89.028

Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1988

du 6 avril 1989

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Dans le présent rapport, la Commission de gestion du Conseil des Etats vous informe de son inspection de la *recherche du secteur public* dans l'administration fédérale, recherche au sujet de laquelle elle vous soumet un postulat (ch. I/3). En outre, elle rend compte principalement d'un échange de vues qu'elle a eu avec le Conseil fédéral concernant l'*Office central de la défense* (ch. I 2).

La Commission de gestion du Conseil national rend public l'échange de vues qu'elle a eu avec le Conseil fédéral à la suite de son rapport sur les *exigences de nature juridique relatives aux textes servant de base de décision*, dans l'espoir que la doctrine traitera elle aussi cette question, en s'appuyant sur les présents rapports (ch. II/1). En outre, elle vous renseigne sur les contrôles complémentaires de son inspection concernant l'*exécution du droit d'asile* (ch. II/2) ainsi que sur ses investigations relatives à la *gestion des dossiers du Ministère public de la Confédération* et à la *haute surveillance de ce service par l'autorité politique* (ch. II/3). Dans son rapport sur l'inspection de l'*Office fédéral de l'aviation civile* (ch. II/4), la Commission examine le problème de la constitutionnalité de la réglementation actuelle pour la sécurité de la navigation aérienne.

Les rapports concernant les *mesures prises après la catastrophe de Tchernobyl* (FF *1989* I 671) et les *requêtes Maza et Musey* (à paraître prochainement dans la Feuille fédérale) ont déjà été publiés. Le rapport des deux commissions sur la *création d'un service spécialisé chargé du contrôle de l'administration* est publié dans l'appendice du message du Conseil fédéral concernant la création du service chargé du contrôle de l'administration et de l'Office fédéral de l'informatique. L'enquête sur les responsabilités dans l'affaire du projet d'un siège romand du *Musée national suisse à Prangins* est terminée (on peut se procurer le rapport auprès du Service de documentation de l'Assemblée fédérale). Reste encore à terminer l'inspection de l'exécution de l'*exportation du matériel de guerre.*

Nous vous prions de prendre acte du présent rapport.

La Commission de gestion du Conseil des Etats vous propose de transmettre au Conseil fédéral le postulat «Mieux tirer parti de la recherche du secteur public».

6 avril 1989

Au nom des Commissions de gestion:

Les présidents,
Norbert Zumbühl, député au Conseil des Etats
Paul Rutishauser, conseiller national

I. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur ses inspections

1 Aperçu

La commission vous renseigne ci-après de façon détaillée sur le contrôle complémentaire effectué auprès de l'Office central de la défense ainsi que sur son inspection de la recherche du secteur public dans l'administration fédérale. En ce qui concerne les autres secteurs de l'administration, elle tient à relever les points suivants:

Le *Bureau de l'intégration* est à cheval sur deux départements: celui des affaires étrangères et celui de l'économie publique. Lorsqu'il s'agit de s'enquérir de quelque chose auprès de la Mission suisse près les Communautés européennes de Bruxelles, le Bureau de l'intégration est le seul service habilité à le faire, et cela pour l'ensemble de l'administration fédérale. Dans le domaine qui est le sien, on constate un fort accroissement des tâches. Actuellement, au prix d'un gros effort, le personnel du Bureau de l'intégration fournit un travail précieux afin d'améliorer la position de la Suisse face au processus d'intégration européenne. Cependant, la commission a fait part aux chefs des départements compétents de l'impression qu'elle a que, dans ce service aussi bien que dans les services qui travaillent avec lui, le volume de travail est devenu excessif. Elle a prié ces chefs de département de prendre les mesures qui s'imposent afin que les services spécialisés et les services de coordination, qu'ils soient à Berne ou à Bruxelles, soient en mesure de remplir de façon satisfaisante les tâches qui leur incombent.

L'Office fédéral des troupes de transport est avant tout le service central pour la motorisation de l'armée et l'organe de réquisition pour les véhicules privés dont l'armée a besoin. Il est vrai que la Suisse connaît un taux de motorisation élevé, mais pour ce qui concerne les camions par exemple, il y en a de moins en moins qui se prêtent aux besoins de l'armée. En revanche, la situation évolue favorablement pour ce qui concerne les voitures de livraison et les véhicules avec traction sur les quatre roues. Dans le cadre d'une nouvelle conception, l'actuel chef d'arme veut acquérir pour l'armée des véhicules de transport plus petits (dimensions d'une voiture de livraison), que la troupe pourra conduire elle-même. Grâce à l'utilisation de ces véhicules par plusieurs équipes, on accroîtra la mobilité de la troupe tout en réduisant les investissements. Cependant, l'office manque de spécialistes, notamment dans le domaine de l'informatique.

Le *Secrétariat général* du *Département fédéral des finances* travaille à satisfaction. Il s'occupe des questions d'organisation et coordonne les efforts visant à accroître l'efficacité au sein du département. Pour donner suite aux propositions faites par le professeur Dubs, il est prévu d'améliorer la formation du personnel de l'administration fédérale. La suggestion faite par le parlement de revoir le rôle de l'Office du personnel s'est révélée utile. Cependant, la mise en œuvre des mesures proposées devra encore faire l'objet de contrôles ultérieurs.

Les essais de radios locales ont été prorogés jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur la radio et la télévision. Selon les renseignements fournis par le *Secrétariat général du Département des transports, des communications et de l'énergie,* le contrôle de ces

essais par la Confédération est suffisant, malgré le manque de personnel. Ce sont surtout les limitations du temps de publicité et la concurrence faite par des émetteurs étrangers illégaux situés dans les régions de frontière qui créent des difficultés aux radios locales. En règle générale, celles-ci s'efforcent de respecter les prescriptions (du moins après les décisions sur recours). Le Département estime que ces essais donneront des résultats fiables. Il n'a cependant pas été possible de parvenir à une répartition régionale aussi diversifiée que possible des émetteurs, qui auraient fait des expériences autant que possible différentes les unes des autres.

En revanche, pour les autorisations accordées après coup, on a surtout veillée à une ouverture équitable des diverses régions. Une chose est d'ores et déjà certaine: la presse écrite ne sera pas supplantée par les radios locales, comme on le craignait au début. Le service de la radio et de la télévision, qui est rattaché au Secrétariat général du Département des transports, des communications et de l'énergie, relève qu'à l'avenir, le personnel dont il dispose ne suffira pas pour mettre en œuvre la politique des médias adoptée ainsi que pour faire appliquer les normes déjà édictées.

2 Contrôle complémentaire de l'inspection faite à l'Office central de la défense

(Rapport de la Commission de gestion du 6 avril 1988, réponse du Conseil fédéral du 19 sept. 1988 et remarques y relatives de la Commission du 16 nov. 1988)

21 Rapport de la Commission du 6 avril 1988

211 Rappel des faits

En 1985, la Commission de gestion a procédé à une inspection à l'Office central de la défense (cf. Rapport concernant les inspections en 1987). Ses conclusions avaient notamment été les suivantes:

a. Le rôle de l'Office central doit être défini de manière plus précise et le Conseil fédéral doit expliquer ce qu'il attend de son Etat-major en temps de crise;
b. La question de la subordination hiérarchique doit être tranchée en application du principe selon lequel un seul dispositif d'Etat-major doit intervenir en cas de crise;
c. L'Etat-major, qui est au plus haut niveau de commandement, ne doit disposer que d'un petit groupe de personnes hautement qualifiées;
d. Les activités de l'office dans le domaine de la recherche doivent être revues.

Suivant les propositions de la Commission de gestion, le Conseil fédéral a chargé une commission d'experts de réexaminer les tâches, les méthodes de travail et l'organisation de l'Office central de la défense. Cette commission, présidée par Monsieur Franz Muheim, conseiller aux Etats, a présenté son rapport final le 15 septembre 1986. Ce document a été mis à la disposition de la Commission de gestion par le Conseil fédéral. Ce dernier a ensuite désigné un nouveau directeur à l'Office central, mais n'a pas encore donné de réponse formelle aux questions de fond soulevées par la Commission de gestion.

Après avoir pris connaissance du rapport final, la section compétente a rencontré le président du groupe d'experts et le nouveau directeur de l'Office central. A l'issue d'une première réunion de la Commission de gestion, le président de cette section (Monsieur Kündig) a fait part oralement des considérations de la commission au chef du Département militaire fédéral. Lors de sa séance du 15 mars 1988, la commission a finalement décidé de ne pas attendre les résultats de l'exercice de défense générale 1988 et d'adresser dès maintenant un bref rapport sur les résultats du contrôle complémentaire au Conseil fédéral.

212 Résultats du contrôle complémentaire

Le *groupe d'experts* souligne l'importance de la défense générale et estime nécessaire que le Conseil fédéral accorde une attention plus grande à la coordination des tâches et des actions de ses divers organes d'Etat-major. Il pense que leurs fonctions et leurs méthodes de travail doivent être définies avec précision et relève qu'il serait bon de veiller à ce que celles-ci puissent, dans toute la mesure du possible, être maintenues telles quelles en situation de crise. Quant au problème de la subordination hiérarchique de l'Office central, il peut, selon le groupe d'experts, être résolu de deux façons: par une subordination directe à la Chancellerie fédérale ou par une subordination administrative au DMF, avec différentes améliorations. Le groupe d'experts formule en outre diverses recommandations en ce qui concerne la délimitation des domaines d'activité de l'Office central. Il se prononce en faveur de la subordination directe de l'Office à la Chancellerie fédérale et estime que ce dernier devrait être doté d'une équipe de concepteurs et de gestionnaires hautement qualifiés. Il souhaite donc que l'on mette l'accent non pas sur la quantité, mais sur la qualité.

Le *président du groupe d'experts* a été amené à constater par la suite que l'administration n'était pas ouverte à de telles propositions. Il a en effet relevé que les administrations des départements n'étaient pas disposées à renoncer à la structure départementale qui caractérise le processus de préparation des décisions, même si cela permettait une meilleure coordination. Selon le président du groupe d'experts, la Chancellerie fédérale ne parvient pas à exécuter le mandat de coordination des tâches au sein de la Confédération qui lui a été confié et le Conseil fédéral manque de précision dans de la délimitation de ses tâches collégiales. Le Conseil fédéral – poursuit le président – n'a encore pris aucune décision en ce qui concerne les tâches et le domaine d'activité de l'Office central. On continue donc, selon lui, à avoir deux modes d'organisation différents, l'un destiné à servir en temps normal (l'Office central est alors subordonné au DMF), l'autre en temps de crise (l'office serait alors subordonné à la Chancellerie fédérale). Le président du groupe d'experts est par ailleurs d'avis que l'office ne se situe pas à un niveau suffisamment élevé pour pouvoir accomplir sa tâche de coordination. Il estime aussi qu'il n'est pas préparé à faire face aux menaces que peuvent présenter une catastrophe écologique ou des bouleversements politiques. Ces menaces – conclut-il –, même si elles sont de natures différentes, n'en appellent pas moins souvent l'engagement des mêmes moyens, ce qui met en évidence la nécessité d'une coordination avec la défense générale.

Le nouveau *directeur de l'Office central* estime que ses services sont parfaitement opérationnels tout en admettant cependant qu'il ne leur est pas toujours possible de répondre à l'attente des personnes qui y font appel, en particulier lorsque celles-ci demandent des conseils supposant une appréciation de la politique de sécurité. Il relève que son office revêt en premier lieu une fonction de ligne et que ses services sont fortement mis à contribution par les cantons et les communes ainsi que par les tâches dans le domaine de la formation. Le directeur affirme qu'il accorde au rapport d'experts la valeur d'une directive bien que le Conseil fédéral ne le lui ait jamais demandé formellement. Selon lui, les difficultés proviennent d'une part du fait que les Etats-majors des départements n'ont pas encore changé d'attitude et n'ont donc pas encore saisi l'importance de la coordination et d'autre part du fait que, à l'heure actuelle, l'Office central n'est pas encore armé pour gérer une crise ou pour assumer une fonction dirigeante au sein de la Conférence de situation. Le directeur met par ailleurs en évidence les avantages que présente la subordination administrative de l'Office central au DMF.

213 Conclusions

La Commission de gestion confirme les conclusions de 1985 citées en introduction. En effet, le Conseil fédéral n'a apparamment pas encore déterminé ce qu'il attend de son Etat-major en temps de crise. Il n'a pas non plus procédé à une analyse approfondie du rapport final du groupe d'experts ni répondu aux questions qui y ont été soulevées. On a dès lors l'impression aujourd'hui que le directeur de l'Office central a été désigné avant que le Conseil fédéral ait défini clairement ce qu'il attend de lui. Dans la pratique, l'Office central risque ainsi d'être de plus en plus solidement intégré au DMF, aux dépens de son rôle de structure faîtière. Il peut par ailleurs paraître quelque peu paradoxal que l'Office central, qui doit apparemment aussi assumer certaines fonctions en cas de crise, soit précisément contraint de modifier ses structures si nous devions connaître une telle situation. Bien qu'il soit sans doute possible de trouver une solution pratique à ce problème, il reste que la subordination de l'Office central à la Chancellerie fédérale permettrait d'éviter de telles complications. Ce manque d'enseignement tiré des conclusions du rapport d'experts montre une fois de plus à quel point l'administration fédérale reste cloisonnée par sa structure départementale et à quel point cette structure et les procédures traditionnelles sont inadéquates lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes complexes impliquant l'action conjuguée de différentes unités administratives.

214 Recommandations

La Commission de gestion invite le Conseil fédéral à étudier les recommandations suivantes:

1. Il serait bon que le Conseil fédéral précise, en se fondant sur le rapport final du groupe d'experts, ce qu'il attend de son Etat-major en temps de crise.
2. Il faudrait que le Conseil fédéral décide de la subordination hiérarchique de l'Office central en veillant, au cas où celui-ci serait chargé d'assumer

certaines fonctions en cas de crise, à ce que les structures, le fonctionnement et les personnes conservent les mêmes charges qu'en temps normal.

3. L'Office central devrait être habilité à assumer une réelle fonction de coordination ainsi qu'à devenir un organe consultatif du Conseil fédéral en matière de défense générale. Etant donné que cet Etat-major se situe au plus haut niveau de commandement de l'Etat, il devrait être formé d'un petit nombre de personnes hautement qualifiées.
4. Les activités de l'office dans le domaine de la recherche devraient être revues.

La commission prie le Conseil fédéral de bien vouloir, d'ici au 15 septembre 1988 lui faire part des suites qu'il aura données à ses recommandations. Elle souhaite connaître en particulier ce que le Conseil fédéral attend de l'organisation des rapports entre la Chancellerie fédérale et l'Office central, telle qu'elle est prévue pour le prochain exercice de défense générale, notamment en comparaison avec l'exercice précédent.

22 Réponse du Conseil fédéral du 9 septembre 1988

221 Concernant la recommandation 1 du rapport

Le Conseil fédéral peut compter sur son état-major dans n'importe quelle situation:

- Dans les situations ordinaires, la Chancellerie fédérale, sous la direction du chancelier, est notamment responsable de la préparation et de l'organisation des séances du Conseil fédéral. L'OCD, sous les ordres de son directeur, est avant tout responsable de la coordination des mesures concernant la défense générale et de l'instruction en la matière, ainsi que de l'examen régulier de la politique de sécurité.
- Dans les situations extraordinaires, c'est également le chancelier qui dirige l'état-major du Conseil fédéral; ce dernier a les mêmes attributions que dans les situations ordinaires. Pour les appréciations d'ordre stratégique, le directeur de l'OCD lui est attribué pour collaboration. L'état-major du Conseil fédéral dispose dès lors également d'un organe compétent en matière de politique de sécurité.

En période de menace accrue, le Conseil fédéral attend de son état-major qu'il s'acquitte des tâches suivantes:

- coordination de toutes les mesures prises par les départements en vue de maîtriser les situations extraordinaires (information mutuelle rapide, planification du déroulement des affaires et harmonisation des mesures de défense générale, organisation de la conférence des secrétaires généraux, etc., y compris l'organisation du management de crise),
- organisation des séances du Conseil fédéral (préparation, contrôles de la forme, procès-verbaux des décisions, mandats d'exécution aux départements, etc.),
- acquisition et fusion des renseignements,
- élaboration d'un compte rendu de situation et d'une liste des options en matière de politique de sécurité,
- information du public,

- liaison avec le Parlement,
- liaison avec les cantons,
- liaison avec l'armée,

Exception faite de la dernière tâche mentionnée, il s'agit des mêmes activités qu'en temps normal.

222 Concernant la recommandation 2 du rapport

L'OCD, qui fait partie des organes directeurs de la défense, est un service spécial à la disposition du Conseil fédéral. Il seconde le Conseil fédéral lorsqu'il s'agit de prendre des décisions dans le domaine de la politique de sécurité et de coordonner la défense générale. Depuis sa création, il est rattaché administrativement au DMF. Sa subordination a été examinée en se fondant sur l'expertise Muheim, mais on a renoncé à modifier son attribution.

Dans les situations extraordinaires, pour simplifier le travail, la Chancellerie fédérale et l'OCD sont réunis dans l'état-major du Conseil fédéral, avec des effectifs réduits, sous la direction du chancelier. Les tâches du groupe politique de sécurité de l'OCD restent les mêmes qu'en temps normal. Le compte rendu de situation destiné au Conseil fédéral ainsi que des considérations ayant trait à la politique de sécurité sont élaborés dans le cadre de la conférence de situation. Ces considérations parviennent au Conseil fédéral par la conférence des secrétaires généraux ou directement. Cette manière de procéder ressort du «Schéma du déroulement de la préparation et de l'exécution des séances du Conseil fédéral dans les situations extraordinaires à l'état-major du Conseil fédéral» qui sera testé lors de l'exercice de défense générale 88.

Les fonctions que l'OCD doit assumer dans les situations extraordinaires n'impliquent pas une modification de ses structures, puisque le directeur de l'OCD préside également la conférence de situation en temps normal.

Il n'est plus fait appel à l'état-major de la défense dans les situations extraordinaires, une fois que l'état-major du Conseil fédéral a été engagé. Par contre, dans les situations extraordinaires, la conférence des secrétaires généraux réunit à toutes ses séances des représentants de l'armée, de la protection civile et de la défense économique du pays.

Il est dès lors tenu compte, comme cela a été demandé, du critère d'unité des structures, des processus et des personnes.

223 Concernant la recommandation 3 du rapport

En temps normal, l'activité de coordination est assurée par les organes directeurs de la défense, qui comprennent l'état-major de la défense et l'Office central de la défense. L'état-major a le rôle de dirigeant alors que l'OCD occupe une fonction de service. A notre avis, cette activité de coordination (au sein du département et des secteurs de la défense générale de la Confédération ainsi qu'entre la Confédération et les cantons) est assurée.

En revanche, les organes directeurs de la défense n'ont pas pu assumer leur «rôle de conseiller» dans les situations ordinaires et extraordinaires de manière satisfaisante. Compte tenu d'une part de la portée politique des décisions et d'autre part du fait que l'OCD n'est que faiblement doté en spécialistes du domaine de la stratégie, il est indispensable que des experts de la politique et d'autres domaines de la vie publique secondent les spécialistes de l'administration. Ce système entraîne certains problèmes et comporte des inconvénients. Il serait certes souhaitable d'adjoindre un petit groupe de personnes hautement qualifiées à l'OCD pour assumer cette activité, comme le demande la commission de gestion. En revanche, il n'est pas possible de réduire l'OCD à ce petit groupe de conseillers seulement. En effet, outre sa fonction de conseiller, il doit également assumer d'autres tâches, notamment dans les domaines de la coordination, de l'instruction et de l'information, tâches qui occupent une partie importante de ses effectifs.

224 Concernant la recommandation 4 du rapport

Le domaine de la recherche, à l'Office central de la défense, a également été examiné. C'est en fonction de cet examen qu'un plan de recherche 1987–1991 a été élaboré.

Conformément aux recommandations de l'expertise Muheim du 15 septembre 1986, un inventaire des services s'occupant de recherche en matière de politique de sécurité en Suisse a été établi. L'inventaire des projets concernant la politique de sécurité est en voie de réalisation en collaboration avec l'Institut pour la politique de sécurité et la polémologie de l'EPFZ.

La recherche sectorielle de l'Office central de la défense (quelque 200 000 fr. par année) se limite à suivre les études interdisciplinaires confiées à des experts. Cette manière de faire permet à l'OCD d'assumer sa tâche dans le domaine de la politique de sécurité et d'établir le «Rapport intermédiaire 1989» et la «Conception 2000».

Nous estimons qu'une réduction de ce domaine irait à l'encontre de la demande exprimée dans l'expertise Muheim et par la Commission de gestion du Conseil des Etats visant une revalorisation des fonctions de coordination et d'analyse préalable de l'Office central de la défense.

23 Remarques de la Commission de gestion du 16 novembre 1988

La Commission de gestion poursuivra son examen. La subordination de l'OCD n'est pas claire. On a l'impression que deux structures différentes ont été créées, qui se transforment justement lorsqu'une situation extraordinaire intervient. Alors qu'une partie de l'OCD est intégrée avec la Chancellerie fédérale à l'état-major du Conseil fédéral, une autre partie de l'OCD poursuit ses devoirs et ses fonctions. De plus, aujourd'hui, l'OCD a des tâches très diverses: recommandations au Conseil fédéral, coordination entre la Confédération et les cantons, formation et information du public. Le devoir de faire des recommandations au

Conseil fédéral semble s'étioler au profit des autres tâches alors que la Commission de gestion le juge important. Se fondant sur l'évaluation de l'exercice de défense générale 1988, la Commission de gestion reprendra cet objet.

3 Recherche du secteur public dans l'administration fédérale

31 Objet

Lors de l'examen du rapport de gestion 1987, la Commission de gestion s'est fixé un thème interdépartemental et supradépartemental: examiner la manière dont l'administration fédérale attribue des mandats à des spécialistes choisis en dehors de l'administration et le parti qu'elle en tire. Sous le thème «Recherche du secteur public et expertises», il était prévu d'examiner la manière selon laquelle on recourt à des spécialistes de l'extérieur.

Cependant, en raison de la difficulté qu'il y a à *cerner de près l'objet de l'étude*, la commission a été contrainte de limiter pour l'essentiel son inspection à la recherche du secteur public: ne sont d'emblée pas prises en considération les commissions extraparlementaires qui, soit en leur qualité d'organes consultatifs toujours à la disposition des services de la Confédération, soit pour la préparation de projets législatifs, apportent de façon pragmatique à l'administration fédérale leurs connaissances particulières et lui expliquent quels sont les intérêts en jeu. Mais même le recensement de toutes les expertises et rapports scientifiques proprement dits qui sont élaborés méthodiquement présente des difficultés. Du point de vue de la technique budgétaire, les crédits en question peuvent figurer sous la rubrique «Mandats de recherche et d'étude» aussi bien que sous celle de «Commissions et honoraires»; en outre, les offices ne font pas tous figurer sous les mêmes rubriques les crédits qui nous intéressent ici.

Enfin, le terme même de *recherche du secteur public* n'est pas clairement défini. Les limites entre la recherche et le développement, ainsi qu'entre la recherche fondamentale, la recherche appliquée et les prestations scientifiques servant à l'administration sont floues. C'est pourquoi il a parfois été proposé de renoncer purement et simplement à utiliser ce terme. Pour les besoins de la présente enquête, on peut entendre par recherche du secteur public le secteur de la recherche dont la responsabilité quant au fond est assumée par l'administration. Tel est le cas lorsque des institutions faisant partie intégrante de l'administration font de la recherche (par exemple les stations de recherches agronomiques ou les instituts relevant du Conseil des écoles polytechniques), ou lorsque des mandats sont confiés à des instituts de recherche publics ou privés, qu'ils soient suisses ou étrangers. C'est avant tout ce dernier secteur de la recherche qui a retenu l'attention de la commission lors de la présente enquête; en effet, la recherche interne relève de la compétence des institutions de l'administration fédérale et elle est soumise aux règles de procédure applicables à celle-ci; le Parlement peut donc plus facilement y exercer son droit de haute surveillance. La plupart des conclusions s'appliquent cependant mutatis mutandis à la recherche interne.

32 Bases légales

La recherche du secteur public se fonde sur l'article 5, lettre c de la *loi du 7 octobre 1983 sur la recherche* (RS *420.1*). Outre les institutions chargées d'encourager la recherche et les organes de la recherche universitaire, la loi désigne comme «organe de recherche» l'administration fédérale, dans la mesure où celle-ci fait elle-même de la recherche pour pouvoir accomplir sa tâche ou confie un mandat de recherche, accorde une aide directe à un projet de recherche ou prend d'autres mesures dans le domaine de la recherche. Il est important que cette recherche serve directement à l'accomplissement de tâches de l'administration et non pas à l'encouragement de la recherche en général ou à la recherche universitaire. La recherche du secteur public doit servir soit à la préparation de mesures politiques, soit à l'application de mesures dans le cadre d'une politique sectorielle.

Les organes de recherche sont tenus de par la loi de respecter un certain nombre de *principes*: la collaboration entre les nombreux services et chercheurs doit être assurée, chaque fois que cela est possible, non pas de haut en bas, mais grâce à la propre initiative des organes de recherche. Cependant, le Conseil fédéral doit *veiller* à ce que les moyens financiers mis à la disposition de la recherche soient utilisés de façon concertée et assurer la *planification* de la recherche. En fixant *les objectifs de la politique en matière de recherche*, il doit arrêter un ordre de priorité ainsi que les points forts de la recherche. Dans les *programmes pluriannuels*, il doit confirmer les objectifs que les organes compétents ont assignés à la politique de la recherche ainsi que l'ordre d'urgence à moyen terme et les points forts qu'ils ont fixés pour leurs travaux; dans le programme de la législature, il doit fixer les principaux objectifs de la législature dans le domaine de la recherche ainsi que les crédits à prévoir pour les organes de recherche; enfin, il décide, dans le cadre du *programme annuel*, de la répartition de ces crédits, en se basant sur le plan de répartition que les institutions chargées d'encourager la recherche ont l'obligation d'établir. Lorsque les travaux de recherche sont achevés, l'administration doit faire en sorte que les résultats de la recherche soient accessibles à tous, dans la mesure où le maintien du secret ou des obligations contractuelles le permettent. Elle doit en outre encourager la mise en valeur des travaux de recherche et *contrôler* l'organisation et les résultats de la recherche. Pour les projets de recherche importants, elle aura recours à des experts externes. L'administration doit faire périodiquement *rapport* au Conseil fédéral sur l'exécution des programmes pluriannuels; celui-ci doit, de son côté, informer l'Assemblée fédérale.

Ce sont *les dispositions légales en matière budgétaire* qui sont applicables lors de la réalisation des divers travaux de recherche.

33 Etat du développement

331 Planification de la recherche. Procédure

Selon la loi sur la recherche, la planification de la recherche du secteur public doit se faire selon une procédure qui régit toutes les activités de la Confédération dans le domaine de la recherche scientifique. Pour commencer, le *Conseil suisse de la science* fait des propositions relatives aux *objectifs de la politique de la Confédéra-*

tion en matière de recherche. Le Conseil suisse de la science élabore ces propositions en se fondant sur les résultats d'une vaste consultation ainsi que sur une analyse des tendances internationales de la recherche et de différents scénarios de la politique de la recherche (à quoi on peut d'ores et déjà ajouter les premiers résultats du projet «Détection avancée de la politique de la recherche»). Sur la base de ces propositions, l'Office fédéral de l'éducation et de la science prépare à l'intention du Conseil fédéral un projet où sont fixés les objectifs de la politique de la Confédération en matière de recherche, projet sur lequel le gouvernement se prononce. Dans la phase suivante, les offices et instituts de recherche établissent les programmes pluriannuels à l'intention du Conseil fédéral. Pour chaque législature, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales un message donnant un aperçu général de tous les travaux entrepris par la Confédération sur le plan de la recherche, mais qui ne contient que des propositions relatives aux crédits destinés à encourager celle-ci. Les moyens disponibles pour la recherche du secteur public ne sont fixés que dans le budget annuel et attribués, selon un plan de répartition, aux institutions chargées d'encourager la recherche.

