07.004

Rapport annuel 2006 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 19 janvier 2007

«… nous, les représentants du souverain, nous devant qui sont suspendus tous les pouvoirs, et même ceux du chef de la Nation, (…) nous ne prétendons point à placer, ni déplacer les ministres en vertu de nos décrets, mais seulement à manifester l'opinion de nos commettants sur tel ou tel ministre.»

Honoré Gabriel Riqueti, comte de Mirabeau
Séance du 16 juillet 1789 de l'Assemblée nationale constituante

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

Nous avons l'honneur de vous soumettre, conformément à l'art. 55 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS *171.10*), le rapport d'activité des Commissions de gestion et de leur délégation pour l'année 2006, et vous invitons à en prendre connaissance.

Le rapport donne des indications sur les principaux contrôles effectués durant l'année et présente les résultats et les enseignements qui peuvent en être tirés. Il accorde également une attention particulière aux recommandations des commissions et de la délégation, s'efforçant en cela d'en apprécier les effets.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 janvier 2007

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales:

Les présidents,
Hansruedi Stadler, député au Conseil des Etats
Jean-Paul Glasson, conseiller national

Table des matières

Liste des abréviations **2871**

1 Introduction **2877**

2 Mandat et organisation **2879**

2.1 Mission, instruments et champ de contrôle des CdG 2879

2.2 Organisation des CdG 2881

2.3 Décès en fonction du Président de la CdG-N 2885

2.4 Droits à l'information et confidentialité des travaux 2885

2.5 Collaboration des CdG avec d'autres commissions parlementaires 2887

3 Thèmes choisis **2888**

3.1 Politique économique et budgétaire 2888

3.1.1 Protection des consommateurs dans le commerce électronique 2888

3.1.2 Influence des Tests PME sur les lois et ordonnances de la Confédération 2890

3.1.3 Utilisation des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse 2891

3.1.4 Accès des autorités américaines aux données relatives aux transactions financières internationales de la société Swift 2893

3.1.5 Efficacité de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail 2894

3.2 Sécurité sociale et santé publique 2895

3.2.1 Augmentation du nombre de rentes et rôle de la Confédération dans l'assurance-invalidité 2895

3.2.2 Investigations relatives à la décision du DFI de juin 2005 portant sur les cinq méthodes de médecine complémentaire 2897

3.2.3 Renforcement et réorganisation de la surveillance dans le domaine de la prévoyance professionnelle 2899

3.2.4 Rapports annuels sur les assurances sociales selon l'art. 76 LPGA 2900

3.2.5 Maîtrise des coûts dans le domaine de la LAMal 2902

3.2.6 Sécurité alimentaire en Suisse 2903

3.2.7 Transparence de la fixation des primes dans l'assurance obligatoire des soins 2905

3.2.8 Autorisation de mise sur le marché de médicaments au sens de la loi sur les produits thérapeutiques 2906

3.3 Recherche, science, culture et société 2908

3.3.1 Surveillance fédérale des fondations à l'exemple des fondations du docteur Rau 2908

3.3.2 Pilotage de la recherche de l'administration fédérale 2910

3.3.3 Investigations au sujet du Musée national suisse 2912

3.3.4 Stratégie pour une société de l'information en Suisse 2913

3.4 Environnement, transports et infrastructures 2914

3.4.1 Conception et mise en œuvre de RUMBA 2914

3.4.2 Gestion des dangers naturels à l'échelon de la Confédération 2915

3.4.3 Effets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale 2916

3.4.4 Crédit additionnel pour le transfert des systèmes informatiques et de communication des Forces aériennes 2917
3.4.5 Sécurité dans l'aviation civile 2919
3.4.6 Projet de Skyguide visant à regrouper l'espace aérien supérieur (UAC-CH) 2921
3.4.7 Leçons tirées de la crise Swissair 2922
3.4.8 Rapport sur la qualité dans le service universel 2924
3.5 Relations internationales et commerce extérieur 2924
3.5.1 Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC 2924
3.5.2 Octroi de visas par les représentations suisses à l'étranger 2927
3.5.3 Législation sur l'exportation de matériel de guerre 2927
3.5.4 Service du Protocole 2931
3.6 Etat et administration 2932
3.6.1 Politique de la Confédération en matière de personnel 2932
3.6.2 Occupations accessoires des agents de la Confédération 2934
3.6.3 Réforme de l'administration 2935
3.6.4 Indemnisation des membres des commissions extra-parlementaires 2936
3.6.5 Situation du personnel de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie 2938
3.6.6 Politique du personnel de l'Office fédéral des migrations 2940
3.6.7 Recours à des experts externes par l'administration fédérale 2940
3.6.8 Décisions du Conseil fédéral du 23 novembre 2005 concernant Swisscom SA 2943
3.6.9 Mesures de lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine 2945
3.6.10 Gestion immobilière civile de la Confédération 2946
3.6.11 Investigations relatives à l'affaire des ventes de biens immobiliers par la Suva 2947
3.6.12 Audit de gestion de l'Office fédéral du sport 2948
3.6.13 Analyse de l'environnement effectuée par l'OFSP en rapport avec l'initiative populaire «Oui aux médecines complémentaires» 2949
3.7 Justice 2950
3.7.1 Enquête sur les propos tenus en public par le chef du DFJP sur certaines décisions judiciaires (discours à l'Albisgüetli) 2950
3.7.2 Mise en œuvre du projet d'efficacité et enquêtes extraordinaires au sein du Ministère public de la Confédération 2952
3.7.3 Application et effet des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers 2954
3.7.4 Protection de l'enfance et mesures de contrainte 2956
3.7.5 Problèmes liés à l'entraide judiciaire internationale avec la Russie 2958
3.7.6 Etablissement d'une procédure de contrôle de gestion au Tribunal fédéral 2959
3.7.7 Règlement du Tribunal fédéral relatif à la surveillance des tribunaux de première instance 2960
3.8 Sécurité 2961
3.8.1 Rapport interne de l'inspectorat du DDPS 2961
3.8.2 Mise en œuvre d'Armée XXI dans le domaine de l'instruction 2962
3.8.3 Attachés de défense 2963
3.8.4 Acquisition de l'armement au sein du DDPS 2965

3.9 Protection de l'Etat et services de renseignement 2966
3.9.1 Mission et organisation de la DélCdG 2966
3.9.2 Programmation des contrôles 2967
3.9.3 Collaboration entre la DélCdG et la Délégation des finances dans l'examen des projets secrets 2968
3.9.4 Conduite de la politique de sécurité par le Conseil fédéral et mise en place des plates-formes de collaboration entre services de renseignements 2969
3.9.5 Système d'interception des communications par satellite du DDPS (projet «Onyx») 2972
3.9.6 Utilisation de la Suisse et de son espace aérien pour des transferts extrajudiciaires de prisonniers 2974
3.9.7 Collaboration du Ministère public de la Confédération et de la Police judiciaire fédérale avec le FBI 2976
3.9.8 Coopération germano-suisse en matière de sécurité lors de la Coupe du monde de football 2006 2977
3.9.9 Décision d'expulsion de Monsieur K. 2977
3.9.10 «Liste rouge» lors de la fête nationale 2006 au Grütli 2979
3.9.11 Affaire Covassi 2979
3.9.12 Gestion des sources par le Service d'analyse et de prévention 2980
3.9.13 Cas Padilla 2982
3.9.14 Le dispositif de sécurité de la Suisse et le cas Mohamed Achraf 2983

4 Rapports de gestion 2005 et autres rapports 2984
4.1 Rapport de gestion 2005 du Conseil fédéral 2984
4.2 Rapport de gestion 2005 du Tribunal fédéral 2987
4.3 Rapport de gestion 2005 du Tribunal fédéral des assurances 2988
4.4 Rapport de gestion 2005 du Tribunal pénal fédéral 2989
4.5 Autres rapports traités par les CdG 2991

Annexes
1 Rapport annuel 2006 du Contrôle parlementaire de l'administration 2993
2 Quelques chiffres sur l'activité générale des Commissions de gestion 3029
3 Tableaux des interventions parlementaires des CdG 3031

Liste des abréviations

ACI	Autorité de contrôle indépendante
AFD	Administration fédérale des douanes
AI	Assurance-invalidité
Aramis	Administration Research Action Management Information System; Aramis est un système d'information électronique recensant l'ensemble des projets de recherche et de développement exécutés ou financés entièrement ou partiellement par la Confédération
Art.	article
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BEAA	Bureau d'enquêtes sur les accidents d'aviation
BNS	Banque nationale suisse
BO	Bulletin officiel
CAJ-E	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CAJ-N	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CCDJP	Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CdF	Commissions des finances des Chambres fédérales
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4.11.1950 (Convention européenne des droits de l'homme, RS *0.101*)
CEI	Communauté des Etats indépendants
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CFB	Commission fédérale des banques
ChF	Chancellerie fédérale
CIG	Centre islamique de Genève
CIP-N	Commission des institutions politiques du Conseil national
CO	Loi fédérale du 30.3.1911 complétant le code civil suisse (livre cinquième, droit des obligations, RS *220*)
CP	Code pénal suisse du 21.12.1937 (RS *311.0*)
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPE-E	Commission de la politique extérieure du Conseil des Etats
CPS-E	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
CPS-N	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CPSur	Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance

CRA	Commission de recours en matière d'asile
CRDE	Convention relative aux droits de l'enfant du 20.11.1989 (RS *0.107*)
CSEC	Commissions de la science, de l'éducation et de la culture
CSEC-N	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
CSSS-N	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (RS *101*)
CTI	Agence de la Confédération pour la promotion de l'innovation
CTT	Commissions des transports et des télécommunications des Chambres fédérales
CTT-N	Commission des transports et des télécommunications du Conseil national
DCA	Défense contre avions
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DélCdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DélFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
Délséc	Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DPS	Direction de la politique de sécurité
DRE	Direction des ressources et du réseau extérieur
DSN	Délégation de surveillance de la NLFA
EAU	Emirats arabes unis
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
ESARR	Eurocontrol safety regulatory requirements (exigences en matière de sécurité et de qualité)
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine (maladie de la vache folle)
FBI	Federal Bureau of Investigation
Fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FIS	Front islamique du salut
FRT	Formation, recherche et technologie
GMEB	Gestion/géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire

GMS	Groupe Musée suisse
GTI	Groupe de travail interdépartemental
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale
IPI	Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle
ISIS	Informatisiertes Staatsschutz-Informationssystem (système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat)
Iv. pa.	Initiative parlementaire
KOF	Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (Centre de recherches conjoncturelles de l'EPF de Zurich)
LA	Loi fédérale du 21.12.1948 sur l'aviation (RS *748.0*)
LAA	Loi fédérale du 20.3.1981 sur l'assurance-accidents (RS *832.20*)
LAMal	Loi fédérale du 18.3.1994 sur l'assurance-maladie (RS *832.10*)
LBN	Loi fédérale du 3.10.2003 sur la Banque nationale suisse (loi sur la Banque nationale; RS *951.11*)
LCD	Loi fédérale du 19.12.1986 contre la concurrence déloyale (RS *241*)
LET	Loi fédérale du 30.4.1997 sur l'organisation de l'entreprise de télécommunications (loi sur l'entreprise de télécommunications; RS *784.11*)
LFMG	Loi fédérale du 13.12.1996 sur le matériel de guerre (RS *514.51*)
LIC	Loi fédérale du 5.10.1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs (RS *944.0*)
LMFG	Loi fédérale du 13.12.1996 sur le matériel de guerre (RS *514.51*)
LMSI	Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS *120*)
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21.3.1997 (RS *172.010*)
LParl	Loi du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS *171.10*)
LPD	Loi fédérale du 19.6.1992 sur la protection des données (RS *235.1*)
LPers	Loi du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (RS *172.220.1*)
LPGA	Loi fédérale du 6.10.2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS *830.1*)
LPTh	Loi fédérale du 15.12.2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (loi sur les produits thérapeutiques, RS *812.21*)
LSEE	Loi fédérale du 23.3.1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS *142.20*)
LTAF	Loi fédérale du 17.6.2005 sur le Tribunal administratif fédéral (RS *173.32*).
LTC	Loi du 30.4.1997 sur les télécommunications (SR *784.10*)
LTF	Loi du 17.6.2005 sur le Tribunal fédéral (FF *2005* 3829)
LTPF	Loi fédérale du 4.10.2002 sur le Tribunal fédéral (RS *173.71*)

Mo.	Motion
MPC	Ministère public de la Confédération
N	Conseil national
NLR	Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (Institut néerlandais de l'aviation et de l'espace)
NLFA	Nouvelle transversale ferroviaire à travers les Alpes
NMC	Nouveau modèle comptable de la Confédération
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCGE	Ordonnance du 15.10.2003 sur la guerre électronique (OGE; RS *510.292*)
ODAIOUs	Ordonnance du 23.11.2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RS *817.02*)
ODM	Office fédéral des migrations
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAP	Office fédéral des assurances privées
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Office fédéral de la culture
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFCOM	Office fédéral de la télécommunication
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSPO	Office fédéral du sport
OFT	Office fédéral des transports
OICM	Office intercantonal de contrôle des médicaments
OJI	Office des juges d'instruction fédéraux
OMG	Ordonnance du 25.2.1998 sur le matériel de guerre (RS *514.511*)
OMSI	Ordonnance du 27.6.2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS *120.2*)
ONG	Organisations non-gouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
Onyx	Système d'interception des communications par satellite du DDPS
O-OPers	Ordonnance du DFF du 6.12.2001 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (RS *172.220.111.31*)
OPers	Ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (RS *172.220.111.3*)

