97.032

Rapport des Commissions de gestion sur leurs activités en 1996/97

des 6 et 16 mai 1997

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Les Commissions de gestion vous présentent le rapport de leurs activités en 1996 et au cours du premier trimestre de 1997.

Elles vous proposent de prendre acte de ce rapport.

6 et 16 mai 1997

Au nom des Commissions de gestion:

Les présidents,
Bernhard Seiler, conseiller aux Etats
Peter Tschopp, conseiller national

Rapport

I Mandat et organisation des Commissions de gestion

1

Les droits et les devoirs des Commissions de gestion (CdG) et de la délégation sont fixés par la loi sur les rapports entre les conseils (LREC, article 47ter et suivants; RS *171.11*).

Les «lignes directrices pour les Commissions de gestion des 7 et 21 novembre 1995» constituent un document fondamental pour les Commissions de gestion: elles visent à accroître l'efficacité du contrôle parlementaire, à favoriser la constance dans les travaux des CdG, ainsi qu'à expliquer la méthode de travail des CdG à l'administration, au Parlement et au public.

2

La structure des Commissions de gestion est la suivante:

CdG du Conseil national		**CdG du Conseil des Etats**
Président:	Tschopp Peter	Seiler Bernhard
Vice-président:	Tschäppät Alexander	Bieri Peter
Sections verticales		
Section Autorités (DFAE, DFJP, DMF)		
Président:	Tschäppät	Aeby
Membres:	Langenberger, Pelli, Aguet, Wittenwiler, Lauper, Schmied W., Fankhauser, Stamm L.	Frick, Iten, Rhyner, Danioth, Wicki
Section Economie (DFF, DFEP)		
Présidente:	Gadient	Saudan
Membres:	Weigelt, Lötscher, Imhof, Banga, Pini, Baumann S.	Leumann, Büttiker, Seiler B.
Section Prestations (DFI, DFTCE)		
Président:	Dünki	Bieri
Membres:	Binder, Hasler E., Scheurer, Filliez, Béguelin, Carobbio, Meier H., Tschopp	Schallberger, Uhlmann
Sections horizontales		
Section Direction (tous les départements plus la Chancellerie fédérale)		
Président(e):	Langenberger	Schallberger
Membres:	Tschäppät, Weigelt, Lötscher, Imhof, Gadient, Binder, Hasler E.	Frick, Aeby, Leumann

Section Ressources (tous les départements)

Président:	Lauper	Uhlmann
Membres:	Pelli, Aguet, Wittenwiler, Banga, Dünki, Scheurer, Filliez	Iten, Büttiker

Section Efficacité

Président(e):	Fankhauser	Rhyner
Membres:	Schmied W., Stamm, Pini, Baumann S., Béguelin	Saudan, Bieri

Délégation

Président:	Werner Carobbio,	Vice-président: Bernhard Seiler
Membres:	Meier H., Tschopp	Danioth, Wicki

Groupe de coordination

Président:	1996 Peter Tschopp	1997 Bernhard Seiler
Membres:	Lauper, Gadient, Tschäppät	Aeby, Bieri, Rhyner

Conférence des présidents des CdG, des Commissions des finances (CdF) et de la délégation des finances

La présidence est assumée en alternance par les CdG et les CdF.

II Généralités

1 Rapport avec les autorités et les services

11

Dans les lignes directrices des 7 et 21 novembre 1995, les Commissions de gestion ont consigné un objectif important de leurs activités: elles doivent «engager avec le Conseil fédéral et l'administration un processus d'apprentissage réciproque».

Les commissions peuvent certifier qu'à quelques exceptions près les rapports entre les autorités de contrôle d'une part et le gouvernement d'administration d'autre part ont été empreints d'un respect mutuel. Elles tiennent tout particulièrement à mentionner ici les contacts avec le gouvernement, qui, dans le cadre des inspections, ont permis d'arriver à des solutions concrètes dans lesquelles tous les intervenants trouvaient leur compte. L'objectif d'une inspection est en effet de tirer des erreurs du passé des enseignements pour les activités futures du gouvernement et de l'administration.

Dans ce contexte, l'administration peut surtout être critiquée lorsque, pour certaines tâches faisant intervenir plusieurs départements, elle manque de co-

hérence ou peine à tirer parti des synergies qui se créent. Les critiques concrètes se trouvent dans les rapports d'inspection des CdG des deux Conseils.

12

Au cours de l'année écoulée, les commissions ont multiplié leurs visites aux services (chap. VII). Ces visites se font toujours au siège du service, en accord avec la direction de l'office ou du service concerné. Elles permettent aux sections de recueillir des informations supplémentaires sur les tâches et les problèmes spécifiques des offices. Elles donnent aussi souvent la possibilité de se faire une idée de l'atmosphère et des conditions de travail qui règnent dans l'administration. Dans la pratique, il est déjà arrivé qu'une visite débouche sur une inspection d'un des domaines du ressort de l'office ou du service en question.

13

Les commissions constatent qu'en dépit des moyens toujours plus limités dont elle dispose, l'administration est à la hauteur des tâches toujours plus complexes qu'elle doit assumer et qu'elle les accomplit de manière satisfaisante.

2 Les défis que doivent relever le Parlement et ses organes de contrôle

21

Les affaires de corruption à l'étranger et de plus en plus aussi en Suisse ont incité le Parlement et l'administration à se demander quelles mesures efficaces pourraient être prises pour lutter contre la corruption dans l'administration fédérale. A cet effet, la CdG du Conseil national avait, durant l'exercice 1995, demandé au Conseil fédéral des renseignements sur les mesures adoptées par les départements contre la corruption active et passive des fonctionnaires qui s'occupent de l'acquisition de biens et de services.

Les départements ont fourni des réponses aussi différentes les unes que les autres. Les uns ont qualifié le danger de latent, mais qu'il ne constituait toutefois pas un problème majeur; les autres ont proposé une liste de mesures visant à lutter contre la corruption, à savoir une définition claire des responsabilités, l'introduction de la double signature, la consultation de plusieurs instances dans les processus de décision lorsqu'il s'agit de se procurer des armes et d'autres biens, la mise en place de contrôles systématiques, etc.

La lutte contre la corruption dans le secteur public reste aux yeux des Commissions de gestion un problème important. Deux sections se sont penchées sur la question de l'acception de cadeaux, de l'attribution de privilèges, des méthodes de promotion pratiquées dans certains secteurs de l'Administration fédérale. Elles publieront leur rapport dans le courant de la deuxième moitié de 1997.

22

Lorsque certains événements sont survenus au sein de l'Administration et qu'il a fallu les analyser, des commissions d'enquête parlementaires ont été instituées aussi bien au niveau cantonal que fédéral. Cette démarche répond aux exigences d'un Parlement apte à procéder à des contrôles efficaces et coordonnés.

La «Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ainsi que le rôle du Département fédéral des finances en relation avec la CFP» a proposé dans son rapport final plusieurs solutions et recommandations. Elle entend renforcer notamment la haute surveillance du Parlement par le biais de projets de lois proposés sous la forme d'initiatives parlementaires.

23

Deux motions déposées au Conseil national visent à «renforcer la coordination entre Commissions des finances et Commissions de gestion» (96.3151) et à «renforcer la coordination entre le Contrôle fédéral des finances et le Contrôle administratif du Conseil fédéral et à rendre indépendant le Contrôle fédéral des finances» (96.3152).

Au début de 1997, les présidents des Commissions des finances et des Commissions de gestion ainsi que celui de la Délégation des finances ont décidé de renforcer leur collaboration. Ils ont convenu de se rencontrer régulièrement. Ces réunions doivent notamment servir à coordonner l'activité de contrôle et à l'organiser de façon à ce qu'elle soit efficace, sans pour autant limiter les différentes commissions dans leurs acitivités.

24

La Nouvelle Gestion publique (NGP) incite également le Parlement à examiner le rôle et la fonction de ses organes de contrôle et, si besoin est, à les redéfinir. Une motion intitulée «Assemblée fédérale et réforme de l'administration fédérale. Institution d'une commission spéciale» (96.3602) a été déposée à cet effet.

III Le mandat de contrôle dans la nouvelle constitution fédérale

Les Commissions de gestion des Chambres fédérales donnent ci-après leur avis sur les dispositions du projet de la révision de la constitution fédérale, pour les domaines où leurs compétences sont concernées et le transmettent aux Commissions de la révision constitutionelle du Conseil national et du Conseil des Etats.

1 La haute surveillance aujourd'hui

11 Mandat octroyé par le droit constitutionnel en vigueur

La constitution actuellement en vigueur ne s'étend pas beaucoup sur l'exercice de la haute surveillance parlementaire. Cette fonction englobe l'examen et l'évaluation par le Parlement des fonctions de l'Etat. C'est notamment par elle que l'Assemblée fédérale exerce «l'autorité suprême de la Confédération», au sens de l'article 71 de la constitution fédérale. Mais les textes constitutionnels ne précisent pas quelles compétences (par exemple compétence de décision, d'information, etc.) le Parlement peut revendiquer pour exercer son contrôle. Il est laissé au législateur le soin de définir les modalités du mandat de contrôle et les instruments à l'aide desquels ce mandat doit être exercé.

