93.033

Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1992

du 6 avril 1993

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Dans le présent rapport, la Commission de gestion du Conseil des Etats vous informe sur:
- la fonction de planification et de coordination en matière de politique étrangère.

La Commission de gestion du Conseil national se prononce sur une requête concernant
- la mise en œuvre de la loi sur la protection des animaux.

Depuis le dernier rapport annuel, les rapports suivants ont été publiés:
- indications concernant la pratique du droit sur l'asile (CdG–N; BO N *1992* 1169 ss);
- plafonnement des effectifs (CdG–N + E; rapport et motion; BO E *1992* 433 ss);
- la surveillance téléphonique de la Confédération (CdG–N; FF *1993* I 1029 ss);
- tâches et structures de l'Institut Paul Scherrer (CdG–E; FF *1993* I 1361 ss).

Nous vous proposons de prendre acte du présent rapport.

6 avril 1993

Au nom des Commissions de gestion:

Les présidents:
Jean Cavadini, député au Conseil des Etats
Rolf Seiler, conseiller national

I. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats concernant les inspections

La fonction de planification et de coordination en matière de politique étrangère (Rapport de la Commission de gestion au Conseil fédéral du 23 nov. 1992)

1 Motifs et manière de procéder

La Commission de gestion, en 1987, s'est occupée des problèmes concernant les structures de direction au sein du Département fédéral des affaires étrangères (FF *1987* II 744) portant sur l'organisation en matière de contrôle et de coordination au sein du département et entre départements.

En 1990, la Commission a décidé d'examiner les problèmes de *coordination et de répartition des responsabilités entre le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et les autres départements dans la gestion de la politique étrangère.*

La présente inspection a pour but de soulever et d'examiner les deux questions suivantes, à savoir,
- d'une part comment fonctionne le système d'organisation au sein de l'administration à travers lequel est élaborée et mise en œuvre la politique étrangère de la Suisse et,
- d'autre part, comment (en fonction de quelle conception) est élaborée une politique étrangère cohérente et coordonnée.

Dans ce cadre, la Commission a aussi examiné le rôle et les tâches attribués au Secrétariat politique des services centraux de la Direction politique.
La section Horizontale 1[1)] (anciennement DFAE[2)]) s'est procurée les documents nécessaires et a procédé à toute une série d'auditions (voir liste annexe). Elle a en outre utilisé les informations contenues dans les documents du thème interdépartemental 1990 de la Commission concernant les relations internationales, ainsi que celles résultant de l'inspection de l'Office fédéral des transports portant sur les relations internationales.

Au vu des buts choisis pour la réalisation de cette inspection, la section n'a pas jugé opportun d'examiner le fonctionnement du Bureau d'intégration DFAE/DFEP qui est chargé de coordonner les efforts de la Suisse en matière d'intégration. Une inspection du Bureau d'intégration a été réalisée par notre Commission en 1988.

Les thèmes abordés lors des différentes auditions ont été les suivants:
- signification et définition du rôle de responsabilité primaire dans la conduite des affaires internationales;

[1)] Membres: MM. Iten (président), Cavadini Jean, Frick et Schallberger.
[2)] Membres: Mme Josi Meier (présidente), MM. Miville et Jelmini (remplacé par M. Schallberger).

- de quelle manière est définie, comment et par qui, la position de la Suisse en matière de politique étrangère;
- de quelle manière est organisée la coordination entre les différents services de l'administration publique fédérale concernés par les objets de politique étrangère.

2 Etat de la situation

Selon la loi du 19 septembre 1978 sur l'organisation de l'administration (LOA; RS *172.010*) et l'ordonnance du 9 mai 1979, réglant les tâches des départements, des groupements et des offices (RS *172.010.15*) en matière de relations extérieures, les groupements et les offices doivent représenter la Suisse au sein des Organisations internationales qui traitent des questions du ressort de l'office et préparer les traités internationaux dans le domaine relevant de l'office, sous réserve de la compétence du Département fédéral des affaires étrangères et de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures.

A la *Direction politique* du DFAE incombe, dans le cadre de son mandat général, de traiter les affaires importantes touchant la politique étrangère de la Suisse, de coordonner les travaux au sein du département et entre les départements.

A la *Direction des organisations internationales* incombent les tâches d'entretenir les relations avec les Organisations internationales, sous réserve de la compétence de l'Office fédéral des affaires extérieures, et d'assurer l'harmonisation des opinions défendues par la Suisse concernant des problèmes politiques au sein des Organisations internationales.

Au *secrétariat général* du Département fédéral des affaires étrangères est aussi attribuée la tâche de coordination intra et interdépartementale.

A l'*Office fédéral des affaires économiques extérieures,* dans le cadre de son mandat général de traiter les questions touchant les affaires économiques extérieures, incombe la responsabilité d'entretenir les relations avec les Organisations internationales qui s'occupent principalement des problèmes d'ordre économique.

21 Rôle du Département des affaires étrangères dans la gestion de la politique étrangère

Les thèmes abordés par la section avec les responsables du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ont porté essentiellement sur les définitions des compétences en matière de politique étrangère et sur les rôles de coordination que le département est amené à jouer afin que la cohérence dans la conduite de la politique étrangère de la Suisse soit assurée.

La section a constaté que le DFAE est conscient que l'internationalisation toujours plus importante de chaque objet rend la tâche du département difficile, d'où la nécessité de plus en plus importante d'assurer une cohérence de la politique étrangère, en particulier avec les questions de politique économique.

Selon le DFAE, les conditions suivantes sont nécessaires afin d'assurer la *cohérence* dans la politique étrangère:

- une définition de *stratégie globale* à laquelle doivent se référer les différentes questions ayant une implication avec l'étranger;
- une *conscience* au niveau de l'administration de la nécessité de cette hiérarchie, c'est-à-dire que la stratégie globale soit répercutée dans les questions concrètes;
- pouvoir *disposer au niveau du DFAE de toutes les informations* de la part des autres départements pour un examen continu de l'évolution de la situation et, partant, une adaptation constante de la stratégie globale.

Quant à son rôle de *coordination,* le DFAE dit ne pas être en mesure (ni le considère comme sa tâche) de jouer un rôle de coordination qui concerne en détail tous les domaines impliquant des contacts internationaux.

Selon le DFAE, les principaux *moyens* à sa disposition pour assurer la cohérence dans la politique étrangère suisse sont l'institutionnalisation des procédures de consultation pour la préparation des décisions et la participation aux délégations, même à celles où la présidence incombe à d'autres départements.

Toutefois existent, selon le DFAE, des *difficultés* pour assumer ce rôle de coordination et de cohérence de la politique étrangère dont les principales seraient: l'autonomie des départements, une circulation insuffisante de l'information et une dotation insuffisante en son sein de spécialistes qui puissent suivre les domaines techniques à portée internationale.

Le *débat actuel* au sein du département concernant la redéfinition du rôle du DFAE pour garantir la cohérence de la politique étrangère au sein de l'administration laisse entrevoir que, vu d'une part le nombre croissant de domaines concernés par les relations internationales et d'autre part le manque de personnel, l'effort pour accroître une institutionnalisation de la coordination n'est plus considéré comme prioritaire. Pour assurer cette coordination, la tâche du DFAE consisterait plutôt en une «sensibilisation» de différents offices de l'administration afin qu'ils tiennent compte des aspects internationaux et de politique globale dans les objets de leurs compétences.

211 Rôle et tâches du Secrétariat politique

La section a été amenée à examiner le Secrétariat politique également dans l'optique de la problématique générale de son inspection, à savoir la place qu'il occupe dans la fonction de planification et de coordination en matière de politique étrangère. Le Secrétariat politique remplit deux tâches principales: celle de centre de documentation et de planification politique.

En tant que *centre de documentation,* il collecte, élabore et gère les informations concernant les questions de politique étrangère. Les rapports politiques réguliers des missions, fondés sur les analyses et les entretiens réalisés sur place, la presse, les publications, les conférences et séminaires spécialisés constituent les principales sources d'information. Ces informations sont vérifiées, évaluées et la synthèse qui en est faite est destinée au chef du département, le cas échéant au secrétaire d'Etat, aux services fédéraux et aux ambassades intéressées. En outre, un échange de documents, d'informations et d'analyses a lieu chaque mois entre le DFAE (Secrétariat politique) et le Département militaire fédéral (DMF) dans le contexte de la conférence de situation.

La *tâche de planification politique* a pour but principal de définir les objectifs de politique étrangère, compte tenu de l'évolution profonde et rapide de notre environnement (intégration, Europe de l'Est, tiers monde, politique de sécurité). La planification comporte aussi l'élaboration de rapports par régions ou par pays. Ces rapports font une description, une analyse et une évaluation de la situation. Ils contribuent à réunir les données nécessaires qui permettront, le moment venu, de définir l'utilité, l'ampleur et l'urgence d'un engagement opérationnel de la Suisse.

22 Gestion des relations avec les organisations internationales

Sur la base de l'examen des réponses des départements au thème interdépartemental 1990 concernant les relations internationales, la Commission avait constaté que pour une même organisation internationale, plusieurs offices se considéraient comme ayant la responsabilité primaire. C'est la raison pour laquelle la section a approfondi les thèmes de son inspection (voir ch. 1) tant au niveau de la Direction des organisations internationales (DOI) qu'à celui de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) responsable des relations avec l'OCDE, l'AIE et le GATT. Dans ce même but, la section a auditionné quelques offices (voir liste annexe) qui, dans le cadre de l'OCDE, sont responsables de la gestion des dossiers relevant de leurs compétences.

221 Rôle de la Direction des organisations internationales (DOI)

Plusieurs significations de la notion de responsabilité primaire

Selon l'ordonnance réglant les tâches des départements, des groupements et des offices, à la DOI incombe la responsabilité d'entretenir des relations avec les Organisations internationales (sous réserve de la compétence de l'OFAEE) et d'assurer, au sein de ces mêmes organisations, *l'harmonisation* des options défendues par la Suisse sur des problèmes politiques. Cette responsabilité, vu l'extension des domaines touchés par les Organisations internationales et par conséquent le nombre d'offices de l'administration concernés, assume plusieurs significations. En ce qui concerne la *«responsabilité primaire»,* la DOI a une responsabilité bien définie et complète dans le cas où elle assume celle politique et opérationnelle d'un objet international (p. ex. dans le cas de l'Agence spatiale européenne).

Dans le cas où d'autres offices sont responsables des dossiers relevant de leur domaine de compétences, la responsabilité primaire de la DOI consiste essentiellement en une tâche de coordination et d'harmonisation de la politique. Cette *coordination* et harmonisation impliquent une organisation de la coopération entre différents départements et offices qui varient, entre autre, en fonction du type d'organisations internationales.

Moyens d'assurer la responsabilité primaire

Les *moyens* pour assurer ces deux types de responsabilité primaire vont de l'organisation de conférences interdépartementales (p. ex. avant l'assemblée gé-

nérale de l'ONU afin d'élaborer des schémas de partage de responsabilités), des réunions de coordination budgétaire, des réunions à caractère stratégique entre les directeurs d'offices qui ont des responsabilités dans les différentes organisations internationales, des contacts personnels et par une information préalable de la part de la DOI concernant les positions fondamentales à défendre lors d'une conférence.

Difficultés d'assumer la responsabilité primaire

Selon la DOI, ces tâches de responsabilité primaire qui lui incombent se heurtent à différents obstacles et *difficultés,* dont les principaux sont:
- le nombre croissant de conférences internationales font que le suivi des travaux n'est pas toujours aisé;
- le manque de personnel;
- une certaine autonomie de la part des offices qui ont la responsabilité primaire pour traiter des objets de leurs compétences comporte un danger de perte de cohérence de la position suisse vis-à-vis des Organisations internationales;
- certains offices ne sont pas conscients de l'importance d'une définition cohérente de la position suisse dans les Organisations internationales, d'où des prises de position sans informations préalables de la DOI;
- la DOI n'a pas l'assurance de toujours recevoir les informations de la part des autres offices;
- création de services pour les affaires internationales au niveau de plusieurs offices dont le mandat n'est pas forcément bien défini par rapport aux compétences de la DOI.