Orens	Ordonnance du 26.9.2003 sur l'organisation des services de renseignements au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (ordonnance sur les services de renseignements au DDPS, RS *510.291*)
OSNA	Ordonnance du 18.12.1995 sur le service de la navigation aérienne (RS *748.132.1*)
OVF	Office vétérinaire fédéral
PAB 03	Programme d'allégement budgétaire 2003
PJF	Police judiciaire fédérale
PME	Petites et moyennes entreprises
Po.	Postulat
PPF	Loi fédérale du 15.6.1934 sur la procédure pénale (RS *312.0*)
PRD	Parti radical démocratique
ProjEff	Projet d'efficacité
PSS	Parti socialiste suisse
RCE	Règlement du Conseil des Etats du 20.6.2003 (RS *171.14*)
RCN	Règlement du Conseil national du 3.10.2003 (RS *171.13*)
RIPOL	Système de recherches informatisées de police
RO	Recueil officiel
RS	Recueil systématique
RUMBA	Ressourcen- und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung (gestion des ressources et du management environnemental dans l'administration fédérale)
Safir	Safety first (projet de réorganisation de la sécurité aérienne civile)
SAP	Service d'analyse et de prévention
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SES	Single european sky (ciel unique européen)
SPFA	Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin
SRS	Service de renseignement stratégique
Suva	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA)
Swift	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (société coopérative gérant un réseau de télécommunications permettant aux institutions financières coopératrices d'échanger des informations cryptées relatives aux transactions financières internationales de leurs clients)
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
Tarmed	Tarif médical à la prestation, en vigueur sur l'ensemble du territoire suisse, applicable à toutes les prestations médicales fournies en cabinet ou dans le secteur ambulatoire des hôpitaux
TFA	Tribunal fédéral des assurances
TPF	Tribunal pénal fédéral

UAC-CH	Upper area control center Switzerland (centre de contrôle de l'espace aérien supérieur suisse; projet de Skyguide visant à regrouper l'espace aérien supérieur)
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
ZBSA	Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (autorité de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance LPP de la Suisse centrale)

Rapport

1 Introduction

Nul n'est besoin de souligner l'importance de l'information dans notre société démocratique moderne. Comme pour toute autorité politique, l'information est devenue une nécessité incontournable de l'activité des Commissions de gestion (CdG). En communiquant le résultat de leurs travaux, les CdG manifestent d'abord leur souci d'apporter une contribution au débat politique et à la formation de l'opinion des citoyens. Elles œuvrent aussi par ce biais pour une plus grande transparence de l'action de l'Etat et permettent d'accroître la confiance dans les institutions. En outre, l'écho rencontré dans la sphère publique confère aux recommandations des CdG davantage de poids par rapport au gouvernement. Le véhicule médiatique constitue un élément central de l'efficacité de la haute surveillance parlementaire.

Le travail des commissions se trouve toutefois souvent en porte-à-faux avec les exigences de l'information et des médias. Alors que le travail des CdG est complexe, lent, patient et peu spectaculaire, l'activité des médias est centrée sur l'actualité immédiate et événementielle. Au surplus, le travail des CdG porte souvent sur des sujets politiquement délicats, qui exigent discrétion et confidentialité. Les indiscrétions et les jugements hâtifs fondés sur des bribes de connaissances disparates compliquent, voire compromettent le déroulement harmonieux du travail de contrôle du Parlement.

Dans ce contexte, l'information des CdG est un exercice d'équilibre, qui doit répondre aux besoins du public et des médias tout en laissant aux commissions suffisamment de temps et de sérénité pour mener à bien les travaux qu'elles ont engagés. Ces difficultés ont incité les CdG à engager en 2006 une réflexion sur les orientations de leur politique d'information. Cette réflexion se justifiait d'autant plus que les CdG exigent régulièrement des autorités qu'elles apprennent à mieux gérer leur information. C'est dire si les CdG ne pouvaient se soustraire à cette exigence.

Lors de leur séminaire annuel, les commissions ont ainsi invité plusieurs professionnels de l'information à évaluer la pratique actuelle des CdG. L'un d'entre eux a estimé que les CdG devraient «redécouvrir le plaisir de se taire» et ne parler aux médias «que lorsqu'[elles] ont quelque chose à dire»; l'autre a plutôt considéré que l'information des CdG manque de rapidité et qu'elle n'arrive jamais «à temps». Ces injonctions, en partie contradictoires, montrent que les attentes envers l'information des CdG ne sont pas homogènes.

A l'issue de ces réflexions, les CdG se sont dotées de nouvelles lignes directrices pour leur information et leur communication[1]. En substance, les CdG se sont donné pour principe de n'informer, sauf exceptions, que lorsqu'elles sont arrivées au terme d'une enquête et qu'elles peuvent faire part de manière complète et transparente de leurs constatations et appréciations. Dans ces cas, les commissions veillent en revanche à anticiper et à planifier leur information, de manière à publier rapidement leurs conclusions.

[1] Voir «Information et communication des Commissions de gestion des Chambres fédérales», lignes directrices du 22.5.2006, www.parlement.ch.

Dans certains cas, les CdG ont estimé qu'il peut être judicieux d'informer le public sur une enquête en cours. On pense notamment à des cas où les commissions voudraient contribuer à un processus législatif en cours, montrer la volonté des CdG de clarifier une affaire connue du public, apaiser des inquiétudes du public, mettre fin à des spéculations ou encore empêcher ou corriger des informations qui, sur des points essentiels, sont incorrectes ou induisent en erreur le public. Même succincte, une information active peut permettre une meilleure protection des personnes mises en cause et une enquête ultérieure plus tranquille, alors qu'un silence pur et simple des CdG serait propice à faire naître des rumeurs.

La politique d'information des CdG doit aussi contribuer à établir auprès du public et des autorités contrôlées une haute surveillance parlementaire forte, crédible et efficace, qui sache convaincre par un message clair et cohérent. A cet égard, les CdG se sont heurtées durant l'année 2006 à un problème lié au mécanisme de prise de décision. Il s'agissait en l'occurrence d'examiner la possibilité, pour une minorité de la commission, d'exprimer son désaccord dans un rapport de la commission.

Les CdG ont admis que, sur le plan juridique, chaque député avait le droit de présenter une proposition de minorité, mais qu'il n'était pas judicieux que celle-ci apparaisse dans les rapports de la commission. Les CdG n'ont en effet pas pour vocation, à la différence des commissions chargées de la législation, de cristalliser des opinions politiques en les opposant les unes aux autres. Leur tâche consiste à représenter l'ensemble du Parlement dans sa fonction de haute surveillance envers le gouvernement. Cela implique donc que les commissions s'attachent en toutes circonstances à dégager un point de vue commun.

Le principe du consensus n'exclut pas l'expression d'opinions différentes. Les divergences d'opinion, les doutes et les critiques permettent d'identifier les éventuelles faiblesses des enquêtes et d'aller jusqu'au bout des choses. Ils sont un garant de la qualité des conclusions et du fonctionnement démocratique des CdG. Tout en accordant à chacune et à chacun sa propre conviction, les CdG doivent toutefois s'efforcer d'afficher une certaine hauteur de vue et de rester indépendantes à l'égard des médias et des partis pris politiques. A défaut de disposer d'un moyen de contrainte sur les organes qu'elles surveillent, les CdG doivent convaincre par leurs seuls arguments. Dans ce contexte, l'action de contrôle des commissions s'imposera d'autant mieux envers le gouvernement et l'administration qu'elle ne s'exprime que d'une seule voix.

L'année 2006 a été, pour les CdG, une période riche en publications de toute nature.

En février, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a présenté son rapport sur l'utilisation des réserves d'or de la Banque nationale suisse (BNS) (voir ch. 3.1.3), puis, en mars, son rapport sur les décisions prises par le Conseil fédéral en relation avec l'entreprise Swisscom (voir ch. 3.6.8). En avril, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a rendu ses conclusions sur le fonctionnement de la surveillance des fondations (voir ch. 3.3.1); ces travaux ont été suivis en mai par la publication d'un rapport de la CdG-N sur le réseau des attachés de défense (voir ch. 3.8.3). Au mois de juillet, la CdG-E a publié son rapport sur les propos tenus en public par le chef du DFJP sur certaines décisions judiciaires (voir ch. 3.7.1). Après la pause estivale, la CdG-N a rendu publiques ses conclusions sur le pilotage de la recherche effectuée dans l'administration fédérale (voir ch. 3.3.2) ainsi qu'un rapport sur la mise en œuvre d'Armée XXI dans le domaine de l'instruction (voir ch. 3.8.2). En octobre 2006, la CdG-E a publié une analyse sur le recours à des

experts externes par l'administration fédérale (voir ch. 3.6.7) à laquelle sont venus s'ajouter, en novembre, deux rapports de la CdG-N consacrés respectivement à l'exportation du matériel de guerre et à la protection des enfants dans le cadre des mesures de contrainte (voir ch. 3.5.3 et ch. 3.7.4). L'année s'est terminée par la publication des résultats d'une évaluation de la CdG-E sur la cohérence des activités de la Direction du développement et de la coopération (DDC) (voir ch. 3.5.1).

Cette liste de publications montre l'ampleur et la diversité des domaines couverts par les CdG, qui vont des questions de sécurité aux sujets économiques en passant par la politique étrangère et les problèmes de nature institutionnelle.

Le présent rapport ne constitue pas une revue complète de tous les contrôles effectués par les CdG durant l'exercice écoulé. Il traite un choix de sujets que les CdG considèrent comme représentatifs du fonctionnement de l'appareil de la Confédération. Il serait toutefois trop réducteur de considérer l'administration fédérale uniquement à la lumière des quelques manquements décrits dans le présent rapport. C'est pourquoi les CdG tiennent à relever ici l'excellent travail réalisé par le Conseil fédéral, les tribunaux fédéraux ainsi que l'administration fédérale tout au long de l'année. Qu'ils en soient remerciés chaleureusement.

Les CdG tiennent également à exprimer leur reconnaissance aux collaborateurs et collaboratrices du Secrétariat des CdG et du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) pour l'appui constant et dévoué qu'ils apportent aux travaux des commissions.

Les CdG ont adopté le présent rapport à l'unanimité et décidé sa publication lors de leur séance plénière du 19 janvier 2007. Conformément à l'art. 157 LParl, les autorités concernées avaient reçu au préalable le projet de texte pour avis. Les CdG ont tenu compte des prises de position fournies.

2 Mandat et organisation

2.1 Mission, instruments et champ de contrôle des CdG

Les CdG exercent, sur mandat des Chambres fédérales, la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Cette compétence est fixée à l'art. 169 de la Constitution fédérale[2] et à l'art. 52 LParl.

Les CdG se conforment, dans l'exercice de leur mandat, aux principes d'action qu'elles se sont donnés[3]. Les commissions contrôlent principalement:

- que les autorités fédérales agissent conformément à la constitution et à la loi et que les missions que leur ont assignées le législateur ont été fidèlement accomplies (contrôle de la légalité);
- que les mesures prises par l'Etat sont judicieuses et que les autorités font bon usage de leur marge d'appréciation (contrôle d'opportunité);

2 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (Cst.; RS **101**).
3 Les principes d'action des CdG des 29.8.2003 et 4.9.2003 ont été publiés à l'annexe 2 du rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF **2004** 1636 ss).

– que les mesures prises par l'Etat développent les effets escomptés (contrôle d'efficacité).

Les CdG remplissent leurs tâches de contrôle:

– en procédant à des inspections, qui sont des examens approfondis que les commissions effectuent elles-mêmes avec l'aide de leur secrétariat;

– en diligentant des évaluations et des expertises, notamment par le biais du CPA, qui relève directement des CdG[4];

– en examinant le rapport annuel du Conseil fédéral et les rapports d'activité des tribunaux fédéraux ainsi que les rapports de gestion d'autres organes de la Confédération (Commission fédérale des banques [CFB], domaine des Ecoles polytechniques fédérales [EPF], BNS, etc.);

– en traitant les rapports que le Conseil fédéral, les départements ou d'autres organes doivent remettre aux CdG en application de différents textes légaux[5];

– en effectuant des visites auprès d'autorités et de services de la Confédération;

– en traitant les requêtes que leur adressent des tiers;

– en assurant le suivi des recommandations qu'elles adressent au Conseil fédéral, aux départements et aux tribunaux fédéraux;

– en faisant rapport aux Chambres fédérales (art. 55 LParl) et en déposant des interventions ou des initiatives parlementaires.