12 Problèmes actuels

L'activité législative et la haute surveillance sont les deux principales tâches du Parlement. Si l'Assemblée fédérale dispose, pour ses activités législatives, d'un arsenal de moyens très développés et dont elle fait largement usage, il n'en va pas de même pour l'exercice de la haute surveillance, domaine où ses possibilités d'actions sont moins nombreuses. Ces derniers temps, certains cas concrets ont permis de prendre conscience des défauts qui entachent la procédure en matière de haute surveillance, et un débat public s'est amorcé sur les possibilités d'améliorer cette procédure. Il est vrai qu'à l'heure actuelle plusieurs facteurs rendent nécessaire une adaptation de la fonction de contrôle exercée par le Parlement. Citons notamment: l'évolution du rôle de l'Etat qui ne se contente plus d'être le gardien de l'ordre mais devient un véritable prestataire de services, la complexité croissante des tâches de contrôle, la prépondérance du gouvernement et de l'administration, ou encore de nouvelles tendances comme l'introduction de la Nouvelle gestion publique (NGP).

De son côté, la Commission d'enquête parlementaire sur les problèmes d'organisation et de conduite de la Caisse fédérale de pensions (CEP CFP) a également signalé certains problèmes liés à la haute surveillance (coordination, contrôles toujours subséquents, structure hiérarchique des contrôles). Ses propositions ont reçu un accueil positif au Parlement, et la tendance est aujourd'hui au renforcement de la fonction de contrôle exercée par ce dernier. Des voix demandent à nouveau la création d'une institution fonctionnant sur le modèle de la cour des comptes que connaissent certains pays; cette demande va aussi dans le sens d'une professionnalisation du système de haute surveillance, une évolution somme toute souhaitable. Les motions 96.3151/52 (Raggenbass) ont par ailleurs pour objectif d'améliorer la coordination entre les Commissions de gestion et celles des finances, contribuant ainsi à accroître l'efficacité et la qualité de la haute surveillance exercée par le Parlement.

Il convient encore ici d'évoquer le problème de la complémentarité avec les organes de contrôle dépendant du gouvernement et de l'administration. Le contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF) a récemment confirmé que le système de contrôle de la Confédération conduit parfois à des double emplois.

Selon le CCF, la coordination des organes de contrôle au niveau fédéral demande pour le moment une approche pragmatique. Il ajoute que le manque de coordination entre les différents organes existants devrait inciter le Conseil fédéral à examiner l'opportunité d'une refonte complète de l'ensemble du système de contrôle de la Confédération. Les Commissions de gestion sont d'avis qu'une telle réflexion ne saurait être différée plus longtemps et que le Parlement devrait éventuellement intervenir lui-même.

2 La haute surveillance dans la nouvelle constitution fédérale

21 Avis des Commissions de gestion concernant la proposition du Conseil fédéral

Le projet de constitution du 20 novembre 1996 mentionne la haute surveillance à l'article 159, dans le chapitre consacré aux compétences de l'Assemblée fédérale. Cet article indique avec plus de précision que ne le fait la constitution actuelle les organes assujettis à la haute surveillance du Parlement. Ce contrôle continue de s'exercer avant tout sur le Conseil fédéral, qui figure par conséquent en tête de liste. Le texte de l'article 159 mentionne ensuite l'administration fédérale, comme s'il s'agissait d'un organe de l'Etat à part entière. Pour éviter les malentendus, il conviendrait ici de traiter le Conseil fédéral et l'administration comme une seule entité (en les reliant par la conjonction «et»). L'article 159 pose aussi que la haute surveillance s'exerce sur tous les organes ou personnes agissant pour la Confédération, ce qui signifie que le champ d'application de la haute surveillance du Parlement recouvre exactement celui de la surveillance du Conseil fédéral. Cette compétence n'est pas limitée par l'autonomie de certaines instances, bien qu'un devoir de réserve s'impose naturellement.

Les Commissions de gestion ne peuvent cependant suivre le Conseil fédéral lorsqu'il déclare que la haute surveillance devrait en règle générale se limiter à des contrôles subséquents, des contrôles concomitants minant l'ordre constitutionnel fondé sur la séparation des pouvoirs. Ce point de vue se fonde en effet sur une conception toute théorique de la séparation des pouvoirs qui ne trouve plus son expression dans la pratique, cela ne serait d'ailleurs pas souhaitable compte tenu du fait que la démocratie suisse repose avant tout sur la concordance. C'est précisément parce que la haute surveillance constitue un élément essentiel de la séparation des pouvoirs qu'elle ne saurait se limiter à des contrôles subséquents. La position que la constitution accorde au Parlement par rapport au Conseil fédéral et à l'administration s'en trouverait considérablement affaiblie, et cela serait contraire à la conception d'un Etat de droit démocratique. Le Conseil fédéral pourrait de la sorte, en différant délibérément certaines décisions, laisser des affaires en suspens et les soustraire au contrôle du Parlement. On voit par ailleurs mal en quoi des contrôles concomitants seraient incompatibles avec une délimitation claire des responsabilités. Les décisions du Parlement dans les domaines de compétences du gouvernement n'ont qu'une valeur de directive et la haute surveillance ne peut être un moyen d'agir en lieu et place des organes qui font l'objet de cette surveillance. Il n'y a donc pas lieu de craindre que les compétences décisionnelles du Conseil fédéral soient menacées par l'exercice de la haute surveillance. Il semble au contraire que dans la perspective où le

Parlement et le gouvernement devraient apprendre l'un de l'autre, il serait judicieux de faire en sorte que l'Assemblée fédérale puisse s'informer des affaires courantes du Conseil fédéral et faire des suggestions les concernant. A ce sujet nous renvoyons à l'initiative parlementaire de la CEP-CFP (Iv. pa. 96.453 resp. 96.448).

1re conclusion:

La haute surveillance exercée par le Parlement ne se limite pas à des contrôles subséquents. Contrairement à l'avis du Conseil fédéral, elle implique aussi un suivi régulier et des contrôles concomitants.

22 Avis des Commissions de gestion concernant la proposition des Commissions des institutions politiques

Suite au message du Conseil fédéral relatif à la réforme de la constitution, les Commissions des institutions politiques ont présenté aux Chambres fédérales, le 6 mars 1997, un rapport complémentaire contenant des propositions de modifications concernant la mise à jour du droit parlementaire et des rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Les propositions du rapport complémentaire dont il va être question ici sont celles qui touchent aux méthodes de travail et aux compétences des Commissions de gestion.

221 Organisation et procédure de l'Assemblée fédérale

L'article 144 du projet de constitution du Conseil fédéral prévoit que les Chambres peuvent instituer des commissions communes. Les Commissions des institutions politiques proposent qu'il soit aussi possible de déléguer certaines compétences décisionnelles aux commissions, à l'exclusion toutefois des compétences législatives.

Concernant cette proposition, certaines réserves doivent être formulées ici. Pour diverses raisons, les activités des Commissions de gestion n'ont pas un grand écho dans le public. Le débat dans les conseils sur le travail accompli par les commissions et sur les conclusions auxquelles elles sont arrivées est souvent à l'origine du premier grand débat public sur les problèmes soulevés par la haute surveillance. D'autre part, les conclusions des Commissions de gestion se rapportent souvent à des affaires déjà terminées. Si les commissions étaient habilitées à traiter certains objets de bout en bout, les activités de l'organe de contrôle seraient encore plus détachées du public. Une des principales tâches des Commissions de gestion reste de promouvoir la transparence de ses propres activités comme de celles de l'administration.

S'agissant de la haute surveillance, des synergies existent d'ores et déjà, les deux conseils collaborant étroitement à l'échelon des commissions. A l'avenir, le Parlement devrait exercer sa surveillance par le truchement de commissions communes aux deux Chambres. Une procédure menée en parallèle par les

commissions correspondantes des deux Chambres n'est en effet pas toujours indiquée en matière de contrôle et peut même avoir pour conséquence de restreindre les effets de la haute surveillance. Les Commissions de gestion ont fait de bonnes expériences dans ce domaine avec leur délégation permanente, ainsi qu'avec des groupes de travail composés de membres des deux commissions.

2e conclusion:

La surveillance doit être exercée par des commissions conjointes des deux Conseils, ce que permet l'article 144 du projet de constitution du Conseil fédéral.

La possibilité de déléguer certaines compétences décisionnelles aux commissions, comme le propose les Commissions des institutions politiques, équivaudrait, de l'avis des Commissions de gestion, à affaiblir la légitimité de la surveillance du Parlement.

222 Fréquence des rapports de gestion

Selon les explications avancées par les Commissions des institutions politiques au sujet de l'article 175 du projet de constitution, le législateur devrait désormais pouvoir déterminer lui-même la fréquence des rapports de gestion, au gré de ses besoins. La tendance actuelle semble être à un rapport biennal du Conseil fédéral au Parlement.

