paru le 23 juin 2004<sup>97</sup> et a été traité par les Chambres fédérales durant la session d'hiver 2004.

### **15.1.2 Indiscrétions dans l'entourage du Conseil fédéral**

Les deux indiscrétions commises en mars 2004, l'une concernant le crédit-cadre 2005–2009 accordé à Suisse Tourisme (co-rapport du chef du DFJP sur la réduction à un franc symbolique de l'aide financière accordée à Suisse Tourisme), l'autre sur une note de discussion portant sur la poursuite de la politique européenne du Conseil fédéral, ont donné à penser que les indiscrétions dans l'entourage du Conseil fédéral se multipliaient. Dans ces deux affaires, la chancelière de la Confédération a déposé, à la demande du Conseil fédéral, une plainte pénale auprès du Ministère public de la Confédération pour publication de documents confidentiels.

Les événements ont amené les CdG à s'informer de la question auprès des conseillers fédéraux et de la chancelière de la Confédération. Les commissions leur ont demandé comment ils évaluaient la situation et quels étaient, à leur avis, les impacts des indiscrétions sur le principe de collégialité et, partant sur la capacité à gouverner du Conseil fédéral. Elles se sont également informées sur les mesures prises pour empêcher de telles indiscrétions.

Les membres du Conseil fédéral et la chancelière de la Confédération ont souligné qu'il ne s'agissait pas d'un phénomène nouveau et que le nombre d'indiscrétions n'avait pas augmenté de manière notable, mais que, ces derniers temps, elles étaient devenues plus spectaculaires. Ils ont indiqué ne pas tenir de statistiques à ce sujet, les travaux de recherches nécessaires à cet effet prenant trop de temps. Ils ont aussi relevé le fait que, actuellement, les médias donnent parfois beaucoup d'importance aux indiscrétions en leur réservant les grands titres alors que, par le passé, il fallait lire entre les lignes pour s'en rendre compte. En outre, le recours aux indiscrétions en tant qu'instrument politique est plus fréquent aujourd'hui en raison de l'évolution des paysages médiatique et politique. Les membres du Conseil fédéral et la chancelière de la Confédération ont aussi souligné que, par le passé, des indiscrétions avaient déjà donné lieu au dépôt de plaintes pénales auprès du Ministère public de la Confédération. Une telle démarche n'aboutit cependant que très rarement à la découverte de l'auteur d'une indiscrétion. A cet égard, il convient cependant de relever que l'enquête de police judiciaire avait permis au Ministère public de la Confédération d'identifier l'auteur de l'indiscrétion dans l'affaire du franc symbolique en faveur de Suisse Tourisme. Le chef du DFJP a toutefois refusé l'autorisation d'engager des poursuites pénales à son encontre, estimant qu'une mesure disciplinaire était suffisante puisque l'affaire était de peu de gravité et que le collaborateur

<sup>97</sup> Rapport du Conseil fédéral sur les motions et postulats des conseils législatifs 2003, du 23.6.2004 (FF 2004 4137).

concerné quittait de toute façon le service de la Confédération. Le Ministère public de la Confédération a déposé un recours auprès du Tribunal fédéral contre la décision du DFJP. Le Tribunal fédéral n'est cependant pas entré en matière sur ce recours<sup>98</sup>.

La discussion a montré que tous les membres du Conseil fédéral et la chancelière de la Confédération prennent cette problématique très au sérieux. Même si les indiscretions ne constituent pas le problème principal du gouvernement actuel, le Conseil fédéral est conscient de leur impact négatif sur l'image du gouvernement et, partant, sur la confiance que la population lui accorde. En fin de compte, les indiscretions finissent par nuire à la chose elle-même. Elles limitent la marge de manœuvre du Conseil fédéral et conduisent à un durcissement des fronts politiques. La discussion avec les CdG a en particulier fait apparaître que les indiscretions portent préjudice à la transparence des décisions du Conseil fédéral: d'une part, une indiscretion ne permet jamais de connaître toute la vérité et, d'autre part, le principe de collégialité ne permet pas de corriger publiquement toutes les fausses déclarations. Le fait de ne pas pouvoir démentir des informations fausses contribue sans aucun doute à une mauvaise information du citoyen. Il s'agit là de quelques raisons qui justifient l'illicéité des indiscretions. Cela étant, la discussion a aussi permis de relever que toutes les indiscretions ne provoquent pas de dommages, du moins pour celles qui ne touchent pas aux intérêts vitaux du pays.

Les avis des membres du Conseil fédéral sont nuancés quant aux mesures destinées à prévenir les indiscretions et à punir leurs auteurs. A la suite des indiscretions abordées ci-dessus, le cercle des collaborateurs ayant accès à des documents confidentiels a été fortement réduit. Certains conseillers fédéraux ont souligné qu'ils limitent le compte-rendu qu'ils font aux cadres de leur département à l'issue des séances du Conseil fédéral à une information sur les objets qui concernent leur propre département et qu'ils n'indiquent jamais la répartition des voix concernant les décisions du Conseil fédéral. Ils estiment que, le cas échéant, cette manière de faire offre la meilleure garantie et permet de maintenir les collaborateurs de leur département à l'abri de tout soupçon. D'autres sont d'avis qu'il faudrait éviter de classer autant de documents comme hautement confidentiels afin de réduire les possibilités d'indiscretions. En plus de ces mesures de nature organisationnelle, tous les membres du Conseil fédéral et la chancelière de la Confédération semblent vouloir sensibiliser leurs états-majors et leurs chefs d'office à l'importance de la confidentialité.

En ce qui concerne les sanctions en cas d'indiscretion, les membres du Conseil fédéral et la chancelière de la Confédération estiment qu'elles doivent dépendre de l'importance, du contenu et de l'environnement de l'information concernée. Si, dans certains cas, une procédure disciplinaire, un blâme ou une réduction du salaire suffisent à punir l'auteur d'une indiscretion, une action pénale peut s'imposer dans d'autres.

Le Conseil national et le Conseil des Etats ont abordé la question des indiscretions au cours de la session d'été 2004, dans le cadre de l'examen du rapport de gestion 2003 du Conseil fédéral. A cette occasion, le président de la CdG-E a exprimé sa préoccupation au sujet de ces récents développements. Selon lui, un exécutif fondé sur le principe de collégialité ne peut pas fonctionner lorsque des indiscretions émanent de ses membres. Même si les avis sont parfois âprement défendus lors des

<sup>98</sup> Arrêt du 9.11.2004 (2A.379/2004).

séances du Conseil fédéral, il est indispensable que les membres du gouvernement puissent se réconcilier par la suite: les explications ont lieu au sein du collège gouvernemental, mais les conseillers fédéraux doivent se ranger ensuite derrière les décisions du Gouvernement une fois qu'il les a prises. Ce n'est que de cette manière que le Conseil fédéral peut demeurer efficace et préserver sa crédibilité. La cohésion fait la force du Gouvernement. Au nom de la commission, le président de la CdG-E a, en substance, exprimé l'espoir de voir bientôt le Conseil fédéral constituer une véritable équipe soudée, dont chaque membre est capable de défendre ses opinions avec fermeté mais dans un esprit de camaraderie, et qui, le cas échéant, sait être comme les deux doigts de la main<sup>99</sup>.

## **15.2 Rapports de gestion 2003 du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances**

### **15.2.1 Rapport de gestion 2003 du Tribunal fédéral**

Lors de l'examen du rapport de gestion 2003 du Tribunal fédéral, les CdG ont constaté que le recul du nombre des affaires enregistré au cours des trois années précédentes ne s'est pas poursuivi. Par rapport à l'année précédente, les entrées ont légèrement augmenté pour atteindre 4588 nouvelles affaires, soit 34 de plus qu'en 2002. L'augmentation a été très sensible dans le domaine du droit public (première Cour de droit public: + 141 affaires, deuxième Cour de droit public: + 27 affaires). Les affaires introduites auprès de la Chambre d'accusation ont également augmenté en raison des nouveaux domaines de compétence de la Confédération dans le domaine de la procédure pénale (voir ch. 7.4). Le Tribunal fédéral s'attend à ce que l'entrée en fonction du nouveau Tribunal pénal fédéral entraîne une diminution du volume des affaires. La durée moyenne de procédure a atteint 88 jours (contre 83 jours pour l'année précédente), ce qui représente un bon résultat en comparaison internationale. En 2003, le Tribunal fédéral a liquidé 4597 affaires et il comptait 1215 affaires pendantes à la fin de l'année. Il a publié 224 arrêts dans le Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral. En outre 3152 arrêts – soit près de 70 % des arrêts prononcés – ont été publiés sur le site Internet du tribunal. Tous les dispositifs des affaires liquidées sont nouvellement publiés dans le hall d'entrée du Tribunal fédéral avec indication des noms des parties (à l'exception de quelques rares cas anonymisés pour des raisons liées à la protection de la personnalité).

Bien que sa charge de travail ait pu être stabilisée au cours de ces dernières années, le Tribunal fédéral espère que la réforme à venir de l'organisation judiciaire fédérale (la loi fédérale sur le Tribunal fédéral et la loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral sont encore en instance de décision au Parlement) apportera une diminution durable et significative du volume des affaires et permettra aux juges de consacrer plus de temps à l'étude et au traitement des questions de principe ainsi qu'au développement du droit. Craignant que le projet de loi sur le Tribunal fédéral adopté par le Conseil des Etats au cours de l'année sous revue ne complique le droit de procédure et n'entraîne une charge de travail accrue, le Tribunal fédéral a fait part de sa propre opinion à ce sujet.

<sup>99</sup> BO 2004 E 273.

Lors de la visite qu'elles ont effectuée à Lausanne, les sous-commissions compétentes des CdG se sont également entretenues des sujets suivants avec les représentants du Tribunal fédéral: impact des Accords bilatéraux I sur l'activité du Tribunal fédéral et sur le droit suisse, collaboration du Tribunal fédéral avec le Parlement dans le domaine de la législation, mise en œuvre du projet d'efficacité en rapport avec l'OJI, engagement et taux d'occupation des juges fédéraux suppléants. Les sous-commissions se sont également renseignées sur le harcèlement croissant dont sont l'objet certains juges fédéraux et le président du Tribunal fédéral par des membres de l'association «Appel au Peuple». Ces incidents inquiètent les CdG, qui ne manqueront pas de leur accorder de l'importance.

## **15.2.2 Rapport de gestion 2003 du Tribunal fédéral des assurances**

Continuant la tendance observée ces deux dernières années, le nombre de nouvelles affaires traitées par le TFA a légèrement fléchi par rapport à l'exercice précédent (il est passé de 2269 à 2172, soit une diminution de 97 affaires). En 2003, le TFA a liquidé 2619 affaires (2298 au cours de l'exercice précédent, soit une augmentation de 321 affaires ou 14 %). Le nombre d'affaires pendantes à la fin de l'année est passé de 2020 en 2002 à 1573 en 2003 (soit une diminution de 447 affaires ou 22 %). La durée moyenne de procédure a atteint 10,4 mois, ce qui est plutôt élevé étant donné que, dans le domaine des assurances sociales, de nombreuses affaires doivent pouvoir être liquidées rapidement. Le TFA estime cependant que ce bon résultat global ne rend pas moins nécessaire une réforme structurelle, mais que celle-ci ne pourra être menée à bien que dans le cadre de la refonte de l'organisation judiciaire fédérale actuellement en cours.

Au cours de l'exercice sous revue, le TFA s'est en particulier penché sur les effets de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2003, de la partie générale du droit des assurances sociales<sup>100</sup>. Pour chaque affaire, le TFA vérifie si la LPGA s'applique. A titre de régime transitoire, le TFA a décidé que la LPGA s'appliquerait à toutes les affaires pour lesquelles les faits à l'origine des suites de droit ont eu lieu après l'entrée en vigueur de la loi. Au cours de l'exercice sous revue, plusieurs arrêts du TFA concernaient le droit de procédure. Dans la plupart d'entre eux, le tribunal est parvenu à la conclusion que rien n'avait changé. En raison du décalage dans le temps de l'entrée des nouvelles affaires, le TFA n'a pas encore pu se prononcer sur les modifications matérielles de la jurisprudence induites par la LPGA. Le TFA espérait en outre que la mise en place d'une procédure d'opposition permettrait de réduire le nombre de décisions des assureurs attaquées devant les tribunaux. Dans les faits, le nombre de recours auprès des autorités dont les décisions peuvent être déférées au TFA a reculé de 54 % en 2003. Cela étant, cette nouvelle situation n'a pas encore eu d'incidence sur la statistique du TFA. En tout état de cause, celui-ci ne sait pas encore si la procédure d'opposition mise en place permettra véritablement de réduire le nombre d'entrées ou si elle ne fera que les décaler dans le temps.

En ce qui concerne les Accords bilatéraux I, le TFA a été amené à rendre les premiers arrêts en relation avec l'Accord sur la libre circulation des personnes. Le

<sup>100</sup> Loi fédérale du 6.10.2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1).

tribunal avait préparé ses juristes dans la perspective des changements apportés par le droit communautaire: formation continue interne, élargissements correspondants de la documentation et de la bibliothèque et mise en place d'accès informatiques à la documentation des organes communautaires. Les arrêts correspondants seront classés à la rubrique «Accords sectoriels Suisse – UE» dans la table des matières du volume V du Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral.

Lors de leur visite à Lucerne, les sous-commissions compétentes des CdG ont également abordé avec le TFA des questions telles que le taux d'occupation des juges fédéraux suppléants, l'analyse des structures du TFA par un groupe de travail interne ou l'état de la refonte de l'organisation judiciaire fédérale.



**Rapport annuel 2004 du Contrôle parlementaire  
de l'administration**

**Annexe au rapport annuel 2004 des Commissions de gestion et  
de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 21 janvier 2005

---

# Rapport

## 1 Le CPA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale

Le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) est le centre de compétences de l'Assemblée fédérale en matière d'évaluations. Il assiste les Commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales en effectuant des expertises scientifiques 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, instrument d'une gestion de l'Etat axée sur l'efficacité

Compte tenu du nombre et de la diversité des missions de l'Etat d'une part, des moyens limités de ce dernier d'autre part, l'évaluation constitue un outil majeur pour une gestion publique efficace. En complément aux outils classiques du contrôle politique, l'évaluation permet d'étudier scientifiquement la conception, la mise en œuvre et les effets de mesures prises par l'Etat. Elle permet d'analyser comment les dispositions légales sont mises en œuvre par les autorités d'exécution et de vérifier que telle mesure a effectivement produit les effets escomptés. Par ailleurs, l'évaluation met au jour d'éventuels points faibles en termes de conception et d'exécution d'une mesure et indique comment y remédier.

### 1.2 L'évaluation dans le contexte parlementaire

Dans le cadre parlementaire, le procédé de l'évaluation est 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 des tâches devant être contrôlées et en complément aux instruments ci-dessus, le rôle de l'évaluation en tant qu'instrument de la haute surveillance parlementaire n'a cessé de croître au cours des dix dernières années.