332 Conceptions

Dans le cadre de la procédure décrite ci-dessus, les principes régissant la recherche du secteur public sont périodiquement concrétisés, à différents niveaux, au moyen des rapports et messages suivants:

Le *Conseil suisse de la science* a formulé pour la dernière fois en 1985 les *objectifs d'une politique suisse en matière de recherche* (en 1981 déjà, il avait formulé des propositions pour les objectifs de la politique de la recherche et avait suggéré au Conseil fédéral d'augmenter la quote-part de la recherche du secteur public dans le cadre du budget de la Confédération, d'améliorer la coordination entre les départements et entre ceux-ci et les centres de recherche extérieurs à l'administration, d'améliorer le suivi, le contrôle et la mise en valeur des résultats de la recherche et de recourir davantage que jusqu'ici à la recherche du secteur public pour l'utilisation des résultats de la recherche fondamentale entreprise sur le plan universitaire et pour la transposition de ceux-ci dans la pratique). Le Conseil de la science relève

- que la classe politique et l'administration ont besoin de toujours plus d'informations à caractère scientifique,
- que l'on est pourtant de moins en moins disposé à établir une planification politique à long terme,
- que cette situation, venant s'ajouter aux mesures d'économie et au plafonnement de l'effectif du personnel, a pour conséquence que l'administration ne peut pas utiliser dans la mesure voulue les moyens dont elle dispose pour des tâches de planification et de conception à long terme.

Les conditions générales dans lesquelles se déroule la recherche du secteur public s'en ressentent. Au vu de cette situation, le Conseil de la science propose d'engager davantage de personnel scientifique dans l'administration même, d'améliorer les échanges de personnel entre les universités et l'administration, de préparer des programmes pluriannuels et d'assouplir le mode de financement de la recherche.

Se fondant sur le rapport du Conseil de la science, le *Conseil fédéral* publie le 22 octobre 1985 les «*Objectifs de la politique* de la Confédération en *matière de recherche* (1988–1991)». Dans ce rapport, il fixe les thèmes principaux de la politique de la Confédération en matière de recherche pour ces prochaines années; ce sont les nouvelles technologies et leurs diverses conséquences, la protection de notre environnement et du milieu naturel ainsi que l'individu, la société et l'Etat face au changement. Pour la recherche du secteur public, il fixe les objectifs suivants:

- augmenter la quote-part de la recherche dans les dépenses globales des offices qui ont besoin d'informations scientifiques pour accomplir efficacement leurs tâches,
- accroître l'encouragement de la recherche et améliorer le suivi et le contrôle de la recherche sur mandat,
- améliorer la mise en valeur des résultats de la recherche et le transfert de ces résultats aux milieux intéressés,
- recourir dans une plus large mesure à la recherche pour la préparation, la mise en œuvre et la planification à long terme de la politique,
- renforcer le «management» dans le secteur de la recherche et améliorer les procédures pour l'utilisation des moyens qui sont à la disposition de la recherche du secteur public,
- améliorer la coordination de la recherche qui déborde le secteur public ainsi que la transparence dans la recherche du secteur public.

Selon le message du Conseil fédéral du 16 mars 1987 concernant l'encouragement de la recherche scientifique durant la période de 1988 à 1991, la recherche du secteur public ne sert pas seulement à préparer les décisions politiques de la Confédération et à les mettre en œuvre; elle sert aussi à *évaluer cette politique* au moyen de contrôles scientifiques et d'analyses de l'efficacité des mesures prises, en vue d'améliorer ou d'adapter ces dernières, et à encourager la recherche en allouant des subventions directement à des chercheurs et à des institutions de recherche, sans que ces subventions aient nécessairement un lien direct avec l'accomplissement des tâches des services fédéraux compétents. D'ailleurs, ce message précise bien que la recherche du secteur public met l'accent principalement:

- sur la recherche orientée vers les bénéficiaires et axée sur la pratique, qui doit se faire «sur mesure» pour couvrir les besoins des divers services de la Confédération,
- sur la recherche interdisciplinaire et intersectorielle, qui est une condition nécessaire pour que la Confédération puisse accomplir rationnellement les tâches qui lui incombent,
- sur la recherche interdisciplinaire et intersectorielle, qui est une condition nécessaire pour que la Confédération puisse accomplir rationnellement les tâches qui lui incombent,
- sur la recherche axée sur des objectifs rapprochés et quelques fois planifiables en partie seulement (modification à court terme d'un programme de recherche en raison d'un problème imprévu ou à la suite d'interventions parlementaires).

Le Conseil fédéral réaffirme sa volonté de promouvoir et de renforcer au cours des années à venir la recherche du secteur public; à cet égard, il est avant tout urgent que le contingent de postes supplémentaires mis chaque année à la

disposition du Conseil fédéral depuis le début de 1987 soit réparti de manière appropriée, là où le besoin s'en fait le plus sentir.

Dans son rapport du 18 janvier 1988 sur le *programme de la législature* 1987 à 1991, le Conseil fédéral annonce une nouvelle fois son intention de développer la recherche du secteur public, qui devra mettre l'accent sur la détection avancée des besoins de la recherche et sur l'évaluation des conséquences possibles de nouvelles technologies. A son avis, la recherche du secteur public connaît déjà un développement réjouissant dans certains domaines, tandis que dans d'autres services de la Confédération, qui n'ont qu'un petit budget à consacrer à la recherche et aux mandats d'étude, il est nécessaire d'accroître les ressources mises à leur disposition. Aux yeux du Conseil fédéral, il est en outre souhaitable d'intensifier la collaboration entre les services de la Confédération responsables de la recherche du secteur public et les instituts de recherche qui dépendent des EPF. De plus, lorsque l'on fixe les thèmes pour les programmes nationaux de recherche, il faudrait tenir davantage compte des besoins de l'administration. Le Conseil fédéral s'engage à réaliser le programme pluriannuel pour les années 1988 à 1991 élaboré en vertu de la loi sur la recherche et à développer l'évaluation des résultats de la recherche du secteur public.

333 Pratique actuelle

Les remarques qui suivent sont fondées sur le programme pluriannuel établi pour les années 1988 à 1991, sur l'enquête faite par la Commission de gestion en vue du rapport de gestion 1988 ainsi que sur les inspections que les différentes sections de la commission ont effectuées, notamment à l'Office fédéral de l'éducation et de la science et à l'Office fédéral de la protection de l'environnement.

Les difficultés rencontrées lorsqu'il s'agit de définir l'objet (cf. ci-dessus, chiffre 31), se retrouvent lorsque l'on cherche à *déterminer quels moyens* l'administration consacre à la recherche afin de pouvoir accomplir ses tâches. Si l'on additionne les montants qui figurent au budget sous les rubriques «Commissions et honoraires» et «Mandats de recherche et d'étude», on arrive, pour l'année 1987, à un total de 50 millions de francs environ. Si l'on se base sur l'enquête faite par l'Office de la statistique concernant les dépenses effectuées en 1986 par la Confédération pour des mandats de recherche et de développement, on arrive à la conclusion que l'administration fédérale a dépensé à cet effet plus de 90 millions de francs. Ce dernier chiffre comprend également les mandats de développement, qui font des montants élevés, notamment à la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire et au Département militaire fédéral (plus de 30 mio. de fr. pour chacun d'entre eux); en revanche, les commissions et honoraires ne sont pas compris dans ce chiffre. Mais même les mandats recensés de cette manière ne représentent qu'une faible partie des dépenses de la Confédération pour la recherche et le développement au sein de l'administration fédérale. Celles-ci font environ 800 millions de francs. Certes, en consacrant l'essentiel de cette inspection aux mandats de recherche, on met en évidence un domaine particulièrement délicat, qui ne constitue toutefois qu'une partie de la politique de la Confédération dans le domaine de la recherche.

En 1987 pour la première fois, les efforts de la Confédération dans le domaine de la recherche du secteur public ont été regroupés dans un *programme pluriannuel.* Le rapport du Comité interdépartemental de coordination pour la science et la recherche (IDA) traite les programmes de 25 services de la Confédération. En font obligatoirement partie les 18 services qui dépensent plus de 500 000 francs par an pour la recherche interne, les mandats de recherche et les subventions en faveur de la recherche; sept autres services de la Confédération se sont joints à eux à titre volontaire. Cette première étape de la planification n'était donc que partiellement conçue pour faire ressortir les lacunes de la recherche du secteur public. Les services de la Confédération qui ne faisaient jusqu'ici pas ou que peu de recherche n'ont pas été pris en considération. On n'en tiendra compte que lors de la deuxième étape. En tout état de cause, ce rapport est à même d'indiquer les points forts de la recherche du secteur public pour l'ensemble des douze domaines politiques de la Confédération qui ont été recensés. Il faut en tout cas souhaiter que les plans pluriannuels soient conçus de manière plus uniforme et explicite lors de la seconde étape.

Cinq de ces domaines (sécurité sociale, culture, relations avec l'étranger, politique et droit, industrie, arts et métiers et travail) ne perçoivent en tout que trois pour cent de tous les moyens financiers affectés à la recherche du secteur public. Il faut relever que, pour la politique étrangère et notamment pour les affaires économiques extérieures, la recherche du secteur public n'est guère utilisée. Il est cependant difficile de juger si l'absence de travaux de recherche dans un domaine donné doit être considérée comme une lacune. Ce qui doit être déterminant, ce sont les besoins qui existent dans tel domaine politique. C'est pourquoi chaque domaine politique doit avoir sa propre conception de la recherche du secteur public, afin qu'il soit possible de fixer des priorités dans le cadre du programme de la législature et des objectifs de la politique de la Confédération en matière de recherche. Seule une telle clarification des objectifs peut permettre de repérer les lacunes éventuelles. L'actuel «Système d'information Recherche et développement au sein de l'administration fédérale» (ISFE-BV) ne permet de dresser qu'un tableau sommaire des mandats de recherche et d'étude pour les douze offices fédéraux qui y participent. Cette information sur les domaines dans lesquels des mandats de recherche sont octroyés peut donner une image trompeuse de l'ampleur réelle de la recherche fédérale: ainsi, le secteur industriel, faiblement représenté, est couvert par d'autres formes d'activité, notamment par plusieurs programmes nationaux de recherche, ou encore par des recherches financées par le Fonds de compensation de l'assurance-chômage. Le système d'information n'est donc qu'en partie pertinent.

Les directives concernant le recours à la recherche du secteur public qui existent actuellement sont d'ordre purement formel (p. ex.: les directives du Conseil fédéral du 3 juillet 1974 touchant l'institution et le mode de travail des commissions extra-parlementaires ainsi que la surveillance à exercer sur elles, l'ordonnance du 1er octobre 1973 sur les indemnités versées aux membres des commissions, aux experts et aux personnes chargées d'assumer un autre mandat ainsi que le contrat-type de l'Office du personnel de 1982 avec les conditions générales et des explications et enfin les directives du Conseil fédéral du 6 mai 1970 concernant la procédure préliminaire en matière de législation). Il n'existe en

revanche pas de critères ou de directives quant au fond, sauf à l'Office fédéral de l'agriculture et à l'Office fédéral du logement. Il ressort de l'enquête faite par la Commission de gestion que des mandats sont confiés à des experts notamment lorsque l'office ne dispose pas des spécialistes, des installations techniques ou du personnel nécessaires, mais parfois aussi pour faire avaliser des activités de l'office par une personne ou un organisme extérieur à l'administration. C'est uniquement au Département militaire fédéral que l'attribution de mandats de recherche fait partie intégrante d'un programme de recherche à moyen et à long terme. Certains services, comme l'Etat-major pour les questions de transport, l'Office fédéral de l'énergie et l'Office fédéral des routes, élaborent chacun pour leur compte des programmes de recherche pluriannuels ou des conceptions relatives à la recherche, qui sont soumis au département pour approbation. Dans cette tâche, ces deux offices et les stations de recherche agricole sont aidés par des commissions consultatives.

Pour le *choix des experts*, on tient compte de leur qualification et de leur expérience; ils doivent être objectifs et s'abstenir de porter une appréciation politique. Chaque fois que cela est possible, il faut demander plusieurs offres pour faire jouer la concurrence. Mais souvent, c'est la disponibilité d'un expert au moment voulu qui est déterminante. Dans certains cas, l'administration se rend compte que l'on ne peut pas demander aux scientifiques de ne jamais porter un jugement de valeur. Mais dans la plupart des cas, il s'agit avant tout de questions d'ordre scientifique ou technique. La tendance à faire sans cesse appel aux mêmes experts peut aboutir à une vision étroite, faussée et pauvre en idées nouvelles. Les mandats devraient donc être attribués le plus largement possible. Il convient aussi de rechercher des mandats mixtes faisant appel pour une part aux universités et pour l'autre à des instituts privés. On peut mieux ainsi toucher à la fois des questions fondamentales et des aspects plus pratiques. Expérience faite, la meilleure manière pour l'administration de parer au risque d'une appréciation tendancieuse de l'expert consiste à définir son mandat de façon précise et complète. Pour répondre à l'exigence de la transparence, il est notamment important que les problèmes soient clairement posés et les objectifs clairement fixés. Le donneur d'ouvrage doit pouvoir suivre l'argumentation des experts et comprendre le pourquoi de leurs conclusions. C'est à cette condition que la réponse des experts peut être scientifiquement contrôlée.

Le pourcentage des mandats de la Confédération qui sont *confiés à des consultants et à des experts du secteur privé* varie fortement. Alors que, par exemple, l'Office fédéral de l'agriculture et l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays ne confient pas de mandats à des instituts privés, l'Office fédéral du logement s'adresse, lui, exclusivement à des mandataires privés, auxquels le Département fédéral des affaires étrangères (90%) ou l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (80%) donnent également la préférence. Au Département de l'intérieur, la proportion des instituts privés varie entre 50 et 100 pour cent, tandis qu'au Département des finances, 50 à 80 pour cent des mandats sont confiés à des services du secteur public (universités et secteur relevant du Conseil suisse des écoles).

Les *points forts* de la présente étude ont trait à l'usage qui est fait du mandat de recherche (depuis l'attribution du mandat jusqu'à la mise en valeur des résultats

de la recherche), à la coordination de la recherche entre les organes de décision et d'exécution compétents ainsi qu'au manque de personnel et de moyens financiers. Ces différentes questions sont examinées plus en détail ci-dessous.

34 Groupes de problèmes

341 L'usage que l'administration fait du mandat de recherche

Pour faire un bon usage de la recherche du secteur public, il est nécessaire que les services compétents de l'administration améliorent sur plusieurs points leur capacité d'utiliser la recherche. Tout d'abord, il s'agit de déceler quels sont les problèmes qui nécessitent d'autres connaissances que celles que l'office peut acquérir lui-même par la pratique. Ensuite, il est nécessaire d'avoir une vue d'ensemble sur la recherche faite par d'autres services au sein de l'administration et en dehors de celle-ci ainsi que sur les résultats de la recherche afin de pouvoir utiliser de façon optimale les connaissances dont on dispose. De plus, le donneur d'ouvrage doit pouvoir déterminer quels sont, dans l'état actuel de la science, ses besoins spécifiques en matière de recherche, de telle sorte que le mandat puisse, du point de vue scientifique, être rempli, tout en étant défini de façon suffisamment précise, afin que les résultats fournissent des réponses qui soient utilisables dans la pratique et qui couvrent les besoins de l'administration. En outre, il faut suivre les travaux exécutés en vertu d'un mandat de recherche, afin que les objectifs et les conceptions de l'administration et du chercheur – qui sont généralement divergents – se rapprochent les uns des autres dans la mesure nécessaire pour que la valeur pratique de la recherche n'en souffre pas. Enfin, les résultats de la recherche effectuée sur mandat doivent être mis en valeur, ce qui signifie que ce point doit être bien précisé au moment de l'attribution du mandat déjà.

De l'enquête et des visites d'inspection qu'elle a faites, la Commission de gestion retire l'impression que la capacité d'utiliser la recherche est inégalement et souvent insuffisamment développée. Le Comité interdépartemental de coordination pour la science et la recherche (IDA) estime lui aussi que l'administration devrait être mieux préparée à assumer ces fonctions.

Souvent, les offices et services ne tiennent pas suffisamment compte du fait qu'il ne suffit pas de mettre des crédits à disposition mais qu'il faut aussi disposer du *personnel* approprié, si l'on veut faire un usage rationnel de la recherche du secteur public. La formation, notamment celle des collaborateurs compétents, a en l'occurrence une importance primordiale.

Il ressort en outre de l'inspection que dans de nombreux offices, on ne fixe pas de *priorités* pour les projets de recherche, ou alors on le fait de façon pragmatique, après accord entre les services de l'office. En procédant ainsi, on n'utilise qu'incomplètement la recherche du secteur public comme instrument des organes de ligne pour la gestion de leurs affaires.

Selon l'Office fédéral de l'éducation et de la science, il faudrait davantage de professionnalisme dans l'*encadrement* de la recherche du secteur public, afin de pouvoir engager les moyens avec plus de compétence. Les méthodes utilisées pour

l'attribution et l'exécution des mandats devraient être améliorées. A cet effet, l'Office fédéral de l'éducation et de la science organise des séances d'information et prépare un vademecum.

La *mise en valeur* des résultats dans la pratique varie d'un office à l'autre et d'un mandat de recherche à l'autre. En règle générale, il n'y a pas de surveillance particulière de la mise en valeur des résultats des mandats de recherche. La mise en valeur est garantie au mieux lorsqu'un groupe de travail spécial de l'administration surveille l'exécution des mandats d'experts ou lorsque les mandats de recherche ou d'étude font partie intégrante d'un programme de travail de l'office donneur d'ouvrage, de telle sorte que les résultats seront utilisés dans le cadre de ce programme. Le programme qui chapeaute les programmes de travail garantit alors que la mise en valeur des résultats de la recherche se fera conformément à la procédure prévue.

Des *contrôles des résultats*, au sens d'une évaluation proprement dite de l'utilité du travail de recherche, sont rares (le service Evaluation de la DDA, par exemple, en effectue). La forme la plus simple de contrôle des résultats consiste en la publication de ceux-ci, ce qui permet aux milieux spécialisés d'en discuter. Il est vrai que la validité de cette discussion est faible car les savants ne se critiquent pas volontiers mutuellement. Cette manière de faire ne suffit actuellement pas encore à satisfaire entièrement à l'obligation faite par l'article 29 de la loi sur la recherche de contrôler les résultats des recherches. Le meilleur moyen d'y parvenir est d'obliger les offices à rendre compte de leurs projets de recherche. Cependant, on manque aussi de critères reconnus d'évaluation de la recherche qui prennent en considération la diversité des domaines politiques et des attributions des offices. Il est prévu à cette fin d'introduire dans le système d'information de la Confédération (ISFE–BV) une brève information sur l'évaluation de tous les résultats de la recherche. Une telle évaluation sera rendue obligatoire, de même qu'une information y relative.

L'IDA a soumis aux offices fédéraux intéressés une check-list pour l'exécution des contrôles des résultats lors de projets de recherches. Cette liste de contrôle a été jugée par trop ponctuelle et il est prévu de l'intégrer dans le vade-mecum, qui indiquera aux responsables de la recherche comment préparer, réaliser et surveiller convenablement les projets de recherche, et comment mettre en valeur les résultats de la recherche. L'IDA prévoit de réaliser ce vade-mecum d'ici à la fin de 1989 et de préparer des cours de perfectionnement où il sera possible de s'exercer à utiliser ce vade-mecum à la lumière d'exemples concrets. Les offices mettent peu encore la recherche publique au service de la détection des problèmes de la planification et de la gestion. On peut donc encore améliorer l'exploitation de la recherche publique aux fins de l'analyse à long terme des problèmes selon les critères propres aux offices et conformément à leurs priorités.

342 Coordination

Contrairement à ce que la Commission de gestion supposait au début, ce n'est pas la coordination qui constitue le principal problème de la recherche du secteur public.

Le *Comité interdépartemental de coordination pour la science et la recherche* (IDA) assure actuellement dans une large mesure l'information et la coordination réciproque entre les offices dans le domaine de la formation et de la recherche. L'encouragement de la recherche et la coopération internationale relèvent aussi de sa compétence. Il forme, pour des tâches spéciales, des groupes de travail dans lesquels sont représentés les divers services intéressés. Le système d'information Recherche et Développement dans l'administration fédérale publie quatre fois par an un bulletin où sont mentionnés tous les nouveaux projets de recherche des douze offices intéressés. L'information au sein de ces services est ainsi assurée. Ce système d'information, qui en est à la période d'essai, doit encore être étendu à tous les offices et introduit à titre définitif.

Il ressort du programme pluriannuel établi par l'IDA pour la période 1988 à 1991 qu'il existe au sein de l'administration fédérale de nombreuses structures de coordination spécifiques à certains domaines. Cette remarque s'applique notamment aux six domaines de la politique qui représentent ensemble de loin la plus grande partie de la recherche du secteur public, tant sur le plan financier que sur celui du personnel (agriculture, défense nationale et sécurité, énergie, environnement et aménagement du territoire, transports, communications et médias, éducation, recherche et technologie).

Mais le programme pluriannuel contient également un tableau des besoins non encore couverts de certains offices fédéraux en matière de coordination. Il en ressort que c'est à l'Office de la statistique (lacunes dans les rapports entre la statistique officielle et les projets de recherches empiriques d'autres offices) et aux Ecoles polytechniques fédérales (avec lesquelles l'administration fédérale entretient des relations encore insuffisamment institutionnalisées) que l'on rencontre les principales déficiences. Cependant, c'est dans les rapports entre l'administration fédérale d'une part et les autres services de recherche suisses ou étrangers d'autre part qu'il est le plus nécessaire d'apporter des améliorations.

Il faut cependant reconnaître qu'à l'égard des services fédéraux qui font de la recherche et qui confient des mandats, l'IDA n'a que peu de pouvoir en matière de coordination. Pour détecter à l'avance les besoins en matière de recherche et pour repérer les lacunes, le Conseil de la science serait un organe plus approprié. Cependant, même les objectifs fixés par le Conseil fédéral ne donnent pas au comité de coordination le moindre pouvoir de donner des instructions. Cela est conforme à la conception de la responsabilité des organes de ligne, telle qu'on le trouve dans la loi sur la recherche, qui utilise notamment le terme de coordination autonome. Conformément à la mission qui est la sienne, la recherche du secteur public doit se faire en partant des priorités de la politique sectorielle, dont la responsabilité incombe aux offices de la ligne. A cette fin, une coordination verticale s'impose. La recherche publique de la Confédération doit donc se limiter à des principes généraux ainsi qu'aux aspects administratifs et méthodologiques. S'il y a parfois conflit entre l'intérêt des offices pour la recherche spécifique du secteur public d'une part et la conception d'une politique globale de la recherche voulue par la Confédération d'autre part, il faut en rechercher l'origine dans la loi sur la recherche. Les processus de planification et de coordination, dont le rôle est interdépartemental et supradépartemental, se heurtent à une structure administrative axée sur le secteur public, avec le pouvoir de décision qui appartient à

la ligne. A ces problèmes, qui sont communs à toutes les tâches interdépartementales et supradépartementales de la Confédération, vient encore s'ajouter, dans le cas présent, l'exigence de l'indépendance de la science face au pouvoir politique et à l'administration, ce qui rend en particulier plus difficile la coordination entre les services de l'administration fédérale et ceux qui dépendent du Conseil des écoles polytechniques.

Malgré cela, l'*exigence minimum* de toute coordination dans le domaine de la recherche du secteur public est *remplie*: on peut considérer qu'il est exclu que des travaux se chevauchent. La raison en est qu'en règle générale, il s'agit de questions très concrètes touchant à des domaines spéciaux qui relèvent de l'office qui donne le mandat, que les moyens restreints dont on dispose obligent à se limiter à l'essentiel et qu'il y a suffisamment de contacts entre les offices qui attribuent des mandats.

Afin d'améliorer la situation actuelle, l'IDA s'efforce d'appliquer les *mesures* suivantes:
- dans chaque service de la Confédération qui a des besoins en matière de recherche, il faudrait désigner un responsable de la recherche,
- la banque de données centrale relative aux mandats de recherche et d'étude (ISFE–BV) devrait être introduite définitivement,
- de plus, les responsables de la recherche devraient être informés au moyen d'un bulletin,
- il faudrait promouvoir la collaboration entre les responsables de la recherche, tant en général que dans le domaine politique dont ils ont la charge,
- il faudrait édicter des directives concernant l'accès aux résultats de la recherche et la publication de ceux-ci et
- élaborer des principes applicables à l'évaluation des projets.

Un groupe de travail «Recherche du secteur public» de l'IDA est en train de préparer des propositions relatives à ces mesures. Il élabore également une conception relative des rapports sur les recherches à la lumière de laquelle les organes chargés de la recherche devront remplir l'obligation qu'ils ont de faire périodiquement rapport sur l'exécution des programmes pluriannuels. Enfin, le groupe de travail prépare le deuxième programme pluriannuel, pour la période 1992 à 1995.

343 Besoins de personnel et besoins financiers

Le résultat le plus clair du programme pluriannuel pour la période 1988 à 1991 est que plus de la moitié des services fédéraux intéressés ne disposent ni des chercheurs nécessaires pour surveiller et encadrer les projets de recherches ainsi que pour mettre en valeur les résultats de la recherche et transférer ces résultats aux milieux intéressés, ni des moyens financiers nécessaires pour pouvoir attribuer des mandats de recherche et de développement. Les auteurs du rapport constatent que, dans beaucoup de cas, il serait parfaitement vain d'engager davantage de moyens financiers si l'on ne renforce pas en même temps l'équipe de chercheurs. A leur avis, c'est le blocage prolongé de l'effectif du personnel qui constitue la principale entrave à la recherche du secteur public. C'est pourquoi, en

1987, le comité de coordination IDA a fait une demande collective en vue de la création de 25 nouveaux emplois pour l'ensemble des offices faisant de la recherche. Le Conseil fédéral ayant refusé de les accorder, ces offices sont revenus à la charge en 1988, avec l'appui de l'IDA, en intervenant directement au niveau du processus de répartition des emplois. Le Conseil fédéral a également refusé d'accorder ces emplois pour 1989.

Si le manque de personnel empêche une recherche publique adéquate, il provoque par contre un fort accroissement du nombre de mandats. En raison du plafonnement des effectifs du personnel, les fonctionnaires responsables n'ont souvent guère la possibilité de planifier des développements à long terme et sont contraints de confier des mandats de recherche à l'extérieur. Cette tendance est dangereuse car les mandats externes ne sont pas dans un rapport équilibré avec la capacité scientifique interne. De plus, il n'est pas convenable qu'un office délègue outre mesure à l'extérieur la réflexion fondamentale sur ses problèmes et objectifs à long terme.

Le programme pluriannuel a aussi montré que les besoins financiers globaux vont croissant. Le plan financier d'août 1988 prévoit un accroissement qui prend en compte un tiers environ des besoins supplémentaires annoncés.

35 Conclusions

La Commission de gestion appuie les efforts du Conseil fédéral visant à développer la recherche du secteur public et ceux du comité de coordination IDA tendant à une amélioration qualitative dans ce domaine. La commission se borne pour l'essentiel à signaler les problèmes qui ont été décelés. C'est au Conseil fédéral qu'il appartiendra d'élaborer des solutions à cet effet. Cependant, deux raisons incitent la commission à proposer que l'on accorde davantage d'importance à la recherche du secteur public pour l'accomplissement des tâches par les départements et les offices:

- La recherche du secteur public se trouve entre deux types d'impératifs: ceux qui résultent de la structure départementale et ceux qui découlent de la politique de la Confédération en matière de recherche, politique qui dépasse le cadre du secteur public. D'une part, elle ne peut faire l'objet de mandats que dans la mesure où il s'agit de répondre aux besoins des départements et des offices et, d'autre part, elle ne peut être satisfaisante sur le plan de la qualité et sur celui de l'application dans la pratique qu'à la condition que les offices compétents remplissent les conditions généralement requises sur les plans du personnel et des méthodes employées pour parvenir à générer la part nécessaire de recherche propre. Il est à craindre qu'avec la structure sectorielle de l'administration fédérale, l'aspect interdépartemental et supradépartemental ne soit négligé.
- Ensuite, la recherche du secteur public doit aussi être considérée comme un moyen d'inciter notre administration à se préoccuper des données de la science concernant les problèmes de notre société et les solutions possibles. Elle établit un pont entre l'administration et le monde scientifique, qui ont tous deux tendance à vivre en vase clos. L'ouverture réciproque augmente les chances de

trouver des solutions adéquates aux problèmes et donne du même coup davantage de poids à la conduite politique de l'administration, dès lors que l'on renseigne ouvertement l'autorité politique sur les données scientifiques des problèmes. La recherche du secteur public étant souvent appelée à évaluer les activités actuelles et futures de l'administration, elle constitue aussi une condition nécessaire pour assurer le succès d'un contrôle moderne de l'administration, tel que le Conseil fédéral et la Commission de gestion souhaitent l'exercer aujourd'hui.