Le compte rendu annuel est de par sa nature même orienté vers le passé. Or, on constate aujourd'hui déjà que la présentation du rapport de gestion du Conseil fédéral donne lieu à un débat sur des questions actuelles, qui ont une résonance politique. Le débat au sein des Chambres et le dialogue avec le Conseil fédéral s'éloignent donc automatiquement du rapport établi par ce dernier. Ainsi, aujourd'hui déjà, la fonction de planification du rapport prend le pas sur sa fonction de contrôle de la gestion du Conseil fédéral. Un rythme biennal ne ferait qu'encourager un débat sur les questions d'actualité, au détriment de l'intérêt porté au compte rendu de la gestion même du Conseil fédéral.

3e conclusion:

Malgré les réserves exprimées ici, il est bon que le législateur puisse déterminer la fréquence des rapports de gestion, au gré de ses besoins. Les Commissions de gestion constatent néanmoins que leur activité se déplace de plus en plus de l'examen du rapport de gestion à l'exécution d'inspections approfondies.

223 Les outils destinés à la haute surveillance dans la nouvelle constitution fédérale

Les Commissions des institutions politiques proposent de compléter le texte de l'article 159 proposé par le Conseil fédéral par deux alinéas qui se rapportent d'une part aux instruments nécessaires à l'exercice de la haute surveillance, que la loi doit définir, et d'autre part à l'évaluation, qui doit, elle, être explicitement mentionnée dans la constitution. Par la mention expresse de cet outil dans la constitution, les commissions des institutions politiques veulent offrir la garantie que des évaluations seront effectivement entreprises à l'avenir. Enfin, les Commissions des institutions politiques veulent inscrire l'instrument «mandat» dans la constitution.

223.1 Avis des Commissions de gestion concernant l'inscription des droits à l'information dans la nouvelle constitution fédérale

Les Commissions de gestion ont discuté de l'inscription des droits à l'information dans la nouvelle constitution avec Madame Regina Kiener, Séminaire de droit public de l'Université de Berne. Elles sont parvenues aux conclusions suivantes:

Droit à l'information parlementaire: une évidence au plan constitutionnel

L'Assemblée fédérale ne peut remplir les tâches qui lui sont assignées dans la constitution que lorsqu'elle dispose de moyens adéquats et qu'elle peut prendre les dispositions nécessaires. La compétence de la haute surveillance est indissociable du droit à l'information des Chambres fédérales et de leurs commissions de contrôle. En effet, celles-ci ont besoin de toutes les informations nécessaires, préalable indispensable à l'exécution de leurs mandats. Même si le droit à l'information n'apparaît pas dans la constitution actuelle, il en fait implicitement déjà partie. Dans le cadre d'une réalisation de certaines adaptations et modifications de la constitution, une réglementation définissant et régissant le droit à l'information est donc indiquée.

Inscription des droits à l'information dans la nouvelle constitution fédérale

Outre la définition des organes de l'Etat et de leur rôle, la constitution en tant que base légale de toute collectivité comprend également les rapports entre ces organes. Les principes régissant une information réciproque sont partie intégrante de ces rapports. Déjà, la constitution actuelle régit l'information dans certains domaines (notamment, à l'art. 102, ch. 16: Rapport du Conseil fédéral et à l'article 101: Participation du Conseil fédéral aux délibérations parlementaires).

L'inscription du droit à l'information parlementaire dans la nouvelle constitution fédérale apparaît donc judicieuse à tous les égards. Toutefois, la question de savoir comment et par quelles dispositions on doit consigner ces droits, demeure encore ouverte.

Inscription des droits à l'information des commissions parlementaires en général

Dans l'hypothèse où le droit à l'information – comme les Commissions des institutions politiques le proposent – ne serait mentionné qu'avec les fonctions de

haute surveillance, cette disposition pourrait aboutir à des malentendus laissant supposer que les autres commissions parlementaires, chargées de fonctions parlementaires (p. ex. de la législation ou de la politique extérieure) n'auraient pas droit à l'information. En vue d'éviter tout malentendu, les Commissions de gestion proposent d'inscrire le droit à l'information dans les dispositions concernant les commissions parlementaires (cf. art. 144 du projet de la constitution). La constitution du canton de Berne contient à cet effet une réglementation similaire (cf. art. 81 3e al.).

Réglementation spécifique sur les droits à l'information des commissions de contrôle

Les commissions de contrôle requièrent, en fonction de leur mandat, des informations autres que celles d'une commission chargée de l'examen préliminaire d'un projet de loi. Selon la nature du mandat de contrôle, les commissions ne peuvent pas se baser sur les informations mises à disposition par l'Administration. A ce propos, il convient de rappeler la réticence du Conseil fédéral à produire les documents qu'on lui demande. En effet, d'après la réglementation actuelle, les Commissions de gestion ne peuvent consulter des documents que si le Conseil fédéral les y autorise (cf. art. 47quater de la loi sur les rapports entre les conseils). A la page 38 de leur rapport complémentaire sur la réforme constitutionnelle, les Commissions des institutions politiques constatent avec raison qu'«une conception moderne de la séparation des pouvoirs s'accommode mal du fait que le Conseil fédéral délimite un domaine relativement vaste de l'activité de l'administration auquel le Parlement, par principe, ne doit pas avoir accès». La raison pour laquelle le Conseil fédéral veut avoir «le dernier mot» concernant la consultation des documents qui sont soumis au secret de fonction demeure incompréhensible. A l'avenir, l'autorisation de publier des documents ne devra plus être déniée aux commissions de contrôle en raison du secret de fonction.

Afin que le Parlement puisse exercer sa fonction de haute surveillance de façon appropriée, il conviendra d'édicter dans la nouvelle constitution fédérale une disposition spéciale visant à étendre le droit à l'information aux commissions de contrôle. Le texte de la constitution devra préciser que d'éventuelles obligations de garder le secret ne pourront plus être avancées comme argument aux commissions de contrôle. La décision finale de ce qui tombe sous le secret de fonction ou sous d'autres formes de secret incombera aux commissions de contrôle et non au Conseil fédéral. Au niveau de la loi, il reste donc une certaine liberté pour édicter une réglementation détaillée tenant compte de l'information fournie par d'autres supports et des tâches relevant du domaine des compétences de l'Etat. Il serait par exemple pensable d'édicter une réglementation semblable à celle qui a été adoptée par le canton de Berne (cf. art. 41 de la loi sur le Grand Conseil).

4e conclusion:

L'inscription des droits à l'information de l'Assemblée fédérale ou de leurs commissions parlementaires dans la nouvelle constitution fédérale est judicieuse. Outre la mention générale du droit à l'information des commissions parlementaires, il convient d'édicter une norme spécifique aux commissions de contrôle (cf. formulation proposée par les Commissions de gestion, page 15).

223.2 Avis des Commissions de gestion concernant l'assise constitutionnelle de l'évaluation

Selon les Commissions des institutions politiques, la constitution doit donner à l'Assemblée fédérale la mission de veiller à ce que les mesures de la Confédération fassent l'objet d'une évaluation indépendante. L'évaluation doit prendre la forme d'une compétence exclusive de l'Assemblée fédérale: c'est elle qui décide à qui il incombe de procéder à des évaluations. La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats désire instaurer un contrôle des mesures de la Confédération qui soit effectué de manière indépendante. Elle ne précise toutefois pas comment cette indépendance peut être garantie (développement des organes existants, création d'une cour des comptes, etc.). La Commission des institutions politiques du Conseil national renonce quant à elle à parler d'indépendance, afin d'éviter la mise en place d'une nouvelle institution qui serait totalement indépendante du Parlement.

Il faut en principe saluer la volonté de mieux faire connaître la technique de l'évaluation et d'encourager le recours à celle-ci. L'évaluation de l'efficacité des mesures prises par l'Etat revêt une importance croissante et constitue également un des principaux critères des activités de haute surveillance (cf. art 47^{sexies} de la loi sur les rapports entre les conseils). Les Commissions de gestion peuvent justifier d'une longue expérience en la matière. Ce sont elles qui, en 1992 déjà, avaient chargé le Conseil fédéral, par le biais d'une motion (92.037), d'accorder une attention particulière à l'évaluation de l'efficacité des activités de l'Etat. La Commission de gestion du Conseil national examine en ce moment la question de savoir quelle place les évaluations occupent dans l'administration fédérale, et quel usage politique il pourrait en être fait. Selon une étude dont elle avait chargé l'Office fédéral de la justice, les différents départements, offices et services font des usages très différents de la possibilité qu'ils ont de recourir à des évaluations. D'une façon générale, on constate cependant que la technique de l'évaluation gagne du terrain au niveau de la Confédération. Signalons en passant que les Commissions de gestion disposent de deux sections qui se consacrent entièrement à des questions d'évaluation de l'efficacité. Enfin, les Commissions de gestion disposent du soutien de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration pour procéder à des évaluations. Toutefois, en raison de peu de ressources, l'efficacité n'a pu faire à ce jour que l'objet de contrôles ponctuels.

Concernant les évaluations, le rapport des Commissions des institutions politiques évoque principalement l'aspect de l'efficacité, mais la question reste ouverte de

savoir quel contenu ces évaluations peuvent avoir ou quel aspect de la haute surveillance elles peuvent couvrir. Si l'évaluation devait figurer dans la constitution, il serait souhaitable de définir clairement ce que recouvre ce terme.