Instrument de la haute surveillance, l'évaluation est également utilisée par les commissions législatives. Dans ce cadre, l'évaluation *ex ante* sert à estimer en amont l'impact d'un projet de loi, tandis que l'évaluation *ex post* permet de contrôler l'effet d'un texte de loi en vigueur dans l'optique d'une révision. En vertu de l'art. 170 de la Constitution fédérale (Cst.), la loi sur le Parlement (LParl), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2003, permet à toutes les commissions de faire évaluer l'efficacité des mesures prises par la Confédération.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Art. 44, al. 1, let. e de la loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl, RS 171.10)

En raison du temps que requiert une évaluation et de la complexité de sa méthodologie, les commissions confient leur réalisation à des services spécialisés. Souvent, cette réalisation est déléguée au pouvoir exécutif au moyen de postulats, de mandats directs au Conseil fédéral ou de clauses d'évaluation légales. Par-delà, le Parlement dispose de son service d'évaluation propre, donc indépendant de l'administration: le CPA. Le Parlement peut également confier des évaluations au Contrôle fédéral des finances (CDF), notamment lorsqu'il s'agit d'examiner l'efficacité économique de mesures prises par la Confédération.

### **1.3 Les prestations de services du CPA**

C'est dans le cadre de la professionnalisation de la haute surveillance parlementaire qu'a été créé le CPA au début des années 90. Il constitue un service spécialisé professionnel chargé de réaliser, à la demande des CdG, des évaluations. Le CPA vérifie en outre, toujours à la demande des CdG, la qualité des évaluations internes à l'administration et leur application aux processus décisionnels. Enfin, le CPA attire l'attention des CdG sur des sujets qui, sous l'angle de la haute surveillance parlementaire, nécessitent une analyse approfondie, et il les conseille lors du traitement, sur le plan politique, des résultats des évaluations.

L'entrée en vigueur de la nouvelle LParl a eu pour conséquence l'élargissement du champ d'activité du CPA. Celui-ci demeure en premier lieu un service spécialisé conçu pour les CdG, mais il réalise également des évaluations à la demande des commissions législatives, les commissions de contrôle coordonnant alors l'attribution des mandats d'évaluation.

Les rapports du CPA sont pris en compte 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 contrôlés, et d'interventions parlementaires. Ils sont en outre pris en considération dans le cadre de révisions de lois et d'ordonnances ou encore de processus de réforme internes mis en oeuvre par l'administration. En règle générale, les rapports du CPA sont publiés, et peuvent être commandés auprès du CPA ou téléchargés sur le site internet du Parlement: [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) (liens Commissions/CPA).

### **1.4 Environnement institutionnel et ressources du CPA**

Le CPA 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, le CPA exerce son activité de manière autonome et dans le respect des normes pertinentes. Il coordonne ses activités avec les autres organes de contrôle de la Confédération et il entretient des relations suivies avec des hautes écoles, des instituts de recherche privés et des organes d'évaluation publics, 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. Le CPA dispose de droits d'information étendus. Il est en relation directe avec toutes les autorités, services ou personnes chargés de tâches de la Confédération et il peut requérir auprès d'eux les pièces et informations dont il a

besoin. Le secret de fonction n'est pas opposable à l'obligation d'informer. Le CPA veille à la protection de ses sources d'information et il traite ses résultats d'évaluation de manière confidentielle, jusqu'à la décision formelle de publication, prise par les commissions. Il peut faire appel à des experts externes et leur conférer vis-à-vis de l'administration les droits nécessaires en matière d'information.

## **1.5 Structure du présent rapport annuel**

Le présent rapport donne une vue globale des activités du CPA en 2004. Il expose les évaluations achevées (chap. 2) et les évaluations commencées durant l'exercice sous revue (chap. 3). Il présente par ailleurs des contributions de collaborateurs du CPA autres que les publications du service lui-même (chap. 4) et d'autres activités du CPA (chap. 5). Enfin, il rend compte de l'utilisation du crédit alloué pour le recours à des experts (chap. 6) et présente en conclusion un aperçu des missions qui attendent le CPA en 2005 (chap. 7).

## **2 Evaluations achevées au cours de l'année 2004**

### **2.1 Répartition des excédents de la prévoyance professionnelle**

En 2002, le Conseil fédéral a provoqué une véritable tempête dans les milieux politiques en annonçant son intention de baisser le taux d'intérêt minimal dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Ce sont surtout les institutions collectives des sociétés d'assurance-vie qui étaient visées. Il leur était reproché d'avoir dilapidé en partie les bénéfices des placements de la prévoyance professionnelle («Rentenklaus») durant les belles années boursières et de ne plus être en mesure de garantir le taux d'intérêt minimal, de 4 % à l'époque.

Dans ce contexte et en raison de deux initiatives adressées directement aux CdG, le groupe de travail «LPP» des deux CdG a chargé le CPA d'une étude portant sur le calcul et la répartition des excédents d'institutions collectives des sociétés d'assurance-vie. Le CPA a établi un rapport sur la base d'une expertise réalisée par le professeur Heinz Schmid à l'attention du groupe de travail.<sup>2</sup> L'étude portait sur les années 1997 à 2002.

#### *Calcul des excédents*

Le reproche de «vol des rentes» («Rentenklaus») concerne en premier lieu le rendement enregistré par les sociétés d'assurance dans le cadre du placement de l'épargne de leurs institutions collectives. L'étude montre que les sociétés d'assurance-vie ont choisi, pour les avoirs de vieillesse de leurs institutions collectives, les mêmes placements que pour les capitaux d'autres branches d'assurance (maladie, accident, vie individuelle et collective). Les rendements obtenus à partir de l'ensemble de ces capitaux ont été répartis sur les différentes branches d'assurance d'après des clefs de répartition. L'expert est parvenu à la conclusion que, au-delà des aspects purement financiers, la politique commerciale du groupe, le comportement de la concurrence

<sup>2</sup> Schmid, Heinz, 2004: Expertise «Überschussverteilung». Biel-Benken (disponible en langue allemande uniquement).

et l'appréciation de la compétitivité ont joué un rôle important. Le calcul du revenu des placements et du versement des excédents en résultant a donc reposé sur des décisions qui comportaient des marges d'appréciation considérables. Ni les sociétés d'assurance ni les autorités de surveillance ne possèdent des traces de ce processus de répartition. Au vu du montant des placements, qui se chiffrent à des centaines de milliards de francs et qui ont, pour une grande partie, été constitués avec des cotisations de prévoyance obligatoires, cette constatation a de quoi surprendre. Le système est tellement opaque qu'il est aujourd'hui impossible, sauf à y consacrer des moyens disproportionnés, de calculer les excédents enregistrés par les sociétés d'assurance sur les placements en fonds de prévoyance de leurs institutions collectives. Il n'est donc plus possible d'apporter une réponse à la question de savoir s'il y a effectivement eu, à ce niveau, spoliation des assurés.

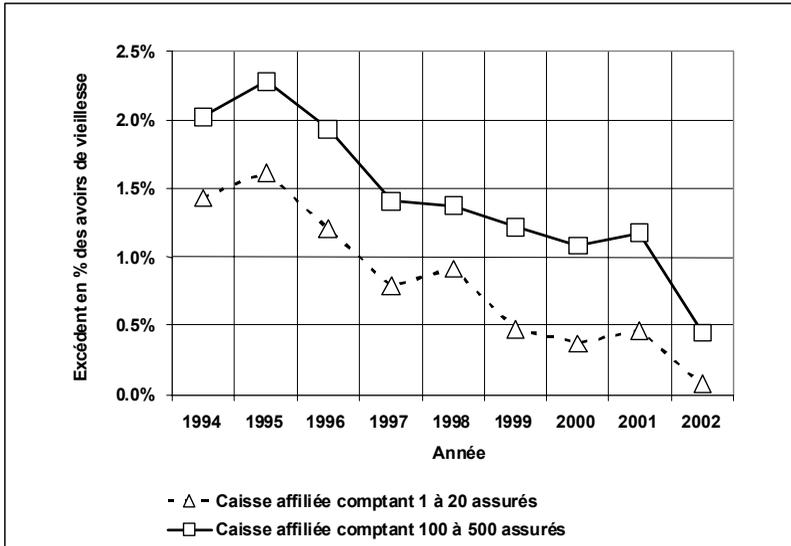
### *Répartition des excédents*

En raison de leur structure à deux niveaux, les institutions collectives n'ont pas transmis directement aux assurés les excédents qu'elles avaient perçus des sociétés d'assurance. Lors d'une première étape de répartition, les excédents ont été répartis sur les différentes caisses affiliées.<sup>3</sup> L'analyse des données de quatre sociétés d'assurance-vie montre que seule une partie des caisses affiliées ont touché des participations aux excédents. De surcroît, les caisses affiliées comprenant un grand nombre d'assurés ont perçu nettement plus d'excédents que celles qui comptent moins d'assurés. L'illustration 1 représente cette dernière constatation à la lumière de l'une des sociétés d'assurance-vie ayant fait l'objet de l'étude.

Ce n'est que dans une seconde étape que l'argent est parvenu aux assurés, par l'intermédiaire des caisses affiliées. Cette répartition a pu être étudiée auprès d'une société d'assurance-vie. Principale conclusion: les caisses affiliées qui ont perçu des participations aux excédents de leur institution collective ont répartis celles-ci de manière inégale sur leurs assurés. Seul un assuré sur deux a pu profiter de ces participations perçues par sa caisse affiliée, les 50 % restants n'ayant pas touché un centime.

<sup>3</sup> Les caisses affiliées représentent en quelque sorte les caisses de pensions individuelles des sociétés affiliées à une institution collective.

**Excédent en pourcentage des avoirs de vieillesse versés aux petites et aux grandes caisses affiliées à une société d'assurance-vie**



Source: Schmid, Heinz, 2004: Expertise «Überschussverteilung», Biel-Benken

Il existe certainement des motifs permettant de justifier une répartition inégale, laquelle, ainsi, ne constitue pas une inégalité de traitement arbitraire (structure des risques inégale ou charges administratives variables par ex.) Or, l'existence de tels motifs aurait dû être vérifiée pour chaque cas ou presque d'écarts constatés, ce que le temps et les moyens financiers disponibles n'ont pas permis dans le cadre de l'expertise. Toutefois, l'expert n'a pas trouvé d'indices permettant d'affirmer que le principe de l'égalité de traitement aurait été systématiquement violé. Il indique cependant que, pour la distribution des excédents, des critères problématiques du point de vue de l'égalité de traitement, tels que marketing, affaire compensatoire, etc., ont pu jouer un rôle. L'expert a en outre constaté que l'utilisation des excédents en vue de réduire unilatéralement les cotisations de l'employeur représente une pratique courante. Or, selon un récent arrêt du Tribunal fédéral, cette pratique doit être considérée comme illégale (ATF 128 II 24 du 26 novembre 2001).

*Surveillance exercée par les autorités*

Les conclusions présentées dans le rapport soulèvent pour le moins des doutes quant à la légalité du calcul et de la répartition des excédents. La question se pose donc de savoir si la surveillance exercée par les autorités a été suffisante dans le cas des institutions collectives de sociétés d'assurance.

Etant donné que le capital d'épargne de l'institution collective est géré par une entreprise privée, la société d'assurance, et non par l'institution collective elle-même, le placement de ces fonds et le calcul d'éventuels excédents relèvent de la

surveillance des assurances, exercée par l'OFAP. Le droit applicable en matière d'assurance ne prévoit certes pas le contrôle de la pertinence de ces excédents, mais il oblige les autorités à protéger les assurés contre tout abus. Or, ni la base de données de l'OFAP ni la pratique des assurances en matière d'établissement des comptes n'ont permis d'identifier d'éventuels abus commis au détriment des assurés. Il est vrai que les données indispensables sur l'utilisation des clefs de répartition pour la ventilation du produit des placements, sur les capitaux de l'épargne du deuxième pilier d'une part, sur les autres branches d'assurance, d'autre part, n'étaient pas disponibles. Outre les données pertinentes, faisaient également défaut des critères qui auraient permis de constater qu'un éventuel abus avait été commis à l'encontre des assurés.<sup>4</sup> Bien qu'il y soit tenu aux termes de l'art. 42 de la loi sur la surveillance des assurances (LSA)<sup>5</sup>, le Conseil fédéral n'avait pas encore édicté, à la fin 2003, de prescriptions complémentaires qui auraient défini l'élément constitutif de l'abus en la matière ou concrètement visé d'éventuels abus concernant la participation des assurés au produit du placement de leurs capitaux. Le Conseil fédéral a donc failli dans le rôle pilote qu'il lui appartenait d'assurer dans ce domaine majeur.

Concernant la distribution des participations aux excédents au sein des institutions collectives de sociétés d'assurance, les compétences des autorités en matière de surveillance se chevauchent. Conformément à la LSA, il revient à l'OFAP d'approuver, dans le cadre du contrôle des tarifs, les plans d'excédents des sociétés d'assurance et de contrôler leur mise en œuvre. Ces plans règlent la répartition des excédents au moins jusqu'à l'échelon de la caisse affiliée: la surveillance exercée par l'OFAP s'étend donc jusqu'à certains processus internes à l'institution collective. Mais, selon la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité<sup>6</sup>, c'est l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) qui est compétent pour surveiller les institutions de prévoyance actives à l'échelle nationale, donc aussi les institutions collectives des sociétés d'assurance. Paradoxalement, ce chevauchement a entraîné une lacune sur le plan de la surveillance. L'OFAP a surveillé uniquement la répartition conforme au plan, par les institutions collectives, sur les caisses affiliées. Dans le cadre de contrôles aléatoires, quelques réclamations ont été formulées à ce titre. Mais l'OFAP n'a pas exercé de surveillance sur le second niveau – la répartition des excédents de la caisse affiliée sur les assurés – car il est parti du principe que cette compétence relevait de l'OFAS. Or, ce dernier ne disposait pas des données qui auraient permis d'exercer une surveillance sur la répartition des excédents à ce niveau. L'OFAS comptait sur l'OFAP pour assurer la surveillance, pensant que l'ensemble du processus de répartition des excédents, y compris au niveau des assurés, était mis en œuvre par les sociétés d'assurance. Par conséquent, la surveillance incombant aux autorités n'a pas été assurée.

4 Dans ce contexte, l'OFAP a interprété la protection contre les abus en ces termes: il faut protéger les assurés contre des prestataires peu sérieux, qui attirent leurs clients au moyen de promesses de prestations non finançables. C'est pourquoi l'office a surtout vérifié si les moyens des assurances sont suffisants pour garantir les prestations promises (garantie de la solvabilité).

Les exigences en matière de sécurité des moyens (le capital épargné, l'intérêt garanti et les droits qui en résultent pour les retraités) sont nettement plus sévères que celles posées par la LPP en matière de sécurité des moyens pour les institutions de prévoyance (autonomes).

5 Loi fédérale du 23.6.1978 sur la surveillance des institutions d'assurance privées (loi sur la surveillance des assurances, LSA; RS 961.01).