Le champ de contrôle des CdG est très large. Il porte sur l'ensemble des activités du Conseil fédéral et des services de l'administration fédérale ainsi que sur les tribunaux fédéraux, à l'exception des tâches qui relèvent de l'exercice de leurs compétences juridictionnelles (art. 30, al. 1 et art. 191 Cst., art. 26, al. 4, LParl).

La haute surveillance parlementaire s'exerce également, quoique de manière moins étroite, sur toutes les collectivités de droit public ou privé ainsi que sur les personnes physiques ou morales auxquelles sont confiées des tâches de la Confédération, telles La Poste, CFF SA, RUAG, Skyguide SA ou la Fondation Pro Helvetia. Le contrôle des CdG porte également sur les cantons lorsqu'ils sont chargés de mettre en œuvre le droit fédéral (art. 46, al. 1 et art. 49, al. 2, Cst.).

Hormis les objets qu'elles doivent obligatoirement examiner en vertu de la loi, les CdG sont libres de fixer les points forts de leurs travaux (auto-saisine). Pour ce faire, les CdG établissent chaque année un programme d'activités destiné à définir les priorités dans chacun des secteurs soumis à leur contrôle. Il arrive aussi que les commissions soient chargées de mandats par les Chambres fédérales ou par des

4 Voir le rapport annuel 2006 du CPA, publié à l'annexe 1 du présent rapport.

5 Voir p. ex. l'art. 32 de la loi fédérale du 13.12.1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS **514.51**), l'art. 5, al. 1, de la loi fédérale du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS **172.220.1**), l'art. 8, al. 1, de l'ordonnance du 10.6.2004 sur la gestion des postes de travail et du personnel dans le cadre de programmes d'allégement budgétaire et de réorganisations (RS **172.220.111.5**), l'art. 20 de l'arrêté fédéral du 4.10.1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin; RS **742.104**) ou l'art. 10 de la loi fédérale du 18.3.2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (loi sur le raccordement aux LGV, LRLGV; RS **742.140.3**).

commissions parlementaires. La planification des travaux est régulièrement adaptée de manière à pouvoir faire face aux besoins imprévus qui se présentent tout au long de l'année.

2.2 Organisation des CdG

Les CdG sont composées, au Conseil national, de 25 conseillers nationaux et, au Conseil des Etats, de treize députés. Les commissions se subdivisent chacune en sous-commissions permanentes (art. 45, al. 2, LParl; art. 14, al. 3, RCN[6] et art. 11, al. 1, RCE[7]) qui correspondent aux sept départements fédéraux, à la Chancellerie fédérale (ChF) ainsi qu'aux tribunaux fédéraux.

Les domaines d'attribution sont les suivants:

Sous-commission DFAE/DDPS:	Département fédéral des affaires étrangères Département de la défense, de la protection de la population et des sports
Sous-commission DFJP/ChF:	Département fédéral de justice et police Chancellerie fédérale
Sous-commission DFF/DFE:	Département fédéral des finances Département fédéral de l'économie
Sous-commission DFI/DETEC:	Département fédéral de l'intérieur Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
Sous-commission Tribunaux:	Tribunal fédéral Tribunal fédéral des assurances Tribunal militaire de cassation Tribunal pénal fédéral Tribunal administratif fédéral Commissions fédérales de recours

Les attributions sont les mêmes pour les sous-commissions de la CdG-N et de la CdG-E.

Les sous-commissions sont chargées, sur mandat des CdG, de suivre les affaires des autorités qui leur sont attribuées. Elles effectuent les travaux d'enquête à proprement parler (p.ex. auditions, expertises, réquisition de documents) et font rapport à la commission plénière, qui est l'organe de décision. Il revient aux commissions plénières d'adopter les rapports et de transmettre des recommandations aux autorités politiquement responsables (art. 158 LParl).

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

6 Règlement du Conseil national du 3.10.2003 (RCN; RS **171.13**).
7 Règlement du Conseil des Etats du 20.6.2003 (RCE; RS **171.14**).

Chaque commission nomme deux membres qui siègent dans la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) qui assure la haute surveillance parlementaire sur la réalisation de la nouvelle transversale ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). La DSN comprend également quatre membres issus des rangs des Commissions des finances (CdF) et quatre représentants des Commissions des transports et des télécommunications (CTT).

Les CdG peuvent également créer des groupes de travail ou des sous-commissions *ad hoc* pour examiner des sujets exigeant des connaissances particulières. En 2006, les CdG ont créé un groupe de travail conjoint «Controlling TF». Ce dernier a pour mandat de suivre la mise en place par le Tribunal fédéral (TF) des procédures de contrôle prévues à l'art. 2 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les postes de juges au Tribunal fédéral[8]. La sous-commission *ad hoc* Swisscom, établie en 2005 pour examiner le rôle joué par le Conseil fédéral à l'égard de l'entreprise Swisscom a été dissoute à l'issue de ses travaux (voir ch. 3.6.8).

Durant l'année sous revue, la composition de la CdG-N a subi quelques modifications: la conseillère nationale Christine Goll a succédé au conseiller national Fabio Pedrina, le conseiller national Urs Schweizer a remplacé le conseiller national Ruedi Noser, alors que la conseillère nationale Ida Glanzmann-Hunkeler et le conseiller national Urs Hany ont succédé aux conseillères nationales Brigitte Häberli-Koller et Kathy Riklin.

La commission du Conseil des Etats n'a connu aucun changement.

La composition nominale des CdG, des sous-commissions et de la délégation (état au 19.1.2007) est reproduite à la figure 1.

8 Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 23.6.2006 sur les postes de juges au Tribunal fédéral (RO **2006** 2739).

Figure 1

Composition des CdG, des sous-commissions, des groupes de travail et de la délégation (état au 19.1.2007)

CdG-N (commission plénière)	*CdG-E (commission plénière)*
Glasson Jean-Paul (président), Veillon Pierre-François (vice-président), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Cathomas Sep, Fasel Hugo, Daguet André, Gadient Brigitta M., Glanzmann-Hunkeler Ida, Glur Walter, Goll Christine, Graf-Litscher Edith, Gyr-Steiner Josy, Hany Urs, Janiak Claude, Mathys Hans Ulrich, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Schweizer Urs, Waber Christian, 1 siège vacant (PRD)	Stadler Hansruedi (président), Hess Hans (vice-président), Amgwerd Madeleine, Béguelin Michel, Bonhôte Pierre, Briner Peter, Escher Rolf, Hofmann Hans, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Ory Gisèle, Saudan Françoise, Wicki Franz
Sous-commission DFAE/DDPS	
Beck Serge (président), Daguet André, Gyr-Steiner Josy, Mathys Hans Ulrich, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Rossini Stéphane, Schweizer Urs, Veillon Pierre-François, Waber Christian	Béguelin Michel (président), Amgwerd Madeleine, Briner Peter, Escher Rolf, Kuprecht Alex, Ory Gisèle
Sous-commission DFJP/ChF	
Meier-Schatz Lucrezia (présidente), Binder Max, Brunner Toni, Daguet André, Glanzmann-Hunkeler Ida, Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Gyr-Steiner Josy, Janiak Claude, Müller Geri, 1 siège vacant (PRD)	Hess Hans (président), Amgwerd Madeleine, Bonhôte Pierre, Escher Rolf, Leumann-Würsch Helen, Ory Gisèle
Sous-commission DFF/DFE	
Gadient Brigitta M. (présidente), Fasel Hugo, Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Goll Christine, Graf-Litscher Edith, Hany Urs, Oehrli Fritz Abraham, Roth-Bernasconi Maria, Schweizer Urs, Waber Christian	Briner Peter (président), Amgwerd Madeleine, Béguelin Michel, Bonhôte Pierre, Kuprecht Alex, Saudan Françoise

Sous-commission DFI/DETEC	
Binder Max (président), Beck Serge, Fasel Hugo, Glanzmann-Hunkeler Ida, Graf-Litscher Edith, Hany Urs, Mathys Hans Ulrich, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Veillon Pierre-François, Waber Christian, 1 siège vacant (PRD)	Kuprecht Alex (président), Béguelin Michel, Escher Rolf, Hofmann Hans, Saudan Françoise, Stadler Hansruedi
Sous-commission Tribunaux	
Janiak Claude (président), Brunner Toni, Cathomas Sep, Daguet André, Gadient Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Gyr-Steiner Josy, Mathys Hans Ulrich, Müller Geri	Wicki Franz (président), Bonhôte Pierre, Briner Peter, Hess Hans, Ory Gisèle
DélCdG	
Hofmann Hans (président), Fasel Hugo (vice-président), Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Leumann-Würsch Helen, Wicki Franz	
DSN (uniquement les membres des CdG)	
Stadler Hansruedi (président), Binder Max, Cathomas Sep, Hofmann Hans	
Groupe de travail «Répartition des excédents LPP»	
Fasel Hugo (président), Beck Serge, Glur Walter, Goll Christine, Gyr-Steiner Josi, Hany Urs, Mathys Hans Ulrich, Rossini Stéphane	
Groupe de travail «Controlling TF»	
Gadient Brigitta M. (présidente), Glasson Jean-Paul, Hess Hans, Janiak Claude, Wicki Franz	

En 2006, les CdG, la DélCdG, les sous-commissions et autres groupes de travail se sont réunis à 116 reprises, lors de séances qui ont duré entre une demi-journée et deux jours complets[9].

9 Pour une vue statistique, voir annexe 2.

2.3 Décès en fonction du Président de la CdG-N

L'exercice a été marqué par le décès tragique, le 2 décembre 2006, du président de la CdG-N, Monsieur le Conseiller national Kurt Wasserfallen.

Âgé de 59 ans, marié et père de deux enfants, Kurt Wasserfallen est entré en politique en 1985. Ses qualités l'ont d'emblée fait reconnaître comme un homme politique de premier plan de la ville de Berne, ville à laquelle il était profondément attaché et dans laquelle il était domicilié. Il a notamment siégé au Parlement de la capitale, de 1985 à 1990, puis au Grand Conseil du canton de Berne, de 1990 à 1999. Il était membre de l'exécutif de la ville depuis 1993, d'abord tant que chef de la police, puis comme responsable des finances. Membre du parti radical, Kurt Wasserfallen siégeait aussi depuis 1999 au Conseil national où il était membre de la CdG-N. Vice-président de la CdG-N en 2004 et 2005, Kurt Wasserfallen a accédé à la présidence de la CdG-N au 1er janvier 2006. Il était également membre de la Commission de la politique de sécurité (CPS).

Atteint d'un cancer depuis de nombreuses années, Kurt Wasserfallen a affronté sa maladie avec courage et lucidité, poursuivant sans relâche son activité politique. Une semaine avant son décès, il gérait encore les affaires de la CdG-N.

Kurt Wasserfallen était une forte personnalité. Esprit droit et sincère, doté d'un franc-parler, il n'avait pas peur d'en découdre et savait défendre son point de vue avec conviction. Dans les succès et les défaites, il respectait toujours ses adversaires politiques et ne perdait jamais un certain sens de l'humour. En Kurt Wasserfallen, les membres de la CdG-N ont perdu un collègue qu'ils ont pu apprécier durant deux législatures et un homme qui avait su leur transmettre son optimisme et sa volonté de vivre.

Sur proposition du groupe radical-libéral, le Bureau du Conseil national a désigné Monsieur Jean-Paul Glasson, conseiller national, pour remplacer Kurt Wasserfallen à la tête de la CdG-N.

2.4 Droits à l'information et confidentialité des travaux

Pour exercer leurs attributions, les CdG disposent de droits d'information étendus (art. 150 et art. 153 LParl). Les commissions ont notamment la compétence d'interroger directement toute autorité, tout service ou autre organe assumant des tâches pour le compte de la Confédération et d'exiger de ces derniers tous les renseignements dont elles ont besoin. Les commissions déterminent elles-mêmes les personnes qu'elles souhaitent auditionner avec pour seule obligation d'en informer préalablement l'autorité de tutelle (Conseil fédéral, tribunaux fédéraux). Cette dernière peut demander à être entendue par les CdG avant toute audition d'un de ses agents (art. 153, al. 3, LParl et art. 162, al. 1, let. c, LParl). L'agent qui s'exprime devant les CdG est délié du secret de fonction. Les CdG peuvent en outre visiter tous les services de la Confédération, avec ou sans préavis. Enfin, elles peuvent requérir toutes les pièces utiles à leur travail et mandater des experts.

Les droits d'information des CdG connaissent deux exceptions. D'une part, les CdG n'ont pas accès aux documents qui sont destinés à forger l'opinion du Conseil fédéral en tant que collège. Il s'agit principalement des documents sur lesquels le Conseil fédéral doit encore se pencher et qui sont en instance de décision. Cela

concerne en premier lieu les documents de la procédure de co-rapport (art. 15 LOGA[10]). D'autre part, les CdG ne sont pas habilitées à demander des informations qui doivent demeurer secrètes pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement (art. 150, al. 2, LParl).

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

Les vastes pouvoirs d'investigation des CdG et de la DélCdG imposent en retour un devoir de discrétion. Ces organes disposent de règles d'organisation et de procédure bien précises pour garantir le maintien du secret (art. 150, al. 3, LParl). En outre, les membres des commissions sont tenus d'observer le secret de fonction sur tous les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur mandat (art. 8 LParl). La violation du secret de fonction peut faire l'objet de mesures disciplinaires (art. 13, al. 2, LParl) ou de poursuites pénales (art. 320 CP[11]).