Selon la DOI, pour que la *coordination* soit plus efficace, il serait également nécessaire qu'elle puisse être à même de prendre une part active et compétente dans les différents domaines touchés par les Organisations internationales: cela signifie qu'elle puisse disposer en son sein d'un certain nombre de spécialistes permettant d'avoir une compétence technique à côté de celle politique. Une définition plus précise du mandat des services des affaires internationales des autres offices permettrait aussi d'améliorer l'harmonisation et la coordination.

222 Relations internationales dans le cadre de l'OCDE, de l'AIE et du GATT

L'OFAEE est l'office responsable des contacts avec ces Organisations internationales. L'extension des activités de ces organisations, en particulier en ce qui concerne l'OCDE, à d'autres domaines que ceux purement d'ordre économique, fait que d'autres offices sont devenus des acteurs actifs dans le système de ces Organisations internationales.

222.1 OCDE

Le but premier de l'OCDE est d'assurer un échange de vues permanent et institutionnalisé entre les responsables nationaux compétents dans un domaine spécifique.

L'OCDE compte quelque 230 organes (env. 60 comités, 160 groupes de travail, 10 sous-groupes et plusieurs réunions ad hoc d'experts). Les domaines, au niveau de l'administration fédérale, sont répartis dans pas moins de six départements et sont distribués dans une trentaine d'offices fédéraux. A ceci s'ajoutent la Banque nationale suisse, la Commission fédérale des cartels, la Commission fédérale des banques ainsi que des institutions cantonales et des représentants du secteur privé.

Tout en considérant que les travaux dans le cadre de l'OCDE n'ont en général pas d'incidences juridiques directes (comme c'est le cas par exemple des négociations du GATT), il est opportun de relever que l'importance de cette organisation découle de sa capacité à mettre en œuvre un processus d'ajustement entre nations dans différents domaines, processus dont l'importance peut être comparée, dans ses effets sur la politique interne, à celle des traités. Les problèmes de responsabilité primaire, de coordination et de cohérence de la position suisse revêtent donc une importance dans la gestion des dossiers liés à cette organisation.

Hiérarchie dans la responsabilité primaire

La Commission a constaté que les responsables de l'OFAEE sont également conscients de l'importance d'une bonne gestion des dossiers OCDE.

Selon l'OFAEE, la *responsabilité primaire* doit être réglée de manière hiérarchique: cet office est responsable de la politique générale de la Suisse vis-à-vis de l'OCDE, tandis que les autres offices sont responsables dans leur domaine spécifique, sous la coordination de l'OFAEE. Hiérarchie dans la responsabilité primaire signifie également introduire une distinction de niveau en ce qui concerne les négociations: l'OFAEE est responsable des négociations avec les instances décisionnelles de l'Organisation, tandis que les autres offices sont responsables au niveau des différents comités ou groupes de travail qui traitent les objets relevant de leur domaine et compétences administratives.

De l'avis de l'OFAEE, la compétence technique doit être laissée aux différents offices qui détiennent le savoir spécialisé, pour autant que le comportement de ces offices s'inscrive dans la cohérence du programme de travail de l'Organisation. Comme c'était le cas pour la DOI, l'OFAEE exerce sa responsabilité primaire à deux titres: l'une à titre général en tant que responsable des relations avec l'OCDE et l'autre à titre technique dans les domaines spécialisés de ses compétences spécifiques (p. ex. investissements directs et politique commerciale).

Garantie de la position commune

La *position commune* de la Suisse vis-à-vis de l'OCDE devrait être garantie soit par des réunions préparatoires avec les offices concernés, soit par des consultations internes entre différents offices. Cette consultation devrait aussi garantir la coordination, laquelle n'est toutefois pas institutionnalisée et, de l'avis des responsables de l'OFAEE, ne fonctionne que si les individus suivent les instructions et sont conscients du fait qu'ils doivent donner toutes les informations concernant les dossiers OCDE.

Failles dans l'organisation de la gestion des relations avec l'OCDE

L'audition d'un certain nombre d'offices compétents dans leurs domaine en relation avec l'OCDE a permis à la section de relever quelques faits qui révèlent des failles dans le système d'organisation de la gestion des relations avec l'Organisation.

Pour les offices qui sont concernés par un très grand nombre de comités ou de groupes de travail de l'OCDE, la répartition des compétences entre l'OFAEE et les offices n'est pas suffisamment claire. Il a été évoqué la nécessité d'améliorer la coordination étant donné qu'actuellement des lignes directrices en la matière font défaut. Il faudrait également que la coordination soit institutionnalisée pour pallier l'actuel système de coordination qui se fait plutôt sur la base des besoins et des disponibilités des différents offices. L'amélioration de cette coordination devrait aussi permettre au service OCDE de l'OFAEE d'avoir une meilleure vision d'ensemble et, partant, assurer la cohérence de la position suisse (surtout dans les domaines où plusieurs offices sont impliqués en tant que spécialistes, p. ex. en ce qui concerne la statistique).

Failles dans la coordination

L'examen des points de vue des offices qui traitent des objets dont l'OFAEE n'a pas de compétences techniques (comme par exemple éducation, formation, affaires fiscales) a montré que les différents offices en question ont et veulent avoir une forte autonomie dans la gestion de leurs dossiers. La position dans les domaines qui les concernent se fait davantage sur la base d'une opinion interne à leur département que sur la base d'une consultation avec l'OFAEE. La section a constaté que ces offices prennent en considération les aspects internationaux sans nécessairement impliquer les services plus spécifiquement concernés par la politique étrangère. La coordination avec l'OFAEE, dans ces cas, consiste plutôt en un échange d'informations et en une consultation ponctuelle sur des problèmes spécifiques de politique étrangère.

222.2 GATT (négociations de l'Uruguay Round) et AIE

La section a constaté que pour ces organisations, tant la responsabilité primaire que l'organisation de la consultation et de la coordination entre les différents offices sont clairement définies.

En ce qui concerne le GATT, en particulier les négociations de l'Uruguay Round, les responsabilités sont clairement définies dans le mandat de 1987 du Conseil fédéral, l'OFAEE étant le responsable de la position de la Suisse dans les négociations. Le travail est organisé en team par domaines de négociations et dans chaque team sont impliqués les services de l'administration concernés par les négociations. Un groupe de liaison a également été institutionnalisé, présidé par le secrétaire d'Etat M. Blankart, où sont représentés tous les offices concernés par les négociations ainsi que les organisations faîtières.

En ce qui concerne l'AIE, la section a pu constater que l'organisation du partage des responsabilités et de la coordination entre les différents départements concernés par cette organisation (DFAE, DFEP et le DFTCE) fonctionne d'une

manière efficace; cela est sans doute dû au fait que les objets relevant de cette organisation n'impliquent pas un nombre aussi considérable d'offices fédéraux comme c'est le cas pour l'OCDE.

23 Mesures envisagées par le Conseil fédéral concernant la coordination des relations internationales (Rapport du Conseil fédéral du 27 janv. 1992)

Le thème interdépartemental concernant le rapport de gestion 1989 de notre Commission avait permis de constituer un important dossier relatif au développement des relations internationales de l'administration publique depuis 1980. Ce dossier a été transmis au Conseil fédéral en le priant d'examiner les réponses des différents offices dans le but d'établir un rapport à l'intention de la Commission. Dans ce rapport, le Conseil fédéral devait nous présenter ses conclusions et les mesures d'organisation administrative qu'il envisage de prendre pour faire face à l'augmentation des relations internationales au sein de l'administration fédérale.

Pour sa part, la Commission avait formulé, à l'intention du Conseil fédéral, toute une série de constatations concernant en particulier les problèmes de la responsabilité primaire, de la coordination et de la cohérence en matière de politique étrangère. Sur la base de ces constatations, la Commission avait demandé au Conseil fédéral d'examiner deux mesures afin d'améliorer la coordination dans les relations internationales: d'une part, la possibilité de créer au niveau de chaque secrétariat général un poste de coordinateur pour les questions internationales et, d'autre part, de régler l'organisation de ces relations internationales dans une ordonnance sur la base de l'article 48, 3e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration.

En réponse à la requête de la Commission, le Conseil fédéral, en date du 27 janvier 1992, a fait parvenir un rapport relatif à la coordination des relations internationales dans l'administration fédérale; *ce rapport contient les éléments suivants:*

231

Le Conseil fédéral confirme la constatation, énoncée par la Commission, que *l'évolution vers une internationalisation plus poussée des activités administratives est manifeste.* De plus en plus de domaines – compte tenu notamment du rapprochement qui s'opère en Europe – ne peuvent plus être abordés du seul point de vue de la Suisse. Par ailleurs, il est indéniable que les thèmes traités deviennent de plus en plus techniques, spécifiques et complexes. Les collaborateurs qui disposent de connaissances générales n'y suffisent plus; aujourd'hui, ce sont des spécialistes qui sont requis. Cette constatation a notamment de l'importance pour le DFAE et pour le rôle qu'il joue dans le domaine de la coordination.

232

Le Conseil fédéral admet dans son rapport que, malgré les formes d'activité interdépartementales et les instruments de la coordination existants, ceux-ci peuvent présenter quelques faiblesses, quelques lacunes et quelques problèmes. Tout en concluant que la collaboration interdépartementale fonctionne bien, en particulier en ce qui concerne les relations quotidiennes et le déroulement des affaires de routine et que, en règle générale, dans ses relations avec l'étranger, la Suisse défend une politique coordonnée et cohérente, le Conseil fédéral laisse entrevoir qu'il *existe un certain nombre de problèmes,* qui tiennent aux faits suivants:

232.1

Dans l'administration fédérale, il n'y a que peu de domaines dont les activités ne présentent pas aussi une dimension internationale. C'est pourquoi la question de savoir à qui sera attribuée la *responsabilité primaire* de certaines matières est importante.

232.2

Depuis des années, il apparaît de plus en plus que la responsabilité assumée par un département pour un thème concernant la politique intérieure est déterminante aussi pour la compétence de ce département ou d'un office dans le domaine extérieur. Cette constatation met en relief la question qui concerne la *primauté de la compétence.* Selon l'ordonnance réglant les tâches des départements, des groupements et des offices du 9 mai 1979, c'est à la Direction politique du DFAE qu'il incombe de traiter toutes les questions importantes pour la politique étrangère de la Suisse, ainsi que d'assurer la coordination des travaux du département dans ce domaine. Selon le Conseil fédéral, cette formulation, trop générale, ne permet plus de répondre aux exigences actuelles.

232.3

En dépit d'une responsabilité qui, normalement, est attribuée d'une façon claire, il peut arriver que dans certains domaines dont s'occupent plusieurs départements, des *lacunes apparaissent par rapport à la cohérence* de la politique correspondante ou par rapport à sa perception de l'extérieur. Ce manque de cohérence par rapport à la matière traitée découle du fait que plus il y a de services extérieurs au DFAE qui participent aux activités de politique extérieure, voire s'en occupent seuls, plus le risque que la politique étrangère de la Suisse perde de sa cohérence augmente. Il en va de même pour la politique économique extérieure. Un manque de vue d'ensemble et de clarté quant aux priorités en matière de politique étrangère peuvent aboutir à des positions contradictoires de la Suisse. En outre, une insuffisance au niveau de l'échange d'informations entre départements peut engendrer, au sein des services concernés, une confusion quant aux priorités des

partenaires ou aux intérêts globaux de la Suisse. Un manque flagrant de communication existe lorsque le DFAE est totalement tenu à l'écart des activités de politique extérieure d'autres services fédéraux. Les conséquences peuvent être très graves. Le Conseil fédéral estime que des doubles emplois d'une part, et des domaines qui ne sont qu'insuffisamment, voire pas du tout traités, peuvent considérablement diminuer l'efficacité des activités interdépartementales. Des rivalités et la recherche de prestige peuvent aboutir à des comportements dont les conséquences conduisent à des pertes importantes en temps de travail ou en énergie.