6 Loi fédérale du 25.6.1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40).

Les lacunes constatées en matière de surveillance exercée par les autorités ont une portée particulière étant donné que, dans le cas des institutions collectives de sociétés d'assurance, les contrôles en amont des autorités, visés dans la LPP, ne semblent pas avoir fonctionné. L'imbrication étroite entre les organes des institutions collectives et ceux des sociétés d'assurance, tant sur le plan du personnel que de l'organisation, ainsi que la mise en œuvre particulière du principe de parité ont eu pour effet une forte prédominance des sociétés d'assurance au sein du processus de répartition.

### *Bilan et perspectives*

Globalement, les résultats de l'étude font l'effet d'une douche froide. Les données disponibles ne permettent certes pas d'affirmer qu'il y a eu spoliation des assurés, mais elles ne permettent pas plus d'infirmier une telle affirmation. L'absence de données pertinentes sur la branche du système suisse d'assurances sociales qui gère la plus grande partie du capital-vieillesse et l'opacité qui en résulte concernant le volume et le produit des placements chez les sociétés d'assurance privées représentent une lacune considérable. C'est d'ailleurs à ce niveau – comprendre comment les excédents ont été générés et distribués au sein de la société d'assurance-vie – que se situe le principal problème. Mais les analyses empiriques ont montré que la répartition des excédents doit également être améliorée au sein des institutions collectives. Des inégalités ont été constatées en la matière. Elles prouvent qu'un contrôle efficace et une surveillance exercée par les autorités sont nécessaires. Dans ce contexte, le constat selon lequel, dans le cas des institutions collectives de sociétés d'assurance, ni le contrôle paritaire ni la surveillance exercée par les autorités n'ont fonctionné efficacement, pèse particulièrement lourd.

Dans le cadre de la révision de la LPP, des bases non négligeables pour une plus grande transparence et le maintien d'un contrôle paritaire ont été jetées. Le Conseil fédéral et les services compétents ont eux aussi posé des jalons importants dans le cadre de l'ordonnance. Le Conseil fédéral a confié à un groupe d'experts le soin d'examiner d'autres mesures. Il n'en demeure pas moins que seule l'exécution concrète de mesures déjà arrêtées ou encore à arrêter montrera s'il est possible d'atteindre l'objectif d'un deuxième pilier transparent et d'une surveillance efficace. C'est pour cette raison que la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a décidé de continuer à surveiller d'un œil critique la mise en œuvre des différentes mesures.

## **2.2 Protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique**

Le 8 mai 2003, la CdG-N a mandaté le CPA de conduire une évaluation sur la protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique. Le 16 octobre 2003, le CPA a présenté un rapport intermédiaire sur le sujet. La Commission a alors décidé de mettre l'accent sur les aspects contractuels et la protection des données. La question principale était de savoir si la législation existante est mise en œuvre de manière adéquate pour protéger le consommateur suisse dans le domaine de l'e-commerce.

Pour mener à bien cette évaluation, le CPA a analysé la littérature spécialisée, a procédé à des analyses secondaires d'études statistiques et a conduit des entretiens avec des praticiens du commerce électronique.

Le rapport a été présenté à la commission le 13 mai 2004. Il rappelle tout d'abord que le commerce électronique offre de grandes possibilités tant pour les consommateurs que pour les fournisseurs.

La Suisse dispose d'infrastructures technologiques de tout premier plan: elle est le pays qui compte le plus d'ordinateurs par habitants et 63 % des Suisses utilisent régulièrement Internet, contre 43 % dans l'Union Européenne (UE). Par contre, la Suisse n'est classée que quinzième rang des pays en ce qui concerne son degré de préparation du marché à exploiter les opportunités dans le domaine du commerce électronique. Selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), seuls 6,4 % de la population suisse effectue régulièrement des achats sur Internet. En comparaison avec des pays ayant un niveau de vie et des caractéristiques d'accès à Internet similaires, comme le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, le nombre d'e-consommateurs suisses est plus bas. Le consommateur suisse semble donc manquer de confiance, cela surtout en ce qui concerne les aspects contractuels et la protection des données.

En Suisse, il n'existe pas de loi spécifique sur le commerce électronique. Les différentes lois – code des obligations<sup>7</sup>, loi contre la concurrence déloyale<sup>8</sup>, loi sur l'information des consommateurs<sup>9</sup>, loi fédérale sur la protection des données<sup>10</sup> – permettent aux acteurs de se servir de ce moyen de transaction.

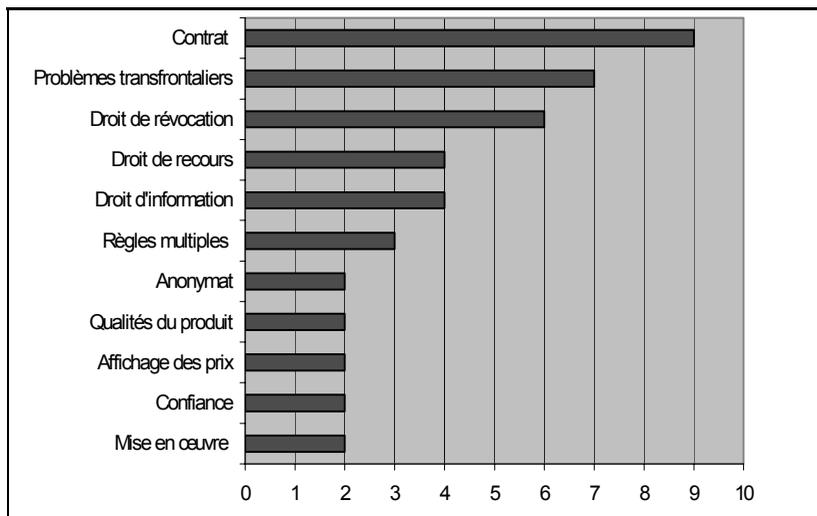
7 Loi fédérale du 30.3.1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations (CO; RS 220).

8 Loi fédérale du 19.12.1986 contre la concurrence déloyale (LCD; RS 241).

9 Loi fédérale du 5.10.1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC; RS 944.0).

10 Loi fédérale du 19.6.1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1).

### Fréquence des problèmes constatés concernant les aspects contractuels dans le domaine de l'e-commerce (citations sur 13 entretiens)



Source: CPA 2004

Mais les particularités du commerce électronique posent plusieurs problèmes pour qu'un consommateur suisse puisse prendre une décision libre, éclairée et réfléchie. Il n'y a pas d'obligations en matière d'information précontractuelle, par exemple sur l'identité du fournisseur, seul le manque de loyauté étant sanctionné. Le droit de révocation fait également défaut. Le problème de la garantie pour défauts de la chose n'est pas réglé d'une façon adéquate.

La mise en œuvre de certains droits et devoirs d'information est problématique. La LIC demande que soient indiquées les caractéristiques essentielles des produits, mais elle ne trouve aucun écho pratique. D'autre part, il n'y a pas de contrôle des clauses contractuelles déloyales sur la base de la LCD.

Enfin, si les acteurs rencontrent un problème, ils peuvent tenter une action en justice. Or depuis la popularisation d'Internet, aucun litige n'a été porté devant les tribunaux suisses, le rapport coût/bénéfice étant pénalisant pour le consommateur.

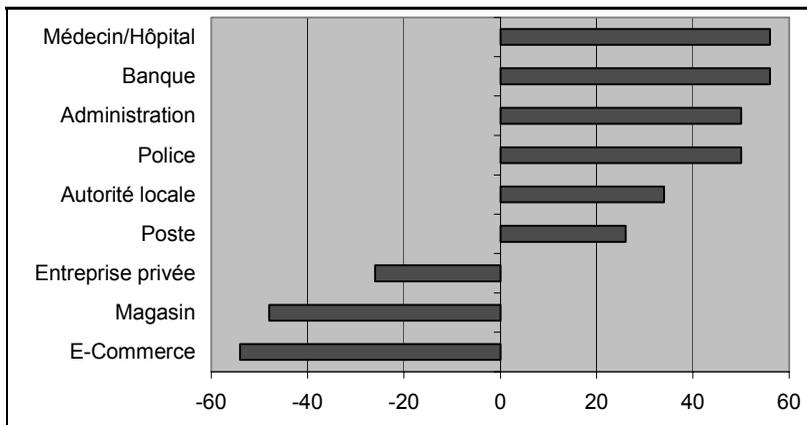
La LPD est une loi abstraite et neutre du point de vue de la technologie. Elle ne comporte pas de dispositions spécifiques à Internet. L'interprétation concrète de certaines dispositions et notions dépend de la jurisprudence des tribunaux. L'absence de décision judiciaire dans ce domaine favorise l'insécurité juridique.

La surveillance à exercer sur les organes de la Confédération et les particuliers en application de la LPD incombe au Préposé fédéral à la protection des données (PFPD). À ce jour, dans le domaine du commerce électronique en tant que tel, le PFPD n'a pas épuisé toute sa marge de manœuvre et n'a pas émis de recommanda-

tions. Des recommandations et des décisions judiciaires seraient profitables à la protection des données dont le but est avant tout de déployer un effet préventif.

*Illustration 3*

**Taux net de sécurité<sup>11</sup> ressentie par les consommateurs suisses à l'égard de différents organismes conservant leurs données personnelles (en %)**



*Source:* CPA, basé sur Conseil pour la protection de la personnalité, 2004: Les droits individuels battus en brèche? Kummer Public Affairs: Berne. p. 7.

Dans le domaine du commerce électronique, les propriétaires de fichiers ne sont pas en mesure de respecter l'obligation qui leur est faite de contrôler si les données qu'ils reçoivent sont exactes. En raison de l'anonymat d'Internet, de tels contrôles seraient disproportionnés. L'obligation de fournir à quiconque en fait la demande des renseignements au sujet des données traitées à son sujet est assez bien respectée. Lorsqu'il la demande, le consommateur reçoit la plupart du temps l'information souhaitée. Le problème est que, dans le dédale d'Internet, le consommateur n'est pas en mesure de suivre le devenir de ses données ni de savoir quelle entreprise les conserve dans ses bases de données. Cela étant, à titre de mesure destinée à protéger sa personnalité, il peut seulement requérir que les données soient rectifiées ou détruites ou que leur communication à des tiers soit interdite, mais il ne peut pas interdire le traitement des données.

D'autres dispositions sur le registre des fichiers ou la mise en place de mesures organisationnelles posent également d'importants problèmes de mise en œuvre dans le domaine du commerce électronique.

La Suisse n'autorise les échanges de données qu'avec les États qui garantissent une protection équivalente. Actuellement, contrairement à l'UE, la Suisse ne cherche pas à conclure de conventions qui permettraient de régler le transfert transfrontalier de données avec des pays tiers ne disposant pas d'un tel niveau de protection. Ainsi, il

<sup>11</sup> Le taux net de sécurité ressentie représente la différence entre les personnes estimant que les données personnelles sont «tout à fait en sécurité» ou «assez en sécurité» et celles qui les estiment «pas vraiment en sécurité» ou «pas du tout en sécurité».

incombe à l'entreprise qui veut transférer des données de conclure un contrat de protection des données avec chaque entreprise implantée dans un pays tiers non équivalent.

En ce qui concerne les aspects transfrontaliers, la protection du consommateur suisse dépend des options qu'il peut exercer sur la détermination du tribunal compétent, du choix du droit applicable et de l'exécution de la décision judiciaire. Les règles de la loi sur le droit international privé<sup>12</sup> et de la Convention de Lugano<sup>13</sup> posent des problèmes de définitions et d'application. En général, le consommateur passif suisse a la possibilité d'intenter une action devant le tribunal de son lieu de domicile et se voit appliquer les règles du droit suisse. Cela implique que, dans de nombreux cas de figure, il est moins protégé qu'un consommateur européen.

Dans le cadre de litiges de concurrence déloyale, un consommateur étranger qui se fournit sur un site suisse peut déposer une plainte auprès du Seco et avoir recours à ses services pour qu'il intente une action en sa faveur. Cette option n'est pas accordée au consommateur suisse.

Les labels et les mécanismes d'autorégulation peuvent être des compléments intéressants aux normes légales. Mais en Suisse, les trois labels d'e-commerce sont très peu répandus et les quelques procédures alternatives de règlement des différends ne sont pas utilisées par les consommateurs.

En conclusion et au vu des lacunes législatives et des problèmes de mise en œuvre présentés ci-dessus, le manque de confiance des consommateurs suisses n'est pas levé et le potentiel économique du commerce électronique ne peut se réaliser pleinement.

### **2.3 Bilan intermédiaire sur les activités de Présence Suisse (projet suspendu)**

Dans le cadre du programme annuel 2003, les CdG ont chargé le CPA d'élaborer une esquisse de projet en vue d'une évaluation de Présence Suisse (PRS). Unité administrative décentralisée, subordonnée à la Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), PRS a entamé ses activités il y a près de quatre ans. En tant qu'«agence de relations publiques» nationale, elle 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 de la sympathie pour notre pays.

Dès l'examen parlementaire de la loi fédérale sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger<sup>14</sup>, base légale de PRS, la création de cette organisation n'a pas fait l'unanimité. Une motion visant sa suppression a même été déposée au Conseil national en octobre 2001. De même, la presse a souvent publié des articles assez critiques à l'égard de PRS, lui reprochant sa passivité à l'occasion d'événements

<sup>12</sup> Loi fédérale du 18.12.1987 sur le droit international privé (LDIP; RS 291).

<sup>13</sup> Convention du 16.9.1988 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (RS 0.275.11).

<sup>14</sup> Loi fédérale du 24.3.2000 sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger (RS 194.1).

importants ayant des incidences sur l'image de la Suisse et le manque de visibilité de ses activités.

A la suite d'examens préliminaires, le CPA a retenu les questions suivantes, qui lui semblaient appropriées pour un projet d'évaluation: 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?

En raison de capacités limitées au sein de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E), le lancement du projet a dû être reporté à 2004. C'est la raison pour laquelle l'attribution définitive du mandat a été réexaminée dans le cadre du programme annuel 2004 des CdG. Ces dernières ayant estimé plus urgents d'autres mandats d'évaluation qu'elles envisageaient de confier au CPA, elles ont suspendu jusqu'à nouvel ordre l'évaluation de l'activité de PRS.

### **3 Nouveaux projets lancés en 2004**

Le CPA observe les différents domaines de la politique fédérale et attire l'attention des CdG sur des sujets qui, à ses yeux, nécessitent un examen approfondi sous l'angle de la haute surveillance parlementaire.