Les insuffisances de la recherche publique peuvent se manifester sur plusieurs plans: *fixation des priorités, réalisation des objectifs, efficience* de la recherche ou *utilisation* de ses résultats. Il faut y voir trois raisons principales: on n'est pas conscient, dans tel office, des problèmes qui nécessiteront le recours à la recherche du secteur public; on n'est pas conscient, dans tel autre office, de la nécessité de définir très exactement les mandats dès le début puis d'assumer le suivi des travaux, la mise en valeur des résultats et leur application dans la pratique; il peut arriver qu'en raison du fort accroissement des tâches et du manque de personnel un office soit à ce point surchargé qu'il n'est plus à même d'utiliser d'une façon appropriée les possibilités qu'offre la recherche du secteur public; or, c'est justement dans les secteurs qui se développent rapidement que la recherche est le plus nécessaire. C'est pourquoi les recommandations que la Commission de gestion émet ci-dessous doivent servir tout à la fois à renforcer la vraie recherche du secteur public et à prévenir des mandats de recherche abusifs – confiés dans le seul but de justifier la propre activité de l'office – ainsi que des expertises servant d'alibi à l'incapacité de l'administration de prendre une décision.

Il semble cependant que le problème de la *coordination* et de la prévention des chevauchements soit moins important qu'on ne l'avait admis initialement. Il est souhaitable que le système d'information ISFE–BV dépasse bientôt le stade d'essai et qu'on examine s'il est possible de l'étendre à la recherche des instituts de la Confédération. Il subsiste des problèmes de coordination surtout dans le domaine des *relations avec l'étranger*, dans les rapports des offices fédéraux avec les hautes écoles, ainsi que dans les liens entre la recherche du secteur public et la recherche fondamentale. Au demeurant, le comité de coordination IDA est pour l'essentiel à la hauteur de sa fonction première. C'est moins vrai pour ce qui est de son rôle de *sensibilisation* de l'administration – en particulier des directeurs d'offices – aux besoins de la recherche publique et à l'importance de la recherche pour l'administration ainsi qu'en ce qui concerne sa mission de *prestation de services.* Le comité de coordination pourrait assister certains offices dans leur travail de recherche et les aider à choisir les procédés les plus rationnels.

36 Recommandations

La Commission de gestion adresse au Conseil fédéral les recommandations suivantes:

361

Conformément à la volonté réitérée du Conseil fédéral de renforcer la recherche publique, il faudrait réexaminer l'importance qui lui est donnée dans tous les offices et l'intensifier au besoin, afin que les connaissances acquises hors de l'administration puissent servir efficacement à l'accomplissement des tâches de l'Etat fédéral. Il convient de combler les lacunes actuelles de la recherche de la Confédération dans la mesure où elles sont dues à une conscience insuffisante des problèmes ou à une perception insuffisante des possibilités de recherche orientée vers la pratique.

362

La recherche publique doit être utilisée systématiquement comme instrument des organes de direction dans la conduite des affaires. Les offices devraient, sur la base de leurs attributions politiques, développer des objectifs et fixer des priorités en matière de recherche.

363

Il faudrait donner au comité de coordination IDA les moyens de fournir davantage de services aux offices donneurs de mandats, au-delà de sa simple fonction de coordination: sensibilisation de l'administration, élaboration d'un cahier des charges destiné aux responsables de la recherche dans les offices, formation de ces responsables et renforcement des moyens leur permettant d'enrichir leur expérience, élaboration de directives; enfin assistance-conseil des services fédéraux en matière de préparation, de suivi, d'application et d'évaluation des mandats de recherche.

364

Outre la recherche technologique, il ne faut pas négliger la recherche dans le domaine des sciences sociales, car des questions toujours plus importantes pour les décisions politiques sont liées à la mise en œuvre des politiques fédérales, leur exécution dans les cantons, l'acceptation par les citoyens, ainsi que l'évolution générale de la société.

365

Le Conseil fédéral, les départements et les offices doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer la préparation, le suivi et l'application des mandats de recherche publique par les services mandants. A cette fin, il convient d'engager et de former le personnel adéquat, de désigner un responsable de la recherche dans chaque office, et d'élaborer des principes régissant l'exécution du contrôle des résultats des projets de recherche. Les modalités d'application des résultats de la recherche publique doivent être réglées d'avance (par exemple en fixant dans la

formule de demande au secrétaire général du département, un délai pour le compte-rendu de l'application des résultats).

366

Le principe de la transparence doit s'appliquer au plan interne comme dans les rapports avec l'extérieur. D'une part, les organes donneurs de mandats devraient se renseigner mutuellement sur la recherche publique au moyen d'un système d'information approprié (à cette fin, le système d'information ISFE-BV devrait être étendu à l'ensemble de l'administration fédérale). D'autre part, le principe législatif prescrivant la publication des résultats doit être strictement appliqué, tant pour permettre la haute surveillance politique que la discussion interne ou générale entre spécialistes. La publication peut aussi servir à des formes élémentaires de contrôle des résultats.

367

Lorsqu'ils suivent l'exécution d'un projet de recherche, les offices devraient tenir un journal de bord permettant d'évaluer le déroulement des travaux. Après conclusion du projet, il faudrait dans chaque cas, à un moment fixé d'avance, qu'un rapport d'évaluation soit rédigé et enregistré dans le système d'information ISFE-BV ou soumis aux secrétaires généraux pour contrôle. Ces rapports devront rester à disposition pour d'éventuels contrôles ultérieurs par un organe central de l'administration mandaté par le Conseil fédéral ou les Commissions de gestion.

368

Il faut examiner la possibilité de publier de brefs comptes-rendus sur l'utilité des mandats de recherche dans des rapports récapitulatifs au sens de l'article 31 de la loi sur la recherche (dans le rapport de gestion annuel, dans les rapports d'activité du comité de coordination IDA, dans les rapports pluriannuels, ou encore dans les messages du Conseil fédéral sur l'encouragement de la recherche au cours d'une législature).

37 Intervention parlementaire

Mieux tirer parti de la recherche du secteur public

Postulat de la Commission de gestion (du 6 avril 1989)

Le Conseil fédéral est invité, dans le cadre du développement de la recherche du secteur public dans l'administration fédérale prévu par le programme de législature 1987 à 1991, à examiner

- comment les organes de ligne de l'administration pourraient faire un usage accru de la recherche du secteur public pour l'accomplissement de leurs tâches,

- par quelles mesures la préparation et la surveillance des mandats de recherche ainsi que le transfert des résultats aux bénéficiaires par l'administration pourraient être organisés d'une façon plus efficace,
- comment il serait possible, par des contrôles des résultats d'évaluer et d'accroître l'utilité pratique de la recherche du secteur public,
- par quels moyens il serait possible d'étendre les services fournis par le Comité interdépartemental de coordination pour la science et la recherche (IDA) au profit des services de l'administration donneurs de mandats, et
- comment il serait possible d'améliorer l'emploi de personnel qualifié, tant sur le plan qualitatif (par une amélioration de la formation) que, là où cela s'avère nécessaire, sur le plan quantitatif (par des mesures ponctuelles visant à renforcer le personnel).

Le Conseil fédéral est prié, dans le prochain rapport de gestion, de renseigner le Parlement sur les résultats de l'examen auquel il aura procédé.

(Porte-parole: M[me] Simmen)

38 Proposition

La Commission de gestion propose au plénum de prendre acte du présent rapport et de transmettre le postulat de la commission au Conseil fédéral.

II. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur ses inspections

1 Exigences juridiques applicables aux éléments de texte. Echange de vues avec le Conseil fédéral

(Voir le rapport du 18 nov. 1987 de la Commission de gestion du Conseil national dans le rapport 1987 sur les inspections et requêtes; FF *1988* II 649 s., ch. II/3)

11 Avis du Conseil fédéral du 20 juin 1988

111 Introduction

Au cours des dernières années, les autorités de justice et de l'administration se sont servies de plus en plus, dans des cas appropriés, des avantages de l'automatisation dans le but de faciliter les tâches de rédaction. La Commission de gestion s'est penchée sur les questions qui en découlent lors de son inspection de l'exécution de la loi sur l'asile, car c'est précisément dans ce domaine que les efforts de rationalisation les plus grands ont été faits. Le Conseil fédéral se limite à ce domaine dans l'argumentation de sa réponse, tout en étant conscient que des réflexions analogues s'appliquent également à d'autres domaines du droit de la procédure.

Une des questions essentielles du droit d'asile qui s'est posée au cours des dernières années en Suisse aussi bien que dans d'autres pays d'accueil d'Europe était de savoir comment traiter le nombre croissant de demandes d'asile, présentées pour des motifs étrangers à l'asile, et rendre une décision exécutoire à leur sujet conformément au droit national de procédure. Le fait qu'environ 10 pour cent des demandes font l'objet d'une décision positive prouve, à lui seul, qu'il s'agit là d'un problème fondamental. Le fait d'accorder aux requérants d'asile un droit de résidence provisoire en Suisse jusqu'à ce que les motifs les ayant mis en danger aient été établis, correspond à la tradition libérale, empreinte d'humanisme, de notre politique d'asile. L'application de ce principe fondamental a presque nécessairement pour conséquence que le droit d'asile devienne le droit du requérant d'asile lors d'un usage excessif de cette procédure.

A la lumière de cette évolution, les autorités responsables doivent prendre toutes les mesures propres à accélérer la procédure. Il semble que, du point de vue législatif, suite aux deux révisions de la loi sur l'asile, la marge de manœuvre soit épuisée. On s'efforça donc principalement de pourvoir les autorités chargées de venir à bout du problème de l'asile, reconnu comme une tâche durable, d'un personnel suffisant. Du point de vue de l'organisation, on accorda une attention particulière aux mesures permettant une conduite et une gestion rationnelle et optimale de l'activité administrative.

En l'espace de quelques années, un grand nombre de collaborateurs purent être formés et devenir compétents en matière d'asile. En dépit du nombre élevé de nouvelles demandes d'asile – tenu pour impensable quelques années auparavant – le nombre des procédures d'asile menées à terme s'accrut également. La durée moyenne de la procédure put être réduite, en particulier au DAR. Malgré les

progrès indéniables enregistrés dans ce domaine, grâce en particulier à l'engagement d'un nombre accru de collaborateurs, on ne peut taire le fait que là aussi, les limites du possible se sont rétrécies. Tant le DAR que le Service des recours du DFJP sont devenus des organisations qui ne pourraient s'adapter à des besoins croissants que par un surcroît massif de dépenses. Une charge de travail accrue ne pourrait être maîtrisée qu'en second lieu par un engagement supplémentaire de personnel. En premier lieu, seule une rationalisation du travail réussirait à accroître le rendement qui s'impose pour faire face à une telle situation. Outre la conception et la supervision du travail à l'aide de systèmes d'enregistrement des dossiers se servant du TED, le traitement de texte représente également un potentiel important de rationalisation. Ce potentiel doit être continuellement élargi si l'on veut réaliser une gestion plus rentable et plus efficace; l'utilisation des éléments de composition et des décisions rédigées à l'aide de formules fait partie de cet effort-là. C'est sous cet angle que le Conseil fédéral examine les questions soulevées dans le rapport de la Commission de gestion de même que dans les deux expertises sur lesquelles il s'appuie.

112 Nature et but de l'utilisation des éléments de composition

Les éléments de texte, qui font partie de la structure des décisions que les autorités concernées rendent, suscitent peu de problèmes. Du point de vue de leur contenu, ils sont insignifiants, car ils se bornent à donner la structure, et partant l'apparence extérieure, des décisions et arrêts, sans pourtant faire de déclarations de fond quant à la demande du point de vue du droit et à sa motivation. Dans le cadre des activités du DAR, ces éléments de texte sont largement utilisés. Les collaborateurs sont même tenus, par prescription interne, à utiliser ces éléments de composition standardisés lorsqu'ils rédigent leurs décisions. L'usage des éléments de composition comme aide rédactionnelle des décisions permet, d'une part, de rationaliser les tâches de secrétariat, et, d'autre part, de présenter, pour l'extérieur, les décisions prises par le DAR de façon uniforme. Etant donné que ces éléments de composition sont étroitement liés au processus de réflexion juridique de même qu'à l'application de la loi et qu'en conséquence, ils doivent être fondamentalement les mêmes pour toutes les décisions, l'application de ceux-ci au traitement individuel des cas n'est pas exclu. Ces éléments de texte n'obtiennent leur sens que par rapport aux faits, et à l'appréciation de ceux-ci, tels qu'ils se dégagent au cours de la procédure, et ne peuvent former, par eux-mêmes, une décision administrative.

Une autre catégorie importante d'éléments de composition concerne les conditions auxquelles l'asile est accordé. A cette catégorie appartiennent, en particulier, les considérations concernant la qualité de réfugié. La question de savoir quelles personnes sont considérées comme réfugiés au sens de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et de la loi sur l'asile trouve sa réponse dans la définition presque semblable que donnent ces deux instruments juridiques. Une conséquence inévitable du concept de réfugié est aussi la nécessité de le rendre concret dans le cas d'espèce. Il s'agit, notamment, de relier les allégations individuelles du requérant aux divers aspects de la persécution, notamment de sa gravité, de sa motivation et de sa probabilité. Comme celles-ci doivent être les

mêmes pour tous les cas semblables, on ne peut pas non plus s'élever contre le fait de rendre les décisions de façon standardisée, en utilisant des formules stéréotypées. L'utilisation d'éléments de composition, qui résument la doctrine dominante et la pratique en matière de droit d'asile au sujet du concept du réfugié, ne permet nullement d'en déduire que la demande n'a pas été examinée en particulier.

Si l'on examine le contenu des éléments de composition, on découvre toute une série d'éléments se rapportant à des pays spécifiques. Il s'agit, d'une part, d'allégations faites par des requérants d'asile à l'appui de leur demande et du bien-fondé de celles-ci du point de vue du droit d'asile, compte tenu de la situation qui prévaut dans le pays de provenance. D'autre part, des éléments d'expériences relatifs à des incidents généraux d'ordre politique, social, économique et culturel dans le pays d'origine sont retranscrits à l'aide de formules. Les allégations et affirmations stéréotypées de la part des requérants et de leurs mandataires occasionnent d'ailleurs la rédaction de tels éléments de composition. Les autorités chargées de traiter les demandes d'asile ne cessent de constater que périodiquement, un groupe plus ou moins important de requérants d'asile, conseillés et instruits par des passeurs et des tiers, présentent, verbalement ou par écrit, des faits en partie mot pour mot identiques ou se réfèrent au même incident rendu public. L'utilisation d'éléments de composition ne donne pas ici non plus de motif justifié à la présomption selon laquelle les autorités de décision en matière d'asile auraient négligé d'examiner le cas sur une base individuelle.

113 Aspects juridiques et fonctionnels de l'utilisation d'éléments de composition

Des considérations juridiques et fonctionnelles, qui se présentent à l'examen de l'utilisation d'éléments de composition, feront l'objet du présent chapitre. On évitera ainsi des répétitions, sinon inévitables.

Selon la procédure administrative, les parties ont le droit d'être entendues. De ce principe fondamental découle l'obligation de motiver la décision. La nature et l'étendue de la motivation doivent satisfaire aux exigences desquelles la doctrine et la pratique font découler l'interdiction de l'arbitraire. En revanche, plus la latitude d'évaluation et la marge d'appréciation sont grandes, et plus une décision touche aux droits fondamentaux de l'individu, plus les exigences que l'on attend de la motivation seront élevées.

Ces considérations ne contredisent pas l'utilisation d'éléments de composition servant à motiver les décisions en matière d'asile. Les exigences liées à la solidité de la motivation sont telles que les considérants relatifs à l'interprétation du concept de réfugié doivent être énoncés de façon détaillée. Etant donné que ces développements doivent être identiques pour des cas comparables, l'utilisation d'éléments de composition, comportant un enchaînement de pensées uniformes, s'impose précisément. En tant qu'aide rédactionnelle, ils servent à reproduire de façon uniforme, d'une part, des éléments de structure de décisions répétitifs et correspondant à une description stéréotypée des faits, d'autre part, des modes d'argumentation adaptés à la pratique courante en matière d'asile.

Dans son rapport, la Commission de gestion, en plus de relever la portée fondamentale des éléments de composition en tant qu'aide de travail, indique la possibilité de leur utilisation comme programme-test. Ceci reviendrait à dire qu'ils pourraient être considérés, vu leur teneur normative généralement abstraite et leur caractère tendant à concrétiser la loi, comme ordonnances administratives avec effet externe. On peut s'interroger sur la valeur de telles ordonnances. Le point de départ de telles réflexions est, en revanche, l'appréciation de l'ensemble des éléments de composition, en particulier de ceux ayant un caractère interprétatif de la loi. Pour pouvoir être utilisés comme programme-test, ils devraient englober tous les éléments du concept de réfugié de même que les conditions d'octroi de l'asile. De plus, ils devraient être réunis, selon des critères uniformes, en plusieurs niveaux d'abstraction finement gradués. Comme le relevait à juste titre l'expert mandaté par la Commission de gestion, la littérature et la jurisprudence relatives au concept de réfugié occupent aujourd'hui, à elles seules, les rayons d'une vaste bibliothèque. Par ailleurs, étant donné l'évolution politique, sociale et économique, les domaines, parmi lesquels des réponses relatives à ce concept sont recherchées, se transforment quotidiennement. Vu la diversité des formes et des récits de persécution, l'entreprise, qui consiste à vouloir élaborer un instrument juridique tant soit peu complet, et qui contiendrait, dans le concept même de la loi, des faits systématiquement ordonnés de même que leur subsomption semble être vaine dans ces conditions.

A la lumière de ces difficultés, on a considérablement réduit l'objectif que l'on se proposait d'atteindre en élaborant les éléments de composition. Considérés comme pur outil de travail, ils n'ont pas pour tâche de relier le concept de réfugié aux faits concrets sur lesquels se basera la décision. Ils ne peuvent ni aider, ni entraver la prise de décision. C'est pour cette raison que l'exposé des faits et leur subsomption à la notion de réfugié précéderont toujours l'utilisation des éléments de composition. Ce n'est que lorsqu'on aura sous les yeux la décision et ses motifs qu'on pourra faire intervenir un ou plusieurs éléments de composition. Si le recueil ne contient pas des éléments de texte rendant compte du processus de réflexion se rapportant à la décision rendue, le passage adéquat sera alors rédigé librement et inséré dans le texte qui sera communiqué au destinataire de la décision. Aussi la prescience du caractère nécessairement incomplet du recueil d'éléments de composition fait contrepoids aux dangers que représentent les applications du droit selon des méthodes informatisées et dont on craint principalement un figement de la pensée juridique et une complication du développement du droit.

L'existence d'un recueil d'éléments de composition comme aide rédactionnelle ne touche pas les droits dont jouissent les parties en vertu de la loi sur la procédure administrative. Les éléments isolés ne sont pas enfilés de façon schématisée. Bien au contraire, ils sont assemblés et complétés en conformité avec le cas particulier, et selon la subsomption précitée, lors de la rédaction des décisions. C'est ainsi que les éléments de composition utilisés s'insèrent dans l'ensemble de l'argumentation. L'objection, selon laquelle l'utilisation d'éléments de composition en tant qu'aide rédactionnelle conduit à un traitement inégal ne convainc pas. On parle de traitement inégal lorsque des conséquences juridiques inégales sont déduites de faits identiques ou que des faits différents sont appréciés de façon identique.

Qu'il y ait traitement inégal ne peut se prouver que si l'on compare des faits identiques ou analogues à leurs conséquences juridiques respectives et non pas par le simple fait qu'il existe des éléments de composition, qui ne sont pas utilisés dans le cas particulier. Le fait que des avocats spécialisés, disposant de leur propre documentation juridique, sont mieux à même de conseiller leurs clients que des avocats non spécialisés, conduit également dans d'autres domaines du droit à une assistance qualitativement inégale et n'est, par conséquent, pas un problème relevant du droit constitutionnel.

Du point de vue de la gestion d'entreprise, on ne peut préconiser la constitution d'un système d'éléments de composition dans le sens d'un programme-test que dans les domaines du droit où un nombre final et exhaustif d'états de faits sont attribués à une notion juridique déterminée. Dans le domaine de l'asile, en revanche, les éléments de composition ne peuvent être considérés que comme moyens propres à accélérer la procédure. Afin d'utiliser de façon optimale les postes de travail autorisés dans le domaine de l'asile, il a fallu développer une infrastructure aussi efficace que possible afin de réduire les tâches administratives au profit du traitement même des dossiers. Grâce à l'utilisation répétée et multiple de textes semblables au moyen des programmes de traitement de textes dans le domaine du secrétariat, on est parvenu à décharger les collaborateurs de tâches de routine fastidieuses. Sans cet instrument de travail, le regroupement de six collaborateurs par secrétaire, auquel on est arrivé aujourd'hui, serait impensable.

La conception du système en tant que pur instrument de travail exclut le fait que les éléments de composition puissent être utilisés du même coup comme moyens de surveillance administrative. Le DAR utilise de nombreuses directives pour sauvegarder l'uniformité d'application de la loi comme étant une partie essentielle de son cahier de charges. Ces directives se trouvent dans le manuel d'organisation interne. Le règlement relatif au traitement des affaires du DAR forme la base de la conception commune relative à la gestion des affaires et réglemente de façon générale la collaboration. Il existe, enfin, des directives, qui sont établies par les divers niveaux hiérarchiques et assurent le déroulement uniforme de tâches spécifiques. Ces directives revêtent un caractère obligatoire. Il appartient au supérieur de les faire appliquer. En ce qui concerne les éléments de composition, il n'existe qu'une seule directive qui prévoie l'utilisation d'éléments de texte informatisés là où les circonstances le requièrent. Etant donné que cette directive n'indique ni à quelles conditions, ni dans quelles circonstances les éléments de composition doivent être utilisés, son contenu ne peut avoir valeur d'instruction. Les éléments de composition sont un pur instrument de travail. Ils sont développés conformément aux besoins existants et continuellement adaptés aux nouvelles situations. En tant que tel, ils simplifient l'exécution des tâches des collaborateurs, particulièrement du point de vue technique.

En résumé, le Conseil fédéral arrive à la conclusion qu'étant donné la complexité des états de faits à apprécier dans le domaine de l'asile, l'introduction d'un recueil d'éléments de composition dans le sens d'une ordonnance administrative avec effet externe ne serait pas un moyen susceptible de rationaliser la gestion administrative.

L'application de la loi sur l'asile, qui doit être conforme à la loi, uniforme et juste dans les cas d'espèce, doit être conçue comme étant une tâche de direction permanente, par le biais de la formation et le perfectionnement spécialisés des effectifs responsables du traitement des dossiers individuels. L'utilisation d'un recueil d'éléments de composition conçu comme béquille rédactionnelle est impensable du point de vue du droit de la procédure, si l'on considère les conditions qui prévalent au DAR.

114 Conclusions du Conseil fédéral concernant la mise sur ordinateur d'éléments de texte, dans la procédure d'asile en particulier

Le Conseil fédéral constate que l'utilisation par les autorités administratives des avantages de l'automatisation aux fins de simplifier les tâches rédactionnelles représente un moyen approprié et caractérise une administration moderne et efficace.

Le Conseil fédéral n'ignore pas que, dans les cas de notions juridiques imprécises, les conditions de faits liées à la conséquence juridique pourraient être réglementées par la publication d'éléments de composition conçus en tant qu'instruction de service. Cependant, l'instance chargée d'appliquer le droit se verrait alors privée de la marge de manœuvre que lui confère l'imprécision de la notion légale, ce que le Conseil fédéral refuse pour des considérations de principe.

L'élaboration systématique d'éléments de texte standardisés se rapportant à un programme-test dans le domaine de la procédure d'asile ne constitue en revanche pas un moyen propre à la gestion administrative. Vu la complexité des questions qui se posent, tant du point de vue du droit que des faits, il convient de garantir, par l'intermédiaire des organes de direction, que la loi soit appliquée de façon uniforme et appropriée au cas d'espèce.

12 Rapport final de la Commission de gestion concernant les aspects juridiques de l'utilisation d'éléments de textes informatisés

(du 10 nov. 1988)

121 Objet du rapport de la Commission de gestion

La commission craint d'une façon générale, au vu de l'exemple fourni par la procédure d'asile, que l'informatisation d'éléments de textes relatifs à des décisions puisse soulever des problèmes juridiques. Lorsque ces éléments représentent une interprétation de la loi et de l'ordonnance, ils deviennent contraignants pour le préposé dans la mesure où ils représentent la pratique constante dont il ne faut s'écarter que dans des cas motivés. Conformément aussi à un arrêt du Tribunal fédéral, l'égalité de traitement au regard de cette jurisprudence nécessite que l'intéressé puisse, dans une procédure de recours, faire valoir qu'il a été victime d'une décision s'écartant de la pratique constante. Etant donné qu'il a le droit de consulter son dossier, il peut exiger d'avoir accès aux documents déterminant cette pratique.

C'est pourquoi la commission a conclu que le délégué aux réfugiés était tenu de publier, ou tout au moins de communiquer aux demandeurs d'asile et à leurs avocats en cours de procédure, soit les éléments de textes constituant des applications de la législation soit un libellé de même teneur.

Ce procédé implique en outre que les éléments de textes ou le libellé correspondant soit soumis à appréciation. Il s'agit de combler les lacunes actuelles, de formuler les bases des effets juridiques, et de compléter les critères de décision négatifs par des critères positifs. La commission est persuadée de l'utilité d'une telle collection d'éléments de textes, à condition qu'elle soit complétée dans le sens indiqué. Elle pense qu'elle servira autant les impératifs d'une administration rationnelle que ceux de la sûreté du droit.

122 Remarques concernant l'avis du Conseil fédéral du 20 juin 1988

122.1

Dans son introduction, le gouvernement affirme être soucieux d'une gestion efficace et par là même économe.

La commission pense aussi qu'il ne faut pas perdre de vue les critères de rendement, même en matière juridique. C'est pourquoi elle laisse au gouvernement le soin de trouver la solution la plus simple en pratique qui respecte les droits constitutionnels des requérants. Par contre, elle ne peut admettre une approche exclusivement économique du traitement des éléments de texte. Son souci majeur est justement de montrer à la lumière de cet exemple que de simples moyens de rationalisation de la gestion peuvent influer sur la nature même de l'exécution d'une tâche relevant de la Confédération. En l'espèce, la façon de traiter les éléments textuels et leur caractère secret lèsent la licéité de la procédure d'asile. Ainsi, si on élimine les éléments de texte positifs dans un but de rationalisation, on favorise les décisions négatives. Afin de l'éviter, la commission propose une organisation de l'instrument de travail qui soit conforme au droit.

122.2

Le Conseil fédéral admet qu'une importante catégorie d'éléments textuels se rapporte aux conditions d'octroi de l'asile, en particulier à la qualité de réfugié. Il s'agit notamment d'éléments qui «résument la doctrine dominante et la pratique en matière de droit d'asile au sujet du concept du réfugié». Ce sont précisément ces éléments que la commission tient pour des cas d'application de la législation et dans lesquels elle voit une ordonnance administrative ayant des effets pour des tiers extérieurs à l'administration.