Lorsque les CdG décident de publier une information sur des dysfonctionnements ou des manquements dans la gestion des affaires, la loi donne aux autorités mises en cause le droit d'être entendues au préalable (art. 157 LParl). En pratique, les observations des commissions sont soumises, sous forme de rapport préliminaire, aux autorités concernées qui prennent généralement position par écrit; ces autorités peuvent toutefois demander à s'exprimer devant l'organe des CdG en charge du dossier. Dans leur prise de position, les autorités mises en cause ont la possibilité de faire valoir leurs propres arguments, d'apporter des corrections dans la présentation des faits ou d'ajouter des données nouvelles. Les prises de position sont considérées, dans une mesure appropriée, dans le rapport final. Ce dernier est généralement publié, à moins que des intérêts dignes de protection ne s'y opposent (art. 158, al. 3, LParl). Ce cas ne s'est pas présenté en 2006 et tous les rapports des CdG ont été publiés.

Dans leur dernier rapport annuel, les CdG avaient fait état d'un contentieux qui les opposait à un juge d'instruction cantonal[12]. Ce dernier avait demandé aux CdG qu'elles lui communiquent des procès-verbaux d'audition des commissions, ce que les présidents avaient refusé. En dernier ressort, le Tribunal pénal fédéral (TPF) – saisi d'une plainte du juge – avait débouté le juge et admis que le refus des CdG était motivé dans le cas précis.

Le TPF a eu l'occasion, en 2006, de confirmer sa position dans cette même affaire. Dans son arrêt du 4 mai 2006[13], le TPF s'est opposé, une nouvelle fois, à ce que les procès-verbaux des auditions devant les CdG soient transmis au juge d'instruction. Le tribunal a contesté les prétentions du juge en relevant que ce dernier avait la possibilité, dans le cadre de la procédure pénale, d'interroger lui-même les personnes entendues par les CdG. Au vu des circonstances particulières de l'affaire, le TPF

10 Loi fédérale du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS **172.010**).
11 Code pénal suisse du 21.12.1937 (RS **311.0**).
12 Voir le rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 20.1.2006 (FF **2006** 4112).
13 Arrêt du 4.5.2006 de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (BB.**2006**.18).

a admis que le refus des CdG était objectivement fondé et qu'il ne se justifiait pas de faire droit à la requête du juge. Cette décision n'est pas susceptible de recours.

2.5 Collaboration des CdG avec d'autres commissions parlementaires

Dans le cadre de leur activité de contrôle, les CdG et la DélCdG attachent un intérêt particulier à travailler étroitement avec les CdF et avec la Délégation des finances (DélFin). Cette collaboration prend notamment la forme de séances conjointes où les sous-commissions des CdG et des CdF traitent en commun différents dossiers. C'est le cas notamment pour l'examen du rapport de gestion et des comptes de RUAG, de La Poste, des CFF SA, de Swisscom, de Skyguide et du Conseil des EPF ainsi que pour le budget du Conseil des EPF. Durant l'année, la DélCdG a également siégé à deux reprises avec la DélFin pour discuter du suivi parlementaire des domaines secrets. Les délégations ont décidé d'intensifier leur collaboration en adoptant une convention qui entrera en vigueur en 2007 (pour plus de détails, voir ch. 3.9.3).

Les CdG et les CdF collaborent également au sein de la conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur). Cette dernière a pour tâche d'assurer la coordination matérielle des programmes de contrôle et de statuer sur les demandes des commissions visant à faire évaluer, par le CPA ou le Contrôle fédéral des finances (CDF), des mesures prises par la Confédération (art. 54 LParl). La CPSur a siégé à deux reprises. Au mois de juin, elle a adopté le texte d'une convention entre les commissions de contrôle, d'une part, et le Conseil fédéral, d'autre part, qui fixe le contenu des rapports que le Conseil fédéral doit présenter sur la politique du personnel, en application de l'art. 5, al. 1, LPers (pour plus de détails, voir ch. 3.6.1). Lors de cette séance, la CPSur a également pris connaissance d'une étude de faisabilité, réalisée par le CDF, en vue d'une évaluation sur les affaires compensatoires dans le domaine du matériel d'armement. La CPSur a donné son accord à la réalisation de cette évaluation et a prié la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N), qui était à l'origine de cette initiative, d'assurer l'accompagnement des travaux du CDF; le CDF a été chargé également d'informer les CdG et les CdF des résultats de l'évaluation. Lors de sa séance du mois de décembre, la CPSur a pris connaissance des programmes de contrôle 2007 des CdG, de la DélFin, du CPA et du CDF et a procédé à leur harmonisation.

Les CdG ont également de nombreux contacts avec la DSN. Lors de chaque séance plénière, les représentants des CdG au sein de la DSN rendent compte des travaux entrepris. Si besoin est, les CdG peuvent donner des mandats particuliers à la DSN. Les CdG examinent également, deux fois par année, les rapports d'étape établis par l'Office fédéral des transports (OFT) ainsi que le rapport annuel de la DSN. Ce rapport est présenté ensuite aux Chambres fédérales, en alternance par les CdG et les CdF.

La collaboration entre les CdG et la DélCdG, d'une part, les CdF, la DélFin et la DSN, d'autre part, est assurée sur le plan opérationnel par le secrétariat des CdG et le secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin (SPFA). Les collaborateurs tiennent tous les deux mois des séances de coordination qui sont destinées à planifier les travaux et à échanger des informations sur les dossiers en cours.

Les CdG s'emploient également à nouer un dialogue étroit avec les commissions parlementaires spécialisées chargées de la législation. Durant l'année sous revue, la DélCdG a été invitée par la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) à donner son appréciation sur l'accord passé entre les autorités de poursuite pénale de la Confédération suisse et des Etats-Unis à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001. La CdG-N, de son côté, a transmis à la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (CPS-E) son rapport sur la mise en œuvre d'Armée XXI dans le domaine de l'instruction, de façon à ce que la CPS-E puisse en débattre dans le cadre de l'étape de développement 2008/2011 de l'armée. La CdG-N a également remis aux Commissions de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) son rapport sur la recherche dans l'administration publique, et ce dans la perspective de l'examen du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 (message FRI 2008 à 2011). La CdG-N a également eu des contacts avec la Commission de la politique extérieure du Conseil des Etats (CPE-E), dans l'optique d'harmoniser les travaux de ces deux commissions à la suite des problèmes qui se sont posés dans certaines représentations suisses à l'étranger en matière de visas. Il a été convenu que la CPE-E s'occuperait des aspects de politique étrangère alors que la CdG-N examinerait les procédures d'octroi de visas.

Les CdG constatent que la collaboration entre les commissions parlementaires s'est sensiblement améliorée cette année, notamment grâce à l'entregent des secrétaires de commissions. La richesse et la diversité des contacts entre les secrétaires sont une source d'expériences utiles pour améliorer le fonctionnement et l'efficacité des organes parlementaires.

3 Thèmes choisis

3.1 Politique économique et budgétaire

3.1.1 Protection des consommateurs dans le commerce électronique

Procédant à une inspection sur la protection des consommateurs dans le commerce électronique en 2004, la CdG-N s'était notamment demandé si les dispositions régissant le droit des contrats, qui sont délibérément formulées de manière neutre quant aux technologies utilisées, garantissent aux consommateurs un niveau de protection équivalent à celui dont ils bénéficient dans le commerce traditionnel face au fournisseur.

Les résultats d'une évaluation réalisée par le CPA[14] ont clairement montré que, en pratique, les spécificités du commerce électronique ne permettent pas aux consommateurs de bénéficier d'une protection équivalente à celle du commerce traditionnel. Ce constat est non seulement décisif pour la protection des consommateurs, mais également pour le développement même du commerce électronique en Suisse. Celui-ci dépend en effet en grande partie de la confiance des consommateurs, et donc de leur protection: favoriser la protection de l'un, c'est contribuer à l'essor de l'autre. Cette forme de commerce ouvre par ailleurs des perspectives nouvelles aux

14 Commerce électronique: évaluation de la protection du consommateur en Suisse, rapport du CPA du 13.5.2004 (FF **2005** 4709).

petites et moyennes entreprises (PME), particulièrement à celles qui sont établies dans les régions périphériques.

Le 9 novembre 2004, la CdG-N a mis un terme à son inspection en publiant son rapport final[15]. Elle y adressait plusieurs recommandations au Conseil fédéral, lequel tenait alors déjà compte de diverses constatations et conclusions de la CdG-N dans le cadre des travaux de révision du code des obligations[16], de la loi sur la concurrence déloyale[17], de la loi sur la protection des données[18] et de la loi sur l'information et la protection des consommateurs[19]. Or, le 9 novembre 2005, le Conseil fédéral a décidé de clore ces travaux préliminaires – qui avaient reçu un accueil controversé en consultation – sans prendre la moindre mesure, estimant que le droit en vigueur suffisait à résoudre les problèmes liés au commerce électronique.

La CdG-N s'est penchée sur l'avis correspondant du Conseil fédéral au début de 2006. Elle ne peut se rallier au point de vue du Conseil fédéral. Elle continue d'estimer que la législation en vigueur n'offre pas de garanties suffisantes en matière de protection des consommateurs: le commerce électronique ayant ses spécificités, les dispositions en vigueur, qui sont délibérément formulées de manière neutre quant aux technologies utilisées, offrent en réalité une moins bonne protection aux consommateurs qui recourent au commerce électronique qu'à ceux qui préfèrent les formes de commerce traditionnelles. Dans ces conditions, une intervention du législateur est nécessaire. La CdG-N a donc décidé de déposer une initiative parlementaire[20]. S'agissant du commerce électronique, la commission demande que le droit suisse soit modifié de manière à prévoir:

1. une obligation de s'identifier pour le fournisseur établi en Suisse;
2. un droit à la réparation ou au remplacement à raison des défauts de la chose vendue, sans possibilité d'exclusion conventionnelle;
3. des dispositions spécifiques pour la conclusion de contrats dans le commerce électronique, de manière à concrétiser les art. 1 et suivants du code des obligations en fonction des spécificités de ce type de commerce;
4. un droit de révocation analogue à celui qui est prévu par les règlements de l'UE.

15 La protection du consommateur dans le commerce électronique: aspects contractuels et protection des données, rapport de la CdG-N du 9.11.2004 (FF **2005** 4689).
16 Loi fédérale du 30.3.1911 complétant le code civil suisse (livre cinquième, droit des obligations, CO; RS **220**).
17 Loi fédérale du 19.12.1986 contre la concurrence déloyale (LCD; RS **241**).
18 Loi fédérale du 19.6.1992 sur la protection des données (LPD; RS **235.1**).
19 Loi fédérale du 5.10.1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC; RS **944.0**).
20 Initiative parlementaire 06.457 «Commerce électronique. Améliorer la protection du consommateur» du 18.9.2006.

3.1.2 Influence des Tests PME sur les lois et ordonnances de la Confédération

Sur la base d'une évaluation réalisée par le CPA en 2005[21], la CdG-N a constaté que les tests PME de la Confédération sont peu connus, que leur utilisation est limitée et qu'ils ne sont guère pris en compte dans le processus de décision politique[22]. Ces instruments – soit l'analyse d'impact de la réglementation, le test de compatibilité PME et le Forum PME – doivent garantir la transparence et la prise en compte dans le processus de décision politique des effets économiques des projets de textes législatifs ou réglementaires sur les PME. Eu égard à l'importance de cet objectif, le rapport de la CdG-N contient six recommandations adressées au Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral a fait parvenir son avis à la CdG-N dans le cadre de son rapport du 18 janvier 2006 intitulé «Simplifier la vie des entreprises: mesures pour alléger les réglementations et réduire les charges administratives» (ch. 5.1)[23]. La CdG-N se félicite que le Conseil fédéral partage son avis et ait pris des mesures allant dans le sens de ses recommandations. Ainsi, le DFE a-t-il notamment élargi le mandat du Forum PME à l'information du Parlement. Les avis du Forum sont dorénavant systématiquement transmis aux commissions parlementaires et ses membres peuvent être consultés par les commissions pour présenter les résultats de leurs travaux. Le Conseil fédéral a également décidé de mieux intégrer les instruments correspondants dans son processus de décision.

Chaque année, une liste comportant au maximum dix analyses d'impact importantes sera intégrée dans les objectifs du Conseil fédéral. A un stade précoce du processus législatif, ces projets de textes législatifs ou réglementaires importants seront soumis à une analyse d'impact de la réglementation, voire à une analyse avantages/coûts. Ils seront ensuite soumis au test de compatibilité PME durant la procédure de consultation, puis le Forum PME sera appelé à donner son avis sur la base des résultats de ce test. Après la procédure de consultation et en vue de la présentation du message au Conseil fédéral, la première analyse d'impact sera adaptée, complétée, et les résultats du test de compatibilité PME y seront intégrés. Ces tests seront effectués conjointement par l'office fédéral compétent et le SECO. Eu égard aux ressources disponibles, la CdG-N estime que sa recommandation correspondante ainsi été mise en œuvre.