Cependant, au vu de leurs expériences en matière d'évaluations, les Commissions de gestion se demandent si le texte constitutionnel proposé permet effectivement d'atteindre l'objectif poursuivi, qui est d'encourager le recours à la technique de l'évaluation. Les réflexions qui suivent parlent pour le rejet de cette proposition:

La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats veut obliger le Parlement à veiller à ce que les mesures de la Confédération fassent l'objet d'une évaluation *indépendante*. L'évaluation est donc comprise comme un outil, et non pas comme une institution. Toutefois, la question de l'indépendance est intimement liée à celle du choix de l'organe qui a la responsabilité de faire effectuer ces évaluations: cet aspect des choses semble avoir été oublié. C'est une cour des comptes qui serait apparemment le plus à même de garantir cette indépendance. Les propositions concrètes relatives à la mise sur pied d'une telle institution et à son intégration dans le système suisse n'ont pourtant pas eu de succès à ce jour (aucune suite n'a été donnée à l'initiative parlementaire du groupe socialiste du 5 déc. 1990). De plus, en examinant les différents Etats qui connaissent cette institution, on s'aperçoit que l'organisation et le degré d'indépendance de la cour des comptes varient fortement d'un pays à l'autre. Quoiqu'il en soit, si une cour des comptes (quatrième pouvoir) devait voir le jour, une modification de la constitution serait inévitable, car cette institution ne peut être considérée comme un simple organe d'évaluation (l'évaluation n'est que l'un des outils dont dispose une cour des comptes). En bref, concernant la question de l'indépendance des évaluations, la proposition de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats reste vague.

L'évaluation est certes importante, mais elle n'est qu'un seul des nombreux outils dont on dispose pour déterminer l'efficacité des mesures de l'Etat. Il s'agit dans chaque cas de se demander si l'évaluation est le moyen adéquat pour atteindre le but recherché, ou si d'autres instruments ne seraient pas plus adaptés. De plus, la haute surveillance doit également tenir compte d'autres critères (légalité, conformité aux objectifs poursuivis, application, organisation, etc.) qui ne peuvent pas forcément être vérifiés au moyen d'une évaluation.

Les évaluations *ne peuvent être une compétence exclusive de l'Assemblée fédérale.* La mise en place d'un processus d'apprentissage suppose que le gouvernement et l'administration disposent de tous les moyens nécessaires pour analyser les effets de leurs activités ou, à défaut, pour comprendre pourquoi ils n'ont pas agi. L'évaluation doit être du ressort des organes qui prennent les mesures soumises à cette évaluation. L'Assemblée fédérale ne peut être responsable de l'efficacité de toutes les mesures prises par les différents organes de l'Etat. Elle ne doit certainement pas devenir le garant de l'indépendance des évaluations.

Ce n'est d'ailleurs que récemment que l'instrument de l'évaluation a commencé à être utilisé en Suisse et les expériences accumulées sont encore relativement restreintes. Il est donc trop tôt pour l'intégrer dans un document tel que la constitution, qui est destiné à durer.

Enfin l'article constitutionnel proposé ne fait pas cas des problèmes actuels dans le domaine de l'évaluation. L'étude de l'Office fédéral de la justice citée plus haut a montré qu'une certaine culture de l'évaluation se met en place au niveau fédéral. En raison du nombre croissant d'évaluations qui sont entreprises, le souci de la qualité de celles-ci devient toujours plus important. A notre avis, une action législative devrait viser non pas la quantité d'évaluations effectuées, mais leur qualité; actuellement il y a un manque d'évaluations touchant plusieurs départements (études transversales) et d'évaluations prospectives (analyses des effets futurs).

Il faut aussi encourager les commissions législatives à garder à l'esprit l'existence de la technique de l'évaluation. Il s'agit pour ces commissions de concevoir les lois à la lumière de cette technique et d'adopter des dispositions qui permettront ultérieurement d'évaluer leur efficacité et de contrôler leur application (détermination d'indicateurs de performances). Le Parlement doit en effet assumer une plus grande responsabilité à l'égard de l'efficacité des mesures qu'il prend par voie législative. Il peut pour ce faire s'appuyer sur des évaluations. On peut penser aussi à l'élaboration de clauses d'évaluation, à la rédaction de rapports, à l'élaboration de «Sunset Legislation», à la mise sur pied d'un système de «controlling/monitoring» dans le cadre des travaux législatifs préparatoires, etc.

Signalons encore que d'un point de vue systématique, l'alinéa sur l'évaluation ne devrait pas être intégré aux dispositions traitant de la haute surveillance. Si les Commissions des institutions politiques estiment que l'évaluation dépasse le strict cadre de la fonction de haute surveillance et qu'il est justifié de la mentionner dans la constitution, il serait plus judicieux de la mentionner dans un article séparé, cela afin d'éviter des difficultés d'interprétation.

5e conclusion:

L'évaluation ne devrait pas être expressément mentionnée dans la constitution car de nombreuses incertitudes subsistent quant à son fonctionnement (définition, compétences, rôle de l'évaluation par rapport à d'autres instruments, développement d'une «culture» de l'évaluation, etc.).

223.3 Avis des Commissions de gestion concernant l'introduction de l'instrument «mandat»

La proposition des Commissions des institutions politiques relative à l'introduction du mandat dans la constitution doit être appuyée sans réserves. Le mandat permet en effet l'exercice de la haute surveillance dans les domaines relevant de la compétence du Conseil fédéral, sans porter atteinte à la liberté de décision de ce dernier.

3 Renforcement de la haute surveillance

Grâce à l'exercice de la haute surveillance, les Commissions de gestion ont une vue d'ensemble des activités de tous les départements. Ces derniers temps, plusieurs événements ont montré que, dans les faits, le Conseil fédéral n'est pas en

mesure d'exercer un tel contrôle, et ce pour différentes raisons (comme le fait que le principe de collégialité s'accommode mal des exigences qui découleraient d'un contrôle réciproque). Dans ces domaines, la haute surveillance complète efficacement le contrôle direct.

Les Commissions de gestion considèrent donc qu'il est judicieux de renforcer la haute surveillance par la création d'instruments adéquats. La question de l'éventuelle création d'une cour des comptes ne peut cependant pas être discutée ici. Quoi qu'il en soit, la haute surveillance doit rester dans les mains du Parlement et ne doit pas être déléguée à d'autres organes.

6e conclusion:

Un renforcement de la haute surveillance dans certains domaines est certes souhaitable, mais il ne doit pas avoir pour conséquence de dépouiller le Parlement de ses attributions en la matière.

N39356

Propositions des Commissions de gestion destinées aux Commissions de la révision constitutionnelle des Chambres fédérales, du 12 mai 1997

Projet du Conseil fédéral du 20 novembre 1996	Propositions des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales du 6 mars 1997	Propositions des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 12 mai 1997
Art. 144 Commissions parlementaires	*Art. 144* ...	*Art. 144* ...
[1] Chaque Conseil institue des commissions en son sein.	[1] ...	[1] ...
[2] La loi peut prévoir des commissions conjointes.	[2] ...	[2] Les commissions ont le droit à toutes les informations nécessaires et adaptées à l'exécution de leur mandat. L'obligation de maintenir le secret ne constitue pas un motif qui peut être avancé aux commissions de contrôle.
	[3] La loi peut déléguer aux commissions certaines compétences, à l'exception de compétences législatives.	[3] La loi peut prévoir des commissions conjointes.

Projet du Conseil fédéral du 20 novembre 1996	Propositions des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales du 6 mars 1997	Propositions des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 12 mai 1997
Art. 159 Haute surveillance	*Art. 159* Haute surveillance et évaluation	*Art. 159* Haute surveillance
[1] L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral, l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes agissant pour la Confédération.	[1] ...	[1] L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'Administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes agissant pour la Confédération.
	[2] Les compétences dont l'Assemblée fédérale a besoin en matière d'information et d'enquête pour exercer sa haute surveillance sont fixées par la loi.	[2] La haute surveillance comprend un contrôle subséquent et concomitant.
	Proposition de la CIP du Conseil des Etats	
	[3] L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation indépendante.	[3] *Biffer*
	Proposition de la CIP du Conseil national	
	[3] Comme la CIP du Conseil des Etats, mais biffer «indépendante».	[3] *Biffer*

Projet du Conseil fédéral du 20 novembre 1996	Propositions des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales du 6 mars 1997	Propositions des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 12 mai 1997
Art. 161 Autres tâches et compétences	*Art. 161* ...	*Art. 161* ...
	g.[quater] Elle peut confier des mandats au Conseil fédéral; les mandats qui portent sur un domaine ressortissant du Conseil fédéral ont valeur de directives desquelles il ne peut être dérogé que dans des cas justifiés.	g.[quater] ...

IV Points centraux de l'activité des Commissions

1 Rapport de gestion

D'entente avec le Conseil fédéral, les commissions ont décidé d'une solution transitoire, à savoir de renoncer, pour l'année 1995, à la partie II du rapport de gestion. Le rapport du Conseil fédéral sur les points essentiels de la gestion de l'admnistration devra présenter une liste des objectifs annuels des départements et de la Chancellerie fédérale qui ont été atteints et ceux qui ne l'ont pas été (comparaison) ainsi que les réponses du Conseil fédéral aux questions des Commissions de gestion.