122.3

Il semble y avoir malentendu quant à la notion de «programme-test». Apparemment, le Conseil fédéral ne conçoit l'utilisation d'éléments de textes comme

programme-test qu'à partir du moment où ces éléments seraient suffisamment étendus pour constituer un instrument juridique à peu près complet, ce qui, vu la diversité des formes de persécution, semble être une entreprise vaine. La commission avait utilisé ce concept dans une acceptation beaucoup moins ambitieuse, équivalant à un aide-mémoire, autrement dit une série de critères permettant de retrouver les éléments constitutifs et en déterminant l'ordre juridique. La commission tient elle aussi un ensemble complet de règles pour irréalisable, et d'ailleurs inutile. Il suffit de compléter la série de critères actuellement quelque peu abstraite.

122.4

Selon le Gouvernement, les éléments de composition «n'ont pas pour tâche de relier le concept de réfugié aux faits concrets sur lesquels se basera la décision. Ils ne peuvent ni aider ni entraver la prise de décision. C'est pour cette raison que l'exposé des faits et leur subsomption à la notion de réfugié précéderont toujours l'utilisation des éléments de composition. Ce n'est que lorsqu'on aura sous les yeux la décision et ses motifs qu'on pourra faire intervenir un ou plusieurs éléments de composition».

Selon les observations de la commission à l'occasion de son inspection relative à l'application du droit sur l'asile, ce mode de procéder ne semble pas correspondre à la pratique des préposés. Il serait d'ailleurs peu rationnel que la décision et son exposé des motifs soient déjà formulés avant que le recueil des éléments de textes ait été exploité. De plus, les préposés sont tenus par directive interne d'utiliser des éléments textuels. D'ailleurs une partie de ces éléments ont justement pour but de résumer la doctrine dominante et la pratique en matière de droit d'asile, afin d'assurer une application uniforme de la législation. Le professeur Kälin écrit à ce propos: Le préposé étant tenu de motiver sa décision au moyen des éléments textuels, il doit prendre en considération leur teneur déjà au stade de formation de la décision et non pas seulement lors de la rédaction de l'exposé des motifs. En d'autres termes, il doit formuler sa décision en conformité avec les éléments de textes utilisés. Seule une telle pratique peut garantir une application uniforme du droit.

122.5

Concernant le reproche quant à une inégalité de traitement, le Conseil fédéral affirme qu'elle ne saurait découler du fait qu'un élément n'a pas été utilisé, mais tout au plus dans le cas où des faits juridiques différents seraient déduits de faits identiques.

Tel n'est pas le point de vue de la commission. Ce qui la dérange, c'est qu'il ne soit pas perceptible pour l'intéressé qu'il n'est pas traité conformément à la pratique constante du Service du délégué aux réfugiés, telle qu'elle se reflète dans les éléments textuels, malgré l'identité ou la similitude des faits. Il est lésé dans son droit d'accès au dossier lorsqu'il ne peut, en raison de sa méconnaissance des éléments ou du libellé correspondant, arguer qu'il a été traité sans motif suffisant

d'une manière s'écartant de la pratique constante du délégué. La commission observe avec satisfaction que le Conseil fédéral ne conteste pas ce point et le prie dès lors d'en tirer les conséquences qui s'imposent.

122.6

Selon le Conseil fédéral, l'utilisation d'éléments de composition en tant qu'instrument de travail exclut qu'on s'en serve simultanément comme moyen de surveillance administrative.

Comme la commission considère ces éléments non pas seulement sous l'angle de l'efficacité mais aussi sous celui de la licéité, elle observe que ces éléments n'ont pas seulement une utilité comme auxiliaires de travail mais encore comme moyens de protéger la sûreté du droit et son application uniforme. Dans la mesure où ils constituent des applications de la loi et de l'ordonnance, ils fournissent aussi aux collaborateurs du délégué des critères de fond quant à l'exécution de leurs tâches.

122.7

Le Conseil fédéral déclare que le délégué aux réfugiés utilise d'autres moyens de gestion administrative, et que le recours aux recueils d'éléments ayant le caractère d'une ordonnance administrative à effet ne pourrait à cet égard constituer un moyen approprié de gestion administrative. Toujours selon le Gouvernement, l'utilisation d'un recueil d'éléments textuels comme aide à la rédaction des décisions dans les conditions qui règnent au service du délégué est irréprochable du point de vue du droit procédural.

La commission ne conteste ni l'usage des éléments de composition ni les instruments de gestion utilisés par le service du délégué, mais n'en estime pas moins qu'ils ne peuvent supplanter les droits procéduraux de l'intéressé. Ceci est d'ailleurs vrai pour toute procédure administrative, mais plus particulièrement en ce qui concerne le Service du délégué. Il suffit de rappeler l'énorme charge de travail de ce service, le fait que la plupart de ses collaborateurs ne sont pas des juristes, ainsi que le fait que la seule instance de recours soit le Service des recours du Département de justice et police.

L'inspection portant sur l'application du droit sur l'asile a déjà montré que le souci de la commission correspond à la réalité de l'expérience concrète. Au Service des recours du Département de justice et police, on parle de l'effet «contraignant» des éléments de rédaction, qui incitent le préposé à placer de gré ou de force les faits dans le moule de ces éléments.

122.8

Enfin, le Gouvernement reconnaît qu'il serait en principe possible de normaliser les liens entre les faits constitutifs et leurs effets juridiques, mais dit craindre qu'une telle normalisation restreindrait la marge de manœuvre des organes d'application du droit.

De l'avis de la commission, le fait de compléter le recueil d'éléments de textes dans le sens indiqué se bornerait à préciser les limites déjà écrites de la marge d'appréciation au moyen d'une définition plus précise des termes de la loi. La pratique actuelle nous paraît par contre préoccupante car elle n'indique pas à quels faits s'est référée l'interprétation actuelle des dispositions légales.

122.9 Conclusions

La commission espère par les précédentes remarques avoir exposé son objet plus clairement que dans le rapport initial. Le professeur Kälin, que la commission a encore une fois consulté, juge justifiées, au plan juridique, les recommandations de la Commission de gestion (voir annexe). C'est pourquoi la commission prie le Conseil fédéral de reconsidérer sa réponse et de chercher les moyens praticables de tenir compte des recommandations faites dans le rapport de novembre 1987, à savoir:

- compléter le recueil des éléments de textes constituant des applications de la législation,
- indiquer les préalables des éléments ayant des effets juridiques,
- inclure des éléments contenant des critères positifs,
- interroger les requérants sur des états de faits déjà consignés dans des éléments de textes,
- publier les éléments constituant des interprétations de la législation ou tout au moins les mettre à disposition des requérants ou de leurs avocats pendant la procédure,
- formuler éventuellement des instructions dans ce sens sous forme d'une directive générale,
- introduire ces instructions dans les critères d'autorisation des projets informatiques concernant des procédures de décision réglées par la législation.

Extrait de la lettre du professeur Walter Kälin, Université de Berne, à la Commission de gestion du Conseil national (traduction)
(du 27 juillet 1988)

Concernant le chiffre 111

> Je partage l'avis du Conseil fédéral, selon lequel l'usage d'éléments rédactionnels permet une certaine rationalisation et présente donc des avantages. Ni mon expertise ni le rapport de la Commission de gestion (CdG) ne contestent fondamentalement cet instrument. Cette appréciation positive n'empêche cependant pas de formuler certaines exigences légales quant à la conception des éléments rédactionnels.

Concernant le chiffre 112

> Les explications du Conseil fédéral coïncident avec mon expertise et le rapport de la CdG. Celle-ci n'a jamais prétendu que l'usage d'éléments rédactionnels était contraire à l'examen individuel des requêtes d'asile. Elle s'est bornée à souligner que leur emploi présente le risque que l'appréciation des cas particuliers ne soit pas suffisamment individualisée et différenciée. Il est regrettable que la réponse ne traite pas de l'effet contraignant des formules rédactionnelles, attesté par la littérature pertinente et confirmé par des représentants de l'administration.

Ce passage suscite les remarques suivantes:

- Le fait que le Conseil fédéral reconnaisse l'existence de strictes exigences quant à l'obligation de motiver une décision en matière de procédure d'asile est en soi réjouissant. Toutefois l'allusion à l'interdiction de l'arbitraire comme critère régissant la nature et la portée de l'exposé des motifs prête à malentendu: les garanties procédurales découlant de l'article 4 cst. ne sont pas identiques à l'interdiction de l'arbitraire, fondée aussi sur ce même article 4.
- Il faut donner raison au Conseil fédéral d'affirmer que, sous l'angle normatif, le recueil d'éléments rédactionnels est trop indifférencié et trop incomplet pour pouvoir vraiment servir de programme-test devant mener le préposé pas à pas vers le résultat correct. Je suis également d'accord qu'il serait impossible d'élaborer un ensemble de règles tant soit peu exhaustif qui permette d'ordonner systématiquement les états de faits et de les subsumer sous les notions légales. Un tel projet n'a d'ailleurs jamais été demandé. La recommandation de la CdG visait plutôt à ce que l'on formule les éléments rédactionnels constituant des applications spécifiques du droit sous la forme d'une directive, autrement dit d'une ordonnance administrative à effet externe formulée en termes abstraits et généraux. Un malentendu s'est peut-être produit au sujet de l'expression «programme-test». Le Gouvernement semble y voir un programme de subsomption automatique – autrement dit un système-expert – alors que la CdG usait de ce concept au sens de la doctrine juridique traditionnelle, c'est-à-dire d'un ensemble d'éléments formulés de manière générale et abstraite et qui indiquent les critères à vérifier et les conditions à remplir dans un cas donné pour en tirer un effet juridique déterminé.
- Contrairement à l'avis du Conseil fédéral, les éléments rédactionnels impliquant des applications du droit servent aussi d'aide de décision, même si leur but n'est pas de relier la définition du statut de réfugié et un état de faits déterminé de manière à en tirer, de façon quasiment «automatique», la solution correcte. Comme le déclare le Gouvernement lui-même, les préposés sont tenus par directive interne à utiliser des éléments rédactionnels, et à recourir à des considérations identiques pour tous les cas similaires. Nombre de considérants juridiques découlent non pas de la teneur de la loi ou de l'ordonnance, mais bien de leur application au cas particulier, telle qu'elle se reflète précisément dans les éléments de texte utilisés comme aide rédactionnelle. Le préposé devant motiver la décision à l'aide des éléments rédactionnels, il est tenu de tenir compte de leur contenu dès le stade initial de la prise de décision, et non pas seulement au moment de la rédaction de l'exposé des motifs. En d'autres termes, il doit prendre sa décision de manière conforme aux éléments de texte pris en considération. L'application uniforme du droit ne peut en effet être assurée que de cette façon. Toutes les formules-types représentant une application du droit possèdent cet effet, qui se révèle avec une netteté toute particulière dans les cas où une méthode juridique reconnue permet de motiver diverses interprétations.

  Prenons comme exemple l'expression «indigne de l'asile». Selon le chiffre 8/1.2, est indigne de l'asile quiconque a commis un délit au sens de l'article 9 CP. La peine prononcée est sans pertinence à cet égard. Ainsi, un simple voleur à l'étalage peut être indigne de l'asile. Cette interprétation littérale, théoriquement possible, est manifestement contraire à l'interprétation historico-subjective. Le message (FF *1977* III 113) précise que l'interprétation de l'article 8 doit se fonder sur l'article 1 de la Convention sur les réfugiés et sur l'article 14 chiffre 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ces principes de droit des gens n'excluent du droit à la protection en qualité de réfugié que les criminels de guerre, les auteurs de crimes contre l'humanité, ainsi que les auteurs de crimes graves, et non pas de simples délinquants (voir Kälin, Das Prinzip des «non-refoulement», Berne, 1982, pages 119 ss). En raison de l'existence de l'élément de texte mentionné plus haut, le préposé n'a plus la

possibilité de choisir entre une interprétation littérale large et une interprétation historico-subjective restrictive. Il doit, dès la phase initiale de décision, s'en tenir à l'interprétation dictée par l'élément de texte pris en application du droit.

- On peut qualifier de peu objectifs les reproches contre l'argument de l'inégalité en droit (page 6). On n'avait pas critiqué le fait qu'en matière d'asile l'avocat expérimenté puisse mieux conseiller ses clients qu'un avocat sans connaissances spéciales. La critique formulée dans l'expertise et le rapport de la CdG portait sur le fait que, contrairement à ce qui est le cas dans les autres domaines juridiques, où de nombreux arrêts et décisions sont publiés, le «néophyte» ne peut se procurer l'information nécessaire en raison de la confidentialité des textes, même s'il était prêt à y vouer le temps et l'effort nécessaires.
  Il faut d'ailleurs constater que le Conseil fédéral ne conteste pas l'argument principal – fondé sur le principe de l'égalité en droit – en faveur de la publication des éléments de texte, ou le cas échéant des instructions, à savoir que l'intéressé doit pouvoir faire recours lorsqu'une inégalité de traitement découle d'une décision s'écartant des éléments de texte pertinents.
- Les explications du Conseil fédéral ne sont dans l'ensemble pas de nature à mettre en doute la qualification juridique des éléments rédactionnels pris en application du droit, telle qu'elle figure dans le rapport de la CdG et dans mon avis d'expert. Pour ce motif, je continue à tenir les recommandations de la CdG pour justes sous l'angle juridique.

Concernant le chiffre 114

Le Conseil fédéral est libre de renoncer à édicter une directive, soit directement soit par l'entremise du DFJP ou le cas échéant du délégué aux réfugiés. Dans ces conditions, il convient au moins de donner aux parties accès aux éléments de texte pris en application du droit, comme le recommande la CdG dans son rapport. La commission devrait maintenir cette recommandation.

Il est vivement regrettable que le Conseil fédéral ne propose pas de mesures visant à empêcher que le raisonnement des préposés soit «préprogrammé négativement» par l'existence d'éléments de texte négatifs. Sur ce point aussi j'appuie les recommandations de la CdG que je juge essentielles pour une procédure d'asile digne d'un Etat de droit.

13 Avis final du Conseil fédéral du 18 janvier 1988

131 Remarque préliminaire

La Commission de gestion qualifie d'ordonnance administrative avec effet externe le recueil des éléments de textes du Délégué aux réfugiés (le Délégué), dans la mesure où il contient des considérations juridiques. Ce faisant, elle perd de vue qu'en recommandant d'élaborer et de publier un instrument normatif complet, qui devrait également contenir, en plus de l'énoncé des normes juridiques, la description de l'état de faits suivie des conséquences juridiques qui découlent de ceux-ci, elle relativise sa propre qualification juridique du recueil des éléments de texte. Elle émet en outre l'opinion que, du point de vue politique uniquement, il lui paraît souhaitable de promulguer, dans le domaine de l'asile, des ordonnances administratives avec effet externe tendant à concrétiser la loi. De son côté, dans son avis du 20 juin 1988, le Conseil fédéral conclut, d'une part, que dans le domaine de l'asile, la promulgation et la publication d'ordonnances administratives tendant à concrétiser la loi ne s'imposent pas, tant pour des considérations de principe que juridiques et que, d'autre part, l'utilisation d'un recueil des

éléments de textes, conçu en tant qu'instruction de service avec effet externe, ne constitue pas un moyen propre à assurer une gestion administrative rationnelle. Il est également d'avis que l'utilisation d'éléments de textes n'est pas appropriée du point de vue du droit de procédure, étant donné que les éléments de textes, conformément à la subsomption effectuée, s'insèrent dans l'argumentation d'ensemble d'un cas d'espèce; en tant que telle, elle est notifiée aux destinataires et peut, à l'aide de la littérature relative au droit d'asile et de la pratique dans ce domaine, être reproduite sans autre. Dans cette mesure, l'utilisation d'éléments de texte ne limite pas les droits des parties. Le droit au traitement individuel du cas et l'égalité de traitement selon le droit demeurent garantis. Ni le rapport final de la Commission de gestion, ni la réponse complémentaire de l'expert mandaté par celle-ci ne contiennent des arguments qui contraindraient, du point de vue juridique, à la publication de tels textes normatifs.

Comme il sera démontré ci-dessous, aux craintes exprimées par la Commission de gestion, il est possible de répondre par d'autres mesures plus appropriées.

132 Complètement du recueil des éléments de textes

Dans la mesure où le recueil des éléments de textes utilisé par le Délégué contient des éléments ayant un caractère tendant à interpréter ou à concrétiser la loi, il s'agit de considérations générales, qui doivent être les mêmes pour tous les cas analogues. Ces considérations fondamentales, tendant à concrétiser la loi, ne reproduisent pas autre chose que des considérants découlant d'une pratique basée elle-même sur des décisions relatives à des cas particuliers. Il convient de relever qu'à cet égard, le Délégué s'aligne en particulier sur la pratique du Département fédéral de justice et police en ce qui concerne la prise de décision.

C'est ainsi, par exemple, qu'il est fait référence à une pratique constante du Conseil fédéral et du Département dans l'élément de texte «##8/1.2» mentionné par l'expert. Dans ce contexte, mentionnons notamment la décision du Conseil fédéral du 21 décembre 1981 dans l'affaire N 84 936 («Ainsi, la qualification d'un acte délictueux ne repose pas sur la sanction prononcée, mais sur celle encourue pour tel acte. Selon l'art. 9 CPS, sont réputées crimes les infractions passibles de la réclusion» trad.), de même que la décision du Département du 14 mars 1983 dans l'affaire N 87 132 («Parmi les actes répréhensibles, sont comptés, entre autres, selon la jurisprudence fondée sur le droit fédéral, les délits de droit commun (...). A ce propos, il faut prendre en considération, conformément à la division du Code pénal relative aux conditions de la répression, la peine encourue et non la peine prononcée (art. 9 CPS)» trad.). La pratique du Conseil fédéral, resp. du Département est communiquée oralement aux collaborateurs du Délégué dans les cours de formation et de perfectionnement; elle leur est fomulée par écrit et commentée dans le manuel au moyen d'articles et d'un condensé de la jurisprudence s'appuyant sur la littérature dominante et les textes législatifs. De plus, tous les collaborateurs peuvent accéder sans réserve à la vaste bibliothèque et documentation du Délégué.

Le Professeur Kälin, dans son avis du 27 juillet 1988, relève à juste titre que le collaborateur est privé de la possibilité d'interpréter la loi selon sa propre

appréciation. Ce fait ne tient cependant pas à l'existence du recueil d'éléments de textes, mais trouve sa justification dans la pratique constante de la Suisse en matière d'asile. Les collaborateurs du Délégué ne sont pas revêtus d'un pouvoir de décision et la procédure d'asile suisse, contrairement au droit fédéral allemand, ne connaît pas d'institution indépendante en première instance, sous la forme d'un mandataire fédéral, dont la tâche est de surveiller d'office l'uniformité de la pratique de la première instance en matière de décision et sa conformité à la loi. Pour ces raisons, et dans l'intérêt de la sécurité du droit, l'application de la loi, de manière correcte et uniforme dans le cas d'espèce, doit être assurée dans les services du Délégué par l'intermédiaire des organes de direction et non par le biais d'un «complètement» d'éléments de textes. Etant donné que la subsomption doit nécessairement précéder la rédaction de décision, le Conseil fédéral considère qu'il est faux d'attribuer à de simples béquilles rédactionnelles la fonction d'aides dans la prise de décision au sens d'une liste de repères conçue comme programme-test ou encore, de modifier leur utilisation dans ce sens. A l'inverse de ce qu'avance (au bas de la page 3) l'expert mandaté par la Commission de gestion, les collaborateurs du Délégué sont simplement invités à «travailler autant que possible avec ces éléments de textes» lors de la rédaction de la décision, et non pas de la prise de celle-ci. La prise de décision et partant, l'application uniforme et correcte du droit, qui précèdent la rédaction de la décision, ne seront pas assurées au moyen de la liste de repères, mais par les responsables de direction.

133 Elaboration d'éléments de textes pour des décisions d'octroi de l'asile

Dans ces conclusions, la Commission de gestion recommande de formuler, selon le modèle des éléments de texte utilisés dans les décisions de refus d'asile, des éléments de texte pour des décisions d'octroi d'asile, qui feraient pendants à ceux-ci, car selon elle, l'existence même du recueil des éléments de textes conditionne «négativement» le processus de réflexion des collaborateurs.

Le Conseil fédéral, en revanche, considère qu'il n'est pas nécessaire d'élaborer de véritables éléments de textes pour les décisions d'octroi d'asile; en effet, le recueil d'éléments de textes utilisé par le Délégué ne constitue pas une aide dans la prise de décision, mais une simple béquille rédactionnelle; de plus, les décisions d'octroi de l'asile, en tant que décisions procurant un avantage n'ont pas à être motivées.

Le Conseil fédéral partage néanmoins l'avis du Professeur Kälin dans la mesure où le collaborateur doit être capable de percevoir les conditions de l'octroi de l'asile aussi clairement que les éléments de texte de décisions négatives les énonçant (voir avis, page 39). Etant donné que la teneur du mandat limitait l'expertise du Professeur Kälin au recueil d'éléments de textes utilisés dans les décisions de refus d'asile, celui-ci n'a visiblement pas eu la possibilité d'examiner les instruments de direction du Délégué. Il s'agit, en particulier, du programme d'introduction et de formation relatif à la définition légale du concept de réfugié, du manuel des collaborateurs, de la formule «proposition de décision d'asile positive», de même que de la tenue de rapports au sein des services du Délégué.

Selon le Professeur Kälin (voir page précitée), les conditions d'octroi de l'asile ne doivent pas être mémorisées électroniquement; il suffit que le collaborateur puisse les déterminer par rapport aux éléments de textes de décisions de refus d'asile, à partir de son manuel ou d'autres documents particuliers. Le Conseil fédéral constate que le Délégué a mis en œuvre cette recommandation, sous deux aspects tout au moins:

D'une part, il existe, pour les propositions de décisions relatives à l'asile, tant positives que négatives, une formule à compléter selon les points suivants:

1. *Enoncé des faits* (événements pertinents en matière d'asile jusqu'au départ du pays, éléments caractérisant la mise en danger).
2. *Indications relatives à l'article 12 LA* (absence de contradictions, motivation, appréciation des preuves fournies).
3. *Considérants relatifs à l'article 3 LA*
   Les critères suivants doivent être réunis *cumulativement:*
   - *Motif de la persécution* (du point de vue du persécuteur):
   - *Persécuteur* (Etat et ses organes):
   - *Persécuté* (individu, mesures étatiques visant spécifiquement le requérant):
   - *Mesures*
     - Nature, intensité, date, durée des mesures subies: *ou*
     - Probabilité d'être exposé à l'avenir à de telles mesures:
     - Motifs d'exclusion examinée (art. 8/art. 6 LA).

Le collaborateur doit signer la proposition. Il peut, en cas de rejet par son supérieur direct, la transmettre par voie interne au «rapport de section» et, en l'absence d'unanimité, la soumettre au «rapport de doctrine».

D'autre part, chaque collaborateur dispose d'un manuel où figurent les dispositions légales accompagnées d'un bref commentaire. Il convient de relever à ce propos que ces commentaires, tout comme le manuel du HCR relatif aux procédures et critères permettant d'établir la qualité de réfugié, qui est également à la disposition des collaborateurs, partent d'un énoncé positif des concepts légaux. Il convient de noter également que l'étude de décisions d'octroi d'asile constitue une partie centrale de la formation.

Le Conseil fédéral constate donc que le Délégué tient déjà compte de la recommandation de la Commission de gestion et que, de la sorte, il n'y a pas lieu de remettre aux collaborateurs du Délégué, sous la forme d'une instruction de service, la définition légale du concept de réfugié et la jurisprudence y relative.

134 Publication des éléments de textes ayant un caractère tendant à concrétiser la loi ou accès à ceux-ci pour les requérants d'asile ou mandataires durant la procédure

A ce propos, le Conseil fédéral a déclaré, dans son avis du 20 juin 1988, que l'existence d'un recueil d'éléments de textes, conçu comme aide rédactionnelle dans la rédaction de décisions, ne porte pas atteinte aux droits dont jouissent les parties en vertu de la loi sur la procédure administrative. Dans ce contexte, il convient de souligner encore une fois que, contrairement à l'opinion émise par la

Commission de gestion, il est possible de vérifier si l'argumentation du cas particulier, développée par l'autorité, est conforme au droit, ceci à la lumière de la littérature suisse et de la pratique publiée en la matière. On relèvera ici en particulier le périodique «Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération» JAAC (1981–1988: 23 décisions dans le domaine du droit d'asile) et «ASYL», de même que les thèses de Lieber et Werenfels. Le travail de ce dernier auteur, qui, d'ailleurs, a été au service du Délégué pendant cinq ans, repose sur une évaluation de l'ensemble de la documentation disponible au Délégué, qui englobe également la pratique du Département et celle du Conseil fédéral.

Etant donné que les recueils d'éléments de textes, tels qu'ils sont utilisés par les services du Délégué, sont de simples aides rédactionnelles de décisions et non pas des ordonnances administratives avec effet externe, parce que dépourvues de la qualité de norme juridique, le Conseil fédéral considère, au départ, comme hors de propos la demande de l'expert mandaté par la Commission de gestion de publier le recueil d'éléments de textes.

Le Conseil fédéral maintient toutefois que le Délégué mentionnera les sources des éléments de textes particuliers et que la pratique départementale sera, à l'avenir, publiée également dans d'autres revues de la presse spécialisée.

135 «Erlkönigeffekt»[1)]

Il existe toujours la possibilité, tant dans l'utilisation d'éléments de textes qu'en se référant à des précédents tirés de collections d'exemples de décisions-types individuelles, qu'un collaborateur puisse en venir à adapter l'état des faits constitutifs à un précédent (ce qu'on appelle l'«Erlkönigeffekt»). Les responsables de direction ont attiré l'attention sur ce fait lors de l'audience devant la Commission de gestion. Conscient de la possibilité d'un tel danger, qui, d'ailleurs, existe aussi dans l'utilisation de textes-modèles, le Conseil fédéral s'en tient à sa position du 20 juin 1988, selon laquelle les responsables de direction ont, parmi leurs tâches, celle de contrer les abus éventuels et d'assurer l'application correcte du droit à l'aide de cours de formation et de perfectionnement continus.

Pour conclure, et en référence à son avis du 20 juin 1988, le Conseil fédéral maintient qu'il ne peut pas partager la conception de la Commission de gestion, selon laquelle le recueil des éléments de textes du Délégué – dans la mesure où il contient des éléments ayant un caractère tendant à concrétiser la loi – constitue une ordonnance administrative avec effet externe. Etant donné que les recommandations de la Commission de gestion reposent sur des bases inappropriées, il en rejette leur mise en œuvre. L'objectif étant d'assurer, d'une part, par l'intermédiaire des organes de direction, l'application de la loi de manière uniforme et correcte dans le cas d'espèce et d'autre part, la formation et le

[1)] Il n'y a pas en français de formule aussi synthétique. (Peut-être pourrait-on parler de *tendance à la schématisation*). L'Erlkönigeffekt est la propension à appliquer des cas précédents à un cas d'espèce, autrement dit à faire entrer, par commodité, une réalité dans un cadre préconçu, en gommant toutes les caractéristiques propres à cette réalité.

perfectionnement continus, le Conseil fédéral appuie totalement le Délégué dans ses efforts tendant à obtenir de ses collaborateurs une compréhension approfondie des causes de fuite. Par ailleurs, il prend en compte le postulat visant à la bonne compréhension de l'argumentation développée dans le cas d'espèce en veillant, d'une part, qu'à l'avenir les références quant aux sources soient indiquées dans la décision et que, d'autre part, la pratique départementale soit régulièrement publiée.

14 Remarques de la Commission de gestion sur la publication de cet échange de vues

La Commission de gestion prend acte avec satisfaction de la réponse en partie favorable du Conseil fédéral à sa demande d'une plus grande transparence dans l'indication des critères de décision. Une divergence fondamentale subsiste toutefois quant à la portée juridique des éléments de texte. S'agissant d'un thème encore mal clarifié par la doctrine, la commission publie cet échange de vues en espérant qu'il sera approfondi par les spécialistes (voir l'avis remanié du professeur Walter Kälin dans «Zeitschrift für Schweizerisches Recht», 107 [1988] I pages 435 et suivantes).

2 Questions concernant l'application du droit sur l'asile

Suite à son inspection de l'application du droit sur l'asile (BO *1987* N II 753), la Commission de gestion s'est occupée à nouveau d'une série de questions concernant cette application.