A des fins d'optimisation des effets, la CdG-N avait également invité le Conseil fédéral à améliorer la coordination entre les tests effectués dans le cadre d'un même projet. Le délai de consultation pour les projets législatifs ou réglementaires est cependant fixé. Cette importante contrainte dans la perspective de la réalisation des tests PME a motivé le Conseil fédéral à augmenter l'effectif du SECO pour assurer le bon déroulement des tests de compatibilité et renforcer le secrétariat du Forum PME. Les résultats de ces tests figureront dorénavant dans le chapitre des messages du Conseil fédéral sur les conséquences économiques et les avis du Forum PME dans la partie qui traite des résultats de la procédure de consultation.

21 Les trois «Tests PME» de la Confédération: connus? utilisés? efficaces? Rapport du CPA du 23.2.2005 (FF **2006** 3129).
22 Les Tests PME de la Confédération et leur influence sur les lois et ordonnances, rapport de la CdG-N du 20.5.2005 (FF **2006** 3117).
23 Avis du Conseil fédéral du 18.1.2006 (FF **2006** 3209).

Quant aux recommandations de la CdG-N visant à créer des synergies pour l'établissement des tests de compatibilité, en particulier à l'échelon interdépartemental, à mieux sensibiliser les offices à la nécessité de procéder aux tests PME et à examiner la possibilité de confier les compétences en matière de réalisation des analyses d'impact de la réglementation soit au SECO, soit à des spécialistes dépendant des secrétariats généraux, le Conseil fédéral a décidé de les mettre en œuvre de la manière suivante: le SECO sera plus étroitement impliqué dans le suivi et l'encadrement des analyses, ce qui permettra à l'avenir de disposer de plus d'informations pour les tests de compatibilité et d'intensifier les contacts avec les offices. Les deux services concernés du SECO vont encore accroître leur collaboration. La CdG-N rejoint l'analyse du Conseil fédéral qui estime que ces mesures permettront d'améliorer la qualité des tests PME.

3.1.3 Utilisation des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse

Début février 2006, la CdG-N a adopté et publié son rapport sur la répartition entre la Confédération et les cantons du produit des réserves d'or excédentaires de la BNS[24]. Dans l'enquête qu'elle a effectuée à la suite de la requête déposée par le Parti socialiste suisse (PSS) auprès de l'autorité de surveillance, la commission s'est interrogée sur la légalité de la décision prise par le Conseil fédéral le 2 février 2005, selon laquelle le produit des réserves d'or excédentaires dont la BNS n'a plus besoin pour mener sa politique monétaire devait être versé pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons.

La commission a conclu que ce produit constituait un bénéfice de revalorisation cumulé et que le Conseil fédéral n'avait pas enfreint la loi mais uniquement appliqué le droit en vigueur, et plus précisément l'art. 99 de la Cst[25] et l'art. 31 de la loi sur la Banque nationale[26]. Dans son évaluation, la commission s'est fondée essentiellement sur un rapport d'expertise commandé auprès du professeur Paul Richli.

La commission est d'avis qu'il appartenait au Conseil fédéral d'appliquer le droit en vigueur après que, le 16 décembre 2004, le Conseil des Etats avait refusé pour la deuxième fois d'entrer en matière sur le projet du Conseil fédéral concernant l'utilisation des bénéfices de la BNS. Suite à cette décision, le Conseil fédéral avait renoncé à élaborer un nouveau projet, ayant constaté que ses éventuelles propositions ne recueilleraient pas la majorité au Parlement. Par ailleurs, les cantons, en tant que bénéficiaires légaux d'après le droit en vigueur, réclamaient au début 2005 aussi le versement du produit des réserves d'or excédentaires.

Les critiques émises par le PSS dans sa requête à l'autorité de surveillance concernaient surtout la façon dont la répartition du produit de la vente des réserves d'or excédentaires a été effectuée. Bien que l'art. 31, al. 2, de la loi sur la Banque nationale prévoie une répartition constante des bénéfices, le versement des 21,1 milliards de francs a été effectué sur une période très brève durant le deuxième trimestre de

24 Utilisation des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse: constatations juridiques et politiques du point de vue de la haute surveillance, rapport de la CdG-N du 7.2.2006 (FF **2006** 5955).
25 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (Cst.; RS **101**).
26 Loi fédérale du 3.10.2003 sur la Banque nationale suisse (loi sur la Banque nationale, LBN; RS **951.11**).

2005. La répartition constante vise à garantir la sécurité budgétaire et financière des cantons et de la Confédération. Dans le cas d'espèce, le versement étalé des 21,1 milliards de francs n'aurait cependant pas eu l'effet escompté, puisque le montant des bénéfices concernés était connu depuis longtemps et qu'il avait d'ores et déjà été pris en compte par les cantons. La commission s'est néanmoins montrée divisée sur cette question: tandis qu'une minorité de ses membres considère que le versement de la totalité de la somme sur une courte période était parfaitement légal, la majorité estime que la règle de la répartition constante était contraire au droit. Dans le but de clarifier la situation pour l'avenir, la CdG-N a décidé de déposer une motion[27] chargeant le Conseil fédéral de compléter l'art. 31, al. 2, de la loi sur la Banque nationale afin que la décision relative aux modalités de répartition d'un bénéfice résultant d'une vente d'or extraordinaire incombe au Parlement, la clé de répartition prévue par la Constitution (⅓ à la Confédération et ⅔ aux cantons) restant applicable.

Dans la requête adressée à l'autorité de surveillance, le PSS avait par ailleurs critiqué le fait que, dans le cadre des comptes annuels 2004 de la BNS, le produit de la vente des réserves d'or excédentaires ait été transféré des actifs disponibles aux bénéfices alors même que les 21,1 milliards de francs ne figuraient pas encore en tant que bénéfice dans les chiffres relatifs au bilan de la BNS publiés en janvier 2005 et que le Conseil fédéral avait lui-même accepté, début février 2005, un versement dans le cadre du compte annuel 2005. L'enquête de la CdG-N a toutefois montré que cette procédure était parfaitement légale et qu'elle était conforme aux règles comptables en vigueur. Selon la commission, la seconde non-entrée en matière du Conseil des Etats sur le projet du Conseil fédéral, le 16 décembre 2004, constitue l'événement qui a finalement conduit à l'affectation des sommes concernées dans le cadre des comptes annuels 2004. Toutefois, la CdG-N considère que, du point de vue juridique, le Conseil fédéral et la BNS auraient également été fondés – du moins jusqu'à la décision de l'Assemblée générale de la BNS sur les comptes annuels 2004 – à prendre comme référence la date de la décision du Conseil fédéral, c'est-à-dire le 2 février 2005. Dans ce cas, le produit de la vente des réserves d'or aurait été comptabilisé comme bénéfice dans les comptes annuels 2005 de la BNS, et il aurait donc été distribué en 2006. Estimant que ce point méritait un examen plus approfondi, la CdG-N a invité le Conseil fédéral à lui faire connaître les raisons qui l'ont conduit à changer subitement d'avis et à verser le produit de la vente des réserves d'or excédentaires en 2005, et non en 2006 comme il l'avait annoncé initialement.

La CdG-N a également adressé une recommandation au Conseil fédéral concernant son mode de communication sur ce dossier. Au cours de son enquête, la commission a en effet constaté que, dans ses déclarations sur les différents projets concernés, que ce soit auprès de l'opinion publique ou devant la commission chargée de l'examen préalable, le Conseil fédéral n'avait pas marqué clairement la distinction entre appréciation politique et évaluation juridique. Cette attitude a donné l'impression que le Parlement et le peuple pouvaient être associés, quoi qu'il advienne, à la décision de répartition des réserves d'or excédentaires. La CdG estime pour cette raison que, à l'avenir, le Conseil fédéral devra marquer plus clairement cette distinction.

27 Motion 06.3010 «Répartition des bénéfices résultant d'une vente d'or extraordinaire» du 7.2.2006.

Dans son avis du 28 juin 2006[28], le Conseil fédéral relève avec satisfaction que la CdG-N a constaté qu'il avait agi conformément aux dispositions légales en traitant les réserves d'or excédentaires en tant que bénéfices de revalorisation et en procédant à la distribution de 21,1 milliards de francs. Il ne partage en revanche pas l'avis de la commission qui estime que la répartition aurait dû s'étaler sur une plus longue période, à l'instar du versement des bénéfices ordinaires. Le Conseil fédéral est par conséquent opposé à la motion déposée par la CdG-N. Il ne partage en outre pas non plus l'appréciation de la commission qui estime que le Parlement et le peuple auraient été empêchés de se prononcer sur le versement de 21,1 milliards de francs et il persiste à penser qu'il n'a pas confondu appréciation politique et évaluation juridique.

3.1.4 Accès des autorités américaines aux données relatives aux transactions financières internationales de la société Swift

Comme l'a révélé un article du New York Times daté du 23 juin 2006, les autorités américaines se sont procuré aux USA un accès, par voie de décret, à des données relatives aux flux financiers internationaux transmises par le truchement du réseau de télécommunication de la *«Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication»* (Swift). Cette société coopérative d'institutions financières (banques, sociétés de courtage, bourses et autres établissements financiers), dont le siège principal se trouve en Belgique, gère un réseau de télécommunications permettant aux institutions d'échanger des informations relatives aux transactions financières internationales de leurs clients. Onze millions de messages transitent chaque jour sur ce réseau. Une multitude d'institutions financières suisses sont raccordées au réseau de la société Swift. Ainsi, la BNS détient, elle aussi, une participation à son capital social.

Il est apparu que, en septembre 2001, le président des Etats-Unis avait chargé son ministère des finances de prendre toute mesure utile pour connaître – dans le pays comme à l'étranger – les transactions financières effectuées par des personnes soupçonnées d'être liées aux milieux du terrorisme. Le ministère américain des finances a ainsi conçu un programme secret connu sous le nom de *«Terrorist Finance Tracking Program».* Dans le cadre de ce programme, le ministère américain des finances a exigé, et obtenu, de la filiale américaine de la société Swift l'accès aux données utiles pour ses investigations contre le terrorisme.

Ayant reçu des informations selon lesquelles la Suisse était également touchée par ce programme et que certains services de l'administration fédérale auraient été informés très tôt de son existence, la CdG-N a décidé d'aborder cette question dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance parlementaire. Elle a donc demandé au Conseil fédéral de lui fournir un premier avis et a procédé à l'audition de représentants de la BNS et de la CFB, du Préposé fédéral à la protection des données et d'un expert bancaire.

28 Avis du Conseil fédéral du 28.6.2006 (FF **2006** 5999).

La question centrale est de savoir si les autorités suisses ont, en la circonstance, adopté une attitude opportune et conforme au droit. Cela étant, la commission s'intéresse aussi aux répercussions de cette transmission de données sur le secret bancaire et la réputation de la place financière suisse.

La CdG-N estime être en mesure d'achever son enquête dans le courant du premier semestre 2007.

3.1.5 Efficacité de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

Dans le cadre du suivi de l'inspection «Efficacité de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail»[29] entamé en 2005, la CdG-N s'est penchée sur l'étude que le Centre de recherches conjoncturelles de l'EPF de Zurich (KOF) a publiée en décembre 2005 sur l'efficacité de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail durant la période de récession économique 2001 à 2003. Sur la base de l'échantillon étudié, les auteurs de cette étude ont observé que, en comparaison avec les entreprises qui n'ont pas eu recours aux indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, celles qui y ont recouru ont réduit leurs effectifs dans une proportion supérieure à la baisse de l'entrée des commandes qu'elles ont enregistrée. Ils en ont conclu que le chômage partiel n'a pas atteint son objectif, voulu par le législateur, qui est de préserver l'emploi dans les périodes de récession économique. L'étude a en outre permis de mettre en évidence qu'en période de récession, seule une petite partie des travailleurs bénéficie du chômage partiel, ce qui, selon les auteurs, est un autre indicateur de la faible efficacité de cet instrument. Ils ont cependant écarté l'hypothèse selon laquelle l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail pourrait avoir un effet sur la conservation de structures et empêcher leur adaptation aux besoins réels de l'économie.

La CdG-N estime que les diverses problématiques étudiées par le KOF sont importantes. Les auteurs ont constaté que, durant la phase de récession, les entreprises qui ont bénéficié d'indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail ont proportionnellement réduit davantage leurs effectifs que les autres entreprises. Ainsi, le but de l'indemnité semble être de moins en moins atteint. En réponse aux questions de la CdG-N, le chef du DFE a expliqué que les expériences faites dans le cadre de l'exécution de la loi expliquent les phénomènes observés par l'étude. Les employeurs partent généralement du principe que le recul des commandes est temporaire. Ils présentent donc une demande de chômage partiel. Constatant, après un certain temps, que la demande ne reprend pas, ils finissent par devoir se résoudre à procéder à des licenciements. Le chef du DFE a estimé que l'étalement dans le temps de la réduction des effectifs qui en résulte a un effet bénéfique. Dans son avis, le DFE ne partage pas le point de vue selon lequel l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail manquerait fondamentalement l'objectif fixé par le législateur, voire accélérerait le démantèlement des structures. Le département a néanmoins indiqué à la commission que l'instrument de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail fera l'objet d'une évaluation effectuée par le SECO et une com-

29 Efficacité de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, rapport de la CdG-N du 23.10.1998 (FF **1999** 1742).

mission d'experts dans le cadre d'un examen généralisé de toutes les institutions de l'assurance-chômage.