En novembre 2003, le CPA a soumis aux CdG une liste de demandes d'évaluation portant sur les sujets suivants:

- Le rôle de la Confédération en matière d'assurance-invalidité
- Formation, recherche et technologie: bilan intermédiaire sur le degré de réalisation d'objectifs de réforme choisis
- Pro Helvetia: mandat, structures de l'organisation et coordination avec d'autres organes chargés de la promotion culturelle de la Confédération
- Etat de la situation à l'OFEFP
- Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale
- Déficit en matière de coordination dans le domaine de la politique de l'aménagement du territoire de la Confédération
- Les «Tests PME» de la Confédération
- Rôle et efficacité du Surveillant des prix
- NOVE-IT: détermination du besoin de procéder à une enquête sous l'angle de la haute surveillance
- Quelle coordination pour les affaires étrangères?
- GMEB: l'Office fédéral de topographie est-il responsable d'une distorsion de la concurrence?
- Mesures de contrainte en matière de droit des étrangers

- Exécution des arrêts du Tribunal fédéral par les cantons
- Rôles multiples de la Confédération dans la gestion des entreprises du 4<sup>e</sup> cercle

S'appuyant sur cette liste, les CdG ont chargé le CPA de mener à bien les quatre mandats d'évaluation ci-après:

- Le rôle de la Confédération en matière d'assurance-invalidité
- Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale
- Les «Tests PME» de la Confédération
- Mesures de contrainte en matière de droit des étrangers

Le chapitre suivant expose la situation initiale et l'état d'avancement de ces quatre projets.

### **3.1 Le rôle de la Confédération en matière d'assurance-invalidité**

Depuis plusieurs années, on observe une augmentation inquiétante des rentes versées par l'assurance-invalidité (AI). Entre 1990 et 2003, le nombre des bénéficiaires a augmenté de près de 65 % pour atteindre 271 039 personnes. Cette évolution se traduit par de graves difficultés financières pour l'institution. En 2003, les dépenses de l'AI se sont élevées à quelque 10 milliards de francs et l'assurance a enregistré un déficit de 1,5 milliard de francs.

Outre les problèmes financiers qu'elle engendre, cette augmentation des rentes versées par l'AI contrevient au principe de primauté de la réintégration sur l'allocation. Elle pose en outre des problèmes sur le plan social dans la mesure où le versement d'une rente se traduit souvent par l'exclusion et par une progressive chronicité des affections.

C'est dans ce contexte que le 20 avril 2004, la CdG-E a chargé le CPA d'évaluer différents aspects du secteur de l'AI. Cette évaluation est destinée à faciliter la haute surveillance exercée par le Parlement sur l'exécution de la loi concernée. En outre, elle devrait permettre d'identifier d'éventuelles lacunes ou défauts de la législation, qu'il est prévu de prendre en compte dans la 5<sup>e</sup> révision de l'AI.

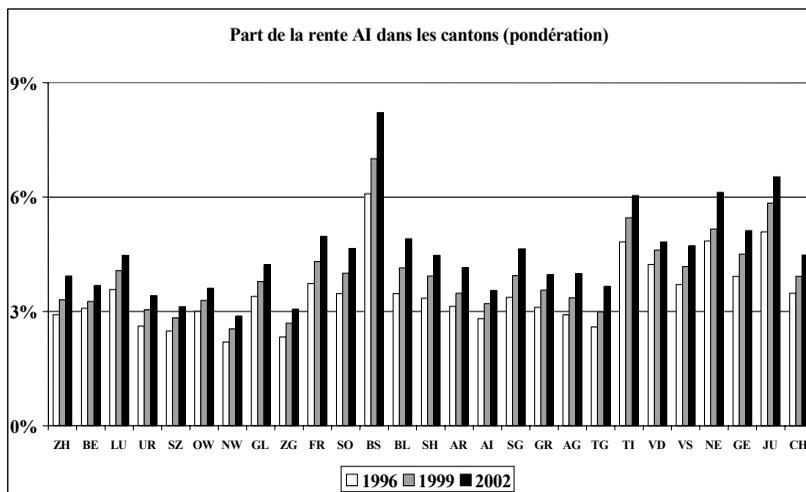
Se fondant sur une analyse de la littérature pertinente, le CPA a d'abord analysé les différents facteurs à l'origine de l'augmentation du nombre des rentes AI et a présenté l'état d'avancement de la recherche concernant chacun de ces facteurs. Le rapport intermédiaire qu'il a établi à l'attention de la CdG-E énumère les 24 facteurs à l'origine de cette augmentation. Ceux-ci sont exogènes (vieillesse démographique et progrès de la médecine par ex.) ou endogènes (durée de la procédure administrative lors de l'étude de demandes de versement d'une rente, lacunes en termes de coordination avec d'autres assurances sociales ou encore problèmes concernant la surveillance exercée par la Confédération sur les offices AI des cantons [OAI]). S'appuyant sur le rapport intermédiaire du CPA, la CdG-E a estimé que ce dernier aspect était celui qui nécessitait le plus d'éclaircissements.

Dans le secteur de l'AI, l'OFAS est chargé de tâches dans le domaine de l'exécution et de la législation et assume la fonction de surveillance de l'exécution de la loi sur

les assurances par les OAI. Des comparaisons statistiques montrent que la part des rentiers AI dans la population active varie parfois fortement d'un canton à l'autre.

*Illustration 4*

### Part de la rente AI dans les cantons (pondération)



Source: OFAS 2003

D'après une étude<sup>15</sup> réalisée dans le cadre du Programme national de recherche (PNR) 45, les différences structurelles<sup>16</sup> entre les cantons ne suffisent pas à elles seules à expliquer les écarts constatés: il faut également tenir compte des pratiques en matière d'exécution, différentes selon les OAI. Des contrôles aléatoires montrent en outre, pour un nombre non négligeable de dossiers examinés, des lacunes dans les décisions des OAI quant à l'octroi de prestations, avec des conséquences très importantes en termes de coûts.<sup>17</sup> Non seulement ces constats soulèvent des questions concernant la pratique des OAI concernés, mais ils mettent également le doigt sur la manière dont l'OFAS exerce son rôle de surveillance à l'égard des OAI. Etant donné que, dans les conditions-cadres sociales de l'AI, une évolution se dessine depuis un certain temps déjà et que le phénomène d'augmentation des rentes versées par l'AI est également connu depuis longtemps dans d'autres pays de l'OCDE, il est intéressant de savoir comment l'OFAS a, ces dernières années, assumé ses tâches dans les domaines de la surveillance et de l'évolution de la législation.

C'est pourquoi, s'appuyant sur le bilan intermédiaire du CPA, la CdG-E a chargé ce dernier, le 22 septembre 2004, d'évaluer le rôle de l'OFAS dans l'AI. L'évaluation a pour but de montrer comment l'office exerce sa mission dans les domaines de la

<sup>15</sup> Guggisberg, Jürg, u.a., 2004: Auf der Spur kantonaler Unterschiede in der Invalidenversicherung, Coire (disponible en langue allemande uniquement).

<sup>16</sup> Démographie, degré d'urbanisation, économie, etc.

<sup>17</sup> 5<sup>e</sup> révision de l'AI, projet et rapport explicatif pour la procédure de consultation, p. 60 et suiv., www.bsv.admin.ch.

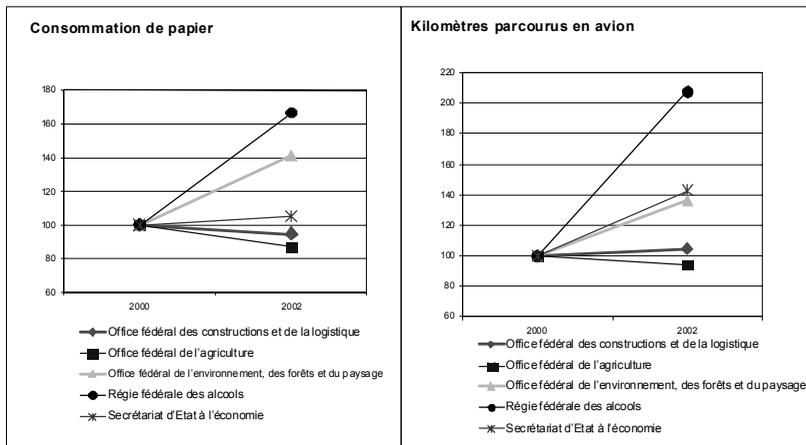
surveillance et de l'évolution de la législation, s'il utilise ses marges de manœuvre, quels effets il vise sur les services faisant l'objet d'une surveillance et dans quel contexte il agit. Des réponses seront apportées à ces questions à travers des analyses secondaires, des études existantes (analyses de documents) et des entretiens. En raison de capacités internes limitées, le CPA a confié la réalisation du mandat à un groupe de travail placé sous la responsabilité de la société Interface Institut für Politikstudien GmbH. Le CPA devrait présenter le rapport final d'évaluation à la sous-commission compétente à la fin juin 2005.

### 3.2 Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale

En 1999, le Conseil fédéral décidait d'introduire un programme de gestion des ressources et de management environnemental (RUMBA) dans tous les services ou presque du 1<sup>er</sup> cercle de l'administration fédérale. RUMBA a pour objectif la réduction des nuisances environnementales et, partant, une réduction des coûts au sein de tous les services de la Confédération. Or, quatre ans après le lancement de ce programme, seuls 13 services administratifs sur 84 avaient introduit RUMBA. De surcroît, l'augmentation significative des déplacements en avion et la consommation accrue de papier avaient de quoi préoccuper (voir illustration 5). Ce bilan intermédiaire indiquait donc des problèmes de mise en œuvre, qui remettaient sérieusement en question la réalisation des objectifs du programme.

Illustration 5

#### Evolution de la consommation de papier et des kilomètres parcourus en avion pour des services choisis (indice)



Source: CPA 2004, basé sur les rapports environnementales 2001 et 2003 de l'administration fédérale

C'est dans ce contexte que, le 25 juin 2004, la CdG-E a chargé le CPA de mettre au concours un mandat d'expertise correspondant. Suite à un appel d'offres (procédure invitant cinq prestataires à soumissionner), le mandat a été attribué à un groupe de travail constitué de Interface Institut für Politikstudien GmbH (Lucerne; direction) et d'evaluanda (Genève). Le mandat vise à clarifier les points suivants:

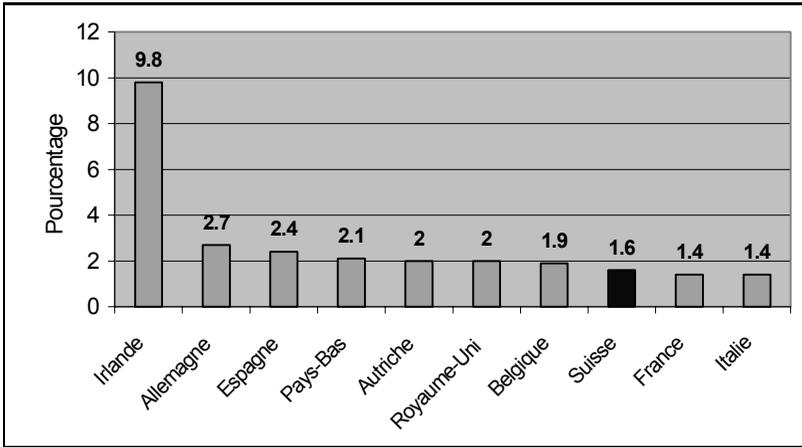
- Réalisation des objectifs: il s'agit, sur la base des données disponibles, de présenter le degré de réalisation de l'objectif d'un écobilan amélioré et la réduction des coûts qui en découle.
- Evaluation de la mise en œuvre: analyse et évaluation de la gestion du programme à l'échelon départemental ou interdépartemental et à l'échelon des offices, de la pratique en matière de coopération des responsables de la mise en place et des mesures réalisées.
- Evaluation du concept: la question centrale consiste à savoir si la conception de RUMBA, telle qu'elle est prévue dans l'arrêté du Conseil fédéral de 1999, représente une base viable pour la réalisation des objectifs du programme.
- Importance de facteurs externes: il s'agit de savoir si des facteurs externes, sur lesquels RUMBA n'a pas de prise, entravent de manière non négligeable la mise en œuvre et l'efficacité du programme.

Outre des entretiens avec des experts, il est prévu de réaliser un sondage en ligne auprès d'environ 80 personnes responsables de la mise en œuvre de RUMBA aux différents échelons de l'administration fédérale. C'est sur cette base qu'il sera possible d'établir notamment les points forts et les points faibles de RUMBA. Les résultats devraient être disponibles au deuxième trimestre 2005.

### **3.3 Les «Tests PME» de la Confédération**

Ces dernières années, la Suisse tente d'améliorer son potentiel économique et d'améliorer la prise en compte les préoccupations des petites et moyennes entreprises (PME). Or, au cours des dernières années, la croissance de la Suisse est restée comparativement faible, la Suisse perd de son attractivité et les PME subissent des coûts liés aux interventions étatiques dans des proportions plus importantes que les grandes entreprises. Leur croissance est donc quelque peu entravée.

**Valeur ajoutée réelle des PME (taux de croissance annuel moyen en %, 1988–2000)**



Source: CPA, basé sur Habersaat, Magrit et al., 2001: Les PME en Suisse et en Europe, Seco, Berne, p. 27.

Ainsi, lors de sa séance du 21 juin 2004, la CdG-N a mandaté le CPA de conduire une évaluation sur les trois «Tests PME» de la Confédération. Ces trois «Tests PME» regroupent l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), le test de compatibilité PME et le Forum PME. C'est suite à des interventions parlementaires que ces instruments ont été mis en place entre décembre 1998 et mai 2000. L'AIR postule que les projets de loi et d'ordonnance doivent être soumis à une analyse économique qui doit mettre en évidence ses impacts économiques. Le test de compatibilité PME est effectué pour certains projets législatifs, lorsque le seco visite auprès dix entreprises et évalue avec elles le contenu de la réforme proposée. Enfin, le Forum PME est une commission extra-parlementaire, qui prend position sur des lois et ordonnances, dans l'optique des PME. Ces trois instruments au service du droit en élaboration servent à sensibiliser le Conseil fédéral, l'administration et le Parlement aux problèmes de l'économie en général et des PME. Ils influencent les décisions des acteurs politiques. Selon l'OCDE, une utilisation fréquente et professionnelle de ces tests améliore le rapport coût/efficacité des décisions politiques et réduit le nombre de règles de qualité médiocre ou inutiles, ce qui résulte en un impact positif sur l'économie des pays qui les conduisent.

La CdG-N a souhaité que le CPA mette l'accent sur l'utilisation de ces instruments dans le processus de décision politique fédéral. Il s'agit donc d'évaluer si les «Tests PME» sont connus par les acteurs politiques, si ils sont utilisés dans le processus décisionnel et si ils ont un impact. Quelques-unes de question posées sont:

- Quelle est la notoriété des «Tests PME»?
- Les résultats des «Tests PME» sont-ils utilisés dans le processus de décision?

- Quelle est la nature de l'impact des «Tests PME»?
- Quel est leur rapport coût/bénéfice?

Pour mener à bien cette évaluation, le CPA a mis en place une méthode qui repose sur trois piliers: l'analyse de la littérature spécialisée, les entretiens auprès de représentants de l'administration fédérale, du parlement et d'institutions externes, et l'analyse de texte (procès-verbaux de commissions parlementaires et du plénum). Comme le CPA ne pouvait évaluer la connaissance, l'utilisation et l'impact de tous les «Tests PME», des cas pratiques représentatifs ont été sélectionnés.