21 Application de la nouvelle procédure aux demandes pendantes

Si la nouvelle procédure – qui renonce à une audience par l'organe fédéral – s'étend aux requêtes traitées selon l'ancien droit (de façon plutôt sommaire), il y a risque qu'une catégorie de cas soit, pendant la période transitoire, fortement défavorisée dans son droit d'être entendue. Il s'agit des cas traités en procédure cantonale avant la formation des fonctionnaires cantonaux au nouveau droit.

La Commission de gestion a demandé au Département fédéral de justice et police comment ont été traités les cas des requérants interrogés par les organes cantonaux selon l'ancien droit.

Réponse du département

Conformément aux dispositions finales de la loi sur l'asile, c'est le nouveau droit qui est applicable aux procédures pendantes au moment de l'entrée en vigueur des

modifications de la loi. Par cette réglementation transitoire, le législateur a voulu manifester clairement sa volonté de permettre des décisions sur dossier afin de rationaliser et accélérer la procédure et réduire par là le volume des cas en suspens. La portée procédurale de cette réglementation transitoire a été reconnue lors de la première revision de la loi et le législateur s'est dès lors prononcé, conformément à la doctrine et à la jurisprudence dominantes, pour l'applicabilité immédiate du nouveau droit de procédure (voir à ce propos l'avis du conseiller national Moritz Leuenberger, procès-verbal de la séance de la commission du Conseil national des 7 et 8 novembre 1983, pages 47 et suivantes, ainsi que celui du professeur Alfred Kölz, «Intertemporales Verwaltungsrecht», ZSR N° 102, 1983, page 222).

Selon cette réglementation, une interrogation personnelle du requérant par un collaborateur du délégué aux réfugiés (DAR) ne s'impose que lorsque le dossier, y compris le procès-verbal cantonal, ne permet pas de trancher et qu'il n'est possible d'y parvenir par d'autres mesures d'enquête (éclaircissements par les représentations suisses à l'étranger, examen des documents, etc.).

Avis de la Commission de gestion

La commission partage évidemment l'avis du département selon lequel le nouveau droit s'applique aux procédures en cours. Elle souhaite simplement que l'on tienne compte, au moment de décider si une audition au plan fédéral doit avoir lieu, de la nécessité d'accorder une attention toute particulière à la qualité des interrogations et des procès-verbaux afférents pendant la période transitoire. De plus, la commission a dû constater que le législatif n'avait pas remarqué la nécessité d'une réglementation transitoire. Ainsi, une série de demandes d'asile remontant à la période allant d'octobre à décembre 1987 a été traitée sans qu'un représentant des organisations d'aide aux réfugiés n'ait jamais participé à une interrogation, et ce quoique la nouvelle loi prévoie cette possibilité, tout comme l'ancienne, avec cette seule différence que cette provision se situe désormais au plan cantonal. Selon nous, cette situation lèse le principe de l'égalité en droit des requérants d'une manière imprévue. La commission prie le département de compenser cette négligence du législatif en réentendant les requérants touchés en présence d'un représentant des organisations d'aide aux réfugiés.

Conclusions du département
(du 6 avril 1989)

Le département ne peut se ranger à l'avis de la Commission de gestion, selon lequel il convient, pour compenser une omission du législateur, d'entendre derechef les intéressés en présence de représentants d'associations d'entraide.

Etant donné que plusieurs des affaires traitées durant cette période transitoire ont déjà été réglées avec force de loi, il faudrait rouvrir la procédure dans ces cas. Cela risquerait, de l'avis du département, de provoquer des inégalités de traitement, la plupart des intéressés étant déjà repartis. En outre, les dispositions transitoires règlent clairement la procédure à suivre.

Le département rappelle encore que la question a été traitée lors du débat sur la première revision de la loi sur l'asile au Conseil national (intervention de M. Leuenberger, les 7 et 8 nov. 1983). La réglementation transitoire adoptée alors pour le problème dont il est question était, constate le département, identique à

l'actuelle. Le département est donc d'avis que le Parlement n'a pas commis d'omission; après avoir procédé à la pondération des intérêts en présence, il a donné la priorité aux exigences d'une procédure rationnelle, sur celles de la protection juridique des requérants d'asile. Aussi le département n'est-il pas habilité à passer outre au mandat donné par le législateur, tant que celui-ci n'exprime pas une volonté différente, par une interprétation authentique, approuvée par les deux Chambres.

Tant que le Parlement ne s'est pas résolu à prendre une telle décision, le département considère qu'il est tenu d'appliquer le droit en vigueur, ce qui l'empêche de traiter une nouvelle fois les cas jugés conformément à ce droit.

22 Tampon «R»

La presse a comparé le tampon «R» dans les passeports des étrangers refoulés à l'apposition de la lettre «J» dans les passeports juifs pendant la période nazie. L'autorité a justifié cette manière de procéder en arguant que ce tampon n'a pas d'effet quant au droit d'asile, mais uniquement au plan de la police des étrangers. Son but est d'empêcher qu'un étranger refoulé puisse rentrer dans le pays à un autre poste frontière qui ignorait la mesure d'expulsion. Quiconque fait valoir un droit à l'asile au moment du passage de la frontière ne subit aucun préjudice du fait du tampon «R» dans son passeport au moment de la procédure d'asile. La commission a voulu savoir si le requérant d'asile peut entrer en Suisse malgré la présence dudit tampon sur son passeport, et si ceux dont on exige qu'ils attendent le résultat de la procédure d'asile dans un pays voisin se voient aussi apposer ce tampon. (Elle avait eu l'impression, lors d'une requête qui lui avait été adressée, que le vrai motif du tampon était de produire un effet dissuasif, étant donné que les chances d'un requérant d'obtenir l'asile diminuent fortement lorsque la «sérieuse» Suisse donne l'impression par ce tampon que le requérant manque précisément de «sérieux»).

Réponse du département

Le tampon «R» n'est nullement une mesure destinée à restreindre la possibilité d'entrer dans le pays mais vise uniquement à renseigner lors de contrôles ultérieurs sur le fait que, lors d'un contrôle antérieur, on avait constaté l'absence de motif valable d'entrer en Suisse. Lorsqu'un étranger présente une demande d'asile à un poste frontière déterminé, le DAR est seul compétent pour décider si cet étranger remplit les conditions légales d'entrée au titre de la loi sur l'asile. La présence d'un signe de refoulement ne permet pas de savoir si le détenteur du passeport est un requérant d'asile refoulé. Le délégué doit donc dans chaque cas, indépendamment de la présence du tampon «R», déterminer si le requérant satisfait aux conditions d'entrée précisées par l'article de l'ordonnance sur l'asile. Toutefois, un renvoi antérieur par la Suisse ou un autre Etat peut fournir des indications utiles pour un traitement rapide d'une requête ultérieure.

Le tampon «R» est apposé par principe dans chaque cas où l'étranger est refoulé parce qu'il ne remplit pas les conditions d'entrée dans le pays. Il faut pourtant souligner que le délégué ne décide le renvoi, en cours de procédure, que lorsque l'Etat d'accueil a pris des obligations – qu'il a respectées en pratique – dans le cadre d'accords ou de conventions à caractère international ou de sa propre législation à l'égard des personnes provenant du pays d'origine du requérant, et

qui le protègent du renvoi direct ou indirect dans le pays persécuteur. Un sondage dans 12 pays européens a montré que tous ces Etats ont pour pratique d'inscrire dans le passeport un signe de renvoi sous l'une ou l'autre forme. D'ailleurs, le renvoi n'a pas lieu, même si le requérant ne remplit pas les conditions, lorsqu'il court par là le danger d'être «trimballé» d'un pays à l'autre.

De plus, un requérant refoulé en cours de procédure peut en outre engager une procédure d'asile dans un pays tiers et, au moyen de la décision provisoire du délégué, faire valoir que les autorités suisses d'asile n'ont pas encore tranché sur le fond de sa demande.

Avis de la Commission de gestion

La commission remercie le département d'avoir précisé que cette pratique s'applique à tout étranger ne remplissant pas les conditions d'entrée et que tous les Etats européens suivent une telle pratique. Cette situation n'exonère toutefois pas la mesure de tout caractère discriminatoire. En particulier, ce que le département appelle «indication utile» tend à rendre le requérant victime de préjugé; il transfère le fardeau de l'argumentation sur le requérant car une telle mesure crée – de fait sinon en droit – l'impression que le demandeur n'a pas droit à la qualité de réfugié. Le tampon ne remémore pas seulement de sinistres associations avec celui réservé aux juifs, il représente aussi une classification du détenteur du passeport – ce document si personnel – en fait un individu inférieur en matière de trafic international.

La commission comprend par ailleurs le besoin d'information des autorités en matière d'asile, qui peuvent ainsi se référer à l'indication qu'un requérant a déjà tenté d'entrer en Suisse. L'utilité d'une telle mesure sera d'ailleurs nulle dans les nombreux cas où le demandeur aura perdu ou jeté son passeport. C'est pourquoi la commission prie le département d'examiner la possibilité de remplacer le tampon par une solution qui ne présente pas d'aspects pouvant attenter à la personnalité.

23 Eclaircissements discrets dans le pays d'origine

Le fait que le service du délégué fasse régulièrement des recherches de renseignements dans le pays d'origine des requérants, sans toutefois communiquer d'informations approfondies à ce sujet, ne cesse de soulever des protestations. Nombre de requérants sont inquiets du silence qui entoure le mode d'obtention des renseignements. Précisément dans la mesure où ils sont persécutés, ils n'ont pas confiance que la recherche de renseignements respecte leur anonymat. Donc, au moins subjectivement, ils se sentent mis en danger par ce procédé, ce qui en outre semble rendre impossible le renvoi éventuel dans leur pays d'origine.

La commission voulait savoir selon quels critères le service du délégué décide s'il convient de rechercher des renseignements dans le pays d'origine (en particulier des renseignements ou des documents auprès des autorités), quand il faut renoncer à obtenir de tels renseignements pour protéger le requérant, et s'il n'arrive pas qu'il faille admettre que le simple fait d'avoir procédé à des éclaircissements délicats dans le pays d'origine rend le rapatriement impossible.

Réponse du département

Il faut d'abord souligner que la recherche d'indices à l'étranger n'est qu'une des formes possibles de l'éclaircissement des faits. En particulier, les requérants qui font valoir que des poursuites pénales sont dirigées contre eux sont régulièrement priés par le délégué de réunir dans la mesure du possible des documents tels qu'arrêts de tribunaux, procès-verbaux de plaintes, mandats d'amener. Le requérant a toute latitude pour faire en sorte que de tels documents soient envoyés au délégué directement ou par l'intermédiaire de la représentation suisse dans son pays d'origine.

L'enquête dans le pays d'origine est toujours ordonnée par le délégué lorsque les preuves fournies par le requérant ne peuvent être nettement qualifiées d'authentiques ou de fausses, voire contrefaites, compte tenu des circonstances de la persécution dont le demandeur fait état. Dans le pays d'origine d'un requérant, la recherche des preuves nécessaires est d'ailleurs exclusivement entreprise par les représentations diplomatiques ou consulaires suisses, qui font elles-mêmes appel à des personnes de confiance telles que des avocats. Les vérifications individuelles se font dans la mesure du possible auprès des avocats mentionnés par les requérants eux-mêmes au cours de la procédure cantonale ou fédérale, ou dont les noms figurent sur les documents qu'ils fournissent.

Une telle façon de procéder garantit l'anonymat du requérant.

Le fait que, dans un cas particulier, un éclaircissement délicat ait dû être obtenu, ne suffit pas à lui seul à rendre le rapatriement inadmissible. Le renvoi peut par contre devenir inadmissible lorsque les autorités du pays d'origine sont parvenues par leurs propres recherches à déterminer l'identité d'un requérant et qu'on sait par ailleurs que le simple fait d'avoir présenté une demande d'asile, voire du simple fait d'avoir séjourné un certain temps dans un pays étranger suffisent à déclencher des poursuites d'une certaine gravité lors du retour au pays.

Avis de la Commission de gestion

La commission voit dans cette réponse du département la volonté de protéger l'anonymat du requérant par le recours à des personnes de confiance (avocats) lors de recherches de renseignements. Le département confirme aussi que le rapatriement peut devenir inadmissible lorsque l'identité d'un requérant devient connue des autorités du pays d'origine par suite des recherches qu'elles ont entreprises et que le simple fait de s'être enfui représente un motif de poursuite.

La commission admet que l'obligation d'éclaircir les faits pertinents en matière d'asile peut être en contradiction avec la nécessité de protéger le requérant, et que ceci oblige parfois à de difficiles décisions. Elle estime que, dans les pays dont les ressortissants peuvent s'attendre à leur retour à des interrogatoires, notamment lorsqu'il est fait usage de torture, il faudrait renoncer pour des motifs humanitaires à toute investigation qui permettrait de déterminer l'identité du requérant.

24 Décisions de renvoi en cas de rapatriement inadmissible

Selon la pratique constante du délégué, le dispositif de la décision ne mentionne que l'expulsion du requérant hors de Suisse. Savoir si le rapatriement est praticable n'est traité que dans l'exposé des motifs. L'organe d'exécution cantonal émet à l'intention de l'instance supérieure une fiche complémentaire du document remis au requérant, dans laquelle la question de l'admissibilité du rapatriement est examinée. Le but du procédé est d'éviter que l'organe cantonal décide le

rapatriement sur la base du dispositif et sans tenir compte des motifs (ce qui s'est manifestement déjà produit). La fiche complémentaire est donc établie essentiellement dans l'intérêt du requérant, mais il reste que la simple existence d'un aspect du jugement non porté à la connaissance du requérant crée une certaine confusion.

La commission a donc voulu savoir ce qui s'oppose à l'inclusion formelle d'une remarque à ce sujet dans le dispositif de la décision et quelle signification il faut attribuer au jugement porté sur l'admissibilité du rapatriement par l'organe fédéral, tant en droit qu'en pratique, quant à son effet contraignant sur l'organe cantonal.

Réponse du département

Selon l'article 21*a* 1er alinéa de la loi sur l'asile, le délégué aux réfugiés décide généralement le renvoi du requérant en cas d'aboutissement négatif de la procédure d'asile ou s'il statue que la demande est irrecevable. L'étranger est alors tenu de quitter la Suisse dans un délai donné. Le mandat d'exécution est imparti à l'organe cantonal compétent en vertu des dispositions générales sur le droit des étrangers. Il faut donc distinguer la décision de renvoi de celle du rapatriement, qui n'est qu'une forme possible de renvoi.

Si le délégué conclut dans un cas donné que la décision de renvoi ne doit pas être exécutée par l'expulsion vers un pays déterminé, il le précise dans les considérations formulées à propos du renvoi. Comme cette constatation n'affecte pas l'obligation imposée à l'étranger et ne fait donc pas partie de la décision de renvoi insérée dans le dispositif de décision, le délégué ne s'est pas cru obligé jusqu'ici d'insérer des éléments d'une éventuelle décision d'expulsion dans le dispositif de la décision d'octroi de l'asile ou de renvoi. Suite à la circulation émise récemment par le DFJP concernant l'exécution de décisions de renvoi ayant force de droit, selon laquelle le délégué doit désormais décider en même temps que le renvoi la menace d'expulsion en cas de non-exécution, on examine actuellement au service du DAR s'il convient, suite à cette innovation, d'associer l'ordre d'exécution à une éventuelle exclusion du rapatriement.

Avant de prendre la décision d'expulsion, il faut examiner si le renvoi est compatible avec les obligations prises par la Suisse au titre de la Convention de Genève sur les réfugiés et la Convention européenne des droits de l'homme. Lorsque le délégué constate que l'exécution du renvoi sous forme de rapatriement est incompatible avec les obligations internationales de la Suisse, cette constatation devient absolument contraignante pour les organes d'exécution cantonaux.

Avis de la Commission de gestion

La pratique suivie jusqu'ici, telle que la présente le département, distingue la décision sur l'octroi de l'asile, qui s'adresse au requérant, de l'ordre d'exécution du renvoi, qui est destiné aux organes cantonaux. La constatation figurant sur la fiche complémentaire Ia, selon laquelle la décision de renvoi ne doit pas être exécutée par l'expulsion vers un pays donné, ne concerne pas, de l'avis du département, l'obligation faite à l'étranger et ne doit donc pas lui être notifiée.

La commission estime au contraire que l'ordre d'exécution, qualifié par le département d'«absolument contraignant» pour les cantons, touche aussi les obligations de l'étranger en tant qu'il les restreint et lui donne le droit de se retourner contre le canton en cas d'exécution incorrecte. Depuis que la décision de renvoi doit être liée à la menace d'expulsion, la réserve de l'inadmissibilité du

rapatriement fait partie de façon encore plus nette de la description des droits et devoirs du requérant dans la décision de l'autorité fédérale.

La commission espère donc qu'à l'avenir on communiquera le cas échéant la décision de rapatriement, en même temps que l'ordre d'exécution, dans le dispositif destiné au requérant.

25 Délai de remise des preuves

Le délai de dépôt des moyens de preuve est parfois très court: 10 jours par exemple pour la remise d'un rapport d'expertise psychiatrique. La Commission de gestion doit admettre que l'organe chargé de la procédure doit disposer d'une large marge de manœuvre dans la formation de la décision d'autoriser ou de rejeter des demandes de preuve (dans le cadre du rapport d'inspection sur l'exécution du droit sur l'asile, la commission s'est bornée à examiner la critique de violations manifestes du droit). Il faut cependant se demander si le service du délégué ne devrait pas veiller davantage à la clarté des décisions d'accepter ou de rejeter des demandes de preuves.

Les demandes de preuves impossibles à fournir ainsi que l'imposition de délais excessivement brefs équivaut à un rejet non motivé de la demande de preuve.

Réponse du département

Il faut distinguer la question du traitement des demandes de preuves de celle de l'obligation de fournir des preuves.

Selon l'article 33 alinéa 1 de la loi sur la procédure administrative, l'autorité rejette les preuves qui lui sont fournies lorsqu'elles lui semblent impropres à clarifier les faits. Afin de ne pas prêtrer le flanc à des manœuvres dilatoires, il est dans l'intérêt d'une procédure d'asile ordonnée d'imposer des délais pour la fourniture des preuves. De tels délais sont toutefois fixés en fonction de chaque cas, compte tenu des circonstances précises, ainsi que de la nature ou de l'origine du moyen de preuve. Dans les cas justifiés, ces délais sont prolongés. Il faut encore noter à ce propos que même en cas de dépôt tardif de la preuve, mais survenant avant la décision, on en tient généralement compte, dans la mesure où elle paraît essentielle à l'éclaircissement des faits.

Le fardeau de la preuve n'est imparti au requérant d'asile que lorsque la fourniture de moyens de preuve paraît possible et exigible. A cela il convient d'ajouter que le requérant n'a pas à subir les conséquences de l'absence de preuves lorsqu'il peut faire valoir crédiblement les raisons pour lesquelles il ne lui a pas été possible, contre toute attente, de fournir à temps aux autorités d'asile les preuves demandées.

Enfin, il faut encore noter que les craintes de la Commission de gestion au sujet de la procédure de preuve, notamment quant à la pratique du délégué, sont infondées et qu'il n'est nullement exigé du demandeur d'asile qu'il fournisse la preuve rigoureuse de sa qualité de réfugié.

Avis de la Commission de gestion

La commission remercie le Département de l'exposé des principes applicables à l'administration des preuves et affirme pouvoir les approuver pleinement. Quant à l'application de ces principes dans le cas d'espèce, elle y reviendra à l'occasion.

3 Dossiers du Ministère public de la Confédération; gestion et surveillance

(Extraits de la lettre du 14 nov. 1988 de la Commission de gestion et de l'avis du 20 nov. 1988 du DFJP)

31 Volume des dossiers

Les renseignements que le Ministère public recueille sur les personnes et les organisations proviennent des sources les plus diverses. Ils sont soit établis de façon systématique (par exemple par des services cantonaux de police), soit fortuitement (c'est en partie le cas pour les informations concernant les contrôles de sécurité). Pour retrouver facilement ces renseignements, le Ministère public établit des fiches sur les personnes et les organisations, ce qui fournit en outre une première information succinte. Cette façon de procéder nous semble judicieuse, mais crée certains problèmes dans les conditions actuelles.

On constate d'abord qu'il y a un très grand nombre de fiches. Deux éléments réduisent cependant l'importance de ce fait. Certaines fiches servent uniquement à retrouver les documents enregistrés et ne contiennent pas de données à protéger concernant les personnes intéressées; d'autres données sont tirées d'enquêtes de la police judiciaire, tandis que certaines concernent la police politique. Par ailleurs, la moitié des fiches renseignent sur des étrangers qui n'ont pas de rapports, ou pas de rapports durables avec la Suisse, tandis que l'autre moitié concerne, à parts égales, des étrangers résidant (temporairement) en Suisse et des citoyens suisses.

Il n'en reste pas moins vrai que le nombre de ces fiches, et par conséquent des personnes contrôlées, est très élevé. Nous savons que c'est là le résultat de toute l'activité du Ministère public. Pour savoir si elles sont nécessaires, il faut s'entendre sur la définition du mandat donné à notre police fédérale. Nous n'avons pas pu étudier cette question dans le cadre de la présente enquête et nous nous limitons donc à demander que *les fiches ayant une certaine actualité soient seules conservées.* Nous prenons donc acte avec satisfaction de votre intention de réduire notablement le nombre des fiches en ayant recours au traitement électronique des données sous forme d'un contrôle automatique du temps de validité.

32 Gestion des dossiers du Ministère public

Ayant vu les fiches et pris connaissance des méthodes d'enregistrement, la section a constaté que l'ampleur et la qualité des informations varient non seulement du fait que les renseignements des dossiers originaux ont été recueillis parfois fortuitement, mais aussi que le système de renseignements succints adopté a pour conséquence que le nombre des indications fournies change selon les agents qui ont traité l'affaire. La commission prie donc le département de veiller à ce que *les fiches soient établies selon des normes aussi uniformes que possible.*

33 Exploitation des dossiers du Ministère public

Les informations données et les décisions que le Ministère public fonde partiellement sur sa propre documentation, touchent en règle générale les intéressés dans leurs droits fondamentaux les plus personnels. La nécessité de garder le secret et notamment de ne pas révéler les sources d'information fait que les intéressés ne peuvent souvent pas participer dans une procédure litigieuse ouverte au public, à l'élaboration de la décision du Ministère public ou d'une autorité qui se fonde sur les renseignements fournis par celui-ci. Le Ministère public porte donc une double responsabilité: il doit faire à la fois veiller au maintien de la sécurité publique et à la protection de la personnalité des particuliers.

Etant donné que la documentation est en partie due au hasard et que l'importance des informations fournies par les fiches est variable, il est essentiel que *la procédure suivie pour prendre les décisions offre toutes les garanties nécessaires.* Pour avoir une garantie d'ordre procédural, il faut faire en sorte que l'on n'agisse *qu'en se fondant sur les dossiers* et non sur les fiches seules lorsque les renseignements à donner ou les décisions à prendre sont préjudiciables à l'intéressé; en outre, dans de tels cas, l'examen de l'affaire quant au fond et la décision du point de vue matériel doivent être de *la compétence exclusive du chef de la police fédérale ou de son suppléant.* Il est enfin important que l'on ne donne des renseignements négatifs et que l'on ne prenne des décisions préjudiciables qu'après un *supplément d'enquête et un examen de la fiabilité des informations.*

C'est avec satisfaction que la commission a pris connaissance des assurances données sur ces points par le Ministère public et du fait que l'ouverture d'une procédure de politique judiciaire requiert une *décision* personnelle *du procureur général de la Confédération.*

34 Protection des données

La fiabilité de la procédure de traitement des données a une importance particulière dans le secteur relevant du Ministère public, parce que la protection des données ne peut y être assurée intégralement. Sur ce point, des décisions importantes devront être prises lorsqu'on arrêtera la loi sur la protection des données et qu'on l'appliquera à des situations concrètes:

Dans le domaine relevant de la police judiciaire, le projet de loi sur la protection des données élaboré par le Conseil fédéral prévoit que l'intéressé peut demander à être mis au courant des renseignements recueillis à son sujet et exiger que les informations fausses soient corrigées ou rayées. On peut cependant refuser de répondre lorsque des raisons sérieuses justifient une telle mesure. L'intéressé peut alors s'adresser au préposé fédéral à la protection des données, qui, à son tour peut requérir une décision de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral (art. 102^{bis} et 102^{ter} de la loi fédérale sur la procédure pénale) modifiée conformément au projet de loi sur la protection des données.

Les renseignements peuvent également être refusés lorsqu'ils relèvent du domaine de la police politique (sûreté de l'Etat, sécurité militaire). Dans ce cas, l'intervention du préposé à la protection des données peut être très fortement restreinte.

L'ampleur de ses attributions dans ce secteur dépendra pour une large part de l'ordonnance qu'arrêtera le Conseil fédéral (art. 21 du projet de loi sur la protection des données).

La commission reconnaît qu'il est nécessaire d'arriver à un compromis sur ces points délicats entre les impératifs de la sûreté de l'Etat et les exigences de la protection de la personnalité. Après la publication de l'ordonnance prévue, il faudra *déterminer dans quelle mesure la réglementation adoptée permettra encore au préposé d'exercer dans ce secteur également, sa fonction protectrice.*

35 Contrôle politique des dossiers du Ministère public

Le déroulement de la présente enquête montre que l'exercice de la haute surveillance parlementaire n'est pas inutilement entravé sur le plan fédéral. Le Ministère public a permis à la section de consulter un dossier dans une affaire particulière et d'examiner un assortiment de fiches après avoir masqué les renseignements qui permettaient d'identifier les intéressés. Ainsi, *il a été satisfait à toutes les demandes* présentées en l'occurrence par la commission.

En revanche, il semble que la commission de gestion de la ville de Zurich ait eu quelques difficultés. Elles ont pu être levées au cours de notre enquête. Le procureur général de la Confédération a publié, le 1er juin 1988, des directives pour le traitement des documents du Ministère public de la Confédération par les organes cantonaux chargés de tâches de protection de l'Etat. Selon ces directives, les organes de police municipale ou cantonale ne peuvent certes pas permettre d'eux-mêmes aux commissions exerçant la surveillance parlementaire de prendre connaissance des dossiers qu'ils ont eu à traiter sur ordre spécial du Ministère public ou conformément au mandat général de protection de l'Etat. Cependant, le Ministère public décide, sur demande dûment motivée, s'il est nécessaire et exceptionnellement permis, de donner les renseignements requis (ch. 242 des directives). Le Ministère public, précisant cette règle à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national, a fait savoir que la délimitation des attributions des Commissions de gestion fédérales, cantonales et communales varie selon que le contrôle a pour objet le résultat matériel d'une opération ou le comportement de la police, notamment le recours à un agent de liaison. Le recours de l'autorité cantonale ou municipale de police à un tel agent est soumis à la haute surveillance politique de la commission parlementaire de contrôle compétente. En revanche, le résultat matériel d'une opération fait l'objet du contrôle des autorités fédérales lorsqu'il est incorporé dans les dossiers du Ministère public de la Confédération. Le procureur général a assuré en prenant pour exemple le cas particulier examiné, qu'il aurait permis, sur demande, à la Commission de gestion de la ville de Zurich, de prendre connaissance du dossier.

La Commission de gestion du Conseil national est d'avis qu'il faut veiller à ce que, compte tenu de cette réglementation des attributions, *il n'y ait pas de secteur entièrement soustrait au contrôle parlementaire de l'administration.* Le procureur général devrait par conséquent être *tenu de communiquer* à une commission de gestion d'une commune ou d'un canton à laquelle il refuse la consultation des dossiers, qu'*elle peut demander l'intervention des Commissions de gestion des Chambres fédérales.*

Cet exemple illustre l'importance qu'a le contrôle parlementaire sur l'autorité fédérale chargée de veiller à la sûreté de l'Etat, importance que vous-même et les collaborateurs du Ministère public ont d'ailleurs soulignée. La Commission de gestion continuera donc à accorder une attention particulière à ce domaine de l'activité de l'Etat. Toutefois, la nécessité de garder le secret fait que le nombre des personnes s'occupant d'une telle affaire doit rester limité. La commission a l'intention de procéder à l'avenir à une *visite annuelle* de ces services, comme elle le fait pour le Groupe renseignements et sécurité, dont le responsable principal informe le président de la section et le rapporteur en prévision du débat sur le rapport de gestion.