233

A cet état de faits, le *Conseil fédéral envisage d'améliorer la coordination* avec comme objectif d'aménager la marge de manœuvre dans les relations avec l'étranger des nombreux services de l'administration fédérale qui assume les activités orientées vers l'étranger, et cela dans le but de garantir une politique si possible cohérente de la Suisse.

233.1

Sur le plan général, il faudra améliorer la coordination par une *attribution précise et une transparence au niveau des compétences.* Au niveau structurel, il faut trouver des mesures qui éliminent des procédures trop compliquées et partant, nuisibles à la coordination. Parmi ces améliorations structurelles, le Conseil fédéral envisage d'apporter une amélioration en ce qui concerne le personnel du DFAE (taux de rotation actuellement trop rapide, spécialisation, prolongation des délais de transfert du personnel à la centrale). Il faudrait également que *l'augmentation du personnel* des services de la Confédération qui s'occupent des tâches en rapport avec l'étranger, tâches qui doivent être coordonnées, soit considérée comme une priorité.

233.2

Le rôle important que joue la politique étrangère doit être revalorisé au niveau des services qui s'occupent de domaines comportant des liens avec l'étranger. Cela signifie aussi que le *DFAE doit être pris plus au sérieux en tant que partenaire* et que l'importance de ses activités doit être plus clairement perçue par les services des autres départements. Pour cela, il faut intensifier au sein de l'administration fédérale l'échange d'informations.

233.3

De nombreux problèmes qui apparaissent dans la collaboration interdépartementale sont la conséquence d'une attribution peu précise des compétences. Ces difficultés devraient pouvoir être résolues par une réglementation claire, respectivement par des accords précis. Une des conditions indispensables serait toutefois de *clarifier l'importance de la politique étrangère et de ses priorités.*

233.4

Dans le domaine extérieur et dans la coordination des activités spécifiques de l'Etat en la matière, le DFAE joue indéniablement un rôle central. Pour améliorer la collaboration interdépartementale, il faut d'une part la *description très claire de l'importance de la politique étrangère et, d'autre part, l'établissement d'un «cahier des charges» du DFAE* qui ne laisse aucune équivoque quant au rôle qu'il joue. Le DFAE dispose d'une expérience de très grande valeur, voire même indispensable pour tous les services concernés par la coopération interdépartementale. Cette expérience, par exemple dans le domaine des négociations, du déroulement des relations entre Etats, du droit international public, etc., doit à l'avenir être mieux mise à profit.

233.5

En ce qui concerne le *DFAE, son organisation et ses instruments,* le Conseil fédéral estime qu'il faudrait en premier lieu augmenter le nombre des collaborateurs qui travaillent dans les domaines de coordination. Il faudrait que le DFAE puisse également examiner d'un œil critique «le concept de généraliste». Un abandon de ce principe s'impose pour que certains collaborateurs puissent plus largement être mis à disposition afin d'entreprendre des activités dans les domaines spécifiques. En outre, pour augmenter l'efficacité des travaux interdépartementaux, il faudrait que le principe de la rotation du personnel soit moins strictement appliqué.

233.6

Le Conseil fédéral estime également qu'il faudrait *augmenter la transparence dans les services internationaux:* beaucoup de ces services entretiennent aujourd'hui des relations directes avec l'étranger, c'est-à-dire sans faire appel au DFAE à Berne.

233.7

Selon le Conseil fédéral, deux autres mesures doivent être prises en matière de coordination: le *renforcement du rôle de la Conférence des services presse et information,* et une coordination des projets des voyages et des visites des conseillers fédéraux par un relevé régulier que le DFAE serait chargé d'établir.

233.8

Selon le Conseil fédéral, pour améliorer la coordination dans les relations internationales, il *s'agit de créer un climat de confiance entre partenaires d'activité et de coopération interdépartementale.* Il ne s'agit donc pas de fixer des lignes directrices pour la coordination, mais plutôt d'établir des «règles du jeu» qui partent du principe que tous ceux qui entretiennent des contacts au niveau international «tirent en définitive à la même corde».

234

La Commission de gestion avait proposé au Conseil fédéral d'examiner deux moyens pour améliorer la coordination: le premier consistait en la désignation dans chaque département d'un «coordinateur», et le second en l'édiction d'une ordonnance réglementant les relations internationales de l'administration fédérale. De l'avis du Conseil fédéral, la création de postes de coordinateurs pour les questions internationales dans chaque département aurait l'avantage de définir clairement qui est l'interlocuteur en la matière à condition que ses fonctions soient clairement définies. En ce qui concerne la réglementation des relations internationales de l'administration fédérale, le Conseil fédéral estime que la solution par voie d'ordonnance n'est pas pertinente: compte tenu du grand nombre de domaines d'activités de l'Etat ayant un rapport avec l'étranger, il ne serait guère judicieux de nommer séparément chaque groupement et chaque office concernés. Une ordonnance devrait donc se limiter à fixer des règles générales. Compte tenu de la densité inégale du déroulement parfois différent de ces contacts avec l'extérieur, cela signifierait que ces règles devraient être soit extrêmement détaillées pour parer à toute éventualité, soit au contraire très générales pour en permettre une interprétation plus large. Selon le Conseil fédéral, les deux solutions ne sont pas satisfaisantes. Il serait donc plus pertinent de mettre à jour et de compléter la directive 502 du DFAE, directive qui détermine les services de l'administration fédérale pouvant entretenir des contacts directs avec les représentations suisses à l'étranger.

3 Conclusions de la Commission de gestion

L'inspection a permis à la Commission de prendre connaissance d'un certain nombre de faits et d'en dégager les constatations suivantes concernant la gestion de la politique étrangère suisse.

31 Gestion de la politique étrangère

311

Le traitement des *problèmes internationaux n'est plus l'apanage des services qui en étaient traditionnellement chargés.* Cet état de fait ne touche pas uniquement le DFAE, mais également l'OFAEE. En effet, cet office, dans sa double qualité de spécialiste et de représentant de la Suisse à l'étranger en matière économique, doit tenir compte et partant, coordonner l'activité des offices qui traitent d'autres domaines associés à la politique économique.

312

Le concept de *«politique étrangère» ne recouvre plus la même réalité qu'avant.* Dans chaque domaine de politique interne, il y a une composante de politique étrangère. Il n'est donc plus possible de parler de «politique étrangère» en tant que domaine spécifique dont les compétences sont bien délimitées et réparties au

sein de l'administration publique. Cette constatation vaut également pour le concept de «politique économique étrangère».

313

Sur la base des réponses à notre thème interdépartemental et des informations obtenues par l'inspection, ainsi qu'à partir du rapport du Conseil fédéral du 27 janvier 1992, la Commission a constaté qu'il *n'existe pas une conception en matière de gestion des affaires étrangères* qui tienne compte de cette nouvelle situation et que, de ce fait, la composante «politique étrangère» est déléguée aux différents services spécialisés et décentralisés.

Ce *morcellement des tâches* amène à la constitution de savoir spécifique en matière de politique étrangère qui entraîne, de l'avis de la Commission, plusieurs failles:
- la perte de cohérence de la position suisse dans les différentes instances internationales;
- un déficit dans la conduite de la politique étrangère dans sa globalité;
- des doubles emplois dus aussi en partie à la création de services pour les affaires internationales dans les différents autres départements et à la création de postes de spécialistes au niveau du DFAE afin de suivre les problèmes techniques.

314

De l'avis de la Commission, l'exemple de l'*OCDE* révèle que l'administration ne dispose pas encore de structures pour une gestion de la politique étrangère qui comporte une internationalisation toujours plus importante dans chaque domaine politique.

L'organisation décentralisée des activités de l'OCDE s'appuie sur une organisation de *l'administration fédérale habituée à travailler de manière segmentée* et qui nécessite un effort considérable et pas toujours atteint, de coordination et de définition d'une position commune vis-à-vis de cette organisation.

La notion de *responsabilité primaire est assez problématique.* Le fait qu'elle ne couvre pas la même signification selon les différents offices dénote qu'elle est plus définie en fonction de la pratique segmentée du travail dans l'administration que sur une nouvelle pratique impliquant de nouvelles stratégies.

315

En ce qui *concerne le DFAE,* la Commission constate que ses responsables font preuve *d'hésitation* pour faire face à cette nouvelle situation de morcellement et de délégation de la politique étrangère. Les tendances actuelles qui font que la stratégie consiste d'une part à une définition du point fort en matière de relations de la Suisse avec l'étranger et, d'autre part, à un *rôle de «sensibilisation»* de l'administration dénote que le DFAE a choisi de poursuivre une politique sectorielle qui se limite à la gestion des domaines qui lui sont traditionnellement attribués.

316

En ce qui concerne la *tâche de planification* assumée actuellement par le *Secrétariat politique,* la Commission est d'avis qu'il ne s'agit pas d'une tâche de planification à proprement parler. La planification politique, comme elle est conçue actuellement, comprend l'élaboration d'analyses uniquement à des fins internes au DFAE et plus particulièrement à l'intention du chef du département et du secrétaire d'Etat. Elle se cantonne donc à un *service interne au DFAE* sur la base des priorités fixées pour atteindre des objets de sa propre politique étrangère. Le contenu des analyses de politique étrangère élaborées par le Secrétariat politique n'est pas suffisamment porté à la connaissance des autres départements.

De l'avis de la Commission, la planification doit être comprise comme l'élaboration de projets qui servent de point de repère, d'instrument de références et par rapport auxquels puissent se situer tous les acteurs concernés par une politique donnée (dans ce cas de politique étrangère). Un des buts essentiels de la planification devra consister en une augmentation de la cohérence, c'est-à-dire harmoniser le comportement et la stratégie afin d'atteindre des objectifs communs.

317

Les mêmes constatations peuvent être faites en ce qui concerne la tâche du *centre de documentation.* La collecte et la gestion de l'information sont essentiellement conçues pour les besoins du chef du département et du secrétaire d'Etat, à l'exception de la Conférence de situation et du Service de renseignements du DMF. La collecte des informations auprès des autres départements concernant les affaires de politique étrangère n'est pas institutionnalisée. La Commission a également constaté que le système de collecte de l'information (réseaux, critères, périodicité) repose sur des méthodes que l'on peut considérer comme dépassées et que la gestion de l'information n'est pas suffisamment adaptée aux besoins actuels de prise de décision (p. ex. en cas de crise). Pour cela, le DFAE n'est pas suffisamment pourvu de moyens techniques pour une gestion et un stockage de l'information pertinent et conforme aux nouvelles exigences en la matière. Il n'existe pas encore une banque de données informatisée contenant les principales informations relatives aux relations internationales, ainsi que la liaison avec des banques de données extérieures n'est pas assurée.