Le rapport final concernant les «Tests PME» de la Confédération sera présenté à la sous-commission en février 2005.

### **3.4 Mesures de contrainte en matière de droit des étrangers**

Les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, entrées en vigueur en 1995, continuent d'être controversées, sur le plan tant politique que juridique. L'objectif de ces dispositions légales est double: il s'agit d'assurer l'exécution des renvois et, partant, de combattre l'immigration non officielle ainsi que de lutter contre la délinquance chez les étrangers clandestins et les demandeurs d'asile. Pour ce faire, ont été prises des mesures telles que la détention en phase préparatoire, la détention en vue du refoulement ou la mise en place de périmètres d'assignation ou d'exclusion. La mesure la plus importante est celle de la détention en vue du refoulement, qui peut être ordonnée notamment en cas de risque de passage à la clandestinité. Les autorités cantonales en charge des migrations, qui sont responsables de l'application des mesures de contrainte, recourent beaucoup à cette mesure. La détention est la sanction la plus sévère prévue par la législation suisse.

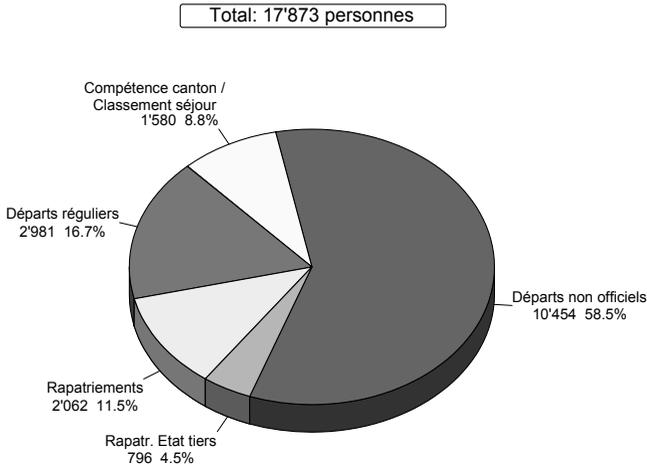
L'efficacité des mesures de contrainte n'a encore jamais été évaluée. Il est par ailleurs difficile d'instaurer de la transparence dans ce domaine, étant donné qu'il n'existe pas à l'échelle nationale de statistiques sur les motifs de détention, le nombre de détentions ordonnées ou la catégorie des personnes concernées. Ainsi, les statistiques de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) en matière d'asile indiquent uniquement le nombre de personnes qui, durant une période déterminée, ont quitté le territoire de manière officielle ou non officielle. Par contre, elles ne précisent pas le nombre de personnes qui ont été détenues en vue du refoulement ni la durée de la détention. L'ODR ne relève pas ces données étant donné que ce sont les autorités cantonales qui sont compétentes pour ordonner les mesures de contrainte (voir illustration 7).

Les mesures de contrainte sont prévues par la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers<sup>18</sup>, actuellement en cours de révision. Le Conseil national a examiné à sa session d'été 2004 le projet relatif à la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr), qui sera soumis au Conseil des Etats au printemps 2005. Le projet de révision confirme voire renforce en partie les mesures de contrainte.

<sup>18</sup> Loi fédérale du 26.3.1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20).

## Exécution des renvois et départs dans le domaine de l'asile en 2003

### Statistique des départs de janvier à décembre 2003



Office fédéral des réfugiés

Service de la statistique, août 2004

Source: ODR 2004, Statistique en matière d'asile 2003, p. 13.

Le 23 janvier 2004, les CdG ont chargé le CPA de réaliser une étude sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Le CPA a commencé par préparer une esquisse de projet, qu'il a soumise à la CdG-N. Réunie le 22 mars 2004, cette dernière a demandé au CPA d'apporter une réponse aux questions suivantes:

- Quelles mesures de contrainte ont été utilisées dans différents cantons et comment? Quelles ont été les ressources financières et personnelles engagées? Existe-t-il des différences marquées d'un canton à l'autre?
- Les mesures, notamment la détention en vue du refoulement, ont-elles permis l'amélioration de l'exécution des renvois? S'accompagnent-elles d'effets secondaires indésirables?
- Comment évaluer les mesures de contrainte sous l'angle du rapport coût/bénéfice?
- Les mesures ont-elles eu les effets visés en termes de diminution de la délinquance chez les étrangers? Des effets secondaires indésirables sont-ils apparus?

En se basant sur plusieurs critères, le CPA a d'abord sélectionné cinq cantons dont l'application des mesures de contrainte sur la période 2001-2003 devait être évaluée. Il s'agit des cantons de Bâle-Campagne, de Genève, de Schaffhouse, du Valais et de Zurich. Puis il a chargé M. Thomas Widmer, de l'Institut des sciences politiques de l'Université de Zurich, de recueillir les données utiles sur les mesures de contrainte ordonnées et de les analyser sous l'angle statistique.

Une fois en possession des résultats chiffrés, le CPA a mené des entretiens avec plusieurs experts, aux niveaux cantonal et fédéral, afin d'apporter une réponse aux trois premières questions de l'étude. Ses interlocuteurs étaient des représentants des offices des migrations et de la police ainsi que des juges de l'arrestation cantonaux. Des enquêtes ont également été réalisées auprès d'ONG spécialisées dans les questions liées aux étrangers et aux réfugiés.

Pour la question concernant les effets des mesures de contrainte sur les étrangers délinquants, le CPA a confié un mandat au professeur Martin Killias, Institut de criminologie et de droit pénal, Université de Lausanne.

Dans son rapport intermédiaire du 16 août 2004, le CPA a communiqué à la sous-commission compétente les premiers résultats sur l'application des mesures de contrainte, en particulier la détention en vue du refoulement. L'étude a montré que les mesures ne sont pas appliquées de manière homogène dans les cantons et que les résultats obtenus diffèrent d'un canton à l'autre. Le rapport final devrait être remis à la CdG-N en février 2005.

#### **4 Publications autres que les publications du CPA**

Afin de faire connaître ses activités et les résultats de ses recherches au public intéressé et aux milieux universitaires, le CPA publie des textes dans des revues spécialisées et des quotidiens. Il participe en outre à des conférences et à des cours universitaires où il intervient à travers des exposés et des séminaires. Les publications ci-après (présentées par ordre chronologique) sont parues au cours de l'exercice sous revue<sup>19</sup>:

*Janett, Daniel et Serge Zogg: Die Bilanz ist enttäuschend. Mängel des Inventars schützenswerter Landschaften, paru dans: Neue Zürcher Zeitung du 20 avril 2004, n° 91, p. 16 (disponible en langue allemande uniquement).*

L'article propose un résumé des principaux résultats de l'évaluation de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP). En 2003, le CPA a présenté à la CdG-N tous les résultats de cette étude. Les auteurs de l'article parviennent à la conclusion que, à ce jour, la protection des objets de l'IFP, conformément à l'objectif général de protection formulé à l'art. 6 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, n'est pas suffisamment assurée. Des statistiques sur l'utilisation des surfaces et des études de cas montrent que de nombreuses interventions problématiques dans des objets de l'IFP ont eu lieu dans les années 90, bien que dans des proportions souvent moindres que dans les années 80. Des faiblesses sur le plan de la conception et des problèmes de mise en œuvre compliquent la mission de protection des paysages suisses les plus précieux.

*Tobler, Andreas: La Suisse au sein des institutions de Bretton Woods: influence, avantages et répartition des compétences dans l'administration fédérale, paru dans: La vie économique. Revue de politique économique, n° 5-2004, pp. 59-62.*

Dix ans après l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, la CdG-E a chargé le CPA d'étudier différents aspects du statut de membre de la Suisse. Outre la répartition des tâches et des compétences entre les autorités fédérales concernées,

<sup>19</sup> Tous les articles cités peuvent être téléchargés depuis la page Internet du CPA ([www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) → Commissions, CPA).

l'étude a porté sur l'influence de la Suisse et les avantages qu'elle tire de son statut de pays membre du FMI et de la Banque mondiale. Dans son article, l'auteur récapitule les principaux résultats de l'étude. Le bilan intermédiaire de l'activité de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods est certes positif dans l'ensemble, mais l'évaluation du CPA a fait apparaître quelques lacunes au niveau des services fédéraux concernés. Celles-ci concernent, d'une part la répartition des compétences et des responsabilités, d'autre part les mécanismes de coordination dans la politique de la Confédération relative aux deux institutions financières.

*Duperrut, Jérôme: La sécurité des denrées alimentaires en Suisse: une application lacunaire, paru dans: La Vie économique. Revue de politique économique, n° 09-2004, pp. 54–58.*

Suite aux nombreux scandales alimentaires qui ont ébranlé la confiance des consommateurs suisses, la CdG-N a chargé en 2002 le CPA d'analyser la façon dont la législation suisse sur la sécurité des denrées alimentaires – destinée à assurer le contrôle «de la fourche à la fourchette» – est mise en pratique. L'objectif était d'établir comment sont appliquées les normes destinées à protéger les consommateurs et comment les organes fédéraux remplissent leurs tâches. Cet article montre que la vision politique que requiert la sécurité alimentaire manque de clarté au niveau fédéral, mais surtout que la mise en œuvre des normes pose des problèmes pour les cantons, que la surveillance de l'exécution de la législation n'est pas exercée de façon adéquate et que le manque de coordination entre les différentes parties concernées nuit à l'application uniforme de la législation.

*Janett, Daniel: Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, paru dans: LeGes 2004/2, pp. 137–150 (disponible en langue allemande uniquement).*

L'article présente la genèse et le fonctionnement de la fonction d'évaluation du Parlement fédéral. Il dresse un bilan intermédiaire sur les activités d'évaluation du Parlement en s'attardant plus particulièrement sur celles du CPA. Le chapitre 5.1 du présent rapport propose un résumé complet des résultats de cette étude.

*Bättig, Christoph: Rentenklau in der beruflichen Vorsorge? Ergebnisse einer Untersuchung zur Ermittlung und Verteilung von Überschüssen bei Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften, in: Soziale Sicherheit 1/2005, en cours de publication.*

A l'été 2002, les sociétés d'assurance privées se sont vu accuser de spoliation des assurés («Rentenklau»). Sur mandat des CdG, le CPA a tâché de répondre à la question de savoir s'il y a bel et bien eu spoliation des assurés dans le cadre des placements de capitaux du deuxième pilier ou de la répartition du produit de ces placements. L'étude n'a pu ni confirmer ni infirmer le reproche de spoliation des assurés. Elle débouche toutefois sur des résultats qui font apparaître de graves faiblesses dans le système de la prévoyance professionnelle. Celles-ci concernent notamment le contrôle et la surveillance exercée par les autorités sur les institutions collectives de sociétés d'assurance. Les correctifs apportés entre-temps par le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration vont dans le bon sens. Toutefois, seule l'exécution effective des mesures déjà arrêtées ou encore à arrêter montrera s'il sera possible d'atteindre l'objectif d'un deuxième pilier transparent et d'une surveillance efficace.

## 5

### Autres activités du CPA

#### 5.1

#### La fonction d'évaluation du Parlement fédéral: un bilan intermédiaire

Au début de la nouvelle législature, le CPA a dressé un bilan intermédiaire<sup>20</sup> sur la fonction d'évaluation du Parlement fédéral et sur ses propres activités en tant que service parlementaire spécialisé dans la réalisation d'évaluations. En établissant de tels bilans, le CPA vise à optimiser en permanence ses prestations et à les adapter aux besoins de ses mandants parlementaires.

##### 5.1.1

##### Evaluations dans le cadre de la haute surveillance

Depuis sa création en 1990, le CPA a effectué de nombreuses évaluations portant sur la mise en œuvre, les effets et la conception de diverses politiques fédérales, qui vont de la construction de routes nationales à la problématique des coûts dans l'assurance-maladie et les marchés publics, en passant par le bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes.

En réalisant ces évaluations et bien d'autres encore, le CPA a-t-il rempli les attentes que placent en lui les CdG en tant que service spécialisé? Ces dernières évaluent en permanence les activités du CPA, qu'elles considèrent comme positives. Selon un bref sondage réalisé en juillet 2004, les présidents des deux CdG et de leurs sous-commissions se déclarent très satisfaits de leur service spécialisé.<sup>21</sup> Tous estiment utiles les prestations du CPA et saluent la qualité et l'intelligibilité de ses rapports. Les propositions de sujets soumises par le CPA, la pertinence politique de ses rapports et l'influence que ces derniers exercent sur les améliorations apportées au domaine politique qui a fait l'objet d'une l'évaluation sont, pour la plupart, jugées favorablement par les organes de direction stratégiques des CdG. Plusieurs personnes interrogées soulignent que la pertinence et les effets politiques des évaluations du CPA dépendent fortement des CdG en leur qualité de mandant. Enfin, les personnes interrogées sont unanimes pour dire que, par rapport à d'autres instruments de la haute surveillance parlementaire,<sup>22</sup> les évaluations sont mises en oeuvre à un rythme approprié.

Toutefois, si l'on juge le CPA à l'aune des attentes ambitieuses que les Chambres fédérales formulèrent au début des années 90 à l'égard de leur futur organe de contrôle de l'administration, le bilan est mitigé: l'initiative parlementaire sur la création du CPA attendait en priorité de son service spécialisé une contribution 1) à la professionnalisation, 2) à l'augmentation de l'effectivité et 3) à la systématisation ou la progression continue de l'exercice de la haute surveillance parlementaire.<sup>23</sup>

Aux yeux du CPA, le bilan concernant l'objectif numéro un est positif: en collaboration avec le Secrétariat des CdG, le service a contribué de manière non négligeable, ces dernières années, à la professionnalisation de la haute surveillance parlementaire. Ses évaluations permettent de fournir une réponse à des questions même très

<sup>20</sup> Janett, Daniel, 2004: Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, paru dans: *LeGes* 2004/2, pp. 137–150 disponible en langue allemande uniquement).

<sup>21</sup> Sur 13 personnes interrogées, 10 ont répondu aux questions.

<sup>22</sup> Inspections, visites de services, évaluation de requêtes à l'autorité de surveillance, etc.

<sup>23</sup> FF 1990 I 1029.