36 Avis du Département fédéral de justice et police

Le département partage l'avis de la Commission de gestion selon lequel les fiches tenues par le Ministère public devraient être actualisées. On n'attendra pas, pour procéder à cette actualisation, l'introduction de l'informatique et la programmation de contrôle de la durée de validité, mais on s'y attaquera dès la phase de saisie des données par l'élimination des fiches devenues inutiles.

Il est exact que la formulation des renseignements succincts sur les fiches est très variable. On s'efforce d'améliorer la situation par une instruction plus poussée. L'informatique devrait ici aussi amener une plus large uniformisation car elle implique une gestion des données selon des règles plus strictes.

D'ores et déjà, les renseignements et décisions préjudiciables sont traitées non sur la base des fiches mais du dossier, et l'on procède aux éclaircissements nécessaires. Seuls le procureur et le chef de la police fédérale ou leurs suppléants prennent les décisions négatives.

L'activité des autorités fédérales étant soumise au contrôle parlementaire, aucun domaine n'est en principe soustrait à la haute surveillance. Conformément aux directives sur le traitement des documents du Ministère public de la Confédération, il est possible de communiquer à titre exceptionnel des renseignements extraits de ces documents aux parlements cantonaux et communaux. Si des intérêts prépondérants dont le Ministère public est garant s'y opposent, la communication des renseignements ne devrait pas pouvoir se faire, même avec l'aide des commissions de gestion fédérales jouant en quelque sorte le rôle d'avocate des cantons, car la surveillance politique se limite au domaine public. C'est pourquoi le DFJP n'estime pas utile de déférer les parlements cantonaux ou communaux aux commissions fédérales de gestion.

4 Rapport sur l'inspection auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile
(du 25 jan. 1989)

41 Raisons et procédure

Le 1er janvier 1988 est entrée en vigueur une nouvelle organisation de la sécurité aérienne. C'est sur cette question que porte principalement la présente inspec-

tion. Sont en discussion d'une part la responsabilité de droit privé de la sécurité aérienne nationale et, d'autre part, l'exercice de la surveillance fédérale par l'intermédiaire du Conseil d'administration de SWISSCONTROL, la société anonyme suisse pour les services de la navigation aérienne (ch. 421). En outre, quelques questions secondaires se sont posées lors de l'inspection au sujet du champ des tâches de l'Office fédéral, champ qui s'élargit et se modifie en rapport avec l'importance de l'aviation civile (ch. 422).

Pour assurer son information, la section compétente s'est procuré les dossiers nécessaires et des représentants de l'Office fédéral de l'aviation civile, de SWISSCONTROL et du Bureau des enquêtes sur les accidents d'aviation ont été entendus. Dans le cadre d'examens préalables, la section a pris des informations auprès de l'Administration fédérale des finances, du Contrôle fédéral des finances, de l'Office fédéral de la justice, du Commandement des troupes d'aviation et de DCA ainsi que de l'Office fédéral des aérodromes militaires. Le présent rapport a été commenté avant son adoption avec le chef du département, M. Ogi, conseiller fédéral, et le secrétaire général, M. Mühlemann. A cette occasion, le département s'est déclaré d'accord, à une exception près, de tenir compte des recommandations de la commission. Il n'a pas été possible de réaliser une entente sur la question relative à la conformité à la constitution de l'organisation actuelle de la sécurité aérienne. Comme il n'est pas possible de soumettre cette affaire au Tribunal fédéral, il incombe à la commission de lui accorder une attention particulière dans le cadre de la haute surveillance parlementaire.

42 Résultats

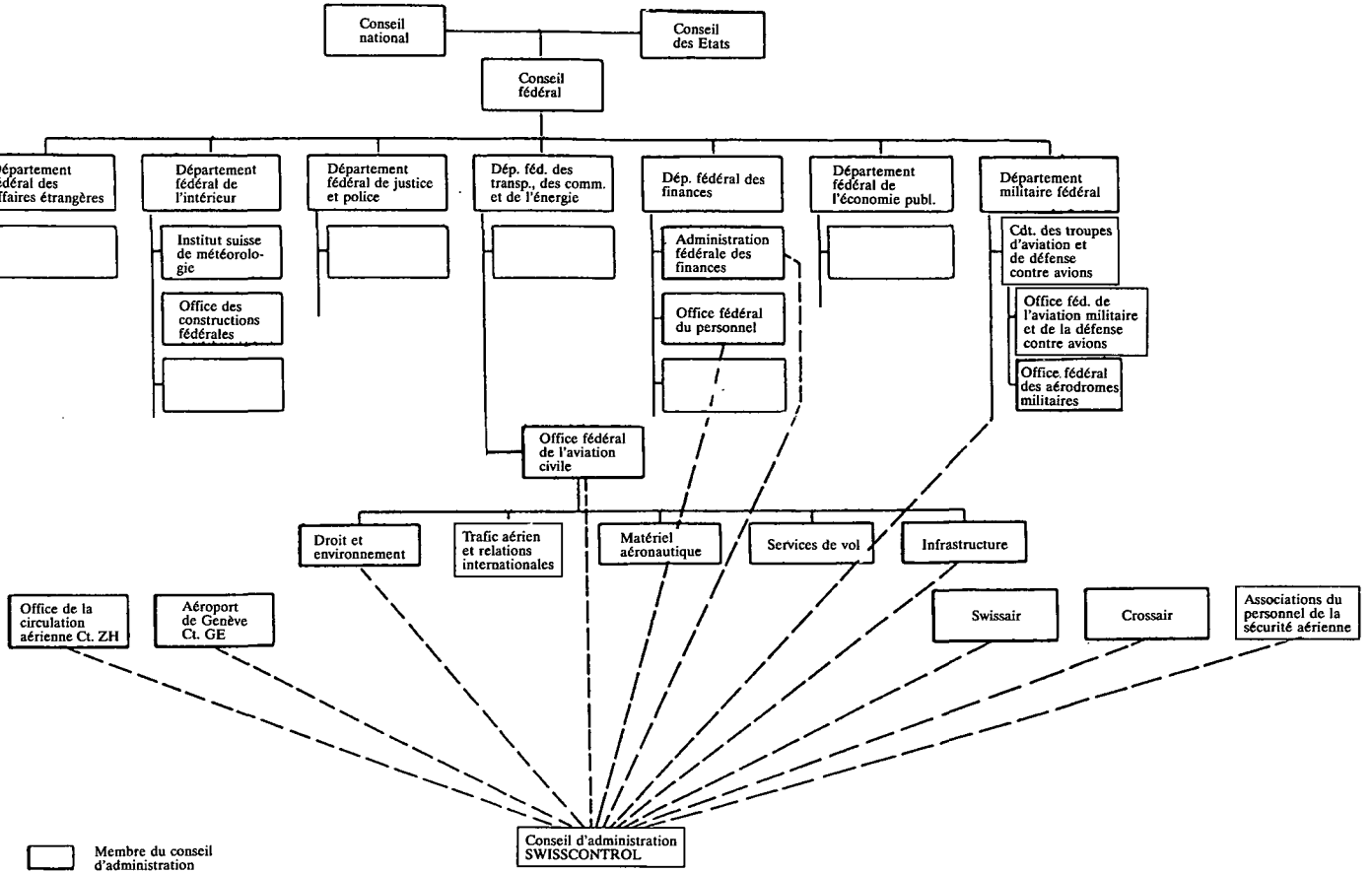
421 L'organisation de la sécurité aérienne
(cf. l'organigramme figurant ci-après)

421.1 Caractère de droit privé de SWISSCONTROL

Le service civil de surveillance sur la sécurité aérienne est en grande partie assumé par SWISSCONTROL. Cette société s'occupe en particulier de la surveillance civile de l'espace aérien ainsi que de la sécurité aérienne sur les aéroports de Zurich et de Genève, ainsi que sur les aérodromes de Belp et de Lugano. A Bâle-Mulhouse, le service de surveillance de la sécurité aérienne est assuré par la France, alors qu'il l'est sur les petites places d'aviation suisses par les responsables de ces places. SWISSCONTROL tire ses origines d'une division de l'ancienne Radio Suisse SA. Celle-ci était une société anonyme presque entièrement en mains de la Confédération, qui, dans le domaine de la sécurité aérienne, dépendait dans une très large mesure des instructions de l'Office fédéral de l'aviation civile. Dans le cadre de la séparation des activités de Radio Suisse SA et de l'Entreprise des PTT, le Conseil fédéral a choisi entre six variantes de solutions pour la nouvelle organisation de la sécurité aérienne.

Etaient alors en discussion:
- la dissolution de Radio Suisse SA et la création d'une organisation publique chargée de la sécurité aérienne (intégration au sein de l'Office fédéral de l'aviation civile ou organisation autonome de droit public)

Place de SWISSCONTROL dans l'administration fédérale



- la privatisation de Radio Suisse SA par la remise à des particuliers des actions de la Confédération
- le maintien du statu quo accompagné d'une séparation des activités
- une privatisation partielle de Radio Suisse SA avec détachement du domaine de la sécurité aérienne pour lequel une organisation de droit public serait créée
- une privatisation partielle de Radio Suisse SA y compris le domaine de la sécurité aérienne, accompagnée d'une réduction de la participation de la Confédération ramenant celle-ci au-dessous de 50% et
- une privatisation partielle de Radio Suisse SA avec détachement du domaine de la sécurité aérienne qui serait assumée par une société anonyme d'économie mixte placée sous la surveillance de la Confédération.

Le Conseil fédéral s'est décidé en faveur de la dernière de ces solutions. La structure actuelle de la surveillance doit être réexaminée après deux ans d'activité.

En vertu de l'ordonnance du Conseil fédéral du 18 mai 1988 concernant le service de la sécurité aérienne, il incombe à l'Office fédéral de l'aviation civile d'assurer la planification générale, d'établir des instructions relatives aux prescriptions d'exploitation au sens des normes et recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), d'assurer le service de la sécurité aérienne ainsi que d'exercer une activité de conseil lors de l'acquisition d'installations de sécurité aérienne. L'office fédéral assume lui-même le service des obstacles à la navigation aérienne, le service central d'information aéronautique et le service d'étalonnage radioélectrique des aides à la navigation. L'Institut suisse de météorologie assure le service civil de météorologie aéronautique. La Confédération participe au moins pour les deux tiers au capital-actions de SWISSCONTROL et désigne au moins six des onze membres que doit compter au maximum le Conseil d'administration de la société. La Confédération rembourse à celle-ci toutes les dépenses résultant de l'accomplissement de ses tâches. Le Conseil fédéral peut fixer chaque année des limites s'appliquant au budget et au plan financier de la société. Celle-ci doit assurer ses services de manière sûre et efficace, ainsi qu'à des conditions avantageuses; elle doit veiller à ce que la sécurité aérienne ne soit pas perturbée par des grèves, lockout, boycottages ou d'autres mesures de lutte entre partenaires. A cet effet, elle doit autant que possible conclure une convention collective de travail avec son personnel.

Malgré son effectif de 800 collaborateurs et un chiffre d'affaires d'environ 100 millions de francs, la société peut se contenter d'un capital social de 100 000 francs. D'une part, elle n'est propriétaire d'aucun bâtiment ni d'aucune installation servant à la sécurité aérienne, ceux-ci restant la propriété de la Confédération; d'autre part, elle n'a à supporter aucun risque d'entreprise, la Confédération assurant complètement la couverture de tous les frais. Ces conditions financières expriment le fait que la Confédération assume en l'occurrence une tâche de police – la réglementation de la circulation aérienne – sous des formes relevant du droit privé. En raison même de cette tâche, SWISSCONTROL ne dispose que d'un pouvoir administratif et ne supporte que des dépenses d'ordre administratif.

421.2 La surveillance fédérale sur SWISSCONTROL

La surveillance assumée par la Confédération sur une activité administrative aussi particulière que l'exercice de la surveillance sur la sécurité aérienne par SWISSCONTROL, peut l'être de deux façons différentes:

La Confédération peut charger un service de l'administration (office fédéral) de la surveillance matérielle et administrative sur l'organisation semi-étatique. Ce service assume ses fonctions en tant qu'organe de ligne (exemple: surveillance de l'Office fédéral des transports sur les CFF ou de l'Office fédéral des assurances sociales sur la CNA). En l'occurrence, la surveillance s'exerce sous des formes relevant du droit public.

D'autre part, la Confédération peut recourir à des formes de contrôle de droit privé en exerçant une influence sur les responsables de l'organisation semi-étatique. Elle s'assure, par ordonnance ou par contrat la présence de représentants de la Confédération au sein des organes administratifs et de surveillance de l'institution. Ces représentants veillent avec ou sans instructions dans les cas d'espèce à sauvegarder les intérêts de la Confédération (exemple: surveillance de la Confédération sur la Société suisse de radiodiffusion et télévision).

Dans le cas de SWISSCONTROL, le Conseil fédéral a combiné les deux formes de surveillance. D'une part, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie désigne la majorité des membres du Conseil d'administration. Les représentants de la Confédération sont en mesure et chargés d'assumer la responsabilité de la sécurité aérienne dans l'intérêt de la Confédération. D'autre part, il incombe à l'Office fédéral de l'aviation civile de surveiller l'activité du service civil de la sécurité aérienne. En sus, il existe une union personnelle entre le responsable de la sécurité aérienne au sein de l'office fédéral et une partie des membres du Conseil d'administration: le directeur de l'office est président du Conseil d'administration, le chef de la division compétente de l'infrastructure et le chef du service juridique en sont membres. En revanche, l'office compétent en matière de surveillance ne dispose pas de tous les mandats de la Confédération au sein du Conseil d'administration de la société. Les trois autres représentants sont en effet le directeur de l'Office fédéral du personnel, le directeur suppléant de l'Administration fédérale des finances et le directeur de l'Office fédéral des aérodromes militaires. Ainsi il n'existe pas de garantie de faire respecter la position de l'office fédéral au sein du Conseil d'administration. Comme trois départements y sont représentés, cette structure de la direction peut exiger qu'une décision soit prise au niveau du Conseil fédéral pour permettre au Conseil d'administration de SWISSCONTROL de statuer sur une affaire lorsque les représentants du gouvernement ne sont pas d'accord. En ce qui concerne la décision à prendre sur l'allocation spéciale au personnel de SWISSCONTROL, un désaccord est déjà survenu une fois entre les représentants de la Confédération. Ceux-ci n'ont actuellement pas de cahier des charges précisant la manière dont ils ont à remplir leur mandat.

La surveillance de droit public qu'assume l'office fédéral n'est plus exercée en premier lieu directement, mais l'est par l'intermédiaire du Conseil d'administration. La section compétente de la sécurité aérienne a perdu d'importantes attributions et ne sert plus que d'organe consultatif du Conseil d'administration.

Au sein de l'office fédéral, on apprécie de manière différente cette modification. D'une part, on insiste sur le fait qu'autrefois sept personnes s'occupaient à plein temps au sein de l'office d'assumer la surveillance sur la sécurité aérienne alors qu'aujourd'hui les trois membres du Conseil d'administration ne peuvent pas même mettre à disposition l'équivalent d'un collaborateur occupé à plein temps. Etant donné que la section n'est plus intégrée dans le processus de décision, tout porte à croire qu'elle ne disposera plus d'ici quelque temps des connaissances techniques nécessaires et ne pourra plus servir d'organe d'état-major du Conseil d'administration. En revanche, on fait valoir, d'une part, que la mise sous tutelle des services de la sécurité aérienne par l'office fédéral était devenue disproportionnée; il serait plus efficace que SWISSCONTROL puisse agir en qualité d'organe autonome et qu'il assume lui-même la responsabilité en ce qui concerne le personnel et les coûts. D'autre part, on aurait surestimé les connaissances techniques des fonctionnaires comparativement à celles des collaborateurs de l'organisation de la sécurité aérienne. De toute manière, il n'aurait jamais été possible que l'office fédéral assume une direction conforme aux exigences en la matière. Il faudrait plutôt rechercher la solution de rechange dans un «controlling» interne de la société.

421.3 Garantie de la rentabilité

La société SWISSCONTROL ne doit pas seulement assurer des services fiables, mais le faire de façon efficace et à des conditions avantageuses. A cet effet, elle manque encore à vrai dire, comme on le reconnaît, des moyens lui permettant de procéder à un calcul exhaustif du prix de revient. De façon correspondante, le Conseil d'administration n'a pas encore la possibilité de définir les objectifs et de veiller à ce qu'ils soient respectés. Les propositions que la maison Hayek Ingeneering a élaborées visent à obtenir ce résultat.

Un état de fait qui s'oppose à une gestion économique de l'entreprise est le manque d'un marché ou d'un autre système régulateur sur lequel il serait possible d'axer le régime de sécurité aérienne. La situation de monopole et l'absence d'un risque d'entreprise n'incitent pas à agir de façon économique.

A vrai dire, l'influence qu'exerçaient sur la rentabilité de l'exploitation l'office fédéral et sa section de la sécurité aérienne était minime. L'argument de la sécurité permet en principe de faire admettre chaque demande d'investissement ou dépense d'exploitation. Toutefois, l'office fédéral a essayé de limiter les dépenses de personnel en suivant une politique judicieuse d'investissement et en encourageant l'automatisation, ainsi que de maintenir à un niveau aussi bas que possible les frais inhérents aux investissements en créant une situation de concurrence selon l'ordonnance sur les achats.

Le principal avantage qu'offre la réglementation actuelle est que les représentants des aérodromes et des compagnies aériennes sont en mesure de faire valoir le point de vue de la rentabilité au sein du Conseil d'administration. Les aérodromes sont intéressés à n'acquitter que de faibles redevances de sécurité aérienne aussi longtemps qu'ils se considèrent en situation de concurrence avec les aéroports de l'étranger. Les compagnies aériennes sont directements intéressées à une poli-

tique d'économie bien que par le passé elles aient laissé entendre lors de négociations sur des conventions collectives de travail qu'une grève pourrait coûter plus cher que la satisfaction des exigences posées par le personnel. L'office fédéral croit que la structure actuelle permet de mieux tenir compte que l'ancienne des exigences de la rentabilité.

421.4 Le double rôle des fonctionnaires dans l'appareil administratif

La nouvelle structure pose des problèmes particuliers en ce qui concerne la situation du directeur de l'office fédéral et de deux de ses collaborateurs assumant des fonctions dirigeantes. Ils se sont vus chargés d'une double fonction en ce sens qu'ils ont à assumer une responsabilité directe tant au niveau de l'office qu'au sein de SWISSCONTROL, leur responsabilité étant dans le second cas subordonnée à la surveillance exercée au titre de leur première activité. La coopération des représentants de la Confédération au sein du Conseil d'administration conduit forcément à soumettre les fonctionnaires en question à la philosophie d'entreprise de la société; lorsqu'il arrive que des différences d'intérêts naissent entre la société et la Confédération, il doit en résulter un affaiblissement des intérêts de la Confédération. Aussi longtemps qu'aucun second organe de contrôle (controlling interne ou externe) n'a été créé, le danger existe aussi que de telles tensions ne soient pas décelées par les personnes touchées de telle sorte que la phase d'essai de deux ans ne saurait permettre de donner des résultats concluants. Les négociations en cours sur la convention collective de travail de SWISSCONTROL en fournissent un cas témoin.

On ne saurait en tout cas attendre de la section de la sécurité aérienne de la Division de l'infrastructure, qui est dirigée par un membre du Conseil d'administration, qu'elle exerce une activité de contrôle sur ses supérieurs hiérarchiques.

Les conditions se trouvent encore compliquées par le fait que la direction de l'office fédéral est directement responsable des secteurs du service de la sécurité aérienne qui n'incombent pas à SWISSCONTROL (cf. les services cités et les petites places d'aviation). Dans ces secteurs, les fonctionnaires spécialisés de rang inférieur ont des fonctions de ligne et non de conseil.

421.5 Droit du personnel de SWISSCONTROL

SWISSCONTROL occupe environ 300 contrôleurs de la circulation aérienne, 200 spécialistes techniques et 300 collaborateurs au sein de l'administration. Les exigences posées en matière de droit du personnel sont en premier lieu le fait des contrôleurs de la circulation aérienne. Ceux-ci travaillent par équipes 38 heures par semaine et peuvent prendre leur retraite à 55 ans. Ces conditions sont consignées dans une convention collective de travail qui arrive à échéance à la fin de 1989. Les contrôleurs du trafic aérien ont dans le monde entier une situation de monopole et sont donc, indépendamment de la forme juridique de leur engagement, en mesure d'imposer des exigences fort étendues.

Une conséquence de l'accroissement extraordinairement fort du trafic en 1988 a été que les contrôleurs de la circulation aérienne ont exigé une allocation spéciale qui leur a été accordée en partie par le Conseil d'administration, compte tenu de la situation des autres employés de la société. Les 15 contrôleurs de Genève qui se sont portés malades ont été l'objet d'une procédure disciplinaire. Les contrôleurs de la circulation aérienne exigent que la convention collective soit déjà renouvelée avec effet au début de 1988, ce qui veut dire une année avant son échéance. Les exigences sont justifiées par la situation de stress qui règne durant les périodes de pointe. La direction commerciale de SWISSCONTROL fait en revanche valoir que les inconvénients de cette situation ne sauraient être compensés par des augmentations de salaire. Il faudrait plutôt essayer d'éviter les périodes de pointe en réorganisant les plans de vol; en outre, il conviendrait d'adapter à la situation la politique d'investissement et de dépenses.

La direction commerciale s'attend à de difficiles négociations sur la convention collective de travail parce que le statut des contrôleurs de la circulation aérienne d'une part, et la structure actuelle de l'organisation de la sécurité aérienne, d'autre part, ne créent pas une situation d'équilibre entre les partenaires aux négociations.

Le manque d'une interdiction de droit public des grèves est à vrai dire apprécié de façon différente en l'occurrence. Des mesures telles que l'annonce collective de cas de maladie pourraient également figurer dans le statut des fonctionnaires. Mais ce qui est plus important que l'adoption de dispositions juridiques est la formation en suffisance de personnel qualifié, une exigence qui ne peut à vrai dire exercer les effets qu'à moyen terme.

La Commission de gestion ne peut s'exprimer sur le bien-fondé des exigences du personnel de SWISSCONTROL. Elle vouera cependant son attention à l'évolution et au résultat des négociations sur la convention collective de travail en tant que test du fonctionnement de la nouvelle structure d'organisation de la sécurité aérienne.

421.6 Variantes d'organisation

Sur l'avis de l'Office fédéral de la justice, le Conseil fédéral a en particulier décidé de faire réexaminer la structure de l'organisation de la sécurité aérienne après deux ans. L'Office de la justice a de tout temps été favorable à une structure juridique semblable à celle d'un établissement. L'établissement devrait être doublé d'une commission consultative au sein de laquelle seraient représentées les compagnies aériennes intéressées et les autorités dont relèvent les aérodromes, et qui devrait formuler la politique de sécurité aérienne. La direction de l'établissement serait subordonnée à un petit conseil d'administration exclusivement composé de spécialistes n'appartenant pas à l'Office fédéral de l'aviation civile. La surveillance exercée le serait comme précédemment par la section de la sécurité aérienne, le cas échéant par le truchement d'un organe spécial de contrôle.

Si l'on devait s'en tenir à la solution de la société anonyme, l'Office fédéral de la justice estime que trois variantes sont possibles:

- La société anonyme est rendue autonome et assume les tâches dont l'accomplissement fait l'objet d'une surveillance exercée par l'Office fédéral de l'aviation civile en tant qu'organe de contrôle indépendant; en l'occurrence, il importe d'éviter toute imbrication des fonctions.
- Un organe de contrôle indépendant est institué au sein de la société anonyme pour les questions relevant de la police de sécurité. Cet organe exécute pour le Conseil d'administration les contrôles nécessaires sur l'activité de la société. Pratiquement, cela signifierait transférer la section de la sécurité aérienne au sein de la société. Dans ce cas également, il faudrait cependant que le président et le délégué du Conseil d'administration n'appartiennent pas à la direction de l'office fédéral puisque c'est cet office qui devrait statuer en cas de différend.
- Au lieu d'être intégré au sein de la société anonyme, l'organe de contrôle esquissé ci-dessus le serait au sein du Secrétariat général du Département des transports, des communications et de l'énergie. Cela permettrait plus aisément de maintenir les rapports existant actuellement sur le plan de la surveillance.

En République fédérale d'Allemagne, la surveillance sur la sécurité aérienne est actuellement assurée par un établissement fédéral qui est subordonné aux services de surveillance technique du Ministre des transports et communications. Les Länder et les exploitants d'aérodromes sont aussi représentés dans le Comité consultatif de l'Etablissement fédéral de sécurité aérienne. La structure de l'organisation fait également l'objet d'un réexamen en République fédérale.

Sur le plan européen, l'EUROCONTROL, qui assume également en partie des tâches en matière de sécurité aérienne, est aménagé en tant qu'organisation internationale responsable de la sécurité en vertu de la Convention internationale du 13 décembre 1960 sur la coopération visant à assurer la sécurité de la navigation aérienne. Sous la haute direction d'une Commission de la sécurité aérienne, les fonctions y relatives sont assumées par l'«Agence de la sécurité aérienne» qui, pour sa part, est présidée par un Comité de direction et un directeur général (la Suisse n'est pas membre de l'EUROCONTROL, mais a uniquement adhéré à l'accord multilatéral relatif aux redevances de route, dont l'exécution incombe à cette agence).

421.7 Analyse de SWISSCONTROL par la SA Hayek Ingeneering

Sur mandat du Conseil d'administration de SWISSCONTROL, la société Hayek a analysé la structure de l'organisation de la société et élaboré des solutions de rechange. Les auteurs de l'analyse en arrivent à la conclusion qu'il est nécessaire:
- de procéder à une réorganisation de la structure actuelle de la direction,
- de prendre des mesures immédiates dans le domaine du personnel pour être en mesure de recruter et de former le nombre indispensable de contrôleurs de la sécurité aérienne pour les années nonante et
- de développer les instruments de direction et d'aménager les processus de décision de manière plus rationnelle et de façon à assurer une meilleure vue d'ensemble.

De l'avis de la société Hayek, il manque sous le régime actuel de délimitation des attributions entre l'office fédéral, le Conseil d'administration et le directeur de

SWISSCONTROL, un service ayant aussi bien les compétences techniques nécessaires que la faculté de veiller à ce que les prestations de SWISSCONTROL garantissent la sécurité indispensable. Hayek propose la création d'un organe technique sous la forme d'une commission de sécurité chargée de veiller à ce que les exigences techniques et d'exploitation auxquelles doit satisfaire la société soient remplies. Cet organe devrait être intégré au sein de celle-ci et chargé d'assister le Conseil d'administration.

La répartition des activités de SWISSCONTROL entre les centres régionaux de Zurich et de Genève n'est pas mise en cause; toutefois les effets de la partition de l'espace aérien de la Suisse en deux zones devraient être atténués par le fait qu'une conception opérationnelle établie pour l'ensemble de l'espace aérien peut être contrôlée par deux centres régionaux.

La Commission de gestion a pris acte du rapport Hayek mais ne veut cependant pas donner son avis à ce sujet avant que le Conseil d'administration et les organes de surveillance compétents se soient prononcés.

421.8 Appréciation de l'organisation de sécurité aérienne

421.81 Utilité

La structure actuelle de l'organisation présente des avantages d'ordre pratique par rapport à la situation précédente. Le simple fait que le service de sécurité aérienne ne représente plus une division d'une entreprise assumant deux tâches sans rapport entre elles, a pour conséquence que les questions de direction et de surveillance bénéficient d'une attention sensiblement plus forte qu'autrefois. Le principal progrès réalisé réside dans la participation du canton où se trouve l'aérodrome et des deux plus grandes compagnies de navigation aérienne de ligne à la surveillance s'exerçant sur la sécurité aérienne au sein de l'entreprise. Ainsi existe pour le moins dans une certaine mesure la garantie que le point de vue de la rentabilité est pris en considération dans le processus de décision.