32 Appréciation des mesures envisagées par le Conseil fédéral concernant la coordination en matière de relations internationales

La Commission n'est pas satisfaite du rapport du Conseil fédéral du 27 janvier 1992 dans la mesure où il ne présente pas clairement les faiblesses et les manques et partant des mesures adéquates afin d'améliorer la gestion de la politique extérieure. Le Conseil fédéral présente certes – dans une forme plutôt interrogative qu'affirmative – un certain nombre de problèmes et de faiblesses de l'organisation

de la politique étrangère (attribution des responsabilités primaires, manque de cohérence, collaboration interdépartementale). L'évaluation positive du fonctionnement de la collaboration interdépartementale se base également sur une conclusion tirée de l'examen des réponses de chaque service au thème interdépartemental de notre Commission. Il est dit que, en général, cette collaboration n'a pas été critiquée, bien au contraire: la coordination est qualifiée de bonne. Cette constatation peut, de l'avis de la Commission, comporter plusieurs interprétations autres que celles d'un fonctionnement correct de la coordination. En effet, les faiblesses de l'actuelle gestion de la politique étrangère peuvent constituer une liberté de manœuvre pour chaque secteur de l'administration et partant, autant d'entraves en moins à leurs activités.

Selon la Commission, les difficultés énoncées par le Conseil fédéral sous forme interrogative constituent bel et bien les dysfonctions dans la gestion de la coordination en matière de politique étrangère. Ces dysfonctions requièrent un approfondissement de la question au-delà de la simple mise en œuvre de quelques mesures d'amélioration proposées par le Conseil fédéral. Le rapport renforce l'impression de la Commission qu'il n'y a pas de structures qui permettent la conduite et la coordination de la politique étrangère et qu'il manque une stratégie globale.

Dans la réponse du Conseil fédéral, *la Commission a relevé les points qu'elle juge problématiques:*

321

L'approche qui veut (critères de la responsabilité pour la gestion du budget) que celui qui a la capacité financière se charge du domaine, n'est pas une réponse à l'actuelle complexité de la gestion de la politique étrangère. La Commission estime qu'il faut d'abord définir les compétences générales et ensuite accorder les moyens par le processus budgétaire.

322

Le chapitre concernant la responsabilité et la primauté des compétences relèvent qu'il n'y a point de conceptualisation ou de stratégie en la matière. Or, selon la Commission, c'est au niveau de ces deux composantes (responsabilité primaire et compétences) que la réflexion, et partant les solutions adéquates doivent se constituer.

323

Le Conseil fédéral dénonce que plus il y a de services extérieurs au DFAE qui participent aux activités de politique extérieure, voire s'en occupent seuls, plus le risque que la politique étrangère de la Suisse perde de sa cohérence augmente. Cette perte de cohérence s'amplifie si l'échange de l'information est insuffisant, s'il y a des doubles emplois, si des domaines sont insuffisamment traités ou s'il existe des rivalités et des recherches de prestige.

La Commission souscrit à cette analyse, mais considère que le Conseil fédéral ne se penche pas suffisamment sur les causes de ces défaillances. Selon la Commission, une absence de cohérence peut affecter la conduite de la politique étrangère.

324 Les mesures proposées par le Conseil fédéral pour une amélioration de la coordination ne satisfont pas la Commission:

a. Toutes les mesures proposées ne laissent pas entrevoir un lien entre elles qui se basent sur une conception bien définie quant à la gestion de la politique étrangère. Il ne suffit pas d'énoncer comme mesures «une démonstration de l'importance de la politique étrangère» et partant une prise en compte plus sérieuse du DFAE en tant que partenaire pour les autres services de l'administration fédérale. La prise en compte d'une part de l'importance de la politique étrangère et d'autre part de la valeur du DFAE en tant que partenaire, n'ont de sens que s'il existe une conception claire de la politique étrangère et de ses priorités, ainsi que du rôle que le DFAE doit jouer en la matière. Le rapport du Conseil fédéral du 27 janvier 1992 mentionne, à juste titre, que le DFAE dispose d'une expérience de très grande valeur dans les relations internationales (expérience dans le domaine des négociations, du déroulement des relations entre Etats, du droit international public, etc.) et que cette expérience doit être mise mieux en valeur. Dans la mesure où cette expérience est considérée comme indispensable, la Commission considère qu'elle doit être par conséquent imposée aux autres services et non pas laissée à leur bon vouloir. Le rapport confirme les constatations que la Commission a pu faire à partir de son inspection quant au rôle du DFAE dans la gestion de la politique étrangère: il fait preuve d'hésitation et se limite à la gestion des domaines qui lui sont traditionnellement attribués.

b. A la proposition de la CdG de réglementer les relations internationales dans une ordonnance, le Conseil fédéral oppose la solution de mettre à jour et de compléter la directive 502. Cette directive règle toutefois uniquement les relations directes de certains offices avec des représentations suisses à l'étranger (domaine, procédure). La Commission est d'avis que cette mesure est de peu d'utilité pour une solution pertinente apportée à la gestion de la politique étrangère. Elle a été également surprise de constater que cette directive date du 15 avril 1966 (et ne concerne que dix offices de quatre départements: DFJP, DMF, DFF et DFEP) et que depuis lors, elle n'a pas été remise à jour.

c. Le Conseil fédéral argumente son opposition à une réglementation des relations internationales de l'administration fédérale dans une ordonnance en évoquant le nombre élevé de domaines d'activités de l'Etat ayant un rapport avec l'étranger et partant, le nombre d'offices concernés (difficulté de fixer des règles générales pouvant s'appliquer à des réalités différentes).

   La Commission est d'avis que l'ordonnance doit énoncer un certain nombre de règles générales et que la règle particulière à chaque situation peut être émise par des directives.

En résumé, nous relevons que le rapport du Conseil fédéral du 27 janvier 1992 confirme les constatations que la Commission a pu faire à partir des travaux de son inspection:

Il faut une conception claire pour la conduite et la coordination des différentes activités de l'administration qui présentent une dimension internationale.

Le DFAE doit assumer la direction de la politique étrangère et partant garantir sa cohérence.

Les principes de responsabilité primaire et de primauté de la compétence tels qu'ils sont actuellement définis ne permettent plus de répondre aux nouvelles exigences en matière de gestion de la politique étrangère. La responsabilité primaire et la primauté de la compétence dans un domaine de politique intérieure ne doivent pas constituer automatiquement l'argument déterminant pour définir la compétence dans le domaine extérieur. Cela conduit à un morcellement dans la politique étrangère en plusieurs intérêts particuliers.

Selon la Commission, les propositions envisagées par le Conseil fédéral pour améliorer la situation ne suffisent pas à faire face à la nouvelle réalité que requiert la gestion de la politique étrangère.

4 Recommandations

Sur la base des considérations exposées au chapitre précédent, la Commission de gestion fait les recommandations suivantes:

41

Le Conseil fédéral est invité à présenter sa *conception en matière de gestion de la politique étrangère.*

Cette conception doit tenir compte des éléments suivants:

411 Compétences du DFAE, responsabilité primaire et primauté de la compétence

La conception doit indiquer clairement:
- les compétences de direction et de coordination confiées au DFAE pour assurer la cohérence en matière de politique étrangère suisse;
- à partir de quels principes est attribuée la responsabilité primaire;
- à partir de quels principes est définie la primauté de la compétence.

412 Planification en matière de politique étrangère

Il est nécessaire d'élaborer une planification en matière de politique étrangère qui permette de renforcer la cohérence par l'harmonisation des comportements et des stratégies. La planification politique doit constituer un point de repère, de

référence par rapport auquel puissent se situer toutes les unités administratives qui, dans leur domaine de compétences, doivent poursuivre des objectifs de politique étrangère.

413 Coordination

Au vu de la tendance observée de l'accroissement du nombre de services extérieurs au DFAE qui participent aux activités de politique extérieure, voire s'en occupent seuls, le Conseil fédéral est invité à indiquer de quelle manière il entend organiser la coordination en matière de politique étrangère. Pour cela, il faut également prendre en considération la coordination entre les offices de l'administration publique qui sont concernés par les travaux dans les différentes organisations internationales afin d'assurer une cohérence entre la politique intérieure et la politique extérieure.

42

Sur la base de cette conception en matière de gestion de la politique étrangère, le Conseil fédéral est invité:

421

A examiner si l'actuelle organisation de la Direction politique est en mesure de faire face aux nouvelles exigences en matière de politique étrangère;

422

A présenter à la Commission de gestion une définition (objectifs et moyens) de la tâche de planification attribuée au Secrétariat politique;

423

A prendre des mesures pour que le Secrétariat politique, en tant que centre de documentation, soit doté de tous les moyens techniques modernes (moyens en informatique et en communications) afin que la collecte et la gestion des informations puissent répondre d'une part aux exigences actuelles d'une information rapide et pertinente et, d'autre part, à sa tâche de planification politique. Dans ce sens, la Commission de gestion recommande au Conseil fédéral de concevoir le développement de ce centre de documentation en tant qu'instrument de coordination de l'information au sein de l'administration en ce qui concerne la politique étrangère. Il convient aussi, dans ce contexte, d'étudier la possibilité de confier au Secrétariat politique le futur service stratégique de renseignements qui est actuellement à l'étude;

424

A fixer par voie d'ordonnance, sur la base de l'article 48, 2e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration, la réglementation des relations internationales au sein de l'administration.

43

Lors de l'élaboration de la conception en matière de gestion de la politique étrangère, la Commission de gestion invite le Conseil fédéral à tenir compte des nouvelles exigences de l'article 47bisa de la loi sur les rapports entre les conseils concernant la participation du Parlement dans le domaine de la politique extérieure.

5 Suite des travaux

La Commission de gestion a prié le Conseil fédéral de lui faire connaître jusqu'au 20 janvier 1993 la suite qu'il entend donner à ce rapport. La Commission se renseignera à la fin 1993 sur les mesures prises.

6 Réponse du Conseil fédéral (du 20 janv. 1993)

Lors de sa séance du 20 janvier 1993, le Conseil fédéral a examiné les questions et propositions de la Commission de gestion, il est parvenu aux conclusions suivantes.

Le Conseil fédéral approuve, dans ses grandes lignes, le rapport de la Commission de gestion, qui préconise une clarification des compétences, une amélioration de la planification et de la coordination, ainsi qu'une consolidation des structures organisationnelles en matière de politique étrangère. Comme on va le préciser ci-dessous, des mesures concrètes sont envisagées, voire déjà prises. Elles montrent à l'évidence que le DFAE, non seulement souhaite, mais s'emploie activement à promouvoir une telle coordination. La Direction politique a la volonté de l'assumer et de l'organiser. La fonction de coordination prévue dans l'ordonnance du 9 mai 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices (RS *172.010.15*) et devant s'opérer au sein du DFAE et entre départements. Ces tâches de coordination, qui ne cessent de croître, pourront être accomplies en fonction des moyens supplémentaires en personnel qui lui seront donnés.

Le Conseil fédéral constate aussi que le rapport de la Commission de gestion sous-estime la valeur des organes et mécanismes de coordination actuellement en fonction. C'est méconnaître le fait que le principe de collégialité et de consensus, couplé aux procédures originales de consultation typiquement suisse, a instauré une coordination politique relativement bien structurée. Enfin, certaines notions majeures autorisent une grande marge d'interprétation. Ainsi en est-il de celles de politique étrangère, de planification, de cohérence et de coordination.

Quant aux recommandations, le Conseil fédéral voudrait s'en tenir à quelques remarques. Les voici.

Compétence, responsabilité primaire et coordination des compétences matérielles

S'agissant des compétences du DFAE, de la responsabilité primaire et de la primauté de la compétence (rapport CdG, point 411), il convient d'abord de rappeler que la politique étrangère embrasse l'ensemble des relations extérieures et ne se limite pas à quelques domaines particuliers. Elle se définit prioritairement par ses destinataires (Etats, organisations internationales et supranationales); en d'autres termes, c'est l'action extérieure de la Suisse en tant que sujet souverain de droit public. Des domaines aussi divers que ceux de l'économie, de l'environnement, de la sécurité, de la drogue et des affaires sociales ont toujours une dimension politique. Pour assurer une représentation efficace des intérêts de la Suisse, une politique étrangère cohérente est nécessaire. Une telle cohérence exige une coordination étroite de toutes les activités extérieures. Les éventuels conflits d'objectifs, le Conseil fédéral les résout par la pesée des intérêts en présence.