L'objectif de cette nouvelle procédure consiste à renforcer le compte-rendu et à se limiter à l'essentiel sur le plan politique. Les commissions ont ainsi à leur disposition un outil mieux adapté à la gestion, à condition toutefois que les départements formulent, au début de l'année, leurs objectifs annuels et qu'ils procèdent effectivement, à la fin de l'année, à une comparaison des situations initiale et actuelle. De plus, les objectifs annuels des départements doivent répondre à des critères standards. La commission estime que le «Rapport du Conseil fédéral sur les points essentiels de la gestion de l'administration» ne doit pas contenir de textes, notamment des textes de messages, qui ont déjà été transmis au Parlement.

2 Inspections

21 Inspections terminées

211 Surveillance téléphonique

Dans son rapport d'inspection du 9 novembre 1992 consacré à la surveillance téléphonique de la Confédération, la Commission de gestion du Conseil national est parvenue à la conclusion que la haute surveillance parlementaire exercée sur les écoutes téléphoniques devait être renforcée en complément des contrôles judiciaires actuels et d'une éventuelle surveillance interne de l'administration. La motion déposée à cet effet le 23 mai 1993 (93.3205 Surveillance téléphonique) a été transmise le 16 juin 1993.

A la recherche d'une solution visant à atteindre les objectifs de la motion de la Commission de gestion, le groupe de travail «Ecoute téléphonique» et le groupe d'étude du DFJP, ne sont pas parvenus à une solution commune.

Compte tenu des délibérations sur la loi fédérale visant au maintien de la sûreté intérieure (cf. art. 12*a* du projet de loi sur l'obtention d'information, par exemple par le biais d'écoutes téléphoniques à titre préventif, version du Conseil des Etats) et des discussions ayant eu lieu à ce sujet, le groupe de coordination des Commissions de gestion a décidé, dans le cadre de son programme annuel de 1996, de dissoudre le groupe de travail «Ecoutes téléphoniques» de la CdG du Conseil national.

212 Loi fédérale encourageant la construction et l'accession individuelle à la propriété de logements (LCAP)

Depuis quelques années, la Confédération encourage, par le biais de la LCAP, la construction d'appartements à des prix avantageux ainsi que l'accession individuelle à la propriété de logements.

L'Organe parlementaire de contrôle de l'Administration (OPCA) a procédé à une évaluation sur l'opportunité des moyens édictés par la LCAP et sur la conformité des résultats par rapport aux objectifs visés.

En date du 20 mai 1997, la CdG du Conseil national a approuvé le rapport final afférent à cette inspection. Il sert de document de travail à la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats lors des délibérations relatives à l'octroi d'autres crédits-cadres.

Dans son rapport, la commission est parvenue à la conclusion que l'introduction de la LCAP a permis d'atteindre dans l'ensemble les objectifs sociaux. Par ailleurs, elle relève que le bilan sur les mesures visant à encourager l'accession individuelle à la propriété de logements est moins satisfaisant, étant donné que seule la moitié des moyens mis à disposition est allée aux foyers concernés. De plus, le rapport indique que l'objectif du Parlement d'utiliser la LCAP en vue d'améliorer la conjoncture n'a pas porté les fruits escomptés.

213 Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA)

Les Commissions de gestion ont examiné, dans le cadre de la Haute surveillance, si la Commission suisse de recours en matière d'asile, créée en 1992, est dotée d'une organisation conforme à ses fonctions et si elle est gérée de manière adaptée.

A la suite de différentes requêtes adressées au Parlement, la Commission de gestion du Conseil national a chargé Monsieur Walter Kälin, professeur à l'Université de droit à Berne, de procéder à l'examen de ces requêtes en tenant compte du nombre des motifs exposés par la CRA et de mettre en évidence d'éventuelles lacunes au niveau de la procédure. L'expertise de M. Kälin, du 6 novembre 1995, et l'avis du Département de justice et police, du 30 janvier 1996, peuvent être consultés.

Le 22 août 1996, la Commission de gestion du Conseil national a approuvé le rapport final «Commission suisse de recours en matière d'asile: aspects de la pratique en matière de procédure». La commission affirme la nécessité d'appliquer une procédure simplifiée et rapide en présence de recours paraissant injustifiés (cf. art. 46*d* de la loi sur l'asile). De même, elle ne remet pas radicalement en question le système d'un juge unique (cf. art. 10 de l'ordonnance relative à la loi sur l'asile). En revanche, elle critique que la majorité des jugements de la CRA, rendus en dernière instance, soit prononcée par un juge unique, indépendamment du fait qu'il s'agisse de décisions formelles ou matérielles. Elle propose donc que, dans le cas de décisions formelles, un juge unique puisse décider par une procédure simplifiée. Dans le cas de décisions matérielles,

elle propose que trois juges puissent se prononcer dans le cadre d'une procédure également simplifiée.

Concernant certaines questions essentielles de procédure, la commission a réussi à ce que la CRA et les auteurs de l'expertise tombent d'accord sur les critères servant à définir un recours qualifié d'injustifié.

Au cours des délibérations sur les modifications de la loi sur l'asile, la Commission des institutions politiques du Conseil national a repris la proposition de la CdG du Conseil national, concernant le système d'un juge unique en y apportant toutefois quelques modifications d'ordre rédactionnel (cf. art. 106 du projet de loi).

214 Evénements survenus au DMF

214.1

En date du 24 janvier 1996, le Ministère public de la Confédération a arrêté le colonel d'état-major général à la retraite Friedrich Nyffenegger ainsi que diverses personnes civiles pour présomption de délits présumés contre le patrimoine. Il y avait simultanément présomption de violation des prescriptions régissant la protection des informations. Le 22 février 1996, le Procureur de la Confédération et le juge d'instruction militaire ont donné des informations sur l'état de l'enquête en cours qui aurait permis de confirmer les présomptions de corruption, d'irrégularités financières, d'abus de confiance et de violation de secrets militaires.

Le 11 mars 1996, le Bureau du Conseil national a rejeté une proposition du groupe Ecologiste, visant à instituer une commission d'enquête parlementaire (CEP) afin d'examiner les événements survenus au DMF. Il a décidé en outre de confier l'examen desdits événements aux organes de contrôle ordinaires et d'assurer la mise à disposition de moyens financiers ainsi que de personnel supplémentaire. Le 14 mars 1996, le Bureau du Conseil des Etats a approuvé cette procédure.

214.2 La CdG a procédé à la répartition suivante des travaux

214.21 Délégation

La Délégation des deux commissions s'est penchée sur le thème «Aide-mémoire électronique pour le service d'état-major général (EBG)» et sur le système d'alarme des gardes-fortifications. Elle a approuvé son rapport final le 13 novembre et l'a présenté le 14 novembre 1996 à la presse. Les débats au Conseil national et au Conseil des Etats ont eu lieu le 6 respectivement le 17 mars 1997 (cf. BO N *1997* p. 118, E p. 236)

La Délégation a affirmé dans son rapport final la nécessité de disposer d'un aide-mémoire électronique au sein du service d'état-major général. En revanche, elle a demandé une évaluation des besoins en matière de sécurité et que le Conseil fédéral contrôle le projet MILFIS (système d'information relatif à la gestion militaire) du point de vue de la sécurité informatique.

214.22 La CdG du Conseil des Etats

Elle a procédé à l'examen des thèmes DIDACTA, DIAMANT et de la documentation pédagogique. Son rapport final du 13 novembre 1996 a été présenté au public le 14 novembre 1996. Le 17 mars 1997, les débats ont eu lieu au Conseil des Etats (cf. BO E *1997* p. 242).

S'agissant de grands projets qui ont fait l'objet de contrôles, la commission a entre autres critiqué, l'état des dossiers, la comptabilité et l'organisation, notamment au niveau des responsabilités, de l'obtention des moyens financiers et de la surveillance. Elle a recommandé au Conseil fédéral de créer à l'avenir des conditions-cadres clairement définies pour des projets extraordinaires. Par le biais d'une motion, la commission entend soumettre la procédure relative aux dépassements de crédit à une réglementation plus stricte.

214.23 La CdG du Conseil national

Les sections «Autorités» et «Ressources» ont examiné la politique d'information du Conseil fédéral et de l'Administration fédérale ainsi que celle pratiquée en matière d'acquisition et de promotion au sein du DMF. Elles n'ont à ce jour pas encore achevé leurs travaux (cf. ch. 224).

214.3

L'année dernière, les Commissions de gestion ont consacré une grande partie de leurs activités aux événements survenus au sein du DMF. Cet examen a soulevé des questions fondamentales au sein des commissions:

214.31 Procédure parallèle

La Délégation a constaté que dans ce cas précis, outre les explications fournies à différents niveaux, des enquêtes ont été menées parallèlement. Ainsi, Monsieur René Bacher a été chargé par le chef du Département de procéder à une enquête administrative. Monsieur Thomas Hansjakob, juge d'instruction suppléant pour la Suisse alémanique, ainsi que Monsieur Eichmann, juge d'instruction militaire, ont été chargés d'examiner si des violations du Code pénal et du Code pénal militaire avaient été commises.