A la différence de ce qui se passait précédemment, la société est aujourd'hui directement responsable de l'organisation, de la planification de l'entreprise, de la gestion des fonds, des tableaux d'effectif, des prescriptions d'engagement, ainsi que de la gestion commerciale courante. Cette plus large autonomie doit inciter à faire preuve de plus d'autoresponsabilité. Le Conseil fédéral est de l'avis que les avantages pratiques que présente la solution adoptée surpasseraient les désavantages (théoriques) possibles. La situation qu'occupe l'Office fédéral de l'aviation civile en tant que service technique spécialisé ainsi que l'exigence d'une gestion efficace et comportant le moins possible de frictions auraient contribué à ce que la présidence du Conseil d'administration de la société soit confiée au directeur de l'Office fédéral de l'aviation civile (réponse du Conseil fédéral à la question ordinaire Mäder du 3 mars 1988).

Le cumul de fonctions de direction et de surveillance assumées par trois fonctionnaires supérieurs de l'office fédéral ne va pas sans s'opposer à l'autonomie qu'on veut accorder à la société. On peut se demander à ce sujet si le critère de l'efficience omniprésente n'a pas relégué au second plan des exigences

fondamentales de la surveillance de l'Etat et conduit à des responsabilités mal définies. En principe, chaque délégation de tâche à un organe autonome exige un contrôle; à la responsabilité primaire clairement établie d'un organe correspond une nette responsabilité en matière de surveillance d'une autorité de l'Etat, laquelle ne saurait être liée par les décisions de l'organe dont elle assume la surveillance. Sans cela, le contrepoids nécessaire se trouve neutralisé par l'identification à laquelle il faut s'attendre entre les fonctionnaires devant assurer le contrôle et l'organe à contrôler.

La Commission de gestion partage toutefois l'avis du Conseil fédéral selon lequel les avantages pratiques qu'offre la structure actuelle justifient qu'on attende de disposer de constatations précises avant de prendre une décision. Si, après deux ans, on choisit une autre structure d'organisation, il faudra chercher à trouver des solutions qui permettent d'assurer autant que possible le maintien des avantages actuels.

421.82 Constitutionnalité

L'appréciation de la Commission de gestion se fonde aussi à cet égard et pour l'essentiel sur l'avis de l'Office fédéral de la justice du 17 janvier 1984 sur les bases juridiques de Radio Suisse SA. Cet office en est somme toute arrivé à la conclusion qu'il est inadmissible constitutionnellement que la tâche incombant à la Confédération d'assumer le service de sécurité aérienne le soit sous la forme d'une SA de droit privé dominée par des intérêts particuliers. Du point de vue du droit constitutionnel, la Confédération a l'obligation d'assurer le service de sécurité sous une forme d'organisation relevant du droit public (p. 66 du texte allemand).

La Commission de gestion partage cet avis, cela pour les considérations suivantes:

En principe, l'Etat doit s'acquitter de ses tâches en recourant à des services publics car c'est la forme sous laquelle il est le mieux possible de sauvegarder le droit du citoyen à un traitement des affaires légal et respectant l'égalité devant la loi par les pouvoirs publics, de manière à satisfaire aux exigences de l'Etat fondé sur le droit. Pour que l'accomplissement de tâches de l'Etat par des particuliers se justifie, il faut au moins pouvoir exciper des motifs d'opportunité pertinents. La tâche incombant à l'Etat doit être telle qu'elle puisse être exécutée de manière plus conforme au but visé avec plus de mobilité ou en toute neutralité politique selon le principe de l'autonomie privée. Pour que la Confédération puisse créer une telle organisation privée ou y participer, il faut en tout cas qu'elle y soit autorisée par la loi (base légale justifiant l'exception à un régime constitutionnel normal). Ces exigences s'appliquent à d'autant plus forte raison lorsqu'il s'agit de charger des particuliers d'assumer des fonctions de police. En règle générale, autoriser des particuliers à exercer des droits de souveraineté est contraire aux principes de l'exécution démocratique des lois dans la mesure où une marge d'appréciation est laissée aux particuliers. Le recours à des organisations privées dans le domaine relevant du droit administratif économique se fonde en effet aussi sur une base constitutionnelle expresse. Des exceptions à ce principe peuvent être faites lorsque la tâche de police est de nature purement technique (par exemple

l'admission d'installations électriques par l'Inspection des installations à courant fort de l'Union technique suisse de l'Association suisse des électriciens) et lorsque la loi formelle établit elle-même de façon suffisante les principes régissant l'accomplissement de la tâche.

Ainsi sont définies les conditions préalables dans lesquelles la Confédération peut charger d'assumer certaines tâches une organisation responsable adéquate et pour l'essentiel indépendante. Une question à examiner séparément est celle de savoir s'il est admissible que, pour une raison ou l'autre, la Confédération exerce une influence prédominante dans une société privée. Il faut tout d'abord présumer que cela a lieu aux fins d'assumer une tâche publique. Là encore, on s'écarte du principe selon lequel une collectivité publique doit assumer ses tâches en recourant à ses organes administratifs ordinaires. Selon le principe de la constitutionnalité, le recours à un mode de procéder différent doit être à la fois adéquat et indispensable à l'accomplissement des tâches en question pour se justifier par des raisons particulières. Le choix d'une forme d'organisation de droit privé ne doit par exemple pas intervenir pour permettre d'éluder la surveillance normalement assurée par le Conseil fédéral ni pour rendre celle-ci plus difficile. A la différence du transfert de tâches à un sujet de droit privé indépendant, il s'agit en l'occurrence de l'accomplissement de la tâche par l'Etat lui-même, toutefois sous une forme juridique privée.

Si le transfert de tâches de police à des particuliers est déjà subordonné à des justifications plus importantes, l'accomplissement de tâches de police par l'Etat sous une forme de droit privé ne saurait purement et simplement se justifier. Etant donné que les avantages que peut procurer une organisation privée sont supprimés lorsque la société privée est dominée par l'influence exercée par l'Etat, on ne saurait trouver du point de vue constitutionnel une justification pertinente à des solutions qui s'écartent du principe de l'exercice de souveraineté par l'Etat.

Ces considérations générales s'appliquent également au service de sécurité aérienne. La réglementation du trafic aérien est en effet une tâche de police qui est assumée au sol dans l'intérêt des passagers et de la population à l'égard des utilisateurs privés et étatiques de l'espace aérien tant suisses qu'étrangers. Elle sert à assurer la protection des biens classiques que sont l'intégrité corporelle et la vie, la santé, ainsi que la tranquillité et l'ordre public. La Confédération est responsable d'un accomplissement adéquat de cette tâche conforme aux exigences de l'Etat fondé sur le droit. La déléguer à une organisation de droit privé sur laquelle il exerce une influence prépondérante viole non seulement l'exigence d'une base légale (défaut qui pourrait être supprimé par la révision imminente de la loi sur la navigation aérienne) mais est également contraire à la responsabilité qu'assume l'Etat quant aux tâches essentielles de la collectivité libérale; de plus une telle délégation ne respecte ni le principe de la constitutionnalité ni les exigences d'un contrôle administratif de nature démocratique.

Dans le cas concret, la réglementation spéciale a également pour effet de rendre inopérante l'interdiction de faire la grève ainsi que le respect du devoir d'obéissance et de diligence prévu par le statut des fonctionnaires, conditions préalables permettant à l'Etat de s'acquitter de ses tâches de police.

Enfin, le fait que des fonctionnaires dirigeants de l'Office fédéral de l'aviation civile siègent au sein du Conseil d'administration de SWISSCONTROL viole un principe général de l'organisation administrative et du contrôle sur l'administration, principe selon lequel personne ne peut exercer la surveillance sur soi-même.

L'inspection a montré que les raisons qui ont conduit à adopter la solution choisie résident, indépendamment de considérations d'opportunité qui pourraient également être prises en compte ailleurs, surtout dans des questions liées au personnel; il faudrait compter avec une résistance et des mouvements d'opposition correspondants chez le personnel de SWISSCONTROL si celui-ci devait lutter pour obtenir un statut très généreux selon le droit des fonctionnaires. Un tel statut spécial devrait incontestablement lui être accordé. Cet état de fait ainsi que l'accroissement nécessaire de 800 unités de l'effectif de l'administration générale ont manifestement engagé le Conseil fédéral à trouver une solution qui – exception faite de la base légale – relève de sa propre compétence. Ce qui a été déterminant en l'occurrence est apparemment la crainte que le Parlement puisse refuser l'accroissement nécessaire de l'effectif maximum autorisé. Or de telles considérations ne sauraient avoir le pas sur les réserves d'ordre constitutionnel que cela suscite. Elles mettent plutôt en évidence le fait qu'en adoptant la réglementation actuelle, on a éludé les prérogatives du Parlement, qui aurait été compétent pour adopter une solution conforme au droit constitutionnel. Aussi la Commission de gestion en arrive-t-elle à la conclusion que la structure actuelle de l'organisation de la sécurité aérienne est contraire à la constitution et qu'elle doit faire place à une solution relevant de la Confédération elle-même.

422 Questions choisies en rapport avec l'inspection

422.1 Remarque liminaire

L'inspection ayant surtout porté sur la question de la sécurité aérienne, l'exposé qui suit ne vise pas à donner un aperçu général des tâches de l'Office de l'aviation civile ni des problèmes qui se posent dans ce domaine. Au contraire, il ne sera question que de quelques aspects de l'activité de l'office qui se sont révélés plus spécialement lors de l'inspection. Dans l'ensemble, celle-ci a laissé une bonne impression tant en ce qui concerne la direction des affaires que le mode de travail.

422.2 Questions de sécurité

422.21 Au sujet de la conception de la sécurité

A l'instar de toute technologie moderne, le trafic aérien ne saurait garantir une sécurité à cent pour cent. Quelle que soit la nécessité de réduire les coûts pour des raisons de concurrence, les autorités fédérales n'en exigent pas moins un haut niveau de sécurité de la part des compagnies aériennes qui relèvent de son autorité. Le principe s'appliquant en l'occurrence est que le risque qu'encourt le passager d'un vol ne doit pas dépasser le risque normal. Ce principe vaut pour l'ensemble des transports publics et est en outre appliqué par exemple dans le domaine du contrôle des denrées alimentaires (comme l'a montré l'inspection

récente de la Commission de gestion relative aux mesures prises après la catastrophe de Tchernobyl). Pour déterminer ce niveau de sécurité, on se fonde sur l'espérance moyenne de vie de l'être humain. La probabilité de voir une personne âgée de quarante ans mourir dans les prochaines heures parce qu'elle est victime de l'une des sources de danger courantes dans la vie de tous les jours est estimée à 1 : 1 000 000 par les compagnies d'assurance. Cette probabilité ne doit pas être dépassée par les risques découlant de l'aviation civile.

422.22 Le système de l'assurance de la qualité

De même, la surveillance exercée par l'office fédéral sur les compagnies aériennes ne saurait être complète. Plus le manque de personnel s'accroît, plus l'office se voit contraint de mettre en œuvre les forces dont il dispose en fonction des risques. C'est pourquoi son activité de contrôle porte principalement sur des points faibles constatés ou supposés. Dans le cas de grandes entreprises bien organisées telles que Swissair, les grands aérodromes et SWISSCONTROL, il en existe moins que dans celui de petites entreprises. Il en résulte qu'en ce qui concerne les grandes entreprises, l'office fait preuve de plus de retenue dans ses activités de contrôle que dans le cas de nouvelles ou de petites entreprises. En outre, au lieu de contrôler les divers avions, on inspecte les entreprises d'entretien qui, selon les prescriptions, doivent reviser ces avions (dans le cas des petits avions, on procède à des sondages alors qu'on y renonce pour les 99 plus grands appareils). L'office concentre ses contrôles sur les questions d'organisation dans les entreprises d'entretien. Il pose à chacune de ces entreprises des exigences étendues en matière d'organisation et exige une organisation de l'assurance de la qualité indépendante de la production. Il incombe à ces entreprises de garantir, indépendamment des personnes exécutant des travaux sur les avions, de veiller au respect des prescriptions relatives à l'entretien, qui doivent être approuvées par l'office fédéral.

422.23 Obligation de respecter les tarifs pour des raisons de sécurité

Autrefois, on justifiait les tarifs de l'IATA s'appliquant au trafic aérien international en faisant valoir que la concurrence ne devait pas avoir pour effet de menacer la sécurité des passagers. L'exemple de la libéralisation des tarifs aux USA montre toutefois que l'assouplissement de l'obligation de respecter les tarifs n'a que momentanément pour conséquence une plus vive concurrence et que, pour finir, le nombre des compagnies intervenant sur le marché s'en trouve même réduit. Ce qui est déterminant pour la sécurité de la navigation aérienne n'est pas la politique des tarifs, mais bien la conception de la sécurité que les offices nationaux de l'aviation civile ont retenue.

La justification actuelle de l'obligation de respecter les tarifs repose donc sur la considération que celui qui est tenu de respecter un horaire doit aussi travailler à des conditions tarifaires réglées. Il s'agit là de notions d'ordre public applicables dans les services publics, également dans le cas des chemins de fer et de la poste; elles ne sauraient cependant se justifier en soi. Le respect des tarifs correspondait

à d'anciennes notions d'ordre public dans le domaine du trafic aérien; dans le cadre de la libéralisation en cours, il y a lieu de revoir cette question. De toute façon, la Suisse représente un marché si exigu qu'elle ne serait pas en mesure de suivre seule une politique tarifaire particulière.

422.24 Effets des enquêtes sur les accidents d'aviation

Les enquêtes sur les accidents d'aviation sont exécutées de manière pertinente par un service du Secrétariat général du DFTCE. Comme le montrent des exemples dont s'est déjà occupée en partie la Commission de gestion, les rapports entre le Bureau d'enquêtes sur les accidents d'aéronefs et l'Office fédéral de l'aviation civile ne sont pas toujours exempts de frictions. Récemment, on n'a cependant pas connu de manques importants imputables à l'un ou à l'autre. Seul peut susciter des doutes le fait que le président de la Commission d'enquêtes sur les accidents d'aéronefs a élu domicile jusque tout récemment au Japon et qu'il n'a, dans ces conditions, pas pu assumer pleinement ses tâches.

Les dispositions relatives à la procédure d'enquête sur les accidents d'aviation doivent être simplifiées dans la nouvelle loi sur la navigation aérienne. De l'avis de la Commission de gestion, il y aurait également lieu de mieux tenir compte des droits que peuvent faire valoir les pilotes impliqués dans les accidents. Aujourd'hui les rapports d'enquête n'ont souvent la valeur que de constatations de faits déterminantes pour les tribunaux, qui ont à apprécier sur cette base les conséquences juridiques d'un accident. C'est le cas bien que les pilotes n'aient pas les mêmes droits durant la procédure d'enquête que devant le tribunal.

422.25 Manifestations publiques d'aviation

La catastrophe de Ramstein en République fédérale d'Allemagne a nettement mis en évidence les dangers que présentent les meetings aériens. Il est heureux que le Conseil fédéral ait chargé le DFTCE et le DMF d'examiner la question de l'interdiction de telles manifestations. La loi en vigueur autorise de tels meetings aériens et se borne à prévoir que le Conseil fédéral peut introduire par la voie de l'ordonnance l'obligation de requérir une autorisation et fixer des exigences en matière de sécurité.

Des inspecteurs de la Confédération, notamment ceux du Bureau d'enquêtes sur les accidents d'aviation, devraient faire preuve de retenue en prenant la responsabilité d'autoriser de telles manifestations. Sans cela, le danger existe en cas d'accident de voir naître des conflits d'intérêts au sein du département.

422.3 Problèmes actuels posés par l'accomplissement des tâches

422.31 Avions étrangers et protection de l'environnement

Dans le domaine du trafic aérien, la protection de l'environnement devient toujours plus nettement une question de coopération internationale. Comme dans les autres domaines, le droit suisse n'est applicable, selon le principe de la

territorialité, qu'à l'intérieur des frontières nationales de telle sorte que le trafic aérien de caractère international n'est pris en considération que de manière insuffisante. A cela vient s'ajouter le fait que les prescriptions de notre loi sur la protection de l'environnement (par exemple sur la lutte contre le bruit) ne s'appliquent qu'aux aéronefs suisses. Pour des raisons relevant de la politique des transports, les normes suisses ne sont pas applicables aux compagnies étrangères d'aviation. Si nous voulions interdire un atterrissage en Suisse à des avions étrangers qui ne satisfont pas aux normes suisses, cela aurait inévitablement pour conséquence des interdictions correspondantes pour nos avions dans les pays en cause.

Dans ces conditions, il paraît regrettable que nos compagnies d'aviation continuent de vendre d'anciens avions qui ne satisfont plus aux exigences modernes en matière de protection de l'environnement, par exemple à des compagnies africaines qui peuvent notamment aussi les utiliser pour les vols à destination de la Suisse.

422.32 Suppression des subventions aux aérodromes

Dans le cadre des efforts visant à équilibrer le budget de la Confédération, les subventions de la Confédération allouées jusqu'ici doivent être remplacées par de simples prêts à un taux d'intérêt avantageux et à des conditions d'amortissement favorables. De tels prêts peuvent encore être accordés jusqu'en 1990. Dès cette date, on n'envisage plus d'aides financières. Pour la durée de cette réglementation transitoire, on n'a pas prévu d'adaptation des dépenses de contrôle de l'Office fédéral de l'aviation civile. L'examen des comptes permet, comme jusqu'ici pour l'utilisation des subventions, de déterminer si les prêts sont régulièrement utilisés aux fins prévues. Cela est en soi contraire au principe de la proportionnalité qui doit être également respecté lors des contrôles administratifs. Pour le reste de la période transitoire, une adaptation d'ordre formel des prescriptions ne se justifie pas, cela va sans dire. Si l'on renonçait toutefois à supprimer comme prévu l'octroi de prêts, ou si l'on différait cette suppression au-delà de 1990, il importerait d'examiner la possibilité d'adapter les contrôles aux circonstances.

C'est pour des raisons de politique financière que le Parlement a décidé de supprimer les subventions aux aérodromes. Ainsi il a privé l'office d'un de ses moyens d'influence dans la réalisation de la politique fédérale en la matière. Les principaux moyens d'interventions de la Confédération vis-à-vis des cantons et des particuliers sont, comme on le sait, les prescriptions légales (y compris les sanctions y relatives), l'information (aux fins de renseigner et de persuader) ainsi que les moyens financiers, que ce soit sous forme d'incitation positive par l'octroi de contributions et d'avantages, ou au contraire sous forme négative par la perception de taxes, d'impôts ou la suppression d'avantages. L'expérience montre que, dans notre Etat fédéral, il arrive souvent que là où la Confédération n'accorde plus son appui financier, les cantons négligent en partie l'exécution des mesures. C'est pourquoi il y aurait lieu, lors de la suppression de contributions, de rechercher chaque fois des moyens d'orientation supplétifs dans la mesure où il s'agit de maintenir l'influence de la Confédération.

422.33 Affaiblissement de la participation à l'aéroport de Bâle-Mulhouse

Les droits de la Suisse sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse sont réglés par une convention franco-suisse. Comme la Suisse a investi des fonds très importants dans cet aérodrome, il n'y a pas lieu de craindre une réalisation de la convention d'ici un avenir rapproché. Toutefois, les possibilités d'influence se déplacent au détriment de la Suisse, depuis que la Confédération n'accorde plus que des prêts et que le canton de Bâle-Ville n'est plus disposé à payer. En outre, l'Allemagne s'intéresse de plus en plus à cet aéroport. Enfin existe le danger d'une libéralisation de l'utilisation de l'aéroport pour le trafic au sein de la Communauté européenne et d'une discrimination correspondante des passagers venant de Suisse. Or, sans participation financière, il est à l'évidence difficile de représenter efficacement les intérêts suisses en cette affaire.

Il appartient au canton de Bâle-Ville d'exercer les droits conférés à la Suisse par la convention franco-suisse. Les autorités et l'opinion publique de la région de Bâle devraient donc apprécier en temps voulu les conséquences possibles d'un désintéressement de la Suisse. Si Bâle devait en arriver à la conclusion que la région est intéressée à long terme à l'aéroport et que le canton est disposé à verser une contribution correspondante, il faudrait également déterminer sur le plan suisse l'intérêt qu'a notre pays à maintenir l'aéroport de Bâle-Mulhouse comme l'un des trois piliers de la navigation aérienne suisse.

422.34 Le champ de tension dans la politique du trafic aérien

La politique du trafic aérien est d'une part un élément important de la politique économique extérieure de la Suisse. C'est pourquoi quelques principes généraux de cette politique économique s'appliquent également en l'occurrence. Tout d'abord cela signifie une incitation à libéraliser une réglementation originellement très protectionniste. Le mandat de libéraliser le trafic aérien qu'a l'office fédéral doit viser à maximaliser l'utilité que la navigation aérienne peut avoir pour la Suisse. La centaine d'accords binationaux relatifs aux transports aériens que notre pays a conclus couvrent largement nos besoins; aujourd'hui, il s'agit moins d'ouvrir de nouvelles voies aériennes que d'assurer d'anciens droits.

D'autre part, il s'agit actuellement davantage d'éviter d'encombrer les aérodromes et d'affecter l'environnement. En été surtout, l'espace aérien européen est momentanément à ce point surchargé qu'il a fallu recourir à une gérance centralisée des courants de trafic «Air-flow Management». En Europe, il existe onze centres de contrôle de la navigation aérienne continentale. Pour la Suisse, cette tâche est assumée par les centrales de Paris et de Francfort. Durant l'été 1988, ces centrales n'ont pu faire face à l'accroissement du trafic pour des raisons d'ordre technique et relatives au personnel, de telle sorte que c'est là et non au niveau du service de la sécurité aérienne que se sont, pour l'essentiel, produits des goulets d'étranglement. Toutefois les espaces où se croisent les principaux axes européens (Scandinavie–Allemagne–Péninsule ibérique et Royaume-Uni–Grèce–Proche-Orient) constituent des points névralgiques. Il en résulte de fortes surcharges aux points fixes de navigation de Saint-Prex près de Genève et de

Trasadingen près de Zurich. Outre les variations annuelles, les aérodromes connaissent des pointes journalières de trafic tôt le matin, avant et après midi, ainsi que le soir. SWISSCONTROL s'attend à ce que des goulets d'étranglement apparaissent sur nos aérodromes en 1989 si l'on devait compter avec un nouvel accroissement du trafic de 8 à 10 pour cent pendant la période de pointe. Aujourd'hui déjà, l'aéroport de Zurich signale un manque de places de stationnement pour les avions, un manque d'installations de frêt, ainsi que de places de parcage pour les passagers. L'aéroport de Genève estime que sa capacité n'est pas encore saturée (à l'exception de quelques pointes en hiver lors de vols charter à destination des stations de ski). Toutefois les installations destinées au trafic passagers ne sont déjà plus à même de faire face au volume du trafic et font déjà l'objet d'agrandissements.

La politique du trafic aérien se trouve donc placée dans un champ de tension entre la concurrence sur le plan commercial et les limites imparties à la croissance par les exigences de la protection de l'environnement. Les autorités des aérodromes et de la Confédération ne se sont cependant que peu occupées jusqu'ici d'un renversement possible de la tendance dans le domaine des objectifs visés par la politique du trafic aérien. Des goulets d'étranglement affectant le trafic et l'existence de charges polluantes sont plutôt taxées d'obstacles à la réalisation de la politique actuelle en matière de trafic aérien.

A l'heure actuelle règne entre les aérodromes plutôt une situation de concurrence que des bons rapports propres à faire face à la saturation. En cas de surcharge, l'office fédéral dispose en principe d'un moyen de diriger les débits de trafic: l'approbation des plans de vol. Une pratique restrictive dans l'approbation des plans de vol à l'égard de compagnies aériennes étrangères est cependant considérée comme une mesure protectionniste et devrait donc être évitée autant que possible.

La Commission de gestion estime que l'office fédéral devrait élaborer des scénarios pour un développement possible du trafic aérien. Mais à long terme il y a lieu de se demander si, en Europe, il y a lieu d'assurer par la voie aérienne un trafic intercontinental en forte progression, mais de recourir davantage au rail pour assurer le trafic continental. Toutefois, il conviendrait en l'occurrence de veiller à ce que la compétitivité des compagnies suisses ne soit pas compromise si la Suisse faisait cavalier seul.

422.35 Rapports avec la Communauté européenne

Alors que jusqu'ici les problèmes techniques et politiques posés par le trafic aérien européen ont été traités dans le cadre de la Commission européenne de l'aviation civile (CEAC), la Communauté européenne a déjà édicté des prescriptions communautaires particulières dans ses décisions de libéralisation de décembre 1987. Simultanément, l'intérêt porté par les Etats de la Communauté européenne à la Conférence européenne tend à diminuer. Or l'objectif visé par cette conférence est d'améliorer la coopération réciproque. La Suisse a un grand intérêt à cette collaboration étant donné que le danger de discrimination existe aussi dans ce domaine.

422.36 Modèles réduits

La loi sur la navigation aérienne ne détermine pas quels appareils entrent dans la notion d'aéronefs. Le 27 janvier 1988, le Conseil fédéral a limité la notion à des appareils occupés ou pouvant l'être. Ainsi les modèles réduits ne tombent pas sous le coup de la loi sur la navigation aérienne. Le Conseil fédéral a de la sorte tenu compte de l'exigence de la Commission de gestion du Conseil national de 1980 selon laquelle il fallait libérer l'office fédéral d'une tâche qu'il n'y a pas lieu d'assumer sur le plan fédéral. Le 14 mars 1988, le département a édicté une ordonnance sur les restrictions applicables à certains appareils volants et projectiles, qui interdit l'utilisation de modèles réduits à une distance inférieure à 5 km des pistes d'un aérodrome, de même que dans les zones de contrôle à plus de 150 m au-dessus du sol. Dans ces conditions, il existe pour les modèles réduits une réglementation limitant leur exploitation mais aucune surveillance et ce qui paraît particulièrement important – aucune responsabilité causale du détenteur de l'avion ne sont prévues du fait que la loi spéciale n'est pas applicable. Ce risque accru a manifestement pour conséquence que les autorités communales sont peu disposées à donner les autorisations nécessaires. C'est pourquoi il y aurait lieu d'examiner s'il n'est pas possible d'instituer de nouveau la responsabilité causale pour les modèles réduits. Il serait également possible, le cas échéant, de limiter de manière correspondante l'exclusion d'appareils non occupés (selon l'art. 77 de la nouvelle loi, le département est de toute façon autorisé à édicter des prescriptions sur les appareils qui ne sont pas réputés aéronefs).

422.37 Planeurs de pentes et parapentes

A la différence des modèles réduits, les utilisateurs de planeurs de pentes (ailes delta et par analogie les parapentes) n'ont pas été exclus du champ d'application de la loi. La compétence de procéder à l'examen des pilotes et des appareils a été déléguée à la Fédération suisse de vol libre. La base légale y relative doit être précisée lors de la revision de la loi sur la navigation aérienne. Compte tenu du fait qu'il n'existe guère en l'occurrence de dangers pour des tiers et que c'est celui qui crée le risque qui supporte lui-même les conséquences de ses actes, l'assouplissement visé de la surveillance apparaît justifié.

422.4 Problèmes relatifs au personnel et à l'organisation de l'office fédéral

Lors de l'inspection, on a insisté à de nombreuses reprises sur le manque de personnel affectant les activités de l'office. Ses tâches se sont visiblement accrues dans de fortes proportions tant quantitativement que qualitativement. Compte tenu des constatations faites lors de son inspection, la Commission de gestion n'est pas en mesure de déterminer si l'office a épuisé toutes les possibilités de rationalisation raisonnables. La suppression de certaines activités et l'assouplissement de la surveillance dans divers domaines semblent toutefois l'indiquer.