Du point de vue de la CdG-N, l'avis du DFE ne répond pas à certaines questions soulevées par l'étude du KOF, en particulier celle de savoir si, dans une perspective globale, les effets positifs de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail sont plus importants que les coûts qu'elle génère. Ainsi, le ralentissement et l'étalement de la réduction des effectifs induits peuvent avoir un aspect positif aussi bien pour les employés que pour les entreprises. De l'avis du SECO, le fait que les employés en situation de chômage partiel peuvent consacrer du temps à la recherche d'un nouvel emploi permet aussi de ménager la caisse de l'assurance-chômage. La commission a donc invité le DFE à établir un état des lieux global dans le cadre de l'examen en cours des institutions de l'assurance-chômage et d'en intégrer les résultats dans le rapport final. Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport des experts le 22 novembre 2006[30]. La CdG-N n'est toutefois plus parvenue à l'examiner durant l'année sous revue.

3.2 Sécurité sociale et santé publique

3.2.1 Augmentation du nombre de rentes et rôle de la Confédération dans l'assurance-invalidité

En 2005 la CdG-E a rendu compte des résultats de ses investigations sur l'exécution de l'assurance-invalidité (AI)[31]. Dans son rapport du 19 août 2005[32], la CdG-E a principalement critiqué le manque d'harmonisation en matière d'exécution des dispositions relatives à l'assurance, les points faibles de la surveillance exercée par la Confédération, le manque d'anticipation dans l'accomplissement des tâches liées au développement du droit et une exploitation insuffisante des différentes ressources disponibles (notamment dans le domaine de la recherche). Elle a également déploré le manque de transparence et la qualité insuffisante des données relatives à la situation en matière d'AI au sein de la Confédération.

En février 2006, la CdG-E a pris connaissance de l'avis exprimé par le Conseil fédéral[33] sur son rapport du 19 août 2005. La CdG-E a pu constater que le Conseil fédéral a décidé de mettre en œuvre les recommandations qu'elle a formulées dans la plupart des domaines. Elle se réjouit notamment des efforts en cours visant à systématiser et à professionnaliser la surveillance exercée sur le domaine de l'AI.

Le Conseil fédéral rejette néanmoins l'idée d'une scission de la Commission AVS/AI en deux commissions distinctes, l'une chargée des questions liées à l'AVS et l'autre à celles liées à l'AI. Il estime que cette scission serait à l'origine d'inutiles recoupements et que les membres des commissions perdraient la vue d'ensemble qu'ils peuvent avoir aujourd'hui en participant aux travaux de la Commission

30 Rapport du 10.10.2006 de la commission d'experts chargée de préparer une révision de la loi sur l'assurance-chômage destinée à assurer durablement le financement de l'assurance (http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/4716.pdf).

31 Rapport annuel 2005 des CdG et le la DélCdG des Chambres fédérales du 20.1.2006 (FF **2006** 4142).

32 Rapport de la CdG-E sur l'augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance-invalidité: vue d'ensemble des facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes et rôle joué par la Confédération du 19.8.2005 (FF **2006** 2195).

33 Avis du Conseil fédéral du 21.12.2005 (FF **2006** 2359).

AVS/AI. En revanche, il se félicite que la Commission AVS/AI s'attelle à des tâches stratégiques portant sur l'avenir de ces assurances. La CdG-E demeure de l'avis qu'une nouvelle orientation stratégique est un instrument important qui devrait permettre d'influer sur l'augmentation du nombre de rentes, raison pour laquelle elle a incité le Conseil fédéral à examiner la question de la restructuration de la commission dans le cadre de la séparation des deux fonds ainsi que la création de deux fonds AVS et AI distincts.

Le Conseil fédéral a en outre estimé qu'il n'est pas nécessaire de séparer de façon stricte l'organisation de l'AI et celle de l'AVS, comme le souhaiterait la CdG-E, et que la seule chose qui importe est de permettre aux organes d'exécution de travailler efficacement et en conformité avec les exigences légales. Le Conseil fédéral est d'avis que la priorité doit être accordée au renforcement de la surveillance exercée par la Confédération. La CdG-E s'est pour l'instant contentée de cet avis du Conseil fédéral. Il s'agira d'examiner lors de la 5e révision de l'AI et des contrôles d'exécution ultérieurs si le renforcement de la surveillance permettra d'atteindre l'objectif.

La CdG-E a également insisté auprès du Conseil fédéral sur l'importance qu'elle accorde à la transparence des effets de l'augmentation des prestations de l'AI pour la prévoyance professionnelle. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) examine actuellement comment il entend analyser les besoins en matière de réglementation dans le domaine de l'invalidité ainsi que l'augmentation pour la prévoyance professionnelle des coûts liés à l'invalidité. La CdG-E se penchera sur les résultats de cette analyse dans le cadre d'un suivi d'inspection.

Dans sa réponse à l'avis du Conseil fédéral, la CdG-E a prié ce dernier de tenir compte des remarques qu'elle y a formulées. Comme à l'accoutumée, la CdG-E contrôlera la mise en œuvre de ses exigences et des mesures prises par le Conseil fédéral en procédant à un suivi d'inspection dans environ deux ans.

Dans son rapport, la CdG-E a également formulé diverses conclusions concernant le projet de 5e révision de l'AI actuellement examinée par les Chambres fédérales. En février 2006, la CdG-E s'ést renseignée au sujet de la mise en œuvre de ses propositions et recommandations dans le cadre du processus législatif. Il est réjouissant de constater que, au cours de la session de printemps 2006, le Conseil national a partagé les craintes de la CdG-E à l'égard de la création d'une nouvelle commission de surveillance et qu'il a rejeté la proposition du Conseil fédéral. Le Conseil des Etats lui a par la suite emboîté le pas lors de la session d'été 2006. La CdG-E est d'avis que les problèmes de délimitation entre les compétences de la commission de surveillance et les tâches de surveillance de l'OFAS auraient été bien plus que probables et auraient pu être à l'origine de nouvelles lacunes dans le système de surveillance. La CdG-E est également satisfaite de constater que la question des différences observées d'un canton à l'autre en matière d'octroi de rentes AI et celle relative aux modèles visant à inciter les employeurs à embaucher et occuper des travailleurs invalides aient pu être prises en compte lors de l'examen par article de la 5e révision de l'AI.

Il faut encore relever que, à l'issue de cet examen, la CdG-E a déposé deux motions[34]. Les Chambres fédérales ont déjà examiné et adopté la motion 05.3468.

34 Motion 05.3468 «Elaborer une stratégie globale de surveillance renforcée de l'exécution de l'AI» du 19.8.2005. Motion 05.3469 «Faire la lumière sur l'évolution des cas AI au sein du personnel de la Confédération» du 19.8.2005.

La seconde motion 05.3469 a déjà été adoptée par le Conseil des Etats. Elle est pendante au Conseil national. La réalisation de ces deux motions permettra, comme cela a été exigé, de renforcer la surveillance de la Confédération sur l'exécution des dispositions relatives à l'AI et d'améliorer la transparence en matière d'AI au sein de la Confédération.

3.2.2 Investigations relatives à la décision du DFI de juin 2005 portant sur les cinq méthodes de médecine complémentaire

Dans le rapport annuel de l'année passée, la CdG-E annonçait son intention de se pencher sur la décision du DFI portant sur les cinq méthodes de médecine complémentaire et de procéder à un examen préalable[35].

Le 2 juin 2005, le DFI a décidé de libérer les assureurs-maladie de la prise en charge obligatoire des prestations relevant des cinq méthodes de médecine complémentaire avec effet au 1er juillet 2005. Le DFI a communiqué sa décision le 3 juin 2005. Le 6 juin 2005 déjà, l'assureur-maladie «Groupe Mutuel, Association d'assureurs» (ci-après Groupe Mutuel) a annoncé le lancement d'une nouvelle assurance complémentaire. Cette annonce a été suivie, à partir du 9 juin 2005, d'une campagne nationale de publicité pour ce nouveau produit.

Cette action publicitaire a fait l'objet de diverses critiques. D'aucuns ont notamment soupçonné le Groupe Mutuel d'avoir été préalablement informé de la décision du DFI du 2 juin 2005. Par la suite, les médias et les milieux politiques ont abordé la question des liens que le chef du DFI entretient avec le Groupe Mutuel et de la possible influence de ce dernier sur les décisions en matière de politique de la santé.

La CdG-E a constaté que ses investigations approfondies n'ont révélé aucun élément susceptible de confirmer les soupçons exprimés à la suite de la décision du DFI du 2 juin 2005, selon lesquels le Groupe Mutuel aurait bénéficié d'un traitement privilégié. Elle a donc mis un terme à son enquête en mars 2006.

Lors de ses investigations, la CdG-E a néanmoins fait les constatations et tiré les conclusions suivantes:

– La commission est parvenue à la conclusion que le DFI a pris la décision du 2 juin 2005 sans en anticiper suffisamment les effets (également sur d'autres départements).

  La décision de libérer les assureurs-maladie de la prise en charge obligatoire des prestations relevant des cinq méthodes de médecine complémentaire est entrée en vigueur le 1er juillet 2005, soit presque immédiatement. Parallèlement à sa décision, le DFI a annoncé que les assureurs allaient sans doute offrir des couvertures complémentaires couvrant les prestations exclues de la couverture de base à des conditions les rendant accessibles à tous les assurés. Cette déclaration du DFI n'est cependant pas parvenue à effacer l'inquiétude des assurés concernés.

35 Rapport annuel 2005 des CdG et le la DélCdG des Chambres fédérales du 20.1.2006 (FF **2006** 4147).

Ce n'est que le 13 juin 2005 que le DFI a recommandé à tous les assureurs-maladie de rembourser durant trois mois encore (c'est-à-dire jusqu'à fin septembre 2005) les prestations pour les traitements entrepris avant le 1er juillet 2005. Cette recommandation, qui n'avait pas été communiquée de manière officielle et qui n'avait aucun caractère contraignant, n'a non seulement pas permis de lever les incertitudes, mais a encore contribué à augmenter la confusion. Les assureurs ont indirectement utilisé le fait que des prestations soient retirées de l'assurance de base sans réduction de primes correspondante comme argument pour offrir des produits d'assurance complémentaire à titre gratuit (gratuité des primes). Certains assureurs ont même essayé de provoquer la conclusion de contrats tacites. L'Office fédéral des assurances privées (OFAP) ne pouvait pas approuver de telles démarches.

Au vu des événements, l'absence de dispositions transitoires adéquates et ordonnées en temps opportun doit être critiquée. En édictant de telles dispositions (après consultation de l'OFAP), le DFI aurait pu et dû éviter une bonne partie de l'agitation et de l'insécurité provoquées par sa décision. La commission estime que le DFI aurait pu se préserver une plus grande marge de manœuvre en anticipant et en procédant de manière plus transparente.

La commission a prié le chef du DFI de tenir compte de ces réflexions lorsque des cas similaires se représenteront.

– L'analyse de la décision du DFI du 2 juin 2005 portant sur les cinq méthodes de médecine complémentaire a permis à la CdG-E de constater que l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) n'a pas associé l'OFAP à la prise de décision. Il est pour le moins contestable que l'OFSP n'ait pas prévenu l'OFAP de la décision du DFI et ne l'ait pas consulté alors que la fixation des primes est de son ressort. La commission estime que l'OFSP aurait dû informer l'OFAP de la décision avant de la rendre publique. En tant qu'autorité compétente en matière d'autorisation des tarifs, l'OFAP était directement touché par la décision du DFI. De toute évidence, la collaboration et la plateforme d'information institutionnalisées par les deux offices dans le cadre d'un groupe de travail permanent n'ont pas fonctionné dans le cas d'espèce.

  La CdG-E a demandé aux chefs du DFI et du DFF d'accorder une plus grande attention à la collaboration entre ces deux offices et de prendre les mesures qui s'imposent afin d'améliorer la coopération et l'information réciproque. Une collaboration étroite est d'autant plus indispensable que l'OFSP et l'OFAP exercent ensemble la surveillance du domaine de l'assurance-maladie.

– En pratique, l'OFAP permet à un assureur de faire de la publicité pour un produit qui n'a pas encore été approuvé. En revanche, un produit d'assurance ne peut être commercialisé avant d'avoir été approuvé par l'OFAP. Selon l'office, il y a commercialisation dès lors qu'une police d'assurance est conclue. La commission estime qu'il serait opportun que le DFF examine la pratique de l'OFAP en la matière. Les intérêts d'un assureur qui veut promouvoir et commercialiser son nouveau produit le plus rapidement possible ne sont pas les seuls en jeu. La protection des consommateurs et le principe de la bonne foi dans les relations d'affaires sont également en cause. Il est indispensable de respecter les principes relevant du droit de la concurrence. La commission est d'avis qu'un tel examen s'impose d'autant

plus que la pratique de l'OFAP ne se fonde pas directement sur une base légale.