L'ordonnance du 9 mai 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices décrit de façon appropriée et suffisamment détaillée la répartition des compétences entre le DFAE et les offices des autres départements. Trois points sont à relever:

1. L'article 2, lettre b, stipule que les affaires étrangères sont du ressort du DFAE. La lettre a énumère les tâches primordiales;
2. Incombe ensuite au DFAE la coordination d'importantes questions de politique étrangère au sein du DFAE et entre les départements (art. 3, ch. 2, let. a et b), tâche qui incombe à la Direction politique;
3. Enfin, pour ce qui est de la répartition des compétences entre départements (art. 1er, let. i), la compétence des divers offices prime sous réserve de celles du DFAE et du DFEP (OFAEE).

L'application de l'ordonnance obéit aux principes, déterminants aux yeux du Conseil fédéral, que voici:

- quand, selon l'ordonnance, le DFAE est matériellement compétent, ce dernier assume ladite compétence et informe les autres départements de l'activité qu'il déploie dans ce contexte;
- quand la compétence matérielle revient à un autre département ou office, le DFAE se charge de coordonner ce qui, pour une part importante, relève de la politique étrangère.

Plusieurs *voies et moyens* permettent d'assurer la coordination:

a. la compétence exclusive du DFAE à donner des instructions (cas typique: le Bureau le l'intégration en ce qui concerne la CE);
b. l'obligation légale de consulter dans certains domaines spécifiques (p. ex.: les exportations de matériel de guerre);
c. l'obligation générale d'informer et de consulter dans tout domaine où aucune procédure n'est prévue au sens des lettres a et b.

Conditions requises pour l'exercice de ces tâches de coordination:

- les autres départements et offices sont tenus d'informer le DFAE et, le cas échéant, le DFEP (OFAEE), des contacts internationaux qu'ils entretiennent,

et cela avant et après lesdits contacts; une telle obligation pourrait être érigée en principe à la faveur d'une ordonnance à caractère normatif, cela conformément à la suggestion figurant au point 424 du rapport de la CG;

- à cette fin, le DFAE doit être en mesure d'avoir en tout temps une vue d'ensemble des relations de la Suisse avec tel ou tel pays, ou telle ou telle organisation internationale; cela lui permettrait de conseiller et informer utilement les autres départements. D'où l'importance d'une réalisation rapide des projets d'informatisation déjà lancés.

De manière générale, le DFAE joue toujours un rôle actif de coordinateur lorsqu'une question est manifestement qualifiable d'importante en politique étrangère (exemple du conflit yougoslave: l'état-major interdépartemental «Yougoslavie» est placé sous la direction de la Division politique I; exemple de la position de la Suisse dans le contexte de la sécurité européenne: le groupe informel «Structures de sécurité» est placé sous la direction du Secrétaire d'Etat; exemple de la préparation de la Conférence de Rio: création d'une structure de coordination de la position suisse avec participation de quinze offices fédéraux; exemple de l'aide à l'Europe de l'Est: Comité de programme interdépartemental).

Conduite de la politique étrangère

Le Conseil fédéral accepte l'idée de définir sa conception sur la manière de conduire la politique étrangère (ch. 41). Une telle démarche ne saurait toutefois être conçue in abstracto; elle ne peut être que la composante d'un ensemble plus vaste; on trouvera ce dernier dans le «Rapport sur la conduite de la politique étrangère des années 1990», rapport à paraître et dont la rédaction a été retardée pour les raisons que l'on sait. Dans son projet, ledit rapport procède à une analyse de la situation quant à la politique extérieure de la Suisse; il en fixe les objectifs, énumère les moyens à disposition pour atteindre ces objectifs, souligne les lacunes quant à la collaboration de la Suisse sur le plan international et, enfin, esquisse les contours des priorités pour les années 90. Le rapport enchaîne, à partir de là, sur les problèmes de cohérence en matière de politique étrangère, sur les besoins qui se font sentir à cet égard en divers domaines. Il en ressort une complexité qu'on retrouve dans les questions de partage de compétences et de coordination, également évoquées dans le rapport.

Le DFAE est décidé à assumer ses responsabilités dans la conduite de la politique étrangère. Cette volonté s'exprime notamment à travers sa fonction d'organe de coordination interdépartemental quand il s'agit de dégager la position de la Suisse dans les questions importantes de politique extérieure. C'est aussi le DFAE qui défend de telles positions à l'extérieur. Dans l'accomplissement de sa tâche directoriale, le DFAE se garde évidemment d'empiéter sur les offices qui, en matière de collaboration internationale, exercent leurs propres compétences, définies dans l'Ordonnance réglant les tâches des départements, des groupements et des offices. Mais les positions défendues sectoriellement doivent être en accord avec les grandes lignes de la politique étrangère, d'où l'importance de la coordination interdépartementale.

Planification

S'agissant de la description des objectifs stratégiques, des lignes à suivre et des intentions, le rapport sur les grandes lignes de la législature 1992–1995 constitue aujourd'hui déjà, pour la politique étrangère, une base solide. Le Rapport sur la conduite de la politique étrangère des années 90 développera, approfondira et précisera ces points. Par rapport à la politique intérieure, la planification en matière de politique extérieure s'avère plus difficile à définir: le contexte international échappe en grande partie à notre influence et ne facilite pas la redéfinition de la planification (voir également à ce sujet ce qui est dit ci-dessous du Secrétariat politique).

Adaptations organisationnelles

Pour accomplir de façon optimale ses tâches de coordination, le DFAE en général et la Direction politique en particulier ont procédé à un examen d'ensemble des tâches et fonctions de ses divers services; il en est résulté de premières propositions concrètes qui, en cours d'année, feront l'objet d'un examen plus approfondi avant d'être définitivement adoptées. Trois grandes orientations se dessinent:

a. au sein de la Direction politique, on tiendra compte des besoins grandissants de coordination interdépartementale par un renforcement des compétences en matière de coordination;
b. au sein du Département, un certain nombre de suggestions, en rapport surtout avec la mise en œuvre de décisions touchant à la réforme du gouvernement, seront examinées avec attention durant l'année;
c. entre départements, on ne devrait mettre en place des structures durables de consultation et de coordination que là où des tâches, elles aussi durables, seront à remplir. A cet égard, certains mécanismes fonctionnent déjà (Commission interdépartementale «Intégration»; Commission interdépartementale «Science et recherche»; Comité de programme interdépartemental, groupes spécialisés pour l'aide aux pays d'Europe orientale et centrale). Il existe en outre d'importants groupes de travail ad hoc placés sous la direction du DFAE ou fonctionnant avec la participation de ce dernier (Etat-major interdépartemental «Yougoslavie»). Enfin, il y a lieu de mentionner la Conférence des Secrétaires généraux en tant qu'organe supérieur de coordination.

Coiffant ces trois domaines, diverses propositions visant à améliorer les procédures d'avancement des dossiers sont en voie d'élaboration. Elles devraient déboucher sur un projet définissant de façon plus précise les compétences et les tâches de coordination. Enfin, le rôle des «desk-officers» devrait être conçu de manière à renforcer leurs tâches de coordination et les moyens à cet effet améliorés.

Secrétariat politique

L'idée d'équiper le Secrétariat politique, en tant que service central de documentation, de moyens modernes a été émise il y a quelque temps déjà par le DFAE même, appuyé en cela par la CdG. On est en train de mettre sur pied un système pilote consistant en une banque de données informatisées et couvrant

tous les pays du monde. La réussite de l'opération est liée à la connexion, cette année encore, de ce système avec la Direction politique et le Secrétariat général. Une question en soi sera celle des possibilités d'accès des autres départements à cette banque de données. Ainsi seraient créés les moyens techniques dont le CdG recommande la mise en place.

Demeure posée la question du rôle du Secrétariat politique. On l'a vu, ce service fait partie de la Direction politique du DFAE et travaille en priorité pour le Département. Sa principale tâche consiste à collecter, élaborer et gérer les informations utiles à la conduite de la politique étrangère. A l'avenir, il s'occupera également de planification politique en rapport avec l'engagement opérationnel de la Suisse en des secteurs où règne une grande instabilité et où l'évolution générale ne saurait être indifférente pour notre pays. L'informatisation devrait permettre de consacrer davantage de temps à cette tâche. Le manque de personnel constitue à cet égard une entrave sérieuse, obligeant le Secrétariat politique à concentrer son attention sur quelques points chauds.

Il n'est pas encore possible de dire si et comment le Secrétariat politique sera connecté à un service stratégique de renseignements. La création d'un tel service, dont l'idée a été lancée par la CEP-DMF, n'a pas encore fait l'objet d'une décision du Conseil fédéral.

Dans son rapport final du 5 août 1992, le groupe de travail institué par le Conseil fédéral a suggéré la création d'un vaste service d'information nationale. Ce dernier s'appuyerait sur les organes de renseignements des divers départements et aurait pour tâche principale de coordonner l'information destinée au collège des Sept.

Dans cette affaire, la responsabilité primaire incombe au DMF qui, actuellement, étudie de façon approfondie des résultats du groupe de travail. La création d'un service d'information nationale tiendra compte, notamment, des décisions qui seront prises quant à la réforme du gouvernement.

Ordonnance réglementant la conduite des relations internationales au sein de l'Administration

Le Conseil fédéral donnera suite à la proposition de la CdG consistant à énoncer des principes quant à la conduite des relations internationales au sein de l'Administration fédérale, cela par le truchement d'une ordonnance fondée sur la loi sur l'organisation de l'administration. Cette ordonnance irait plus loin que les dispositions actuellement en vigueur et viserait à assurer la cohérence de la politique étrangère. Mais cela ne saurait se faire sans une conception quant à la conduite de la politique étrangère et sans une clarification préalable des questions encore ouvertes. Il ne s'agit pas d'une modification des compétences, mais de l'énonciation et de la précision de règles quant aux rapports qu'entretiennent départements, groupements et offices au sujet des relations avec l'étranger. D'éventuelles modifications de compétences résulteront de la mise en œuvre des décisions relatives à la réforme du gouvernement.

Mise en œuvre de l'article 47bisa de la Loi sur les rapports entre les Conseils: participation du Parlement dans le domaine de la politique extérieure

Les Commissions des Affaires étrangères des deux Chambres ont institué un groupe de travail commun dirigé par le président de la Commission du Conseil national et qui – avec la participation de collaborateurs de l'administration – a commencé la mise en œuvre de l'article ci-dessus. La composition du groupe de travail devrait garantir la prise en compte des demandes de la CdG. Un premier projet quant à la mise en œuvre dudit article est prévu pour le milieu de l'année 1993.

7 Avis de la Commission de gestion

La Commission de gestion, lors de sa séance du 9 février 1992, a pris connaissance de l'avis du Conseil fédéral. Elle se déclare d'accord avec les intentions de ce dernier. Donnant suite au souhait du Conseil fédéral, la Commission a donné mandat à sa section compétente de poursuivre le dialogue sur la mise en œuvre de ses propositions.