Une charge supplémentaire résulte de la charge imposée par les vols VIP auxquels le Conseil fédéral recourt dans une plus large mesure. Particulièrement fâcheuse

est la mise à contribution de fonctionnaires supérieurs qui sont ainsi exagérément retenus à l'écart de leurs fonctions ordinaires. La Commission de gestion a demandé à l'office de déterminer sur une carte de la Suisse les gains de temps qu'il est possible de réaliser en empruntant l'hélicoptère à partir de Berne-Palais fédéral. Par rapport au trajet effectué en voiture, il n'est possible de réaliser dans le cas normal que d'infimes gains de temps dans l'espace situé entre Lausanne, Bâle et Zurich. Si la Commission de gestion ne manque pas de compréhension en ce qui concerne les besoins du Conseil fédéral en matière de transport, elle estime que ceux-ci devraient être satisfaits grâce à une organisation professionnelle adéquate de pilotes, les autres fonctionnaires ne devant être qu'exceptionnellement mis à contribution.

A l'encontre de ce qu'a demandé la Commission du Conseil national en 1979 concernant les traductions dans l'administration fédérale (FF *1980* II 365 s. 379) la langue française n'est pas représentée à côté de la langue allemande au sein de la direction de l'office fédéral. De même des déclassements intervenus lors de la réorganisation de 1984 ont éveillé chez les collaborateurs romands de l'office l'impression d'avoir été défavorisés. Une importante section a par exemple subi un déclassement précisément au moment où un collaborateur romand devait prendre sa direction. Selon les renseignements donnés par le directeur de l'office, ces conditions doivent pouvoir être améliorées partiellement.

Il est particulièrement fâcheux que même le directeur de l'office fédéral n'ait appris que de manière indirecte que la maison Mc Kinsey a l'intention d'examiner la possibilité de supprimer des postes de travail dans le cadre du projet EFFI–QM, postes qu'il a pourtant proposé de réoccuper. L'exemple montre à quel point la politique d'information touchant le projet EFFI–QM complique de manière inacceptable la direction de l'administration.

Du point de vue de l'organisation, l'inspection ne donne lieu qu'à quelques rares remarques. Les résultats du réexamen de l'organisation par l'Office fédéral de l'organisation ont pour l'essentiel été pris en considération. Le fait que la Section des aérodromes n'a pas été transférée au sein de la Division droit et environnement n'est pas non plus critiqué par l'Office de l'organisation. Depuis ce réexamen, un diagramme des fonctions a été établi pour l'ensemble de l'office; pour être utilisable, ce diagramme doit encore être traité électroniquement. Il existe encore au sein de l'office de petites sections qui ne comprennent que trois collaborateurs. Au nombre de celles-ci se trouve la Section du «Trafic hors des lignes et de la coopération européenne» dont il conviendrait d'examiner le bien-fondé de son maintien car la délimitation de ses attributions par rapport à celles de la «Division du Trafic aérien et des relations internationales» laisse à désirer.

43 Recommandations

431 Organisation de la surveillance de la sécurité aérienne

Il y a lieu de rechercher dans le cadre de l'administration fédérale pour l'organisation de la surveillance de la sécurité aérienne, une solution conforme à la constitution qui puisse reprendre le plus grand nombre des avantages que

présente la solution actuelle, mais qui permette de mieux séparer les responsabilités en matière de direction de celles à assumer sur le plan de la surveillance.

432 Formation de contrôleurs de la sécurité aérienne

Les efforts entrepris en vue de former un nombre suffisant de contrôleurs de la sécurité aérienne doivent être autant que possible renforcés.

433 Conception de la sécurité

Les exigences se posant sur le plan de la sécurité à la surveillance exercée par l'Office fédéral de l'aviation civile en Suisse doivent continuer d'être axées sur le fait que les risques normaux de décès dans les airs et au sol ne doivent pas être accrus par la navigation aérienne.

434 Suppression des subventions allouées aux aérodromes

Dans le cas où la suppression de l'ensemble des prêts qui est prévue pour 1990 ne devait pas se réaliser ou être différée, il y a lieu de déterminer la possibilité d'adapter les dépenses de contrôle de manière à tenir compte du fait que seuls des prêts peuvent encore être accordés.

435 Aéroport de Bâle-Mulhouse

Les autorités du canton de Bâle-Ville devraient être rendues attentives aux craintes exprimées par la Commission de gestion quant à la réduction de la participation de la Suisse à l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

436 Politique du trafic aérien

L'Office fédéral de l'aviation civile devrait être chargé d'établir des scénarios relatifs au nouveau développement possible du trafic aérien. Il y a lieu de déterminer à plus long terme si le fort accroissement du trafic intercontinental doit être satisfait par la navigation aérienne alors qu'en revanche, le trafic continental devrait davantage emprunter le rail.

437 Modèles réduits

Malgré l'exclusion des avions-modèles du champ de la surveillance fédérale, il conviendrait d'examiner s'il est possible de réintroduire la responsabilité causale pour les avions-modèles.

438 Vols VIP

Si les besoins du Conseil fédéral en transports par la voie aérienne continuaient d'être aussi importants ou devaient s'accroître encore, il y aurait lieu de pouvoir les satisfaire par une organisation professionnelle adéquate de pilotes; ainsi, les autres fonctionnaires ne seraient qu'exceptionnellement mis à contribution.

439 Plurilinguisme de la direction

Il conviendrait, en ce qui concerne la direction de l'Office fédéral de l'aviation civile, de tenir compte de la recommandation de la Commission du Conseil national de 1979, qui demandait que la langue française ou la langue italienne soit aussi représentée en sus de la langue allemande au sein de la direction de chaque office.

44 Avis du Conseil fédéral du 13 mars 1989

Le Conseil fédéral s'est prononcé comme il suit sur le présent rapport:

441

Nous vous remercions de nous avoir transmis le rapport sur l'inspection que vous avez effectuée à l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC). Nous prenons acte avec satisfaction de votre bonne impression tant sur la direction des affaires que sur le mode de travail.

Comme vous le mentionnez vous-mêmes en guise d'introduction, l'accent a été mis sur l'organisation de la sécurité aérienne, dont SWISSCONTROL, société anonyme suisse pour les services de la navigation aérienne, constitue le principal élément depuis le 1er janvier 1988. Vous avez en outre examiné toute une série de questions touchant le champ d'activité de l'OFAC et clos votre rapport par plusieurs recommandations qui, à l'exception de la première et de la dernière, sont incontestées. En effet, nous ne pouvons accepter celle qui a trait à l'organisation de la sécurité aérienne et qui qualifie d'anticonstitutionnelle l'organisation actuelle de la surveillance de la sécurité aérienne (ch. 431).

442

Quant aux résultats de l'inspection, nous nous déterminons comme il suit:

ad ch. 421 Organisation de la sécurité aérienne

ad ch. 421.1 Caractère de droit privé de SWISSCONTROL

Les faits relevés sont exacts. Après avoir approuvé le rapport final du 8 octobre 1987, établi par le Département fédéral des transports, des communications et de

l'énergie, sur les travaux préparatoires en vue de la restructuration de Radio-Suisse SA, nous avons, par décision du 28 octobre 1987, donné le mandat ci-après pour le secteur de la sécurité aérienne:

- créer une société anonyme d'économie mixte, sans but lucratif, à laquelle la Confédération participe à raison des deux tiers au moins,
- soumettre au Conseil fédéral une législation d'exécution de la loi sur la navigation aérienne (LNA) qui prévoit le transfert des tâches de sécurité aérienne à la nouvelle société,
- lors de la prochaine révision de la loi, adapter l'article 40 LNA aux conclusions du rapport final.

La nouvelle société, dotée de statuts approuvés par le Conseil fédéral, a été fondée le 1er décembre 1987 et l'ordonnance sur le service de la sécurité aérienne édictée le 18 mai 1988 (elle est entrée en vigueur le 1er juin 1988).

Des six solutions élaborées par le groupe de travail interdépartemental «fondement juridique de Radio-Suisse SA», nous avons choisi la dernière, qui a été formulée seulement à la fin des délibérations du groupe; tous les services fédéraux impliqués (OFJ, DG PTT, SG DFTCE, OFAC) ont considéré qu'elle était la plus conforme au droit et qu'elle tenait compte au mieux des divers aspects du problème.

ad ch. 421.2 Surveillance fédérale exercée sur SWISSCONTROL

Le but d'un contrôle par la combinaison de deux formes de surveillance, tel qu'il est mentionné dans le rapport, est de garantir à l'organisation de la sécurité aérienne une autonomie plus étendue que ce n'était le cas auparavant pour Radio-Suisse SA. La direction de SWISSCONTROL est désormais directement responsable des questions concernant l'organisation, la planification, la gestion financière, l'état des postes, les conditions d'engagement et le déroulement des affaires. La Confédération agit sur celui-ci par le biais du conseil d'administration où ses représentants sont majoritaires. Ils sont tenus de coordonner leurs interventions. Les tâches de surveillance n'incombent pas uniquement à l'OFAC, mais également à l'Office fédéral du personnel et à l'Administration fédérale des finances. Il est peu probable que l'on doive recourir au Conseil fédéral en raison de désaccord entre les représentants de la Confédération; en revanche, on pourrait très bien envisager l'intervention du gouvernement en cas de crise de nature politique (échec des négociations relatives au contrat collectif de travail, menaces de grèves, chaos en raison de l'encombrement de l'espace aérien et des aéroports). Nous renvoyons en outre à la réponse que nous avons donnée à la question ordinaire Mäder du 3 mars 1988. A la fin de cette année, il est prévu de tirer les enseignements des expériences réalisées.

Contrairement à l'affirmation du bas de la page 4 du rapport, la tâche principale de la section de la sécurité aérienne de l'OFAC ne se contente pas de servir uniquement d'organe consultatif du Conseil d'administration. Elle assume en premier lieu d'importantes tâches dans la planification générale au niveau international (OACI, CEAC, Etats voisins); elle travaille notamment au développement de la structure de l'espace aérien, ainsi que dans la sécurité aérienne

locale sur les aéroports régionaux, le service des obstacles à la navigation aérienne, le service d'étalonnage des installations radio-électriques, les relations avec le service militaire de la sécurité aérienne, l'élaboration des dispositions d'exécution, les constructions et les installations nécessaires à la sécurité aérienne, etc. La section vérifie en outre que SWISSCONTROL intègre de manière conforme dans ses instructions et directives internes les dispositions internationales et nationales en vigueur.

ad ch. 421.3 Garantie de la rentabilité

En raison de la plus grande responsabilité attribuée à la direction et à ses services ainsi que de la participation plus efficace du conseil d'administration à la marche des affaires, conseil dans lequel les intérêts indispensables au secteur de la sécurité aérienne sont mieux représentés que ce n'était le cas dans celui de Radio-Suisse SA, la structure actuelle tient effectivement mieux compte qu'avant de la notion de la rentabilité.

ad ch. 421.4 Le double rôle des fonctionnaires dans le conseil d'administration

A ce sujet, nous renvoyons une nouvelle fois à la réponse donnée à la question ordinaire Mäder du 3 mars 1988. En fait, il est peu probable que des conflits d'intérêts majeurs naissent entre la Confédération et la société qu'elle domine et qui assume des tâches pour elle. En cas d'incompatibilité, le directeur de l'OFAC se récuserait en raison de ses fonctions de surveillance. Les affaires de cette nature seraient traitées conjointement par le directeur-suppléant et par le chef de la division droit et environnement ou, le cas échéant, confiées au secrétaire général du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie. A notre avis, il n'y a pas là matière à inquiétudes. A la fin de l'année, la situation sera analysée objectivement et sans préjugés. Si vos craintes devaient se vérifier, nous n'hésiterions pas à arrêter les dispositions propres à éviter un litige. On examinerait alors avec tout le soin voulu dans quelle mesure le conseil d'administration pourrait faire face à ses obligations sans avoir en son sein les experts de l'OFAC.

ad ch. 421.5 Droit du personnel de SWISSCONTROL

Pas de remarque à formuler.

ad ch. 421.6 Variantes d'organisation

Après un examen approfondi, nous nous sommes prononcés en octobre 1987 pour la solution n° 6; à cet égard, le fait que l'Office fédéral de la justice y souscrive dans le sens d'un compromis a revêtu une importance particulière. A notre avis, il ne serait pas indiqué de reprendre la discussion à ce sujet (voir ch. 218.2 ci-après).

S'agissant de la situation en République fédérale d'Allemagne, précisons que l'on examine actuellement la possibilité d'une privatisation qui s'inspire du modèle suisse. On espère ainsi obtenir la souplesse requise pour les travaux quotidiens de sécurité aérienne.

ad ch. 421.7 Analyse de SWISSCONTROL par la société Hayek

Pas de remarque à formuler.

ad ch. 421.8 Appréciation de l'organisation de la sécurité aérienne
ad ch. 421.81 Utilité

Pas de remarque particulière. Selon les premières expériences, la nouvelle organisation est adéquate. Les dissensions que vous insinuez pourront être abolies grâce à une démarche prudente et réservée.

ad ch. 421.82 Constitutionnalité

La solution n° 6 que nous avons choisie en octobre 1987, puis ancrée formellement dans l'ordonnance du 18 mai 1988 sur le service de la sécurité aérienne, a été, dans le rapport du 25 février 1986 relatif au fondement juridique de Radio-Suisse SA, définie comme étant celle qui avait politiquement le plus de chance, car l'on pouvait maintenir à l'organisation de la sécurité aérienne un caractère d'économie mixte. Toutefois, du point de vue juridique, la démarche ne donnait pas entièrement satisfaction; les doutes soulevés ont toutefois été atténués par la participation majoritaire de la Confédération. Cette solution peut se défendre, même à la lumière d'une pratique de plusieurs années.

Cela étant, il est difficile de saisir pourquoi, pour ainsi dire «après avoir gagné une bataille», la question de la constitutionnalité de la solution adoptée est remise sur le tapis, notamment après qu'un accord eut été réalisé quant à la forme et au contenu de l'explication donnée au fondement juridique qui est actuellement juste suffisant (art. 40 LNA). Une nouvelle discussion sur celui-ci et sur la structure de la société serait fâcheuse, d'autant plus qu'il en résulterait des incertitudes pour le personnel et la direction, ce qui irait à fin contraire dans la perspective des importants problèmes que SWISSCONTROL doit affronter. Notre principal souci est de parvenir à une sécurité aérienne fonctionnant bien et conformément aux objectifs prioritaires.

Au sujet de l'expertise du 17 janvier 1984 de l'Office fédéral de la justice, relevons que l'Office fédéral de l'aviation civile était arrivé à une conclusion différente dans son avis du 31 août de la même année.

Même si pour évaluer la situation on retient des critères aussi sévères que ceux qui sont mentionnés aux pages 11 et 12 de votre rapport, la structure actuelle de SWISSCONTROL est défendable. En l'occurrence, il y a lieu de considérer comme acquis le fait que la présence de fonctionnaires dirigeants de l'OFAC au conseil d'administration de SWISSCONTROL – présence que vous critiquez dans votre rapport – sera réexaminée à la fin de l'année.

Théoriquement, il incombe à l'Etat de s'occuper de la «sécurité aérienne». Cependant, dans des secteurs essentiels, il confie cette tâche à SWISSCONTROL, société anonyme suisse pour les services de la navigation aérienne. A son tour cette société est contrôlée de manière prépondérante par la Confédération.

Toutefois, une large participation des organismes aéroportuaires et des compagnies aériennes intéressés au bon fonctionnement de la sécurité aérienne est garantie. La solution adoptée pour des motifs d'opportunité pertinents est surtout justifiée par l'importance des tâches de nature technique. En effet, parallèlement à la prévention des dangers, l'accent est mis en priorité sur la participation active au bon déroulement du trafic aérien, afin que celui-ci soit plus fluide et les vols plus rentables. D'une part, l'autonomie considérable dont dispose la direction et, d'autre part, la fonction de contrôle du conseil d'administration, au sein duquel siègent les principaux participants et organismes concernés, caractérisent la solution retenue; c'est ainsi que la société doit pouvoir accomplir judicieusement ses tâches. Cet état de choses est à la base des motifs spécifiques qui justifient la solution adoptée, motifs que vous mettez en doute. Retenons que, dans ce contexte également, des normes juridiques précises ont été établies au niveau de l'ordonnance et que, lors de la révision imminente de la loi sur la navigation aérienne, des améliorations permettront de pallier les carences constatées. La révision impliquera l'accord du Parlement. Il est bien entendu hors de question de vouloir tenir à l'écart les Chambres fédérales.

A propos de la structure organisationnelle, il faut encore relever que les résultats de l'examen effectué par la société Hayek sont en train d'être analysés. Le rapport indique qu'en matière d'organisation la marge de manœuvre est primordiale. De plus, il contient des éléments concrets sur la répartition des tâches entre l'OFAC et SWISSCONTROL.

ad ch. 422 Questions choisies en rapport avec l'inspection

Comme indiqué dans l'introduction, nous sommes disposés à accepter les recommandations n^{os} 32 à 38. Nous pouvons dès lors nous déterminer brièvement sur les autres thèmes. Là où ne figure aucun commentaire, nous n'avons pas de remarque particulière à formuler.

ad ch. 422.23 Obligation de respecter les tarifs pour des raisons de sécurité

Ce n'est pas l'obligation de respecter les tarifs en elle-même qui est dépassée, mais plutôt l'obligation extrêmement stricte telle qu'elle était de mise avant la désintégration du système IATA. Ni le département américain des transports, ni la Commission des CE ne préconise une liberté tarifaire absolue. L'expérience enseigne que le dumping en matière de tarifs peut inciter les compagnies à faire des économies dans l'entretien de leurs appareils, démarche qui est contraire aux prescriptions en vigueur.

ad ch. 422.34 Le champ de tension dans la politique du trafic aérien

Toutes les questions soulevées par l'augmentation du trafic ou le développement du réseau, l'encombrement de l'espace aérien et l'engorgement des infrastructures ainsi que la protection de l'environnement ne peuvent trouver de réponses au niveau national seulement. Elles seront dès lors abordées sur le plan international et dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), de la Commission européenne de l'aviation civile (CEAC), de l'association internationale de transport aérien (IATA), de l'association des compagnies aériennes européennes (AEA) et d'EUROCONTROL. Cette question fait partout l'objet de travaux intensifs auxquels la Suisse participe activement.

ad ch. 422.35 Rapports avec la Communauté européenne

Selon les expériences de l'OFAC, la remarque selon laquelle l'intérêt porté à la CEAC par les Etats de la CE tend à diminuer n'est pas tout à fait exacte. En effet, les autorités aéronautiques nationales tiennent beaucoup à conserver leurs attributions; elles peuvent certes le faire au sein de la CEAC, mais ce n'est souvent pas le cas lorsqu'il s'agit de solutions adoptées par la CE. Ce qui vient de Bruxelles ne rencontre pas toujours le meilleur accueil.

ad ch. 422.4 Problèmes relatifs au personnel et à l'organisation/plurilinguisme de la direction

A la suite du réexamen de l'organisation mentionné dans votre rapport, deux des divisions de l'office ont fait place à quatre nouvelles divisions au milieu de l'année 1985. L'une d'entre elles est dirigée par un fonctionnaire de langue française. Il participe aux séances du collège directorial qui a lieu en règle générale une fois par semaine.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de nous exprimer au sujet de votre rapport.

32867

III. Liste des requêtes traitées par les Commissions de gestion en 1988

Les commissions de gestion reçoivent chaque année de nombreux renseignements dont elles tirent parti dans l'exercice de la haute surveillance. Dans les lignes qui suivent, nous mentionnons un certain nombre de requêtes qui, sur le plan formel, ont été traitées séparément. Nous ne citons pas celles qui ont été déposées par des fonctionnaires fédéraux.

Chaque année, de nombreuses demandes sont classées sans qu'une suite ne leur soit donnée sur le plan formel mais les indications qu'elles fournissent sont souvent prises en considération dans le cadre de la haute surveillance.

1. *Michael Asante, Bâle, contre le DFJP*

La procédure d'asile concernant Monsieur Asante soulève des questions de fond en rapport avec le respect des principes de l'Etat de droit dans la nouvelle procédure d'asile appliquée depuis le 1er janvier 1988, notamment en raison de l'absence de droit transitoire. La Commission de gestion a prié le Conseil fédéral de traiter cette requête comme recours hiérarchique.

2. *Demandes d'asile*

La Commission de gestion du Conseil national est prise à partie par de nombreux requérants. Elle ne peut examiner ces demandes séparément, mais elle en tire néanmoins certaines remarques concernant la pratique de l'asile. Les principaux problèmes de l'année écoulée sont examinés sous chiffre II/2 du présent rapport.

3. *Michael Ausfeld, Zurich, contre le Tribunal fédéral*

Le requérant se plaint que le Tribunal fédéral ait traité d'une part l'appréciation de la peine dans un arrêt, d'autre part l'exécution conditionnelle de la peine, comme deux objets distincts contre lesquels il est nécessaire d'interjeter séparément un recours éventuel en nullité. Cette question touche l'interprétation de la loi par la cour et n'est pas de la compétence des Commissions de gestion.

4. *Duilio di Censo et Ingrid Maisch-di Censo, contre le Tribunal fédéral*

Dans une procédure d'entraide judiciaire en faveur de l'Italie, les époux se plaignent que le Tribunal fédéral n'ait traité que des questions procédurales et non l'objet du litige. Ils font valoir que le fait d'avoir renoncé à leur droit de se faire communiquer une décision ayant force légale contrairement à la volonté manifeste du client, n'est pas déterminant. De plus, le tribunal aurait violé le droit explicite dans son argumentation matérielle. La Commission de gestion du Conseil national a expliqué aux requérants pourquoi elle ne peut recevoir leur plainte.

5. *Fritz Fankhauser, contre le Tribunal fédéral*

Le requérant a, à deux reprises, vraisemblablement en raison de ses connaissances juridiques insuffisantes, omis de remplir les conditions imposées par la loi sur les recours adressés au Tribunal fédéral. Même si la réglementation en vigueur peut

sembler trop sévère dans un cas particulier, on ne saurait reprocher à la cour de s'en tenir aux règles procédurales en vigueur.

6. *Eduard Heimann, contre le Tribunal fédéral*

Le requérant exige du Tribunal fédéral qu'il fasse exécuter les analyses d'alcoolémie selon deux méthodes fondamentalement différentes sur des propriétés distinctes de la molécule d'alcool. La cour se contente de deux méthodes de mesure fondées sur la même propriété. A l'appui de sa requête, le demandeur joint un rapport d'expert et prétend que l'interprétation technique de celui-ci rend légalement impératif le recours à deux méthodes fondamentalement différentes. Selon la doctrine et la pratique constantes, tel n'est pas le cas. L'interprétation de la loi relève de la compétence des tribunaux. Si le Tribunal fédéral détermine les méthodes à appliquer non sur la base de règles scientifiques mais en vertu de la loi, il agit dans les limites de sa compétence et les commissions de gestion ne peuvent exercer aucun contrôle sur ses décisions.

7. *Richard Jung, contre le Conseil fédéral*

Le requérant se plaint de la perte apparente d'un télégramme. Ses lettres ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure ses droits ont été lésés ou s'il a subi un traitement incorrect. Compte tenu d'autres communications écrites du requérant, la Commission de gestion du Conseil national a décidé de ne plus traiter en détail les requêtes qui, par leur forme, leur langage ou leur contenu, ne sont pas propres à être examinées par elle.

8. *Canton du Jura, contre le Conseil fédéral*

Le canton du Jura exige que le Conseil fédéral examine son recours contre les versements effectués par le gouvernement du canton de Berne à des particuliers lors de la campagne précédant les plébiscites sur le Jura. Les Chambres fédérales ont décidé de ne pas entrer en matière, l'affaire étant devant le Tribunal fédéral (BO N *1988* 616 et E 551).

9. *Siegfried Kaech, Bienne, contre le Tribunal fédéral*

Le requérant s'est vu refuser l'aide juridique gratuite en procédure de revision devant l'instance cantonale. Le Tribunal fédéral a rejeté ce recours de droit public pour des raisons de forme. Les commissions de gestion ont examiné la décision contestée avec le Tribunal fédéral. Elles ont constaté que la requête a échoué en raison de connaissances juridiques insuffisantes. Le tribunal peut, dans une procédure d'appel, lorsqu'il y a rigueur, charger un avocat de représenter la partie civile aux frais de la caisse du Tribunal fédéral.

Ceci n'est cependant pas possible dans le cas d'un recours de droit public. La Commission de gestion a donc décidé de soumettre le problème à la commission préparatoire de la revision de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire. La commission a jugé qu'une modification de la loi ne se justifie pas.

10. *Alfons Maza, Genève, contre le Délégué aux réfugiés*

Le requérant se plaint surtout contre la décision d'internement prise dans le cadre de la procédure de renvoi (voir le rapport de la Commission de gestion du Conseil

national sur les requêtes Maza et Musey à paraître prochainement dans la Feuille fédérale).

11. *Matthieu Musey, Kinshasa, contre le Délégué aux réfugiés*

50 députés au Conseil national ont exigé un examen de l'expulsion de la famille Musey. Monsieur Musey demande la reprise de la procédure. Les éclaircissements à ce sujet figurent dans le rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur les requêtes Maza et Musey à paraître prochainement dans la Feuille fédérale.

12. *Roland Pythoud, Lausanne, contre le Tribunal fédéral*

Les Chambres fédérales n'ont donné aucune suite à cette requête (voir BO N *1988 709 et E 327).*

13. Rikard Radicevic, Zurich, contre le Tribunal fédéral

Le requérant a déposé tardivement un recours de droit public contre un arrêt cantonal en dernière instance et se plaint de l'absence d'information sur ses voies de droit, laquelle lui avait permis de savoir qu'il lui était possible de déposer un recours de droit public. Etant donné que ce type de recours est considéré comme une voie de droit extraordinaire dans l'ordre juridique suisse, il n'est prévu aucune instruction sur les voies de droit à ce sujet. Par conséquent, le refus d'ouvrir une procédure gratuite, de la part du Tribunal fédéral, ne représente pas une violation du droit d'être entendu.

14. *J. S., Zurich, contre le Tribunal fédéral*

Madame S. se plaint contre la présentation des faits, jugée attentatoire à la personnalité, lors de la publication projetée de l'arrêt par le Tribunal fédéral. La cour a renoncé à cette publication. (Le cas est de nouveau pendant devant la Commission de gestion du Conseil national).

15. *Hans Ulrich Stössel, Berne, contre le Tribunal fédéral*

Le requérant s'est plaint au Tribunal fédéral contre une pollution, selon lui punissable, de l'eau potable par la commune de Worb, où l'eau fournie par les conduites ne répondrait pas aux exigences. Il reproche à l'arrêté par lequel le tribunal rejette sa plainte de ne pas avoir respecté le principe de la proportionnalité. La cour ne viole aucune règle fondamentale de procédure en limitant son examen au cadre d'un recours de droit public, conformément à l'article 4 de la constitution fédérale. La plainte porte sur le prononcé du tribunal, qui n'est pas de la compétence de la Commission de gestion.

16. *Ota Vejskal, Windisch, contre le DFJP*

Le requérant se plaint d'une violation des dispositions de la loi sur l'asile et de la convention sur les réfugiés. Selon la Commission de gestion, il s'agit d'une requête pour laquelle le Conseil fédéral est compétent. Selon la pratique suivie jusqu'ici, il faut qu'il y ait eu violation répétée ou répétable de dispositions claires de droit matériel ou procédural, telle qu'elle ne peut à la longue être tolérée par l'Etat de droit, et que le requérant ne peut contester par voie de droit ordinaire ou

extraordinaire, ni par une requête à une autorité de surveillance inférieure. Contrairement au DFJP, la Commission de gestion du Conseil national estime que tel est le cas en l'occurrence. Elle a donc transmis l'affaire au Conseil fédéral pour décision.

17. *Oreste Zanolari, Zurich, contre le DFTCE*

Le requérant se plaint de ce que le DFTCE n'a pas assumé suffisamment son devoir de surveillance à l'occasion d'un accident de tram à Zurich. La Commission de gestion du Conseil national est parvenue à la conclusion que les organes de surveillance ont rempli leurs obligations dans les limites du possible. Il est vrai que l'absence de violation des règles par la conductrice de la voiture n'est pas prouvée, mais il n'est pas possible de prouver le contraire sans obliger les autorités fédérales à un travail d'une ampleur disproportionnée.

32867

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1988 du 6 avril 1989

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1989
Band Volume Volume	2
Heft Cahier Numero	22
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	89.028
Datum Date Data	06.06.1989
Seite Page Pagina	291-372
Ref. No	10 105 799

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.