Le procureur de la Confédération et le juge d'instruction militaire ont informé la Délégation et les sections des CdG sur le déroulement de l'enquête. Aussi bien la Délégation que la section Autorités de la CdG du Conseil des Etats ont eu un entretien avec Monsieur Bacher au début de l'enquête administrative. Aucune autre coordination en matière d'information n'a eu lieu, vu que plusieurs pouvoirs à la fois étaient chargés de mener une enquête. C'est la raison pour laquelle toutes les personnes concernées se sont trouvées ou se trouvent encore dans des situations peu satisfaisantes du fait de procédures parallèles.

214.32 Droits de la Délégation et des personnes concernées

Au cours de l'enquête, la Délégation s'est heurtée dans l'exercice de son activité à une opposition bureaucratique du DMF.

Sur pression de la Délégation, le Conseil fédéral a édicté, le 16 octobre 1996, les «Instructions concernant le respect du secret de fonction et du secret militaire dans les rapports avec la Délégation des Commissions de gestion». Celles-ci précisent que «les personnes qui, œuvrant dans les domaines de la sécurité de l'Etat ou du renseignement, sont tenues d'observer le secret de fonction ou le secret militaire en raison des rapports de service ou de contrats conclus avec la Confédération voire en raison de leur qualité de militaire, ont l'obligation de renseigner la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales (délégation) d'une manière exacte et complète, sans oublier de mentionner et de remettre les documents officiels nécessaires.»

En matière de procédure, la Délégation a décidé d'appliquer les dispositions édictées pour les commissions d'enquêtes parlementaires (cf. art. 47^{quinquies}, 4^{e} al. et art. 58 à 64 LREC). Dans un cas, elle a concédé à la personne concernée le droit de se faire accompagner par son avocat lors d'un interrogatoire.

215 Autres inspections terminées

Les CdG ont effectué en outre les inspections suivantes, en collaboration avec les Commissions des finances:
- Cargo Domicile SA;
- Pratique de l'Union suisse de commerce de fromages SA en matière de subventions.

22 Inspections en suspens

221 Construction des routes nationales

La Commission de gestion du Conseil national a approfondi la question de savoir si l'organisation et la procédure de l'Office fédéral pour la construction des routes sont adaptées en vue de réaliser dans les délais impartis par le Parlement un réseau autoroutier, conforme aux dispositions du droit actuellement en vigueur. Elle s'est également interrogée sur la raison pour laquelle le prix de revient moyen des routes nationales suisses dépasse de loin le niveau européen et elle a analysé comment il faudrait s'y prendre pour respecter les devis.

La CdG du Conseil national décidera de son rapport dans la première moitié de l'année 1997.

222 Application de la politique de la Confédération et consultation des cantons

Cette inspection a pour but d'analyser la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le cadre de l'application des mandats confiés par la Confédéra-

tion. La Commission de gestion du Conseil des Etats a mandaté l'Organe parlementaire de contrôle de l'Administration d'établir, dans un premier temps, une liste de tous les problèmes rencontrés et de mettre en évidence ce que la Confédération entreprend pour trouver des solutions. Cette évaluation achevée en juin 1995 a permis de mettre en évidence que les cantons se sentaient trop peu intégrés au processus de décision au niveau fédéral.

Considérant que l'adhésion des cantons à la politique de la Confédération est indispensable pour la mettre en œuvre de manière optimale, la Commission de gestion a donc décidé d'approfondir cette problématique en se fondant sur des études de cas. L'OPCA a donc mis en évidence dans un second temps la manière dont la Confédération prend en compte les avis des cantons lors des procédures de consultation.

Le 20 mars 1997, l'OPCA a soumis son rapport final à la section «Efficacité» de la CdG du Conseil des Etats. L'inspection sera vraisemblablement achevée dans la seconde moitié de 1997.

223 Politique de placement des grandes œuvres sociales

Vu la signification non négligeable que revêt la garantie du financement des grandes œuvres sociales, les sections Ressources des CdG du Conseil national et du Conseil des Etats ont chargé dans le cadre de leur programme annuel de 1996, l'OPCA de procéder à l'examen approfondi de la stratégie développée et appliquée en matière de placement par les œuvres sociales.

Le groupe de travail a limité le mandat à la définition des questions résultant du contrôle des CdG sur les directives de placement, les stratégies de placement et le placement en matière d'assurance-vieillesse et survivants, le régime des allocations pour perte de gain et l'assurance chômage.

Le groupe de travail définira dans le courant de 1997 son mandat et répartira les différents mandats.

224 Evénements survenus au sein du DMF

La section élargie «Autorités» de la CdG du Conseil national s'est penchée sur la politique d'information du Conseil fédéral et de l'Administration fédérale ainsi que sur les méthodes d'acquisition et de promotion en vigueur au DMF.

Elle soumettra ses conclusions au cours de 1997.

225 Asile: création d'un service de documentation autonome

Dans le cadre de son examen sur la procédure appliquée par la Commission suisse de recours en matière d'asile (cf. ch. 214), la section «Autorités» de la CdG du Conseil national s'est de nouveau penchée sur les problèmes que posait l'obtention d'informations en vue d'évaluer la situation d'un pays.

Pour l'heure, elle examine de nouvelles voies, permettant la création d'un service de documentation autonome, qui ne serait plus intégré à l'Office fédéral des

réfugiés, mais qui serait à la disposition de cet office, mais aussi de la Commission suisse de recours en matière d'asile.

226 Gestion des immeubles au sein du DMF

La réalisation du concept Armée 1995 a rendu obsolète bon nombre d'installations et d'immeubles du Département militaire fédéral. Sur les 21 000 installations permanentes de défense, 13 000 sont devenues inutiles. Dans le domaine des infrastructures logistiques, quelque 260 entrepôts ne seront plus employés à terme. Dix aérodromes militaires seront désaffectés ces prochaines années. L'inspection menée par la Commission de gestion du Conseil des Etats a pour objectif d'examiner la manière avec laquelle le DMF gère le problème de la liquidation des bâtiments et infrastructures. L'inspection porte également sur les locaux loués par le DMF. Rien que dans le domaine des infrastructures logistiques, la Confédération dépense chaque année plus de 8 millions de frais de locations pour des locaux dont certains ne sont plus utilisés.

227 Politique du personnel de la Confédération

L'inspection doit répondre à la question de savoir si la politique du personnel de la Confédération est judicieuse et si elle est adaptée aux nécessités d'une administration moderne et performante. Parmi les thèmes abordés par l'inspection, citons la planification, le recrutement et la formation du personnel fédéral, la politique salariale de la Confédération et les différentes formes de travail. L'inspection porte uniquement sur l'administration générale de la Confédération, soit les départements fédéraux, la Chancellerie fédérale, les services du Parlement et les tribunaux fédéraux. Elle doit permettre aux Commissions de gestion des deux Conseils d'apprécier la position de la Confédération sur le marché du travail et de proposer, le cas échéant, des mesures correctives. Sachant que le projet de révision totale du statut des fonctionnaires devrait être soumis aux Chambres fédérales d'ici à la fin de l'année 1997, les conclusions de l'inspection arriveront à point nommé pour alimenter les débats parlementaires sur cet objet.

228 Surveillance de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR)

Le but de l'inspection est d'étudier la manière avec laquelle la Confédération exerce sa surveillance sur la SSR et de veiller à ce que celle-ci soit adaptée aux exigences actuelles. La CdG mettra l'accent sur la surveillance exercée en général et sur les finances en particulier.

229 Liaisons on-line dans le domaine de la police

Les autorités fédérales disposent de plus en plus de moyens informatiques pour accomplir leur mandat. C'est notamment le cas de la police où un grand nombre de lignes on-line ont été installées, permettant ainsi aux offices d'accéder

directement («on-line») à divers systèmes informatiques. La CdG du Conseil des Etats veut, par le biais d'une inspection, examiner si de telles connexions sont nécessaires et si ces installations répondent aux principes de la proportionnalité, de l'affectation aux fins prévues à cet effet et de l'opportunité. Par ailleurs, la commission analysera si les connexions on-line actuelles sont conformes aux bases légales en vigueur et si les répercussions qu'elles peuvent avoir sur la sécurité sont prises en compte.

3 Requêtes

31 Rôle des requêtes

Les Commissions de gestion reçoivent un grand nombre de requêtes de la part de personnes privées et d'organisations. Sources importantes d'informations pour les CdG, ces requêtes permettent de dénoncer d'éventuelles lacunes dans la gestion des autorités fédérales. Il n'est pas rare qu'elles amènent les commissions à procéder à des entretiens approfondis. De plus, elles contribuent à un processus d'apprentissage réciproque entre le Parlement et l'administration (p. ex. application de la politique de protection de l'air, aspects de la procédure de la Commission suisse de recours en matière d'asile).

Il convient également de relever que les Commissions de gestion jouent un rôle de médiateur lorsqu'elles traitent des plaintes provenant de tous les milieux de la population. Un service officiel n'existant pas au niveau fédéral, elles assument de plus en plus ce rôle. En fait, si les plaignants peuvent décharger leur mauvaise humeur et adresser leurs requêtes à un service indépendant, le traitement de celles-ci contribue dans une large mesure à améliorer la transparence de la procédure du contrôle parlementaire.