35891

La section a entendu les personnes suivantes:

Département fédéral des affaires étrangères

M. Jacobi, secrétaire d'Etat
M. l'ambassadeur Ducrey, chef du Secrétariat politique
M. Giovannini, vice-directeur, DDA
M. Guldimann, coll. dipl., Secrétariat politique
M. l'ambassadeur Keusch, Directeur, DOI
M. Schaller, secrétaire général DFAE
Mme l'ambassadeur Von Grünigen, dir. suppl., Division politique III
M. Widmer, chef, Service CSCE, Division politique III

Office fédéral des affaires économiques extérieures

M. Blankart, secrétaire d'Etat
M. Eichenberger, chef, Section Questions énergétiques internationales, AIE
M. Stingelin, chef, Section OCDE
M. Leduc, chef suppl., Section OCDE
M. Wasescha, chef, Division Commerce mondial, GATT

Autres offices de l'administration fédérale

M. Brüngger, chef, Centre de coordination et de planification, OFS
M. Depeursinge, chef, Section recherche générale, OFES
M. Kind, dir. suppl., OFIAMT
M. Lüthi, vice-directeur, AFC
M. Wallimann, dir. suppl., OFEFP

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

Avis du 26 août 1992 sur la requête à l'autorité de surveillance du «Verein gegen Tierfabriken» concernant l'exécution de la législation sur la protection des animaux, à l'intention du Conseil fédéral

Lors de l'examen du traitement du rapport de gestion 1989, la Commission de gestion du Conseil national a soumis au chef du Département fédéral de l'économie publique (DFEP) deux requêtes à l'autorité de surveillance déposées par le «Verein gegen Tierfabriken» (Association contre les fabriques d'animaux, ci-après l'association) et concernant l'exécution de la législation sur la protection des animaux. Le chef du DFEP a donné un avis complet sur la question.

Le 17 janvier 1991, l'association avait déposé une plainte pénale, à laquelle les Commissions des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales d'alors n'ont pas donné suite, mais qu'elles ont transmise aux commissions de gestion sous forme de requête à l'autorité de surveillance.

Depuis, l'association a soumis à notre Commission neuf autres requêtes sur le même sujet.

Sur demande du secrétariat, M. Erwin Kessler a réuni, au nom de l'association, ses critiques dans une seule requête.

Lors de sa séance plénière du 20 août 1992, la Commission de gestion du Conseil national a examiné cette requête sur le fond. Voici son avis à ce sujet:

1 Avis de la Commission concernant les différents points soulevés dans la requête du 24 janvier 1992

Vous trouverez ci-dessous un résumé des différents points soulevés par l'Association contre les fabriques d'animaux et des avis donnés par le DFEP le 5 mars 1992 et l'Office vétérinaire fédéral (OVF) le 14 mai 1992. Chaque objet est suivi d'un avis ou d'une recommandation de notre Commission.

11 Législation sur la protection des animaux

111 Stalles pour les truies

L'*association* accuse le Conseil fédéral de ne pas respecter l'article 4, 1er alinéa, de la loi fédérale du 9 mars 1978 sur la protection des animaux (LPA, RS *455*), qui interdit les formes de détention contraires aux principes de la protection des animaux. Il est prouvé scientifiquement que la détention en stalles n'est pas conforme à la protection des animaux.

Le *DFEP* indique que, suite à certains travaux de recherche et vu l'apparition de nouvelles formes de détention, la détention en stalles et les dispositifs d'attache sont de plus en plus remis en cause, raison pour laquelle il faudra examiner, dans le cadre d'une révision de l'ordonnance sur la protection des animaux, s'il convient d'interdire l'aménagement de stalles et d'attaches thoraciques lors de la construc-

tion de nouvelles étables ou de travaux de transformation. Cependant, le département fait remarquer que les détenteurs d'animaux devraient investir des sommes parfois considérables pour adapter leurs étables. Ils ne comprendraient pas que l'on interdise tout à coup des systèmes de détention qui étaient encore admis la veille et qu'on les oblige à remplacer des installations qui fonctionnent et qui ont fait leurs preuves.

La *Commission* recommande au Conseil fédéral d'examiner la possibilité, dans le cadre de la révision prévue de l'ordonnance sur la protection des animaux, d'interdire, en laissant toutefois un délai transitoire raisonnable, les stalles et les attaches thoraciques pour les truies.

112 Rognage du bec des poussins

L'association constate que cette mesure, qui vise à empêcher l'apparition de certains comportements, est inutile lorsque la détention est conforme à la protection des animaux. Elle sert uniquement à permettre une très forte densité d'occupation dans les poulaillers à élevage intensif.

Selon le *DFEP*, une étude réalisée en 1984 à l'EPF de Zurich montre que le rognage est vraisemblablement douloureux pour l'animal et qu'il restreint l'efficacité du bec. C'est pourquoi l'OVF examinera la possibilité d'interdire d'une manière générale le rognage préventif du bec.

Cannibalisme et picage: L'OVF est d'avis que ces troubles du comportement apparaissent dans toutes les formes de détention et pour toutes les densités d'occupation, même dans les poulaillers qui laissent une liberté de mouvement. Jusqu'à présent, on n'a trouvé aucune solution à ce problème. Des entretiens ont eu lieu en avril 1992 entre les détenteurs de volailles concernés, la Protection Suisse des Animaux, des experts de plusieurs facultés vétérinaires, l'Ecole suisse d'aviculture et l'OVF, au sujet du cannibalisme (également chez les dindes d'engraissement). A cette occasion, on a posé des jalons pour l'élaboration d'un projet de recherche sur le sujet et l'échange régulier d'expériences.

La *Commission* recommande au Conseil fédéral de réexaminer la question du rognage du bec dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur la protection des animaux. L'OVF est invité à poursuivre les recherches sur les causes des troubles du comportement précités et, le cas échéant, à prévoir une interdiction de la pratique mise en cause. A cet égard, il faudra probablement faire une différence entre les poulaillers destinés à l'engraissement des poulets et ceux prévus pour l'engraissement des dindes.

113 Ecourtage de la queue des porcelets

L'association invoque les mêmes arguments qu'au chiffre 112.

Selon l'*OVF*, l'écourtage de la queue des porcelets est une mesure qui vise uniquement à éviter que les animaux ne se mordent la queue les uns des autres. On peut renoncer à cette pratique lorsque la détention est conforme aux principes de la protection des animaux. Cependant, comme on ne peut pas encore éviter

complètement cette forme de cannibalisme, l'écourtage de la queue n'a pas été interdit jusqu'à présent. De toute façon, cette intervention, qui est faite sur des porcelets qui viennent de naître, est considérée comme beaucoup moins grave que les blessures qui peuvent apparaître plus tard à cause de morsures à la queue. L'écourtage de la queue ne peut cependant pas empêcher complètement les morsures à la queue, mais peut uniquement en limiter la fréquence.

L'OVF est également d'avis que l'écourtage de la queue des porcelets est une mesure purement palliative. Il ne dit pas, cependant, comment les morsures à la queue peuvent être évitées autrement. La *Commission* recommande donc au Conseil fédéral de faire avancer les recherches pour trouver des formes de détention des porcelets qui permettent de respecter la protection des animaux.

114 Détention des poules dans l'obscurité

L'association dénonce la détention des poules dans l'obscurité comme étant une mesure palliative désirée uniquement à éviter le cannibalisme. Les poules sont très sensibles à la lumière, elles réagissent physiquement et leur comportement change selon la position du soleil, la période du jour et la saison.

Lumière du jour: D'après l'*OVF*, tous les poulaillers doivent être éclairés par la lumière du jour, sauf si la construction de fenêtres entraîne des coûts disproportionnés. Il existe à cet égard une série de critères qui autorisent à ne pas construire de fenêtres, mais qui doivent être remplis de manière cumulative; ils figurent dans la feuille d'information de l'OVF du 18 avril 1986 «Systèmes de détention pour pondeuses et autres volailles domestiques».

Provisoirement, mais au plus tard jusqu'à la fin de la durée de garde en cours, il est toutefois possible de renoncer à la lumière du jour, si cette mesure permet de prévenir l'apparition de cannibalisme ou d'en réduire la fréquence. L'OVF est d'avis qu'on ne peut pas éviter le cannibalisme, qui apparaît aussi dans des systèmes de détention conformes à la protection des animaux, en réduisant simplement la densité d'occupation. Dans certains cas, il est même indispensable de diminuer la lumière du jour, parallèlement à d'autres mesures. L'OVF confirme que la réduction de la lumière du jour est une mesure purement préventive.

Intensité de l'éclairage: L'*OVF* indique que l'intensité d'éclairage nécessaire n'est pas la même dans toutes les parties d'un système de détention. Des différences dans les conditions d'éclairage améliorent l'environnement des animaux. La situation géographique des bâtiments, les locaux avoisinants, la couleur des murs intérieurs et la couleur des animaux ont une forte influence sur le nombre de lux enregistrés. Il ne semble donc pas judicieux de prévoir une surface minimum de fenêtres dans les poulaillers. Des mesures ont montré qu'une surface de fenêtres de 2 à 3 pour cent de la totalité de la surface du poulailler permet de bien éclairer celui-ci lorsque la lumière extérieure est moyennement intense.

La *Commission* reconnaît que, dans certains cas, la construction de fenêtres entraînerait des coûts disproportionnés. Elle pense que, vu l'application cumulative des critères cités dans la feuille d'information de l'OVF, critères qui sont

impératifs pour l'office, les cas où il serait permis de ne pas construire de fenêtres sont extrêmement rares.

La Commission est d'accord avec l'OVF pour penser que, parfois, on ne peut prévenir le cannibalisme qu'en réduisant la lumière du jour, voire en y renonçant temporairement. Toutefois, une telle mesure ne devrait pas pouvoir être prise s'il s'agit uniquement d'augmenter la densité d'occupation.

115 Stabulation individuelle des veaux

L'*association* déplore le fait que des veaux, qui sont pourtant des animaux joueurs, soient détenus en stabulation individuelle et ne puissent dès lors plus faire un pas, ni même se tourner. On leur interdit en outre tout contact avec leurs semblables, ce qui ne se justifie ni d'un point de vue économique ni au niveau de l'exploitation. La détention des veaux en groupe a fait ses preuves dans la pratique et se justifie d'un point de vue économique.

Selon le *DFEP*, les attaches et les boxes individuels pour les veaux âgés de moins de trois semaines ne sont guère remis en cause par les associations de protection des animaux, pour autant que les boxes soient assez spacieux.

En revanche, la stabulation individuelle de veaux plus âgés est contestée. Dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur la protection des animaux, il faudra donc examiner s'il convient d'imposer la détention en groupe des veaux âgés de plus de trois semaines.

La *Commission* recommande au Conseil fédéral d'examiner, dans le cadre de la révision prévue de l'ordonnance sur la protection des animaux, la possibilité d'interdire la détention individuelle des veaux âgés de plus de trois semaines. Ne seraient toutefois pas soumises à cette interdiction la détention dans des cabanes pour veaux, ainsi que la stabulation entravée dans de petites exploitations de montagne qui vivent de l'engraissement des veaux, pour autant que le petit nombre de veaux de taille différente ne permette pas la détention en groupe.

116 Détention des lapins dans des cages grillagées

L'*association* affirme que cette forme de détention est contraire à l'article 4, 1er alinéa, de la loi fédérale sur la protection des animaux.

L'*OVF* pense que les sols grillagés ne peuvent pas être considérés d'une manière générale comme contraires à la protection des animaux. Ils peuvent être jugés conformes lorsqu'ils n'entraînent pas de blessures et que les animaux ne peuvent pas passer les pattes à travers le grillage. La détention de lapins en cages grillagées présente des avantages surtout au niveau de l'hygiène et du point de vue des méthodes de travail. Le fait que les animaux ne peuvent pas vraiment créer leur propre micro-climat sur des sols grillagés est pris en considération dans la mesure où l'absence de paille sur le sol n'est autorisée que dans des locaux climatisés. La détention en groupe des lapines d'engraissement dans des boxes structurés semble également possible dans des exploitations d'élevage intensif. En revanche, la détention en groupe des lapins d'engraissement a fait apparaître de gros pro-

blèmes, si bien qu'elle ne peut pas être recommandée. En conséquence, l'OVF a dû renoncer, lors de la révision de l'ordonnance sur la protection des animaux effectuée l'an dernier, à demander l'interdiction de la détention en cages des lapins.