– La CdG-E a encore constaté que l'OFAP était débordé de travail durant la période au cours de laquelle les demandes d'approbation de nouveaux produits d'assurance complémentaire ont été déposées. L'effectif du domaine des assurances-maladie de l'OFAP correspond à sept postes complets et suffit à peine à traiter les quelque 1 000 demandes d'approbation de produits d'assurances qui lui sont présentées chaque année. Dans ce domaine, les ressources de l'office ne sont de toute évidence pas adaptées aux tâches et aux responsabilités qui sont les siennes. Le DFF doit donc examiner de près la question de l'effectif de l'OFAP et prendre, le cas échéant, les mesures qui s'imposent, voire en proposer au Conseil fédéral et au Parlement.

3.2.3 Renforcement et réorganisation de la surveillance dans le domaine de la prévoyance professionnelle

Comme elle l'avait annoncé dans le rapport annuel de l'année écoulée[36], la CdG-N a, durant l'année sous revue, suivi avec attention l'évolution de la surveillance exercée dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Cet accompagnement est lié à l'examen de la problématique des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle effectué par la CdG-N[37].

Au cours de la première moitié de l'exercice écoulé, la CdG-N s'est principalement plongée dans la réforme en cours des structures de la prévoyance professionnelle. Le groupe de travail compétent s'est entretenu à ce sujet avec le président de la commission d'experts «Réformes structurelles de la prévoyance professionnelle» et avec le directeur de l'autorité de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance LPP de la Suisse centrale (*Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht*, ZBSA).

La réforme des structures de la prévoyance professionnelle vise le renforcement de la surveillance en général. Il s'agit en effet de rendre la surveillance directe et la haute surveillance plus efficaces.

En juillet 2006, le Conseil fédéral a mis en consultation un modèle de réforme structurelle de la prévoyance professionnelle (délai de consultation arrêté au 31 octobre 2006). Le projet présenté prévoit plusieurs mesures destinées à optimiser et à renforcer la surveillance. Le Conseil fédéral propose de cantonaliser ou de régionaliser la surveillance directe exercée sur les institutions de prévoyance. Dans la mesure du possible, les cantons devront se regrouper et constituer des régions de surveillance, comme c'est déjà le cas en Suisse centrale depuis 2006 et comme cela devrait être le cas en Suisse orientale à partir de 2008. Outre les aspects relatifs à l'exécution de la loi, il est avant tout prévu de renforcer l'aspect gestion de la surveillance.

36 Rapport annuel 2005 des CdG et le la DélCdG des Chambres fédérales du 20.1.2006 (FF **2006** 4139).
37 Rapport annuel 2005 des CdG et le la DélCdG des Chambres fédérales du 21.1.2005 (FF **2005** 1811).

La haute surveillance devra assurer la coordination et l'uniformisation des principes de surveillance en élaborant des normes et des directives. Elle ne sera plus du ressort du Conseil fédéral, mais d'une commission de haute surveillance dont le secrétariat sera rattaché à l'OFAS sur le plan administratif.

La CdG-N est d'avis qu'il est grand temps de prendre des mesures concrètes pour restructurer la surveillance de la prévoyance professionnelle. A l'échelon fédéral, les premiers avertissements annonçant la nécessité de telles mesures ont été lancés au cours des années 80 déjà. Il est impératif de dissocier la surveillance directe de la haute surveillance et de donner à chacune des structures claires. Pour être efficace, la haute surveillance doit jouer son rôle en matière de coordination et accomplir sa mission au moyen de directives. Son action doit contribuer à la stabilité et à la surveillance du fonctionnement du système. De l'avis de la CdG-N, les questions relatives au financement et à la responsabilité qui vont se poser durant la phase de restructuration devront encore faire l'objet de réflexions approfondies.

La CdG-N prévoit d'effectuer une inspection de suivi en 2007 et demandera au Conseil fédéral de lui rendre compte de la mise en œuvre des mesures qu'il aura prises suite à l'enquête que la commission avait réalisée en 2004 sur la problématique de la répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle[38].

3.2.4 Rapports annuels sur les assurances sociales selon l'art. 76 LPGA

La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales[39] est entrée en vigueur le 1er janvier 2003. En vertu de l'art. 76, al. 1, LPGA, le Conseil fédéral est chargé de surveiller la mise en œuvre des assurances sociales et doit régulièrement en rendre compte.

Les CdG ont examiné les deux rapports annuels établis respectivement en 2003 et 2004 depuis l'entrée en vigueur de ce mandat légal. Les CdG ont déjà relevé certaines lacunes dans leur rapport annuel de l'année passée[40].

La CdG-N a analysé la question de la qualité et de la nécessité desdits rapports lorsqu'elle a traité le rapport LPGA 2004 en avril de cette année. Elle a d'ailleurs invité des représentants de l'OFAS à discuter de ces questions.

Dès la présentation du premier rapport annuel, en 2003, les CdG ont constaté que celui-ci fournissait une vision synthétique de quelques évolutions générales intervenues dans plusieurs domaines des assurances sociales. Elles ont toutefois déploré le manque d'actualité du rapport, qui paraît avec une année de décalage (le rapport 2003 a été publié fin 2004, et le rapport 2004, fin 2005). Ce problème concerne en particulier les données statistiques. Dans son courrier du 8 juin 2006, le chef du DFI s'est déclaré d'accord avec la commission pour affirmer que la présentation tardive du rapport n'était pas satisfaisante. Il a imputé le problème à l'organisation décentra-

38 Enquête sur la problématique de la répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle, rapport de la CdG-N du 22.6.2004 (FF **2005** 553).
39 Loi fédérale du 6.10.2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS **830.1**).
40 Rapport annuel 2005 des CdG et le la DélCdG des Chambres fédérales du 20.1.2006 (FF **2006** 4148).

lisée des assurances sociales et au temps nécessaire pour réunir les données. Il a également annoncé que le Conseil fédéral avait décidé de proposer la suppression de l'obligation de rendre compte à l'occasion de la 11e révision de l'AVS.

Du fait de leur manque d'actualité, les rapports LPGA n'ont que peu d'importance concrète et suscitent une faible attention. Ayant analysé minutieusement le rapport annuel 2004, la CdG-N arrive à la conclusion qu'il présente encore des insuffisances et ne fournit pas d'informations supplémentaires par rapport à d'autres publications (par exemple les statistiques relatives aux assurances sociales, le rapport sur l'évolution des assurances sociales jusqu'en 2030 établi en réponse au postulat 00.3743, les rapports spéciaux de certains services chargés de tâches d'exécution dans le domaine des assurances sociales).

Toutefois, si le rapport que le Conseil fédéral présente en application de l'art. 76 LPGA laisse à désirer, il n'y a rien à objecter à cet instrument en soi. La CdG-N constate que les informations d'actualité, les données statistiques et les synthèses générales revêtent une importance croissante dans le domaine toujours plus complexe des assurances sociales: ce sont des outils de pilotage et de coordination indispensables. D'ailleurs, le Parlement en a de plus en plus besoin et demande à en disposer pour mener à bien ses processus de décisions politiques. De plus, les enquêtes réalisées au cours des années passées par les CdG dans les domaines de la politique de la santé et de la politique sociale ont montré que les informations et les statistiques nécessaires pour exercer une surveillance et un pilotage efficaces étaient souvent absentes ou insuffisantes. Ces réflexions ont amené à considérer avec scepticisme le souhait du Conseil fédéral de supprimer purement et simplement l'obligation de rendre compte selon l'art. 76 LPGA en se contentant d'indiquer que cela permettra d'économiser quelque 73 000 francs par an.

La CdG-N estime que ce rapport rend correctement compte des relations transversales, des points de contact et des interactions entre les différentes législations (par exemple la 5e révision de l'AI) ou des mandats parlementaires, mais que toute vision systématique et globale est absente. Il est également essentiel aux yeux de la CdG-N que les rapports rendant compte de la situation dans le domaine des assurances sociales esquissent des stratégies et des perspectives, tiennent compte des débats politiques et des idées exprimées au sein du Parlement, résument les évolutions de la jurisprudence, mais proposent aussi une synthèse des principales contributions scientifiques. Ces informations sont aujourd'hui dispersées dans différentes publications alors qu'elles devraient donner lieu à des synthèses globales.

Le 23 mai 2006, la CdG-N a fait part à la CSSS-N de son évaluation et de ses impressions relatives à l'exécution de l'art. 76 LPGA à ce jour. La CSSS-N procédait alors à l'examen préalable de la 11e révision de l'AVS au sujet de laquelle le Conseil fédéral avait proposé l'abrogation de l'article en question. La CdG-N estime que, en sa forme actuelle, le rapport LPGA n'a pas lieu d'être maintenu, tant il est vrai qu'il n'offre pas de valeur ajoutée sur le plan de l'information.

Contrairement à ce que propose le Conseil fédéral, il ne faut pas supprimer l'obligation de rendre compte selon l'art. 76 LPGA. En revanche, il importe de trouver une forme de rapport adéquate, qui permette d'obtenir une synthèse globale des informations d'actualité concernant le domaine des assurances sociales ainsi qu'un exposé des relations transversales entre assurances sociales. Ce rapport doit être axé moins sur les données statistiques (elles font déjà l'objet de publications spécifiques) et davantage sur les questions stratégiques. La CdG-N pense qu'il n'est

pas nécessaire de préciser dans la loi si le Conseil fédéral doit mettre en œuvre l'art. 76 LPGA en présentant un rapport spécifique ou en intégrant les informations demandées dans son rapport de gestion annuel et dans son rapport sur le programme de la législature.

La CdG-N estime par ailleurs que la poursuite de l'amélioration et de l'évaluation des bases statistiques dans le domaine des assurances sociales est prioritaire.

3.2.5 Maîtrise des coûts dans le domaine de la LAMal

Au vu de l'évolution des coûts de la santé, la CdG-E avait décidé, dans le cadre de son programme annuel 2000, d'examiner la marge de manœuvre dont la Confédération dispose pour atteindre l'objectif de maîtrise des coûts dans le domaine de la loi sur l'assurance-maladie[41] et l'usage qu'elle en a fait dans deux domaines précis (planification hospitalière et Tarmed)[42].

Dans ses conclusions, la CdG-E a souligné l'importance des analyses d'impact pour étudier le fonctionnement des mesures de maîtrise des coûts. Elle a également relevé la nécessité en général d'une collaboration plus étroite entre les pouvoirs publics et les institutions impliquées, afin d'exploiter au mieux la marge de manœuvre des divers acteurs aux fins de la maîtrise des coûts. Quant à la mise en œuvre de Tarmed, la commission avait, à l'époque, recommandé au Conseil fédéral de concrétiser la neutralité des coûts et d'améliorer la sécurité du droit au profit des partenaires tarifaires et des cantons.

Début 2005, la CdG-E a effectué un contrôle de suivi afin de s'informer sur l'avancement des travaux et des mesures prises par le Conseil fédéral. Elle s'est notamment basée sur le rapport circonstancié que le Conseil fédéral lui a fait parvenir le 14 septembre 2005.

La CdG-E a pris acte du fait que le Conseil fédéral fonde de manière plus étroite ses décisions sur des analyses d'impact. De telles analyses ont été effectuées pour préparer les bases de décisions relatives à des modifications de la loi dans les domaines de la participation aux coûts, de la liberté de contracter, du financement des soins, du financement moniste des hôpitaux et de la promotion des réseaux de soins intégrés (*managed care*). Ce faisant, le Conseil fédéral a répondu aux attentes de la CdG-E qui lui demandait de recourir plus fréquemment à des évaluations prospectives afin de perfectionner l'assurance-maladie tout en tenant compte des effets des mesures envisagées sur les autres éléments du système et sur l'ensemble de l'assurance-maladie ainsi que, le cas échéant, sur le système de santé dans sa totalité.

Le Conseil fédéral a également souligné les mesures qui ont été prises afin de remédier à l'insuffisance flagrante d'exécution dans le domaine de la statistique de la santé. Les CdG se sont déjà penchées en détail sur ce sujet dans le rapport annuel de l'année passée[43].

41 Loi fédérale du 18.3.1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS **832.10**).
42 Voir Influence de la Confédération sur la maîtrise des coûts dans le domaine de la loi sur l'assurance-maladie – Examen de deux exemples précis, rapport de la CdG-E du 5.4.2002 (FF **2003** 307).
43 Rapport annuel 2005 des CdG et le la DélCdG des Chambres fédérales du 20.1.2006 (FF **2006** 4141).

Dans le cadre du suivi, le Conseil fédéral s'est référé aux diverses plates-formes mises en place pour développer une collaboration étroite entre les pouvoirs publics et les institutions impliquées. Il a notamment mentionné l'institutionnalisation du dialogue dans le domaine de la politique de la santé, les journées de travail ou la création du bureau tripartite de la neutralité des coûts créé pour garantir l'introduction de la nouvelle structure tarifaire Tarmed.