32 Procédure

La procédure permettant au Parlement de traiter des requêtes n'est régie nul part. Elle ne peut donc pas être comparée aux procédures administratives ou judiciaires habituelles. Les requêtes n'ont pas valeur judiciaire. Les plaignants ne jouissent pas du droit de partie et ne peuvent exiger un règlement de l'affaire. Le contrôle parlementaire est davantage un contrôle des tendances. Les cas d'espèce ont seulement valeur d'exemple.

En présence de requêtes, les Commissions de gestion procèdent de la manière suivante:

Le secrétariat répond directement aux requêtes ne relevant pas de la compétence des CdG ou paraissant manifestement infondées. Si le plaignant peut convaincre qu'il y a eu erreur d'une instance fédérale, la requête est communiquée au président de la section concernée qui décidera de la procédure à suivre. Le président peut répondre directement, examiner la requête dans le cadre de la section ou la soumettre en commission plénière. Ne sont soumises à l'Assemblée fédérale que les requêtes qui ne constituent pas en première ligne une critique de la gestion du Conseil fédéral et de l'administration, mais qui entrent dans la catégorie des pétitions et qui demandent au Parlement d'agir dans le domaine de ses compétences.

33 Quelques chiffres

Au cours de l'année sous rapport, 69 requêtes sont parvenues aux CdG. 50 requêtes ont été réglées, alors que 19 sont encore en suspens. De plus, 13 requêtes de l'année précédente ont été traitées. La clôture d'une requête ne signifie pas pour autant que les Commissions de gestion cessent de se consacrer à un thème soulevé par une requête. Il arrive qu'une série de requêtes mettent en évidence des problèmes importants nécessitant que le Parlement agisse.

Concernant douze cas, les Commissions de gestion ont demandé au Conseil fédéral et à l'administration un avis écrit. A la suite de six requêtes, les commissions ont, dans le cadre du rapport de gestion du Conseil fédéral et des visites des services, procédé à des entretiens directs avec le Gouvernement et l'administration. Douze requêtes ou des sujets afférents ont fait l'objet de discussions dans les sections. Les autres cas ont pu être traités dans le cadre de la haute surveillance ordinaire.

34 Tendances des requêtes

341 Droit d'asile et droit des étrangers

Le rapport de la Commission du Conseil national, du 22 août 1996 est consacré à différentes questions soulevées dans le domaine des droits de procédures de la Commission suisse de recours en matière d'asile. Ce travail a permis de traiter douze requêtes, soit 47 cas individuels.

Les requêtes actuellement en suspens dans le domaine des réfugiés portent sur des questions abordées par les Commissions de gestion au cours de leurs inspections en 1987 et 1994 (p. ex. questionnaire aux services d'accueil, réglementation relative à des cas de rigueur). Par ailleurs, d'autres thèmes seront discutés en rapport avec la réforme de la loi sur l'asile (p. ex. le décompte financier dans le secteur de la prise en charge, la protection des requérants d'asile mineurs). Ces requêtes seront prises en compte dans le cadre du suivi des inspections des CdG mentionnées plus haut.

Le «modèle dit des trois cercles» a été l'objet de demandes de contrôle. Pour l'heure, ce modèle est examiné par une commission d'experts instituée par le Conseil fédéral dans le cadre de la définition de la politique de migration. Le rapport de la commission sera vraisemblablement prêt dans la deuxième moitié de 1997.

342 Requêtes contre le Tribunal fédéral

Dans la mesure où les requêtes concernent le contenu d'un jugement, c'est-à-dire la jurisprudence, les Commissions de gestion ne peuvent exercer un droit de surveillance. L'autonomie judiciaire dont jouit le Tribunal fédéral exclut tout examen du contenu des décisions rendues. La haute surveillance par rapport au Tribunal fédéral consiste à contrôler la gestion administrative et se limite simplement à la question de savoir si le Tribunal fédéral respecte les droits de

procédure fondamentaux (p. ex. droit d'être entendu, déni de justice et retard injustifié).

Les critiques les plus fréquemment formulées portent sur des décisions de non-entrée en matière, sur la gratuité de la procédure, sur des questions sur le droit d'être entendu et sur la composition du tribunal.

343 Respect de la volonté du législateur

Deux requêtes ont amené les Commissions de gestion à s'interroger sur l'application de la volonté du législateur. Dans le premier cas, il s'agissait d'examiner la délimitation entre l'activité jurisprudentielle du Tribunal fédéral et sa fonction législative par ailleurs extrêmement restreinte. L'auteur de cette requête a reproché au Tribunal fédéral d'avoir dépassé ses compétences dans la décision qu'il a prise et de s'être écarté de la législation. Dans quelle mesure le Tribunal fédéral peut-il s'écarter de l'intention du législateur ainsi que de l'énoncé d'une loi? La réponse à une telle question est très difficile. Le Tribunal fédéral a motivé la décision critiquée dans la requête par une interprétation téléologique. Vu qu'il s'agit ici de l'application de la loi par le juge, la Commission de gestion n'a pu porter de jugement.

La question du respect de la volonté du législateur a été également soulevée dans le cadre de la procédure d'autorisation pour un entrepôt intermédiaire pour le stockage des déchets radioactifs à Würenlingen. Une requête prétend que le Conseil fédéral s'est écarté, pour le permis de construire et l'autorisation de mise en service, sur des points essentiels, de l'autorisation-cadre édictée par le législateur. La Commission de gestion débattra de cette question dans le cadre du rapport de gestion 1996 avec le chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie. Les Commissions de gestion estiment qu'il leur incombe de rendre attentif aux compétences du législateur et de sensibiliser les instances de décisions sur une délimitation claire et nette des procédures et des compétences.

344 La diversité des langues et leurs conséquences

En Suisse, chaque citoyen peut s'adresser aux autorités fédérales dans la langue officielle de son choix. En conséquence, il a droit à une réponse rédigée dans la langue choisie. Bon nombre de requêtes font état d'une violation de ce principe. La Commission de gestion du Conseil national a donc dû rendre attentif le Conseil fédéral à l'application lacunaire de ce principe. Dans le cadre du suivi du contrôle de la motion déposée par les commissions de la compréhension, les Commissions de gestion tiennent compte de la diversité linguistique ainsi que de la compréhension réciproque (cf. sur le point du chap. VI, ch. 1).

345 Accélération de l'activité administrative

Très souvent, on fait remarquer aux Commissions de gestion que les procédures sont très lentes. D'une part, les plaignants souhaitent que leur cas soit traité dans

les plus brefs délais, souhait en soi légitime, et d'autre part, l'Administration fédérale est mise sous pression par le nombre toujours croissant de dossiers tout en disposant du même effectif au niveau du personnel.

Dans les objectifs visés pour la nouvelle législature, le Conseil fédéral a exprimé l'intention d'accélérer là où cela serait possible les procédures de décision et leur application, notamment dans le domaine de la juridiction ainsi que pour les procédures d'autorisation pour d'importants projets d'infrastructure. Ainsi, l'objectif d'un Etat «plus proche du citoyen» devient réalité. Pour ce faire, il faudra d'une part appliquer strictement des mesures tels les contrôles des délais, l'information lors du non-respect des délais, l'élaboration de comptes-rendus et la surveillance d'instances supérieures, etc. et, d'autre part, que chaque personne participant au processus de décision assume sa responsabilité en matière de procédures accélérées.

35 Les Commissions de gestion en tant que service de contact pour les fonctionnaires

Dans le cadre de la haute surveillance, les Commissions de gestion reçoivent des requêtes de la part d'employés de l'Administration fédérale (trois cas au cour de l'année du rapport d'activité). Ces cas sont traités selon la pratique habituelle avec cependant quelques restrictions. En règle générale, les commissions n'entrent pas en matière sur des requêtes portant sur des questions de promotion et de nomination, elles ne se chargent de requêtes que lorsque la personne concernée a déjà épuisé tous les recours auprès de la voie hiérarchique.

Répondre à la question de savoir quel rôle joue le plaignant de l'Administration et comment la haute surveillance doit se comporter, relève d'investigations internes à la commission.

V Délégation

La Délégation des Commissions de gestion ne peut pas, en raison du caractère confidentiel des informations qu'elle détient, rendre entièrement compte de ses activités (cf. art. 47quinquies LREC). Elle se limite donc à rendre des comptes sur les activités suivantes:

En 1996/97, la Délégation a tenu 27 séances. Dans la période du 7 février au 13 novembre 1996, elle a consacré 19 jours de séance aux événements survenus au DMF (aide-mémoire électronique de l'Etat-major général, chapitre IV, cf. 214). Les autres séances ont été consacrées à la sécurité de l'Etat et aux services de renseignement.

Le système provisoire d'information de la sûreté de l'Etat du service de police du Ministère public de la Confédération a été un des thèmes centraux de l'activité de contrôle de la Délégation. En 1996/97, elle a procédé à un contrôle surprise et à deux contrôles de ce système qu'elle avait annoncés préalablement. Dans le premier cas, elle était accompagnée par le préposé à la protection des données et, dans le second cas, elle était accompagnée par un spécialiste en protection des données de l'OPCA ainsi que par un expert en informatique.