L'affirmation selon laquelle les nouvelles dispositions ont été édictées pour des raisons avant tout économiques est erronée. Ces dispositions représentent un minimum acceptable pour les animaux.

La *Commission* est consciente du fait que la recherche dans le domaine de la détention des lapins n'est pas encore aussi avancée que celle qui concerne la détention des veaux, des porcs et des poules. C'est pourquoi les organes concernés doivent avoir plus de temps pour développer un système de détention des lapins respectueux de la protection des animaux.

La Commission n'a pour l'instant pas assez d'indications pour s'écarter de la position défendue par l'OVF.

117 Occupation des porcs

L'*association* affirme que la faiblesse des prescriptions de l'OVF concernant l'occupation des animaux tend à protéger les détenteurs d'animaux qui persistent à utiliser des boxes et des caillebotis ne permettant pas une occupation convenable des porcs. En outre, les prescriptions minimums concernant le rembourrage avec de la paille sont tout à fait insuffisantes.

Selon le *DFEP*, la principale difficulté réside dans le fait que beaucoup de détenteurs d'animaux sont peu compréhensifs et qu'ils n'accordent qu'un rôle secondaire à l'occupation. Rendre les prescriptions plus sévères ne servirait à rien car il manque une volonté à la base. Il convient, à cet égard, de faire un effort d'information et de persuasion, par le biais d'articles dans des magazines spécialisés en agriculture ou à l'occasion de conférences.

Des études ont montré qu'une poignée de paille suffit à occuper les porcelets pendant un bon moment. Pour les porcs d'engraissement, il suffit de deux à trois poignées pour dix porcs.

La *Commission* partage l'opinion du DFEP selon laquelle il faut sensibiliser les détenteurs d'animaux à l'importance de l'occupation des porcs, en faisant un effort d'information et de persuasion.

En revanche, la Commission pense qu'il faut réexaminer les prescriptions minimums figurant dans les directives relatives à l'occupation et portant sur la quantité de paille à donner aux porcs d'engraissement.

118 Détention intensive des cailles

L'*association* constate que, par le biais d'une directive, l'OVF autorise la détention de ces animaux sauvages dans des batteries, alors qu'aucun système respectueux de la protection des animaux n'a encore été mis au point.

L'OVF admet que l'information publiée en 1982 sur les conditions pour la détention de cailles à des fins d'élevage industriel est aujourd'hui dépassée et devra être adaptée, dès qu'on disposera des bases de décision nécessaires. Cependant, il n'existe encore aucune ébauche de système de détention qui soit respectueux de la protection des animaux, mais l'OVF a l'intention de lancer un projet de recherche en 1993. Il prévoit à cet égard une durée de réalisation de trois ans.

L'OVF s'oppose à une interdiction de la détention des cailles à l'heure actuelle, affirmant qu'une telle interdiction rendrait impossible la production en Suisse; la demande de cailles serait alors couverte par l'importation en provenance des pays avoisinants.

La *Commission* recommande à l'OVF de mettre au point aussi vite que possible un système de détention conforme à la protection des animaux, ou d'en promouvoir le développement. Elle reconnaît que l'élaboration des bases de décision nécessaires prend du temps. La période de réalisation indiquée (plus de trois ans) lui paraît toutefois trop longue.

Une réglementation correspondante doit être inscrite dans l'ordonnance sur la protection des animaux.

12 Haute surveillance de l'exécution

121 Contrôle des aménagements d'étables

L'association accuse l'OVF de ne pas respecter les dispositions transitoires de l'ordonnance sur la protection des animaux, en vigueur depuis 1981, et de continuer à tolérer pour les truies des stalles, qui ont pourtant été reconnues non conformes.

Selon le *DFEP*, plusieurs entreprises ont déposé des demandes d'autorisation pour l'aménagement de stalles, d'attaches thoraciques et de boxes de mise bas, dans le cadre de la procédure d'examen et d'autorisation concernant les systèmes de détention et installations d'étables produits en série. Lors de l'examen, il est apparu que ces systèmes ne remplissaient pas les exigences de conformité avec la protection des animaux et qu'il n'existait pas d'autres systèmes utilisables dans la pratique. Mais comme ces systèmes sont encore autorisés actuellement par l'ordonnance sur la protection des animaux, les demandes n'ont pas pu être rejetées. Elles n'ont cependant pas été traitées plus avant, dès lors que depuis, plusieurs projets de mise au point de systèmes différents, subventionnés par les fonds de l'OVF consacrés à la recherche, sont sur le point d'être concrétisés.

La *Commission* est satisfaite de la réponse du DFEP. Elle souhaite cependant que, lorsque l'ordonnance sur la protection des animaux aura été révisée, les décisions concernant les demandes en suspens soient prises rapidement.

122 Détenteurs d'animaux en infraction et fonctionnaires cantonaux

L'association écrit que le vétérinaire cantonal de Fribourg avait fait savoir dans la presse qu'il n'avait pas l'intention de procéder à des contrôles dans les étables.

Le *DFEP* indique que l'exécution de la législation sur la protection des animaux est du ressort des cantons. L'organisation et la fréquence des contrôles sont déterminées par les autorités cantonales compétentes, d'après la législation cantonale et selon la pratique en vigueur. La position adoptée par la Direction de l'intérieur et de l'agriculture du canton de Fribourg, selon laquelle il n'y a aucune obligation de contrôler la détention des animaux, ne peut être contestée, d'après les principes de la surveillance, sauf en cas de signes évidents de non-respect des prescriptions sur la protection des animaux. Cela ne signifie toutefois pas que l'OVF ne fait rien pour inciter les autorités compétentes à adopter une attitude plus efficace. Depuis plusieurs années, il prône, lors de ses journées de formation et conférences des vétérinaires cantonaux, une exécution optimale des dispositions, ainsi que des contrôles dans les exploitations et des déclarations personnelles.

La *Commission* est satisfaite de la réponse du DFEP.

Selon l'*association*, le vétérinaire cantonal de Zurich déclare que les directives de l'OVF ne sont pas impératives et qu'il ne peut donc pas intervenir en cas d'infraction. L'expertise légale demandée en conséquence a conclu au fait que les directives de l'OVF sont impératives pour les autorités cantonales; pour les détenteurs d'animaux, elles ne le sont toutefois que si le canton a édicté des dispositions correspondantes.

Selon le *DFEP*, les directives de l'OVF ne sont impératives que lorsque l'autorité cantonale d'exécution s'y est référée dans une décision interprétant une disposition de la législation sur la protection des animaux.

La *Commission* partage l'avis du DFEP.

L'*association* dénonce le fait que dans le canton de Zoug, le vétérinaire cantonal ait établi une expertise, suite à une dénonciation de l'association contre un détenteur de porcs, expertise dans laquelle il conclut qu'il est pratiquement impossible, en l'état actuel de la science, de respecter les dispositions concernant l'occupation des porcs. L'OVF aurait confirmé cet avis en disant que ses directives ne sont pas formulées de manière assez précise.

En outre, l'office aurait renoncé à déposer une plainte d'office contre la décision de non-lieu de l'autorité d'enquête.

Le *DFEP* constate que l'interruption de l'enquête pénale résultait des directives en vigueur à ce moment, qui n'étaient pas suffisamment respectées.

Cette façon de voir les choses et ce respect vis-à-vis de la compétence juridictionnelle du canton, ainsi que la décision de garder une certaine réserve, en tant qu'autorité administrative, dans le domaine du pouvoir judiciaire, ont incité l'OVF à renoncer à déposer plainte auprès de l'instance compétente du canton de Zoug.

La *Commission* ne voit pas pourquoi l'OVF ne pourrait pas faire pleinement usage des moyens dont il dispose au titre de la haute surveillance et déposer une plainte d'office en vertu de l'article 32 de la loi fédérale sur la protection des animaux (cf. ch. 4 [moyens disponibles pour l'exécution]).

Selon l'*association*, l'Office fédéral de la santé publique et l'OVF ont constaté, suite à l'émission de la télévision alémanique «Kassensturz», que leur circulaire

fixant des exigences minimums à respecter pour la détention des poules en plein air n'était pas impérative.

Le *DFEP* indique que sur demande des associations de consommateurs, l'OVF avait élaboré en 1984 une feuille d'information concernant la détention en plein air. Les indications publiées ne sont juridiquement pas contraignantes, dès lors que la législation sur la protection des animaux ne présente aucune base juridique permettant de définir certaines formes de détention qui seraient déclarées sur les emballages alimentaires. La loi sur les denrées alimentaires ne peut pas non plus servir de base dans ce cas.

La *Commission* partage l'avis du DFEP.

13 Appréciation générale

Selon l'*association*, il y a un non-respect général de l'exécution des dispositions. On a apaisé le public en lui offrant une loi sur la protection des animaux «progressiste», mais comme on autorise insidieusement le non-respect, on fait en sorte que la loi n'ait aucun effet dans la pratique.

Le *DFEP* admet qu'il y a des lacunes dans l'exécution. Cependant, il conteste avec véhémence les reproches faits par l'association. La législation sur la protection des animaux apporte des progrès notables au niveau de la détention des bovidés, des porcs, des lapins, de la volaille, des animaux sauvages et des animaux d'expérience, ainsi que dans le commerce zoologique, dans la formation des gardiens d'animaux et dans l'expérimentation animale.

La *Commission* partage en principe l'avis du DFEP, mais pense que les problèmes mis en évidence doivent être résolus au plus vite.

2 Au sujet de l'ordonnance sur la protection des animaux en général

La Commission a constaté que l'ordonnance sur la protection des animaux contient un grand nombre de termes juridiques imprécis. Des formulations telles que «... lumière du jour, si possible», «pouvoir sortir de temps en temps» ou «place suffisante» permettent différentes interprétations, ce qui peut entraîner une application divergente de la législation en la matière. Le DFEP partage cet avis.

La *Commission* est parvenue à la conclusion, en accord avec le DFEP, que l'ordonnance sur la protection des animaux contient trop de termes juridiques imprécis, ce qui favorise une application divergente de la législation sur la protection des animaux. Elle recommande au Conseil fédéral d'accorder une attention particulière à ce problème dans le cadre de la révision prévue de l'ordonnance sur la protection des animaux.

3 Etat de la révision de l'ordonnance sur la protection des animaux

La révision est en préparation à l'OVF depuis l'automne 1991. En 1992, plusieurs réunions ont eu lieu avec des experts externes. En 1993, le projet doit être mis en consultation. La révision porte sur les chapitres suivants: prescriptions générales concernant la détention des animaux, animaux domestiques (dispositions générales, bétail bovin, porcs, volaille domestique), animaux sauvages, transports d'animaux, interventions et pratiques interdites. En outre, les points suivants devront être nouvellement réglementés: détention des chevaux, détention des moutons et des chèvres, élevage d'animaux (obligation d'éviter les douleurs et blessures dues aux méthodes d'élevage), anesthésie des animaux d'abattoir.

La *Commission* prend acte du calendrier.

4 Moyens disponibles pour l'exécution

Sur demande de la commission, le DFEP a établi une liste des moyens qu'il utilise dans le cadre de la haute surveillance. Par souci d'information, en voici un résumé:
- directives et informations à l'intention des cantons et des détenteurs d'animaux;
- journées d'information pour les autorités cantonales (vétérinaires cantonaux et autres organes chargés de l'exécution);
- conseil, expertises, avis sur des cas particuliers;
- sommation/appel du directeur de l'OVF pour une exécution plus efficace;
- communiqués de presse/conférences de presse;
- autres activités de relations publiques (conférences, publications, etc.);
- sondages auprès des cantons.