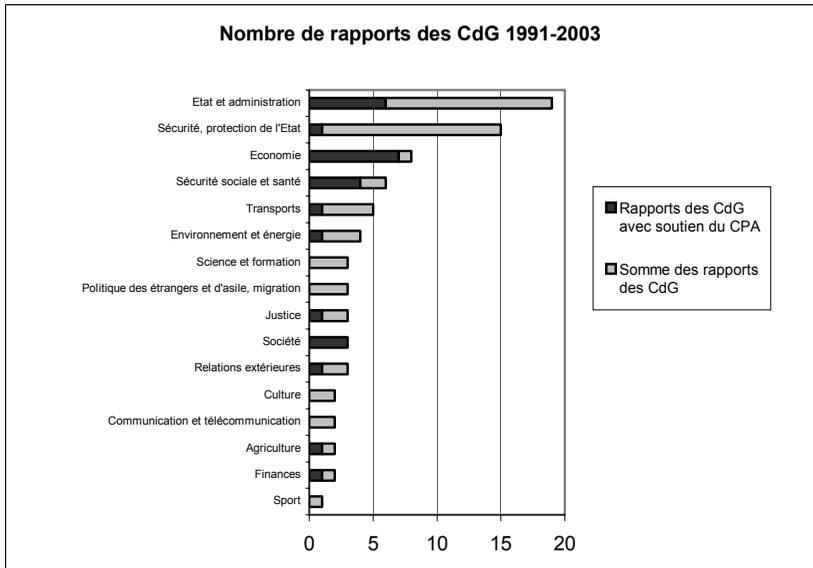
complexes du contrôle parlementaire en y apportant le degré d'approfondissement et la rigueur scientifique nécessaires.

Il est impossible de dresser un bilan solide en ce qui concerne l'objectif numéro deux sans une comparaison empirique de l'efficacité politique des CdG avec ou sans le soutien du CPA. Actuellement, seules sont disponibles des analyses de cas portant sur les effets politiques des études du CPA<sup>24</sup>. Tandis que plusieurs évaluations du CPA ont eu des effets visibles sur le domaine politique étudié, ces effets sont faibles ou à peine visibles pour d'autres études. Il faut toutefois préciser que les évaluations peuvent également avoir des conséquences indirectes. Souvent, les résultats d'une évaluation ne se répercutent pas directement sur l'action des organes de décision, mais ils modifient durablement leurs définitions des problèmes et leurs stratégies en matière de solutions. Cette dimension indirecte de l'évaluation est notamment à mettre en avant dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, étant donné que les CdG ont certes des compétences en matière d'investigation, mais ne disposent pas de pouvoir de décision par rapport aux services contrôlés.

L'objectif numéro trois – systématisation et progression continue de l'exercice de la haute surveillance, avec le soutien du CPA – n'a été, de notre point de vue, que partiellement atteint. Le CPA suit les différents domaines de la politique fédérale et soumet chaque année aux CdG une liste contenant des sujets d'évaluation envisageables; pour cela, il examine la pertinence politique et financière de ces sujets au moyen d'une grille de critères appliquée systématiquement. Toutefois, avec 3,6 postes de titulaires pour les activités scientifiques, le CPA n'a tout simplement pas la taille suffisante pour assumer son rôle de «mémoire institutionnelle» et d'organe de détection précoce des CdG et acquérir une vue globale des points faibles de l'action de l'administration. De surcroît, le calendrier des CdG est, outre des critères spécialisés, fortement influencé par des points de vue politiques. La sélection de domaines politiques sur lesquels portera une analyse approfondie du CPA dépend dans une large mesure de l'actualité politique et des opinions politiques des membres des commissions. Cette approche est bien sûr légitime pour un organe politique tel que les CdG, mais elle ne permet pas toujours d'évaluer des domaines représentatifs de la politique fédérale dans le cadre du contrôle de la haute surveillance, ce que certains peuvent regretter du point de vue de la systématisation initialement visée.

<sup>24</sup> Niederöst, Bruno, 2002: Erfolgsbedingungen für Evaluationen, LeGes 2002/1, pp. 39–46 (disponible en langue allemande uniquement).

### Nombre de rapports des CdG et sujets traités sur la période 1991-2003



Source: CPA 2004

#### 5.1.2 Evaluations de l'efficacité au sens de l'art. 170 Cst.

Aux termes de l'art. 170 de la nouvelle Constitution, le Parlement doit veiller au contrôle des mesures prises par la Confédération. Ce mandat constitutionnel relatif à l'évaluation de l'efficacité<sup>25</sup> va au-delà du champ d'application de la haute surveillance. En effet, il exige non seulement l'examen des activités des autorités d'exécution, mais également celui de l'Assemblée fédérale elle-même. Comment les organes de l'Assemblée fédérale ont-ils jusqu'à présent mis en œuvre ce mandat? Bien qu'il soit prématuré d'établir un bilan complet, quelques observations peuvent d'ores et déjà être formulées.

Première observation: le Parlement a créé, par le biais de la nouvelle LParl et des dispositions d'exécution correspondantes, les bases légales nécessaires pour la mise en œuvre du mandat d'évaluation conformément à l'art. 170 Cst. L'évaluation de l'efficacité a été ancrée dans la loi en tant que tâche relevant de toutes les commis-

<sup>25</sup> La Constitution ne définit pas les instruments au moyen desquels cette évaluation de l'efficacité doit être effectuée. Ainsi, outre l'évaluation, le controlling et le monitoring sont des instruments envisageables. Le CPA considère toutefois la première comme l'instrument principal et, à des fins de simplification, il utilise ci-après tous ces termes comme des synonymes.

sions.<sup>26</sup> Comme par le passé, les commissions<sup>27</sup> peuvent demander à l'exécutif la réalisation d'une évaluation de l'efficacité; elles peuvent en outre faire appel au CPA ou au CDF lorsqu'elles souhaitent une expertise indépendante de l'administration.<sup>28</sup> Dans ce cas, elles doivent, à des fins de coordination, soumettre des propositions à la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur).

Deuxième observation: l'instrument de l'évaluation est utilisé, non seulement dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, mais également, et depuis un certain temps déjà, dans le domaine législatif du Parlement. Avant l'entrée en vigueur de l'art. 170 Cst., les organes de l'Assemblée fédérale chargeaient déjà l'exécutif, par le biais de postulats et de clauses d'évaluation légales, de l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération. En ce sens, l'art. 170 Cst. consacre une pratique qui existe depuis longtemps déjà. De même que dans le domaine de la haute surveillance, les évaluations effectuées dans le domaine législatif font apparaître une inégalité sensible en termes de répartition des champs politiques. Ainsi, au cours de la dernière législature, les mandats d'évaluation formulés dans le cadre d'un postulat s'adressaient pour près de la moitié au DFI, relativement souvent au DFE, rarement au DETEC, au DFAE et au DFF, et jamais au DDPS.

Troisième observation: on constate que le Parlement ne recourt quasiment pas aux nouvelles compétences que lui attribue l'art. 170 Cst. dans le domaine de l'évaluation. Jusqu'à présent, il a renoncé à édicter des dispositions relatives à la fonction d'évaluation de l'exécutif. De même, les commissions législatives n'ont pas ou peu utilisé la possibilité qui leur est offerte de confier au CPA des évaluations extérieures à l'administration. En 2004, une seule proposition, émanant de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N), a été soumise à la CPSur quant à une évaluation de la loi sur le personnel de la Confédération. La CPSur a provisoirement rejeté cette proposition au motif qu'elle était déposée trop tôt d'un point de vue politique; elle a été intégrée dans la planification annuelle des CdG. La réticence des commissions législatives est due probablement au fait que de nombreux membres du Parlement ne connaissent pas encore bien la portée du mandat constitutionnel relatif à l'évaluation de l'efficacité. Par ailleurs, selon les indications de leurs secrétariats, les commissions législatives ne recourent quasiment pas aux prestations du CPA en raison des ressources limitées de ce dernier: elles reculent devant la charge de travail que représente la formulation de mandats d'évaluation à l'intention du CPA, qui, en raison d'un manque de capacités, ne pourront être menés à bien.

Quatrième et dernière observation: le Parlement recourt trop peu à sa fonction d'évaluation prospective. Les évaluations visent non seulement le contrôle rétrospectif de l'efficacité de mesures déjà mises en place, mais également l'estimation des conséquences de mesures planifiées. Des évaluations prospectives permettraient dès la phase législative de mettre davantage le doigt sur des points faibles de textes de loi, du point de vue de la conception, et de les corriger. Aux termes de l'art. 141, al. 2, LParl, le Conseil fédéral doit évaluer, dans son message à l'intention du Parlement, les conséquences probables d'un projet d'acte. Dans la pratique toutefois, la plausibilité des hypothèses sur l'efficacité d'arrêtés fédéraux n'est que rarement

<sup>26</sup> Art. 44, al. 1, let. e, LParl.

<sup>27</sup> Ou d'autres organes de l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 31 LParl.

<sup>28</sup> Art. 27 LParl.

vérifiée avec le degré d'approfondissement requis lors de l'élaboration du message du Conseil fédéral ou durant la phase d'examen parlementaire. Conséquence: certains arrêtés fédéraux présentent des points faibles du point de vue de la conception et leurs objectifs ne peuvent être réalisés que de manière limitée, voire pas du tout, quelles que soient les prestations de l'administration en matière d'exécution. Ainsi, une évaluation réalisée par le CPA<sup>29</sup> a montré que de nombreuses mesures de maîtrise des coûts énoncées dans la loi sur l'assurance-maladie<sup>30</sup> reposent sur un modèle de causalité peu clair, ce qui aurait pu être identifié et corrigé dès la phase législative.

En résumé, on peut dire que, cette dernière décennie, l'Assemblée fédérale a mis sur pied une fonction d'évaluation performante mais que, dans le domaine d'activité du Parlement, des améliorations sont possibles s'agissant d'une utilisation ciblée de l'instrument de l'évaluation.

## 5.2 Mise en œuvre, au sein de l'exécutif, de l'art. 170 Cst.

L'art. 170 Cst. n'est pas un mandat réservé à l'Assemblée fédérale. L'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération représente une tâche commune au Parlement, à l'exécutif et au CDF. C'est dans cet esprit qu'en 2002, la Conférence des secrétaires généraux (CSG) a mis en place le groupe de travail interdépartemental «IDEKOWI»; celui-ci était chargé de formuler des recommandations à l'intention du Conseil fédéral concernant la mise en œuvre, au sein de l'exécutif, de l'art. 170 Cst. Le CPA représentait les Services du Parlement au sein du groupe de travail IDEKOWI.

Le groupe IDEKOWI a remis son rapport à la CSG au 2<sup>e</sup> semestre 2004.<sup>31</sup> Il parvient à la conclusion que, ces 20 dernières années, les outils destinés à l'évaluation de l'efficacité ont été considérablement améliorés au sein du pouvoir exécutif, mais que, au vu des restrictions budgétaires et des lacunes constatées dans l'exécution des mesures prises par la Confédération, de nouveaux progrès doivent être accomplis. Le rapport observe notamment que les services de l'administration n'ont pas encore tous pris l'habitude de recourir à l'instrument d'évaluation de l'efficacité et que les objets des évaluations sont parfois choisis arbitrairement. Il relève qu'une importance insuffisante est accordée au contrôle de l'efficacité économique, déplore le manque de planification et de coordination et indique que les résultats d'évaluations de l'efficacité ne sont pas suffisamment exploités dans les processus décisionnels.

Le 3 novembre 2004, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport du groupe IDEKOWI et adopté, en s'appuyant sur les travaux préliminaires du groupe, diverses mesures destinées à l'amélioration du contrôle de l'efficacité des activités au sein de l'exécutif.<sup>32</sup> Ainsi, même si les évaluations de l'efficacité continuent d'être l'affaire des offices, les départements et le Conseil fédéral doivent jouer un rôle plus actif

<sup>29</sup> CPA, 2001: Mesures de maîtrise des coûts de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal). Mesures et marge de manœuvre des responsables de la Confédération, Berne.

<sup>30</sup> Loi fédérale du 18.3.1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS **832.10**).

<sup>31</sup> Office fédéral de la justice: Efficacité des mesures prises par la Confédération. Propositions de mise en œuvre de l'art. 170 de la Constitution fédérale dans le contexte des activités du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, Berne. Le rapport peut être téléchargé depuis le site Internet [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) → Evaluation.

<sup>32</sup> [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) → Evaluation, communiqué du 3.11.2004.

dans la définition de la stratégie et des priorités ainsi que dans l'exploitation des résultats. La Chancellerie fédérale veillera à ce que les évaluations de l'efficacité de l'exécutif soient davantage intégrées dans la planification stratégique<sup>33</sup> du Conseil fédéral et s'assurera de leur concordance avec celles du Parlement et du CDF. L'Office fédéral de la justice veillera à la prise en compte des aspects de l'efficacité lors de l'élaboration ou de la révision de textes de loi et conseillera les autres services en la matière. Le critère de la rentabilité des mesures prises par la Confédération doit être davantage respecté. Une banque de données contenant tous les projets d'évaluation de la Confédération doit permettre l'amélioration de la transparence et de la coordination. Il est prévu par ailleurs d'optimiser l'offre de formation interne à l'administration en matière de recours aux instruments de l'évaluation de l'efficacité. Contrairement à la proposition du groupe IDEKOWI, le Conseil fédéral a pour l'instant renoncé à demander la modification d'un article de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration relatif à l'évaluation de l'efficacité.<sup>34</sup>

## **6 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts**

Au cours de l'exercice sous revue, le CPA a disposé, pour le recours à des experts externes et le financement de postes temporaires, d'un budget total de 275 800 francs. 196 899 francs ont été dépensés pour les projets suivants:

Projet	Etat
Répartition des excédents de la prévoyance professionnelle	achevé
Protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique	achevé
Le rôle de la Confédération en matière d'assurance-invalidité	sera achevé au 2 <sup>e</sup> trimestre 2005
Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale	sera achevé au 2 <sup>e</sup> trimestre 2005
Les «Tests PME» de la Confédération	sera achevé au 1 <sup>er</sup> trimestre 2005
Mesures de contrainte en matière de droit des étrangers	sera achevé au 1 <sup>er</sup> trimestre 2005

## **7 Priorités pour l'année 2005**

Concernant son activité maîtresse – la réalisation d'évaluations dans le cadre de la haute surveillance parlementaire – le CPA achèvera au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2005 les quatre projets d'évaluation en cours, destinés aux CdG. Sur la base de la planifi-

<sup>33</sup> Programme de la législature, objectifs annuels du Conseil fédéral, etc.

<sup>34</sup> Loi fédérale du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

cation annuelle des CdG, qui doit être adoptée en janvier 2005, le CPA devrait entamer, sur mandat des CdG, trois à quatre nouveaux projets d'évaluation d'une certaine envergure. S'agissant des activités à l'intention des commissions législatives, le CPA dégagera des ressources pour un mandat d'évaluation destiné à une commission législative. Des capacités seront également réservées pour les propositions de thèmes ainsi que pour des publications, des exposés et des cours.

Dans le cadre du bilan intermédiaire sur la fonction d'évaluation du Parlement fédéral (voir point 5.1), le CPA examinera plus en détail les aspects critiques qui le concernent et élaborera des améliorations, en concertation avec les CdG et leur secrétariat. Il s'agira notamment d'examiner la manière dont le CPA pourrait flexibiliser sa planification et, partant, réagir plus vite aux besoins des commissions. Autre sujet envisagé: l'adaptation de l'offre de prestations du CPA et une valorisation des projets de court terme, concernant une problématique très précise.