La Délégation a procédé, en relation avec les événements survenus au DMF, et également plus tard, à des entretiens avec le chef du DMF et ses collaborateurs sur le projet MILFIS (système militaire de conduite et d'information).

Comme chaque année, la Délégation a rencontré des instances cantonales assurant la protection de l'Etat: en 1996, elle s'est entretenue de différentes questions avec les autorités du canton de Genève. Elle a recueilli des informations sur les problèmes spécifiques rencontrés par Genève en tant que ville internationale et canton frontalier.

A l'invitation de la Délégation, les membres de la Commission de contrôle parlementaire du Bundestag allemand ont séjourné deux jours en Suisse en novembre 1996. Les deux organes ont eu un échange de vues sur leur rôle et fonctions respectifs et ont discuté de la sécurité intérieure et extérieure.

VI Contrôles complémentaires

1 Motion des Commissions de la compréhension

Les Commissions de gestion ont suivi avec beaucoup d'attention les travaux consacrés en 1996 à la mise en œuvre des recommandations des Commissions de la compréhension. Les Commissions de gestion ont pris acte avec satisfaction de la décision du Conseil fédéral d'élever le renforcement de la cohésion nationale au rang d'idée-force du programme de la législature 1995–1999 (objectif 13). Au surplus, l'acceptation par le peuple, le 10 mars 1996, de l'article constitutionnel sur les langues (art. 116) est le signe de la volonté des citoyens et citoyennes de notre pays de favoriser la compréhension entre les différentes communautés linguistiques. Fort de la décision populaire, le Conseil fédéral a mis en chantier un projet de loi sur la promotion de la compréhension ainsi qu'un projet de loi sur les langues officielles. Les Commissions de gestion tiennent à saluer également les efforts déployés par la Société suisse de radiodiffusion et de télévision (SSR) dans le domaine de la compréhension et à féliciter toutes les autres initiatives prises dans ce domaine (notamment les journées de Fribourg intitulées «Punts – Ponti – Ponts – Brücken»). Malgré ces signes encourageants, les Commissions de gestion estiment que la promotion de la compréhension mutuelle est une tâche de tous les instants. Il faut savoir que la volonté de vivre ensemble ne peut pas être exigée par décret, mais qu'elle est le fait de chacun d'entre nous dans notre vie quotidienne. Cela étant, les Commissions de gestion continueront à suivre et à encourager les mesures prises par la Confédération dans ce domaine.

2 Planification et coordination dans le domaine de la politique extérieure

Se fondant sur les nombreux contrôles complémentaires effectués tout au long des années, la Commission de gestion du Conseil des Etats est parvenue à la conclusion que la gestion, la planification et la coordination du Département fédéral des affaires étrangères pouvaient être renforcées dans le domaine de la

politique extérieure. Une nouvelle organisation du DFAE contribue à une meilleure cohérence de politique extérieure.

La Commission de gestion du Conseil des Etats a achevé ses travaux le 20 mai 1996.

3 Commission extraparlementaire

Les Commissions de gestion ont vérifié, lors d'un contrôle complémentaire, si les directives relatives à l'institution, les méthodes de travail et le contrôle des commissions extraparlementaires sont appliquées. En mai 1996, elles ont communiqué au Conseil fédéral leurs conclusions et leurs recommandations, de façon à ce qu'il puisse les prendre en compte dans le cadre de la nouvelle constitution des commissions extraparlementaires à la fin de 1996.

VII Visites des services par les sections

Les visites que les sections rendent ont pour but d'entretenir des relations avec l'administration et de recueillir des informations qui ne peuvent être obtenues lors de l'examen du rapport de gestion. Dans l'hypothèse où une visite doit être approfondie, il faut que les commissions prennent une décision d'inspection dans le cadre de la planification annuelle. Les sections des Commissions de gestion ont visité neuf services durant la période sous rapport.

VIII Visite des services par les membres

Les membres des commissions rendent en général visite à un office de leur choix dans le cadre de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral et mènent des entretiens avec la direction de l'office concerné. Ils font un compte-rendu de leurs entretiens au cours des séances plénières. En 1996/97, 19 visites ont été effectuées.

IX Autres objets

Lors du séminaire annuel, les Commissions de gestion se sont penchées sur les objets suivants: «Nouvelle gestion publique» (1996), «Contrôle parlementaire: analyse de la situation et perspectives d'avenir» (1997). Les recommandations et suggestions résultant du séminaire feront l'objet d'études de la part du groupe de coordination et des sections.

X Données statistiques

En 1996 et au cours du premier trimestre 1997, les Commissions de gestion ont tenu 124 séances. 97 séances ont été consacrées à l'examen du rapport de gestion et à des inspections. Les autres séances étaient consacrées au séminaire annuel des commissions, au séminaire des CFF et des PTT (en commun avec les membres des Commissions des finances) et aux visites des services. A cela s'ajoutent les

séances ordinaires du groupe de coordination, des présidents des sections de la commission du Conseil national ainsi que celles de la Délégation des Commissions de gestion. Les séances plénières des commissions ont lieu tous les trois mois.

Les travaux des Commissions de gestion sont exécutés en première ligne par leurs sections, par la Délégation et les groupes de travail constitués ad hoc.

1 Rapports des commissions de gestion publiés en 1996/97

- Rapport d'inspection des CdG-CN/CE «Commissions extraparlementaires» (21 novembre 1995 et 20 mai 1996)
- Rapport d'inspection de la CdG-CN «Commission suisse de recours en matière d'asile: aspects de la pratique en matière de procédure» (22 août 1996)
- Rapport d'inspection de la Délégation des CdG «Evénements survenus au DMF (EBG 95)» (13 novembre 1996)
- Rapport d'inspection de la CdG-CE «Evénements survenus au DMF (DIDACTA, DIAMANT et documentation pédagogique)» (13 novembre 1996)
- Rapport d'inspection de la CdG-CN «Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP)» (20 mars 1997).

2 Rapports réalisés avec le concours des Commissions des finances

- Rapport d'inspection des CdF / CdG-CN/CE: «Pratique de l'Union suisse de commerce de fromages SA en matière de subventions» (21 mai 1996)
- Rapport d'inspection des CdF / CdG-CN/CE: «Cargo Domicile» (17 septembre 1996).

XI Organe parlementaire de contrôle de l'Administration

Depuis le 1er janvier 1997, l'OPCA est subordonné administrativement au secrétariat des Commissions de gestion.

Au cours de l'année sous rapport, l'OPCA a élaboré et achevé les projets suivants sur mandat des CdG:

- *Efficacité de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP)*: après avoir procédé à un examen de l'efficacité sociopolitique de la LCAP, l'OPCA a examiné sur mandat de la section «Economie» de la CdG-CN l'efficacité de la LCAP sur la conjoncture et l'économie en général. Les résultats de ses évaluations sont consignés dans le rapport du 9 février 1996 (rapport et rapport de travail) et dans celui du 2 décembre 1996.
- *Application de la politique de la Confédération et consultation des cantons*: dans un premier temps, l'OPCA a examiné, sur mandat de la section «Efficacité» de la CdG-CE, la collaboration entre la Confédération et les cantons dans la mise

en œuvre des politiques de la Confédération. Sur la base des résultats de cette enquête, l'OPCA a été chargé dans un second temps de faire la lumière sur la manière avec laquelle la Confédération prend en compte les avis cantonaux exprimés dans le cadre des procédures de consultation ainsi que dans celui des procédures préalables. Les résultats les plus importants sont résumés dans le rapport final du 20 mars 1997 qui lui-même se fonde sur le rapport de travail du même jour.

- *Evolution des coûts et respect des délais dans la construction des routes nationales*: le rapport du 9 avril 1996 a été rédigé par l'OPCA en vue de l'inspection de la CdG-N sur le rôle de l'Office fédéral de la construction dans la mise en œuvre de la politique des routes nationales.
- *Politique d'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale*: dans le cadre de son enquête sur les événements survenus au DMF, les sections «Autorités» et «Ressources» de la CdG-N ont mandaté l'OPCA d'analyser l'information dispensée par le Conseil fédéral et l'administration fédérale lors de l'arrestation d'un ancien fonctionnaire à la fin du mois de janvier 1996 (cas Nyffenegger) et l'information dans le contexte des événements survenus à la suite des cas d'ESB en mars 1996 (risque éventuel de transmission à l'homme). A la suite de cette enquête, l'OPCA a reçu le mandat supplémentaire d'examiner l'information officielle concernant les conventions de dédommagement passées entre la Suisse et la Pologne en 1949. Le rapport a été remis en octobre 1996 et est en relation étroite avec la problématique des fortunes tombées en déshérence. Le rapport de travail de l'OPCA d'octobre 1996 contient les résultats du premier mandat.

N39356

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

Rapport des Commissions de gestion sur leurs activités en 1996/97 des 6 et 16 mai 1997

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1997
Band Volume Volume	3
Heft Cahier Numero	31
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	97.032
Datum Date Data	12.08.1997
Seite Page Pagina	1222-1254
Ref. No	10 109 132

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.