La *Commission* conclut de cette liste que l'OVF consent d'importants efforts pour mettre en œuvre la législation sur la protection des animaux.

5 Conclusions de la Commission de gestion

La Commission de gestion du Conseil national reconnaît que, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la protection des animaux, on a consenti d'importants efforts dans ce domaine et fait de grands progrès.

La Commission est consciente du fait que l'exécution de la législation sur la protection des animaux est du ressort des cantons et que seule la haute surveillance revient à la Confédération, ce qui rend difficile une application uniforme des dispositions relatives à la protection des animaux et ne facilite pas le contrôle.

Elle conclut que les préoccupations exprimées dans la requête du 24 janvier 1992 sont en partie justifiées, ce qui est également admis par les organes responsables.

La Commission de gestion demande au Conseil fédéral de faire accélérer la révision de l'ordonnance sur la protection des animaux et d'accorder une attention accrue au problème de l'exécution de la législation sur la protection des animaux. Elle recommande à l'OVF de mettre en œuvre tous les moyens dont il dispose pour exercer la haute surveillance.

La Commission examinera dans le courant de 1993 si le Conseil fédéral, le Département fédéral de l'économie publique et l'OVF ont pris en compte ses préoccupations et appliqué ses recommandations.

La Commission de gestion est d'avis que des progrès ne peuvent être faits dans ce domaine que si l'on coordonne les efforts. Il lui semble dès lors important qu'un compromis soit trouvé entre les préoccupations justifiées des producteurs (détenteurs d'animaux) et celles des associations de protection des animaux, ce qui ne sera possible que si les parties sont disposées à discuter et à se comprendre.

III. Liste des requêtes à l'autorité de surveillance traitées en 1992 par les commissions de gestion

Ci-après vous trouverez une liste des requêtes qui ont fait l'objet d'un examen formel au sein du plenum de la commission compétente. Leur nombre par rapport à la totalité des requêtes est en net recul, ce qui est une conséquence directe de la mise en œuvre des nouvelles lignes directrices des commissions de gestion. La grande majorité des requêtes ont été soumises pour décision à une section, ou alors, le secrétariat a pu lui-même clore les procédures parce que les commissions n'étaient pas compétentes pour traiter les requêtes, que leurs auteurs les avaient retirées ou qu'elles étaient manifestement sans fondement. En outre, le secrétariat a de nouveau réglé certains cas par la médiation ou les a transmis à l'autorité compétente. 52 requêtes sont parvenues à l'autorité de surveillance; on constate donc une stabilisation par rapport aux années précédentes (sauf 1991). Fin 1992, 23 requêtes étaient pendantes.

Il est frappant que bon nombre de requêtes visent des tribunaux et des autorités judiciaires administratives. Dans ce domaine, les possibilités des commissions de gestion en tant qu'organe parlementaire sont limitées. En raison de la séparation des pouvoirs, elles se bornent à examiner si le tribunal a violé, par sa décision, des principes fondamentaux de procédure, en particulier, s'il y a eu déni de justice quant à la forme ou refus du droit d'être entendu.

Nous tenons à réitérer que les commissions de gestion ne peuvent entrer en matière sur des requêtes qui attaquent des décisions et mesures prises par des autorités et tribunaux cantonaux ou communaux.

Remarques concernant les diverses requêtes traitées par le plenum de la commission compétente:

Pour des motifs liés à la protection de la personnalité, nous avons été obligés de renoncer à publier une des requêtes.

1. Requêtes concernant la politique d'asile (Conseil national)

Cf. BO N *1992* 1169 ss (Indications concernant la pratique du droit sur l'asile – Rapport de la Commission de gestion du 19 mai 1992).

2. Requêtes du «Verein gegen Tierfabriken» (Association contre les fabriques d'animaux) *contre le DFEP et l'OVF* (Conseil national)
Cf. chiffre II du rapport

A l'heure actuelle, une section de la Commission du Conseil des Etats effectue une inspection portant sur la protection des animaux.

3. W. J., Muttenz, contre le DFAE (Conseil des Etats)

Au cours de la procédure de sélection du projet pour le Pavillon suisse à l'exposition universelle 1992 de Séville, des fautes graves sont apparues, de l'avis du requérant, fautes qui nécessitent des démarches en matière de droit de surveillance.

La section compétente de la Commission de gestion a ensuite procédé à un échange de vues avec le chef du DFAE et son secrétaire général. Lors de l'examen du rapport de gestion 1991, le Conseil fédéral a répondu encore à d'autres questions.

En tant qu'organe parlementaire chargé de la haute surveillance, la Commission n'a pas à juger si le choix du projet était judicieux; en effet, il s'agit là d'une question d'appréciation qui relève de la compétence de la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (COCO). En revanche, la Commission a constaté que des incertitudes demeurent quant au déroulement de la procédure. Elle exige que les mesures annoncées par le chef du département soient mises en œuvre et soumet au DFAE des propositions touchant la future structure de l'organisation: en résumé, elle préconise la création de la fonction (à temps partiel) de «délégué pour les expositions universelles» et souhaite que, dans les cas où la Suisse fait ériger sa propre construction, on applique la procédure de planification des projets de construction. La phase d'exécution doit relever de la compétence de l'Office des constructions fédérales. Pour des raisons politiques, la Commission du Conseil des Etats est opposée à ce que l'affaire soit confiée à un organisme privé avant que le choix du projet soit arrêté.

Dans sa réponse, le DFAE relève que les discussions sur la future structure dans le domaine des «expositions universelles» seront poursuivies avec le nouveau président de la COCO, à savoir, M. K. Jacobi, ancien secrétaire d'Etat. Ces discussions s'alignent sur les recommandations de la Commission de gestion. Dans le cadre des demandes de postes du DFAE pour 1993, une unité a été prévue pour l'accomplissement de ces tâches en dehors du secrétariat général.

La commission contrôle dans le cadre de l'examen du rapport de gestion 1992, dans quelle mesure et sous quelle forme ces recommandations ont été mises en œuvre.

4. *Association des Suisses spoliés d'Algérie ou d'outre-mer contre le Conseil fédéral* (Conseil des Etats)

Lors de la session d'automne 1991, le Conseil national a transmis, par 28 voix contre 27, une motion du conseiller national Houmard datée du 21 mars 1990 et chargeant le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un arrêté fédéral «prévoyant l'ouverture d'un crédit d'engagement destiné à permettre à la Confédération d'indemniser les ressortissants suisses anciennement en Algérie privés de leurs biens par des nationalisations et mesures analogues suite au processus d'indépendance de ce pays».

Sur proposition de M. Petitpierre, député au Conseil des Etats, la Chambre haute a décidé, le 10 mars 1992, de suspendre sa décision jusqu'à ce que le dossier soit à nouveau traité par la Commission de politique extérieure ou la commission de gestion auprès de laquelle l'Association des Suisses spoliés d'Algérie ou d'outre-mer a déposé une requête.

La Commission de gestion du Conseil des Etats est arrivée à la conclusion suivante lors du traitement de la requête:

Dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, les commissions de gestion doivent notamment examiner la gestion des affaires par le Conseil fédéral. A cet

égard, la discussion ne porte pas sur la question de savoir si les Suisses spoliés en Algérie à la suite des nationalisations doivent être indemnisés par la Confédération, comme le demande la motion Houmard. Il s'agit là d'une décision purement politique, qui ne relève pas de la compétence des commissions de gestion. Il incombe donc à la commission d'examiner si le Conseil fédéral a entrepris les démarches nécessaires pour parvenir à une solution satisfaisante, par le biais de négociations. Dans son avis, le Conseil fédéral précise que tous les efforts déployés à ce jour pour réparer les dommages dus aux nationalisations sont restés vains.

Le Conseil fédéral a conclu qu'il n'était pas justifié pour le moment d'engager de nouvelles négociations. Il ne réétudiera pas la question tant que les circonstances ne justifieront pas l'ouverture de nouvelles négociations.

La Commission de gestion du Conseil des Etats est satisfaite de la réponse du Conseil fédéral dans la mesure où elle considère que les démarches entreprises étaient adéquates.

5. Th. I., Finstersee, contre le Tribunal fédéral

Après que la IIe Cour civile du Tribunal fédéral a prononcé trois arrêts d'irrecevabilité d'une teneur pratiquement identique sur des demandes de révision fondées sur les mêmes faits et qu'elle a mis à la charge de la requérante un émolument de justice de 300 francs dans chaque cas, cette dernière s'est adressée à la Commission de gestion du Conseil national. La section compétente s'est ensuite adressée au Tribunal fédéral en lui demandant si la perception de trois émoluments de justice est conforme à sa pratique courante.

Le président du Tribunal fédéral répond par l'affirmative en indiquant que la procédure dépend essentiellement de la question de savoir si un dossier suffit pour le traitement de la requête ou s'il est nécessaire de tous les consulter. Il signale en outre que la révision partielle de la loi fédérale d'organisation judiciaire fixe une fourchette plus large pour les émoluments de justice et en relève la limite supérieure. Il ajoute en outre qu'à l'intérieur de cette marge, c'est au tribunal de déterminer le montant de l'émolument; à cet égard, ce dernier peut aussi prendre en compte les chances d'aboutir du recours.

La Commission conclut que les émoluments perçus en l'occurrence sont certes fondés sur une base légale, mais déplore l'absence de directives internes sur la perception des émoluments telles que les connaissent les tribunaux cantonaux. Le tribunal est par conséquent invité à combler ces lacunes.

6. C. S. D., Schaffhouse, contre le Conseil fédéral (Conseil national)

Le requérant se plaint de ce que, contrairement aux affirmations du chef du département au Conseil national, le DFAE n'ait pas été en mesure de créer les conditions juridiques et administratives nécessaires pour que les Suisses de l'étranger puissent participer aux élections du Conseil national de l'automne 1991.

Dans son avis, le département répond à cette critique en expliquant par le menu les raisons du retard incriminé (respect du délai de référendum, organisation d'une consultation concernant l'ordonnance d'exécution, date de l'entrée en vigueur de la loi révisée, etc.).

Il reconnaît que le temps nécessaire pour les travaux d'adaptation au sein de la Confédération, des cantons et des communes (notamment pour la reprogrammation du système informatique IMMAPRO qui est installé dans les représentations suisses à l'étranger et pour la modification requise des droits cantonaux) a été sous-estimé.

La Commission du Conseil national accepte les raisons avancées par le Conseil fédéral pour justifier le retard dans l'institution du droit de vote par correspondance des Suisses de l'étranger et ne voit pas la nécessité de prendre d'autres mesures relevant du droit de surveillance.

7. *F. I., Jongny, contre le préposé spécial au traitement des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat* (Conseil national)

En rapport avec la consultation des documents établis contre le requérant, ce dernier accuse les autorités fédérales et celles du canton de Lucerne d'avoir eu un comportement incorrect, qui a eu des conséquences ruineuses pour lui.

Il faut signaler au requérant que, dans la mesure où sa requête est dirigée contre des instances cantonales, l'entrée en matière n'est pas possible, faute de légitimation; par ailleurs, pour ce qui est de la consultation des fiches, il existe une procédure bien établie, qui permet de recourir auprès du préposé spécial, puis auprès du Conseil fédéral, de sorte que, là non plus, la Commission de gestion n'est pas compétente. En ce qui concerne la plainte pénale déposée contre le préposé spécial, c'est le Ministère public de la Confédération qui est compétent pour la traiter.

35891

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 1992 du 6 avril 1993

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1993
Band Volume Volume	2
Heft Cahier Numero	22
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	93.033
Datum Date Data	08.06.1993
Seite Page Pagina	298-337
Ref. No	10 107 372

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.