## **Instructions des Commissions de gestion des Chambres fédérales relatives au traitement de leurs procès-verbaux et autres documents**

du 18 mai 2004

---

Les Commissions de gestion des Chambres fédérales, vu les art. 4, al. 5, art. 6, al. 5, art. 7, al. 4 et art. 8 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (Ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA)<sup>1</sup>,

arrêtent:

### **1. Champ d'application**

- a. Les présentes instructions sont valables pour tous les procès-verbaux et autres documents des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) relatifs à des sujets *qui touchent la haute surveillance*, y compris les procès-verbaux et autres documents de leurs organes dépendants (sous-commissions, groupes de travail, groupe de coordination et conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance [CPSur]).
- b. Le traitement des procès-verbaux et autres documents de la Délégation des CdG (DélCdG) est réglé aux ch. 8, 9 et 10.

### **2. Rédaction des procès-verbaux**

- a. Conformément à l'art. 4, al. 3, OLPA, les délibérations des CdG et de leurs organes font l'objet d'*un procès-verbal analytique*. Les interventions ne sont pas rendues littéralement, mais condensées et corrigées du point de vue linguistique.
- b. Par analogie à l'art. 5 OLPA, le président<sup>2</sup> de l'organe des CdG concerné peut faire établir *un procès-verbal de décisions* lorsque les délibérations ne sont pas indispensables à la reconstitution ou à l'interprétation ultérieure d'une décision prise par les CdG ou par l'un de leurs organes.

### **3. Modification des procès-verbaux**

- a. Lorsqu'*un membre des CdG* souhaite apporter une modification, il le communique à l'occasion de l'adoption du procès-verbal par l'organe des CdG concerné.

<sup>1</sup> RS 171.115.

<sup>2</sup> Ces directives s'appliquent sans distinction aux deux sexes. Pour des raisons de lisibilité, elles sont toutefois rédigées uniquement au genre masculin.

- b. Lorsqu'*une autre personne* ayant assisté à la séance souhaite apporter une modification relative à l'une de ses interventions, le secrétaire compétent décide de la procédure à adopter. En particulier, il décide si la demande de modification doit être examinée par l'organe des CdG concerné ou si elle peut être réglée sans autre forme de procès. Si la personne le demande, le président de l'organe concerné doit être saisi; il décide définitivement de la marche à suivre. Cela vaut également si la demande de modification intervient après que le procès-verbal ait été adopté.
- c. Lorsqu'une modification matérielle est apportée à un procès-verbal, un *corrigendum* est joint au dossier. Dans le cas de modifications matérielles importantes, ce corrigendum, voire le procès-verbal corrigé peut être remis aux mêmes destinataires que la version initiale.

#### **4. Remise des procès-verbaux**

- a. Les procès-verbaux des séances de commission plénière sont remis à l'ensemble des membres de la commission en question, ainsi qu'aux collaborateurs concernés du secrétariat des CdG<sup>3</sup>. Les procès-verbaux des séances d'une sous-commission, d'un groupe de travail, du groupe de coordination ou de la CPSur sont remis à l'ensemble des membres de l'organe des CdG concerné, ainsi qu'aux collaborateurs concernés du secrétariat des CdG.
- b. Les autres personnes ayant assisté à la séance reçoivent un extrait du procès-verbal relatif aux délibérations auxquelles elles ont assisté. Ces extraits leur sont adressés *directement et à titre personnel*.

#### **5. Confidentialité**

Conformément à l'art. 47, al. 1, LParl, les délibérations des CdG sont confidentielles. Tous les destinataires des procès-verbaux des CdG sont tenus au secret (voir aussi art. 8 LParl). Cela signifie en particulier qu'ils ne peuvent pas décider de faire partager les informations dont ils ont eu connaissance à d'autres personnes. Sont réservées les dispositions prévues aux ch. 6 et 7. Cette procédure doit notamment garantir que les personnes entendues par les CdG puissent s'exprimer de manière impartiale et qu'aucun dommage ne résulte de leurs déclarations véridiques (art. 156, al. 3, LParl).

#### **6. Consultation des procès-verbaux par des membres des CdG**

- a. *Le président de chaque CdG* a le droit de consulter l'ensemble des procès-verbaux des organes de sa commission.
- b. Si *un membre des CdG* souhaite consulter un procès-verbal d'un organe dont il n'est pas membre, il revient au président de l'organe concerné d'autoriser ou non la consultation.

<sup>3</sup> Dans le cadre de ces directives, les experts engagés par les commissions sont considérés comme faisant partie du secrétariat des CdG.

## 7. Consultation des procès-verbaux par d'autres personnes

- a. Le président de la CdG concernée peut accorder l'autorisation à une *personne qui n'est pas membre des CdG* de consulter un procès-verbal de sa commission ou de l'un de ses organes à des fins scientifiques ou d'application du droit (art. 7, al. 4 en relation avec art. 6, al. 4 et art. 7, al. 1, OLPA), si aucune raison majeure ne s'y oppose. Le cas échéant, il peut requérir l'avis des autorités fédérales et des personnes concernées.
- b. La décision d'autoriser la consultation appartient exclusivement au président de la CdG concernée et elle est définitive. Dans sa décision, il prend notamment en considération la protection des sources, la sécurité de l'Etat, le risque d'une utilisation abusive (ex.: rupture de confidentialité, comportement de quérulent), la protection de données personnelles ou la protection d'intérêts privés. Le président de la CdG concernée peut également soumettre la consultation à certaines conditions, telle que l'anonymisation des données personnelles (art. 7, al. 6, OLPA).

## 8. Procès-verbaux de la DélCdG

- a. Les procès-verbaux de la DélCdG sont remis exclusivement aux membres de la DélCdG et aux collaborateurs concernés du secrétariat des CdG.
- b. Les procès-verbaux de la DélCdG contenant des renseignements secrets sont rédigés en un exemplaire unique que les membres de la DélCdG peuvent consulter au secrétariat des CdG.
- c. Les personnes entendues par la DélCdG au sens des art. 153 et 154 LParl ont le droit, sur demande, de consulter l'extrait du procès-verbal d'audition qui les concerne au secrétariat des CdG.
- d. Les personnes entendues par la DélCdG au sens de l'art. 155 LParl (personnes dont les intérêts sont directement concernés par l'enquête) reçoivent le procès-verbal de leur déposition pour signature (art. 155, al. 5, LParl).
- e. Le Conseil fédéral ou une personne directement chargée par lui a le droit, sur demande, de consulter les procès-verbaux des auditions de personnes entendues par la DélCdG au sens de l'art. 155 LParl (art. 155, al. 6 en relation avec art. 167 LParl).
- f. Seule la DélCdG peut décider de faire partager un secret à d'autres personnes que ses membres et les collaborateurs concernés du secrétariat des CdG. Le cas échéant, elle peut requérir l'avis des autorités fédérales et des personnes concernées.

## 9. Enregistrement des délibérations des CdG et de la DélCdG

- a. En règle générale, les rédacteurs de procès-verbaux effacent les enregistrements des délibérations immédiatement après l'adoption du procès-verbal correspondant.
- b. Toutefois, lorsqu'une personne qui n'est pas membre des CdG ou du secrétariat des CdG a été entendue, l'enregistrement des délibérations est conservé jusqu'à la clôture du dossier.
- c. À titre d'exception, le secrétaire des CdG peut autoriser la conservation d'un enregistrement plus longtemps, notamment s'il estime que l'enregistrement

pourra s'avérer nécessaire dans le cadre du suivi du dossier ou dans le cadre d'enquêtes ultérieures. L'enregistrement est effacé au plus tard lors de la remise du dossier aux Archives fédérales.

#### **10. Autres documents des CdG et de la DélCdG**

Suivant l'art. 8 OLPA, les dispositions ci-dessus relatives aux procès-verbaux s'appliquent par analogie aux documents produits par les CdG ou la DélCdG ainsi qu'aux documents produits par une autorité, un service ou une personne sur mandat des CdG ou de la DélCdG.

## **Principes d'action guidant le travail et la coordination de la haute surveillance sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA)<sup>1</sup>**

*adoptés par*

- la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur)  
élargie au
- collège présidentiel des Commissions des transports et des télécommunications (CTT)

*après consultation des organes suivants:*

- Commissions de surveillance du Parlement (Commissions des finances, CdF, et Commissions de gestion, CdG)
- Commissions des transports et des télécommunications (CTT)
- Délégation de surveillance de la NLFA (DSN)
- Délégation des finances (DélFin)

le 6 décembre 2004

### **1. Buts**

Les présents principes d'action réglementent et matérialisent:

- a. les tâches de la DSN;
- b. les droits de la DSN et la confidentialité de ses travaux;
- c. les modalités d'information du public;
- d. les comptes-rendus au sein des commissions de surveillance, des CTT, de la DélFin et du Parlement;
- e. les compétences et la responsabilité *politique* de la DSN d'une part et des commissions de surveillance, des CTT et de la DélFin d'autre part;
- f. la coordination entre la DSN, les commissions de surveillance, les CTT et la DélFin;
- g. les relations entre la haute surveillance et la surveillance du Conseil fédéral sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA).

### **2. Tâches de la DSN**

- 2.1 La DSN exerce la haute surveillance sur la réalisation de la NLFA, en application de l'art. 20, al. 3 à 5, de l'arrêté sur le transit alpin<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Remplacent les «Lignes directrices de la Délégation de haute surveillance de la NLFA (DSN)» du 2 juin 1999.

<sup>2</sup> Arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin; RS **742.104**).

Elle vérifie notamment la conformité des prestations commandées par la Confédération ainsi que le respect des coûts, des échéances, des crédits et des conditions cadres juridiques et organisationnelles. Cette mission consiste aussi à contrôler l'organisation des projets et de la surveillance, ainsi que l'exercice effectif, par les instances compétentes (Conseil fédéral, DETEC et OFT), de leurs fonctions de surveillance et de conduite.

- 2.2 Les tâches de la DSN ne comprennent pas les activités suivantes:
- la haute surveillance de l'*exploitation* de la NLFA;
  - la haute surveillance des *autres projets FTP* (Rail 2000, raccordement aux lignes à grande vitesse et lutte contre le bruit);
  - l'appréciation de la rentabilité *opérationnelle* de la NLFA;
  - l'appréciation du *financement* des amortissements et des frais supplémentaires d'entretien et d'exploitation;
  - l'appréciation de la *rémunération* et du *remboursement* des prêts levés sur le marché des capitaux.

Néanmoins, lorsque ces aspects ont des incidences sur l'appréciation des décisions relatives à la construction de la NLFA et sur l'analyse de l'évolution du projet, la DSN en tient compte dans sa réflexion.

- 2.3 A l'instar des commissions et délégations de surveillance, la DSN remplit sa mission en appliquant les critères de haute surveillance énoncés à l'art. 26 de la loi sur le Parlement<sup>3</sup>.
- 2.4 Dans l'exercice de ses tâches, la DSN accorde une attention particulière:
- à la détection précoce des problèmes ayant une portée stratégique pour l'exécution des projets;
  - à son indépendance dans le traitement des thèmes majeurs, notamment en cas de controverse;
  - aux conséquences possibles des événements à caractère exceptionnel.

### **3. Droits de la DSN et confidentialité de ses travaux**

- 3.1 Dans le cadre de l'arrêté sur le transit alpin, la DSN exerce les droits et respecte les obligations inscrits aux art. 51, 154 et 155 de la loi sur le Parlement.

Elle a accès à toutes les informations ayant un lien avec la NLFA.<sup>4</sup>

- 3.2 La DSN peut constituer des comités.

- 3.3 La DSN dispose des moyens suivants pour exercer sa haute surveillance:
- les rapports d'étape NLFA établis semestriellement par l'Office fédéral des transports (OFT);<sup>5</sup>  
L'OFT remet les rapports d'étape NLFA à la DSN pour examen jusqu'à fin mars et fin septembre au plus tard.

<sup>3</sup> Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 172.10).

<sup>4</sup> Cf. art. 154, al. 1, LParl.

<sup>5</sup> Cf. art. 4 de l'arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global pour la NLFA (arrêté sur le financement du transit alpin; FF 2000 142 et FF 2004 3459).

- b. toutes les déclarations d'événement, qui sont des rapports établis par les constructeurs et les exploitants à l'intention de l'OFT lors d'événements inattendus ou accidentels à caractère exceptionnel;<sup>6</sup>  
L'OFT transmet les déclarations d'événement au secrétariat de la DSN au fur et à mesure et sans retard. Le secrétariat les fait suivre immédiatement au président ou à la présidente de la DSN qui décide de la procédure à appliquer par la suite.<sup>7</sup>
- c. toutes les décisions du Conseil fédéral ayant un lien avec la NLFA, y compris les co-rapports;  
Les décisions du Conseil fédéral sont communiquées à la DSN au fur et à mesure.<sup>8</sup>
- d. tous les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre une décision;<sup>9</sup>
- e. tous les rapports du Contrôle fédéral des finances (CDF) concernant les révisions ayant un lien avec la NLFA, y compris les documents relatifs à ces révisions, l'avis des services contrôlés et les résumés des dossiers;<sup>10</sup>  
Les rapports du CDF sont remis régulièrement à la DSN.
- f. l'audition de représentants des cantons et des milieux intéressés;
- g. l'audition de personnes en qualité de témoins;<sup>11</sup>
- h. la consultation d'experts externes;
- i. les visites *in situ*.

- 3.4 Les délibérations de la DSN sont confidentielles. Les règles de confidentialité sont celles valables pour les commissions.<sup>12</sup>
- 3.5 La DSN règle les modalités de distribution de ses procès-verbaux en application de l'art. 6, al. 5, de l'ordonnance sur l'administration du Parlement<sup>13</sup>.

#### **4. Information du public**

- 4.1 La DSN informe le public régulièrement et en temps opportun sur ses activités.
- 4.2 La DSN publie son rapport d'activité elle-même.
- 4.3 Les interlocuteurs de la DSN vis-à-vis du public sont le président ou la présidente ainsi que le vice-président ou la vice-présidente.

<sup>6</sup> Cf. Directives du DETEC sur le controlling de la NLFA, version 4.20, et décision de la DSN du 22 avril 2004.

<sup>7</sup> Cf. Directives du DETEC sur le controlling de la NLFA, version 4.20, et décision de la DSN du 22 avril 2004.

<sup>8</sup> Cf. art. 20, al. 3, de l'arrêté sur le transit alpin, en relation avec l'art. 154, al. 3, LParl.

<sup>9</sup> Cf. art. 154, al. 2, let. a, LParl.

<sup>10</sup> Cf. art. 20, al. 3, de l'arrêté sur le transit alpin, en relation avec l'art. 51, al. 3, LParl et avec l'art. 14, al. 1 et 2, de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, LCF; RS **614.0**).

<sup>11</sup> Cf. art. 154, al. 2, let. b, LParl.

<sup>12</sup> Cf. art. 47 LParl, art. 20, al. 4, du Règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (RCN; RS **171.13**) et art. 15, al. 4, du Règlement du Conseil des États du 20 juin 2003 (RCE; RS **171.14**).

<sup>13</sup> Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (OLPA; RS **171.115**).

## **5. Comptes-rendus au sein des commissions de surveillance, des CTT, de la DélFin et du Parlement**

5.1 Les comptes-rendus de la DSN au sein des commissions de surveillance, des CTT, de la DélFin et du Parlement ont pour but d'attirer suffisamment tôt l'attention des instances compétentes sur les développements porteurs de risques qu'elle observe dans le cadre de la réalisation de la NLFA.

5.2 En l'espèce, le principal instrument dont dispose la DSN est son rapport d'activité durant l'année écoulée. La discussion et l'adoption du rapport d'activité de la DSN durant l'exercice précédent ainsi que le traitement du rapport d'étape NLFA de l'OFT sur la situation du projet à la fin de l'année ont lieu simultanément.

Chaque année, début mai, le rapport d'activité de la DSN est transmis aux commissions de surveillance, aux CTT et à la DélFin qui en prennent acte.

Si la DSN estime que les commissions de surveillance, les CTT ou la DélFin doivent intervenir dans leur domaine de compétences propres, elle formule des propositions et recommandations claires à leur intention. Elle le fait immédiatement si elle le juge nécessaire, mais au plus tard dans son rapport d'activité.

5.3 La DélFin reçoit les rapports d'étapes NLFA de l'OFT pour information<sup>14</sup> mais seule la DSN en débat.

La DSN s'assure que les commissions de surveillance, les CTT et la DélFin reçoivent semestriellement le résumé (Management Summary) du rapport d'étape NLFA pour information.

5.4 Pour garantir un degré d'information identique au sein des commissions de surveillance, des CTT et de la DélFin, la DSN envoie à chacune une copie pour information de ses courriers au Conseil fédéral et au chef du DETEC, ainsi que de ses rapports écrits adressés à l'une d'entre elles.

5.5 Les représentants des commissions de surveillance, des CTT et de la DélFin au sein de la DSN informent les organes qui les ont délégués comme suit:

- ils informent les CTT au moins lorsqu'elles prennent acte du rapport d'activité de la DSN, lors de la parution des rapports d'étape NLFA – sur la base du résumé desdits rapports – et lors d'événements à caractère exceptionnel;
- ils rendent compte directement et régulièrement aux commissions de surveillance et à la DélFin des résultats de la dernière séance de la DSN et disposent pour cela d'un point de l'ordre du jour distinct.

5.6 Dans la mesure du possible, on veillera à ce que l'un des quatre délégués représentant l'une des deux CdF siège à la DSN en qualité de membre de la CdF et de la DélFin. De la sorte, l'uniformité de l'information entre les commissions de surveillance et les CTT, d'une part, et la DélFin d'autre part, pourra être garantie.

<sup>14</sup> cf. art. 4 de l'arrêté sur le financement du transit alpin.

- 5.7 Dans les situations exceptionnelles, la DSN informe sans tarder les présidents ou les présidentes des commissions de surveillance, des CTT et de la DélFin.
- 5.8 Les représentants des commissions de surveillance, des CTT et de la DélFin au sein de la DSN communiquent régulièrement à la DSN les missions et recommandations formulées par ces organes à son intention.
- 5.9 Il incombe aux commissions de surveillance de rendre compte de l'activité de la DSN au Parlement.

Le rapport d'activité de la DSN est mis à l'ordre du jour des deux Chambres, une année par les CdG et l'autre par les CdF.

## **6. Délimitation des compétences et de la responsabilité politique entre DSN, commissions de surveillance, CTT et DélFin**

- 6.1 La DSN exerce la haute surveillance sur la réalisation de la NLFA sans préjudice des compétences propres des commissions de surveillance, des CTT et de la DélFin.
- 6.2 Les objets ayant un lien avec la NLFA tels que
- le rapport de gestion du Conseil fédéral,
  - le budget, les crédits supplémentaires et le compte du Fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP),
  - l'approbation des crédits du fonds FTP décidés par la voie urgente au sens des art. 18 et 31 de la loi sur les finances de la Confédération<sup>15</sup>,
  - les projets législatifs,
- sont du ressort des commissions de surveillance, de la DélFin et des CTT, qui en délibèrent dans les limites de leurs compétences respectives. Celles-ci invitent toutefois la DSN à prendre position.
- 6.3 Lorsque, dans le cadre de leur activité parlementaire ordinaire, les commissions de surveillance ou la DélFin sont confrontées à des problèmes relevant de la haute surveillance sur la réalisation de la NLFA et nécessitant des éclaircissements, elles chargent la DSN de cet examen approfondi.
- 6.4 Lorsque, dans le cadre de leur activité parlementaire ordinaire, les CTT sont confrontées à des problèmes relevant de la haute surveillance sur la réalisation de la NLFA et nécessitant des éclaircissements, elles chargent si possible la DSN de cet examen approfondi ou s'adressent directement au Conseil fédéral, en étroite collaboration avec la DSN.
- 6.5 La DSN rend compte de ses observations aux commissions de surveillance, aux CTT et à la DélFin.
- a. Lorsqu'elle estime qu'il n'y a pas lieu d'intervenir, elle assume la responsabilité *politique* de ses observations.
  - b. Lorsqu'elle estime qu'il faut intervenir, elle informe les commissions compétentes ou la DélFin et formule des recommandations concrètes à leur intention. L'approfondissement des questions soulevées et la mise en œuvre des recommandations formulées sont ensuite du ressort des

<sup>15</sup> Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0).

commissions compétentes ou de la DélFin, qui assument alors la responsabilité *politique*.

**7. Coordination entre la DSN, les commissions de surveillance, les CTT et la DélFin**

- 7.1 La DSN coordonne ses activités avec les commissions de surveillance, les CTT et la DélFin, ainsi qu'avec d'autres commissions concernées.
- 7.2 Le président ou la présidente de la DSN assure la coordination entre les collèges présidentiels des commissions de surveillance, des CTT et de la DélFin au sein de la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur) élargie au collège présidentiel des CTT. 16
- 7.3 Le secrétaire de la DSN assure la coordination à l'échelon des secrétariats:
- a. lors des séances de coordination qui se tiennent régulièrement au sein des secrétariats des commissions et délégations de surveillance.
  - b. par le biais de contacts directs avec les secrétariats des commissions de surveillance, des CTT et de la DélFin, ainsi que d'autres commissions concernées.

**8. Relations entre haute surveillance et surveillance du Conseil fédéral sur la NLFA**

- 8.1 Dans le cadre de la haute surveillance, la DSN apprécie si le Conseil fédéral remplit son mandat de surveillance dans le domaine de la NLFA. La haute surveillance de la DSN est sélective et thématique tandis que la surveillance du Conseil fédéral est générale, absolue et exhaustive.
- 8.2 La DSN n'a aucun pouvoir de décision ou droit d'émettre des directives. Elle peut adresser des doléances ou des recommandations au Conseil fédéral ou en faire adopter par l'une des commissions de surveillance, par l'une des CTT ou encore par la DélFin.
- 8.3 Ces recommandations et doléances n'engagent pas la responsabilité de la DSN, que ce soit pour les décisions prises par le Conseil fédéral ou pour la surveillance immédiate qu'il exerce sur l'administration et des tiers. La surveillance immédiate et le pouvoir d'émettre des directives restent la compétence exclusive du Conseil fédéral.

<sup>16</sup> En vertu de l'art. 54 LParl.

## Quelques chiffres sur l'activité générale des Commissions de gestion

En 2004, les CdG se sont réunies 15 fois en séance plénière et 68 fois en séance de sous-commission. 8 d'entre elles ont été consacrées à des visites de services. La DélCdG, quant à elle, a tenu 16 séances. Cela représente un total de 99 séances.

### Nombre de séances

	Nombre de séances plénières des CdG	Nombre de séances des sous-commissions, groupes de travail et autres groupes	<i>...parmi celles-ci, nombre de visites de services</i>	Nombre de séances de la DélCdG	Total
<b>2004</b>	<b>15</b>	<b>68</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>99</b>

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

### Visites de services effectuées par les CdG et la DélCdG

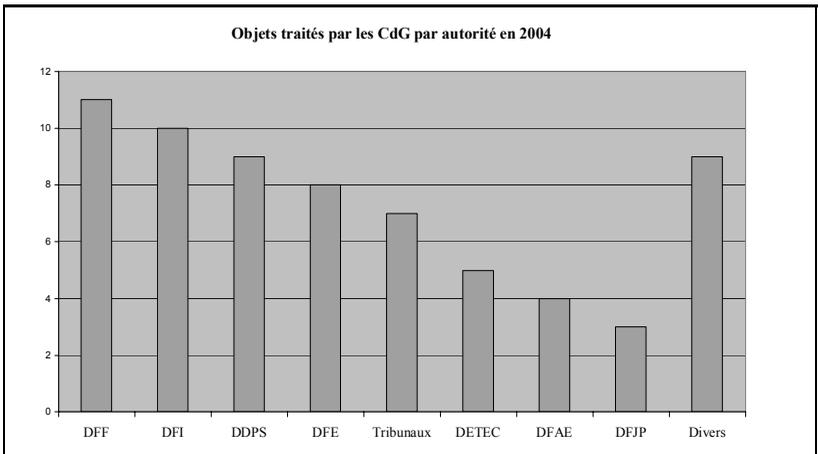
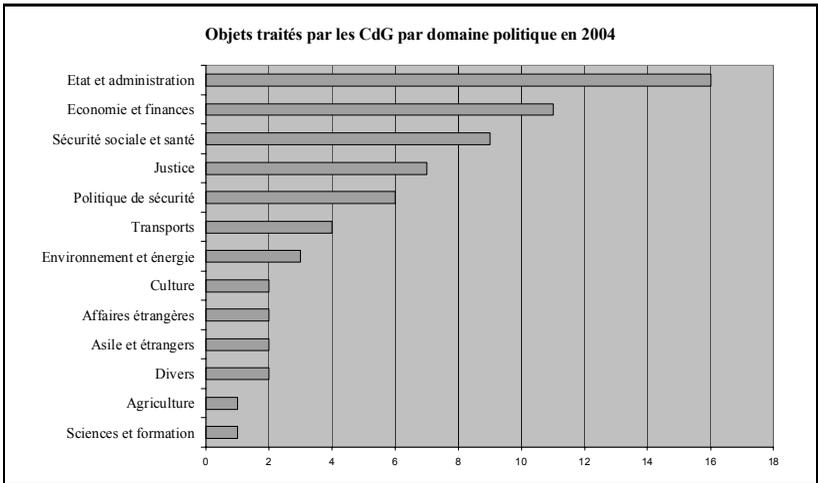
- Tribunaux – Tribunal pénal fédéral
- DFAE – Bureau de l'intégration (DFAE/DFE)
- DFI – Office fédéral de la statistique  
– Office fédéral de la santé publique
- DFJP – Office fédéral de la police (Service d'analyse et de prévention) [2x]
- DDPS – Ecole de recrues d'infanterie 11, Neuchlen-Anschwilen
- DFF – Administration fédérale des contributions (Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée)
- DFE – Station fédérale de recherches en production animale et recherches laitières
- DETEC – Centre des opérations de Skyguide SA

Au cours de l'exercice sous revue, les CdG ont reçu, en leur qualité d'autorité de surveillance, 47 requêtes, dont 35 ont pu être liquidées. Au cours de cette même période, les commissions ont également traité 10 requêtes qui leur avaient été adressées au cours de l'exercice précédent.

## 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 entrées au cours de la période précédente et liquidées au cours de la période sous revue
<b>2004</b>	<b>47</b>	<b>35</b>	<b>10</b>

Les travaux des CdG en 2004 ont principalement porté sur des questions concernant l'Etat et l'administration (p.ex. politique d'information du DFAE, 3<sup>e</sup> cercle de l'administration fédérale, politique du personnel de la Confédération). Le DFJP est le département qui a été le moins touché par l'activité des CdG.



## Tableaux des interventions parlementaires des CdG

## Nouveaux objets

	CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
04.3441 Po.	CE	Gestion administrative dans le 3 <sup>e</sup> cercle	13.9.2004	Pas encore traité au plénum
03.460 Iv. pa.	CE	Procédures de la Délégation des Commissions de gestion et enquêtes disciplinaires ou administratives de la Confédération menées parallèlement et sur un même objet	21.11.2003	Loi adoptée en votation finale le 17.12.2004

## Objets des CdG en suspens

	CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
03.3439 Po.	CN	Opportunité du rattachement du BEAA au DETEC	3.9.2003	Transmis au Conseil fédéral le 18.3.2004
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
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
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
02.3473 Po.	CE	Détection précoce à l'échelle de l'économie nationale	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 11.12.2002

CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
02.3472 Po.	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
02.3471 Po.	Examen de la compétence en matière de concessions de routes	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3470 Mo.	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)
02.3469 Mo.	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
02.3468 Rec.	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
02.3467 Rec.	Reformulation de la politique des transports aériens	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3466 Rec.	Coordination et poursuite du développement de la détection précoce par la Confédération	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 11.12.2002
02.3465 Rec.	Développement précoce de scénarios possibles	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 11.12.2002
02.3464 Rec.	Examen des participations de la Confédération à des entreprises du secteur privé	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 11.12.2002
02.3463 Rec.	Analyse de l'effectif de l'OFAC	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3462 Rec.	Examen régulier des conflits d'intérêts potentiels par le DETEC	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002

CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
02.3461 Rec.	Précision quant au retrait de l'autorisation d'exploitation	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3460 Rec.	Renforcement de la surveillance en matière de capacité économique des entreprises aériennes	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3459 Rec.	Renforcement de la surveillance exercée par le DETEC sur l'OFAC	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3381 Mo.	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)
02.3177 Po.	Examiner les effets de TarMed	5.4.2002	Transmis au Conseil fédéral le 18.6.2002
02.3176 Po.	Préparer le passage à la planification des prestations	5.4.2002	Transmis au Conseil fédéral le 18.6.2002
02.3175 Po.	Renforcer la planification hospitalière intercantonale	5.4.2002	Transmis au Conseil fédéral le 18.6.2002
00.3409 Po.	Mise en oeuvre 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
00.3407 Po.	Mise en oeuvre 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
99.3573 Mo.	Application de la loi sur la nationalité. Durées de la procédure de naturalisation	19.11.1999	Proposition du Conseil fédéral: classer car les objectifs visés sont atteints (FF. 2002 1815)
98.3529 Mo.	Liaisons «on-line». Renforcer la protection pour les données personnelles	17.11.1998	Transmis au Conseil fédéral le 21.12.1999

CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
<b>Objets des CdG qui ont été liquidés</b>			
CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
01.3207 Po.	Soutien de grands projets par la Confédération. Mise en place d'un cadre juridique	29.3.2001	Classé au CE le 13.12.2004
99.3578 / 99.3579 Mo.	Renseignement stratégique et LOGA	30.11.1999	Classé le 13.12.2004 (CE) / 14.12.2004 (CN)