Le Conseil fédéral a aussi abordé les recommandations de la CdG-E qui l'a chargé d'examiner l'opportunité de diverses mesures dans le domaine de la planification hospitalière et du financement des prestations. Il est à noter que de nombreux aspects et sujets relevant de ce domaine sont au stade de l'examen parlementaire.

Le Conseil fédéral est en outre parvenu à achever l'analyse des effets des planifications hospitalières cantonales en mars 2005. En ce qui concerne Tarmed, il a formulé des recommandations sur l'application des conventions-cadres bilatérales pour l'introduction de la nouvelle structure tarifaire, améliorant considérablement le degré d'information des partenaires tarifaires quant aux attentes formulées à leur égard. Le Conseil fédéral a déjà entrepris un certain nombre de mesures destinées à évaluer les effets de Tarmed. Les premiers résultats sont attendus pour 2007 au plus tôt.

Globalement, la CdG-E a pu constater que le Conseil fédéral a, d'une façon générale, tenu compte des recommandations et directives qu'elle avait formulées dans son rapport de 2002. Dans sa lettre du 17 février 2006, la commission a fait part de sa satisfaction au Conseil fédéral et l'a informé qu'elle mettait un terme à ses travaux. La réalisation de nombreuses mesures dépend dorénavant non seulement des projets de loi encore entre les mains du Parlement, mais aussi de leur future exécution. Dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, la CdG-E continuera de s'intéresser à certains aspects de l'évolution des coûts dans la LAMal.

3.2.6 Sécurité alimentaire en Suisse

Le 17 octobre 2003, sur la base d'une évaluation réalisée par le CPA[44], la CdG-N a achevé une inspection consacrée à la sécurité des denrées alimentaires et a fait part de ses observations et de ses recommandations au Conseil fédéral[45]. Fin 2005, dans le cadre d'un suivi d'inspection ordinaire, la CdG-N a invité le Conseil fédéral à l'informer de l'état de mise en œuvre de ses recommandations.

L'inspection avait pour but d'examiner l'application de la législation dans le domaine de la sécurité alimentaire et d'identifier les éventuelles lacunes susceptibles de compromettre la sécurité du consommateur. En raison de la structure fédéraliste du dispositif de sécurité alimentaire, la commission a également dû étendre son examen à la collaboration entre les organes fédéraux et les autorités cantonales chargées de l'application de cette législation. Lors de l'inspection, le CPA et la CdG-N se sont appuyés sur le principe selon lequel la sécurité alimentaire doit être assurée tout au long de la chaîne alimentaire, dans toutes les phases de la fabrication, de la distribution et de la vente. La CdG-N a pu constater que, dans notre pays, la

44 Sécurité des denrées alimentaires: évaluation de la mise en œuvre en Suisse, rapport du CPA du 26.6.2003, http://www.parlament.ch/f/ko-au-pvk-lebensmittel-d.pdf.

45 Rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 23.1.2004 (FF **2004** 1585).

sécurité alimentaire est dans l'ensemble assurée et que le principe de l'autocontrôle y contribue notablement. Dans sa lettre du 17 octobre 2003, la CdG-N a néanmoins adressé sept recommandations à l'attention du Conseil fédéral qu'elle a invité à:

1. examiner l'opportunité de l'introduction d'exigences minimales en matière d'autocontrôle pour les entreprises de petite taille;
2. élaborer une stratégie globale pour le domaine de la sécurité alimentaire et définir une procédure permettant de résoudre les conflits d'intérêts entre les textes de loi régissant la sécurité alimentaire et ceux qui relèvent de la politique agricole;
3. veiller au réexamen, dans une perspective organisationnelle, de la répartition des compétences dans le domaine de la sécurité alimentaire à l'échelon de la Confédération;
4. veiller à la cohérence de l'attitude adoptée par les autorités fédérales envers les autorités d'application cantonales;
5. examiner l'opportunité de l'introduction de normes pour des objectifs contraignants fixés par l'OFSP à l'intention des autorités d'application cantonales (harmonisation et application de normes standardisées dans le cadre de l'exécution des contrôles);
6. accorder une attention toute particulière au contrôle des denrées alimentaires importées;
7. examiner la répartition des tâches entre l'Administration fédérale des douanes et le Service vétérinaire de frontière (synergies).

Le Conseil fédéral a donné un premier avis à ce sujet en mai 2004[46], complété, dans le cadre du suivi, par l'avis du DFI et du DFE du 13 mars 2006. La CdG-N a ainsi constaté que, entre-temps, le Conseil fédéral avait concrétisé la mise en œuvre de l'autocontrôle en arrêtant l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIOUs)[47], en vigueur depuis le 1er janvier 2006. La première recommandation peut donc être considérée comme remplie. La deuxième recommandation a également été prise en considération par le Conseil fédéral puisque, avec l'ODAIOUs, il a élaboré une stratégie globale dans le domaine de la sécurité alimentaire. L'avenir montrera dans quelle mesure cette ordonnance permettra d'éviter les conflits d'intérêts entre l'OFSP, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'Office vétérinaire fédéral (OVF) relevés lors de l'inspection. En ce qui concerne la troisième recommandation, le Conseil fédéral a décidé de laisser momentanément en suspens les questions structurelles qui se posent au niveau fédéral. Il a prévu de régler ces aspects dans le cadre plus large de la réforme de l'administration. La CdG-N a pris acte de cette décision et a transmis la responsabilité du contrôle de la mise en œuvre de cette recommandation à la CdG-E qui assure le suivi de la réforme de l'administration. Le rapport du Conseil fédéral de juin 2006 en réponse à la

46 Rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 21.1.2005 (FF **2005** 1817 et s.).
47 Ordonnance du 23.11.2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIOUs; RS **817.02**).

motion 05.3228 «Fusion de l'OFAE, de l'OFAG, le l'OVF et de la Direction des forêts» fournit les premiers résultats dans ce domaine[48].

Le Conseil fédéral n'a pas pris position sur la critique formulée par les CdG en relation avec la quatrième recommandation concernant l'uniformité de la communication entre les directions des offices et les organes d'application cantonaux. La commission avait en effet constaté qu'elle n'était pas aussi homogène que la communication entre les unités administratives subordonnées et les organes d'application cantonaux. La commission estimait donc qu'il fallait améliorer les flux d'informations au sein des offices.

En ce qui concerne l'état de mise en œuvre de la cinquième recommandation, le DFI et le DFE soulignent que l'art. 64 ODAIOUs, en vigueur depuis le 1er janvier 2006, prévoit un programme de contrôle pluriannuel établi par l'OFAG, l'OFSP et l'OVF après consultation des autorités cantonales. Les deux départements prévoient en outre de confier à l'actuelle Unité ESB de l'OVF, des fonctions de coordination et de haute surveillance dans le domaine de la sécurité alimentaire. La commission constate avec satisfaction que les bases légales permettant la mise en œuvre de cette recommandation ont été mises en place et que la réalisation de la sixième recommandation est en bonne voie étant donné que, selon le Conseil fédéral, l'équivalence entre produits alimentaires communautaires et produits alimentaires suisses permettra de soumettre les importations de pays tiers à des contrôles plus soutenus.

Au sujet de la mise en œuvre de la septième recommandation, les deux départements ont indiqué qu'un nouveau mandat sera confié à l'Administration des douanes et au Service vétérinaire de frontière. A cet égard, la CdG-N insiste sur l'exploitation des synergies potentielles.

Eu égard aux informations reçues, la CdG-N a décidé de mettre un point final à cette inspection. Elle va toutefois continuer de suivre la mise en œuvre des mesures structurelles.

3.2.7 Transparence de la fixation des primes dans l'assurance obligatoire des soins

Lors de l'adoption du programme annuel 2006, les CdG ont décidé de chargé le CPA d'évaluer la transparence de la fixation des primes dans l'assurance obligatoire des soins. Cette décision découle d'une proposition présentée par la CSSS-N en novembre 2005.

Pratiquement à la même époque, le Conseil national a adopté un postulat[49] allant quasiment dans le même sens que l'évaluation que les CdG entendaient confier au CPA. Le 22 septembre 2006, le Conseil fédéral a approuvé un rapport circonstancié rédigé par l'OFSP sur la base de ce postulat.

Eu égard à cette situation, la CdG-E a décidé, au cours du premier semestre 2006, de renoncer à l'étude que le CPA devait réaliser, car celle-ci aurait fait double emploi avec l'étude réalisée par l'OFSP. La commission estimait qu'il était important – et

48 Etude de trois variantes de réorganisation dans le domaine de l'OFAG, de l'OVF, de l'OFAE et de la Direction des forêts, rapport du Conseil fédéral de juin 2006 en réponse à la motion 05.3228 de la commission 04.080-N du 21.4.2005.

49 Po. 05.3625 «Pour une meilleure information des assurés-maladie» du 6.10.2005.

possible – d'éviter les chevauchements. Elle a néanmoins prié le chef du DFI de veiller à ce que l'étude de l'OFSP s'attache également à répondre à un certain nombre de questions ayant trait à la surveillance de l'assurance-maladie sociale et à l'approbation des primes.

Dans son rapport de septembre 2006, le Conseil fédéral a présenté en détail le déroulement de l'approbation des primes dans l'assurance obligatoire des soins. Il juge l'approbation des primes par l'autorité de surveillance à la fois transparente et appropriée, tant du point de vue des données récoltées que de leur examen. Depuis l'introduction de la LAMal en 1996, l'autorité de surveillance a chargé à plusieurs reprises des experts externes d'examiner sa pratique en matière de contrôle et d'approbation des primes. Eu égard à cette approche pragmatique et efficace, le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas lieu de modifier les dispositions légales en la matière. En outre, les publications de l'OFSP et celles des assureurs garantissant aujourd'hui une transparence suffisante en matière de financement, de fixation et d'évolution des primes, le Conseil fédéral ne voit aucune nécessité d'intervenir pour améliorer l'information des assurés et ne propose par conséquent ni mesures organisationnelles, ni mesures législatives.

La CdG-E se penchera de manière approfondie sur le rapport du Conseil fédéral de septembre 2006 avant de décider s'il convient ou non de procéder à de plus amples investigations.

3.2.8 Autorisation de mise sur le marché de médicaments au sens de la loi sur les produits thérapeutiques

Au début de l'année 2006, Swissmedic, l'Institut des produits thérapeutiques, a dû faire face à diverses critiques. On lui reprochait notamment de compromettre l'approvisionnement de certains médicaments importants. Ce sont avant tout les hôpitaux et les entreprises pharmaceutiques qui ont dénoncé l'interprétation trop restrictive du droit sur les produits thérapeutiques et les exigences trop élevées régissant l'octroi des autorisations par Swissmedic.

Ces critiques ont conduit à diverses interventions d'organes parlementaires et à la publication de réponses par Swissmedic tout au long de 2006. La CdG-E s'est penchée sur ce sujet en janvier de cette année déjà, avant de s'entretenir une première fois avec le directeur de Swissmedic en février. Elle a demandé à Swissmedic de lui fournir un rapport circonstancié sur la problématique de la sécurité de l'approvisionnement en médicaments importants et sur le régime d'autorisation de mise sur le marché des médicaments. La commission a reçu ce rapport mi-mars 2006. Le 22 mars 2006, le conseiller national Günter déposait une initiative parlementaire[50] qui demande une modification de la loi sur les produits thérapeutiques (LPTh)[51] visant à assurer l'approvisionnement des hôpitaux en médicaments, particulièrement en médicaments vitaux. En juillet 2006, la CSSS-N s'est également saisie du dossier et a déposé une motion[52] et un postulat[53]. La motion demande la résolution du

problème pressant de l'approvisionnement en médicaments des hôpitaux par le biais d'une adaptation des ordonnances concernées et d'une révision partielle de la LPTh; le postulat invite le Conseil fédéral à présenter, avant la fin de l'année 2006, un rapport sur la mise en œuvre et la réalisation des améliorations apportées aux procédures de Swissmedic.

A l'issue de ses investigations, la CdG-E est parvenue à la conclusion que les problèmes d'approvisionnement en médicaments découlaient bien moins du régime d'autorisation que des changements intervenus au niveau de la loi et de la politique de la santé. La LPTh a introduit un régime d'autorisation obligatoire pour tous les médicaments. Les fabricants et distributeurs de médicaments qui, avant l'entrée en vigueur de la LPTh, n'étaient pas enregistrés par l'Office intercantonal de contrôle des médicaments (OICM) ont dû s'adapter aux nouvelles dispositions. En vertu de l'art. 95 LPTh, ceux-ci disposaient toutefois d'un délai transitoire relativement large pour enregistrer les médicaments concernés.

Swissmedic a pris diverses mesures pour éviter toute pénurie de médicaments importants, mais dépourvus d'autorisation, découlant de la mise en œuvre de la LPTh. Au cours de l'été 2002, soit avant l'entrée en vigueur du nouveau texte de loi, l'institut a dressé une liste de ces médicaments. Il a également adressé à tous les fabricants, distributeurs et grossistes de médicaments une circulaire les informant du nouveau régime juridique et les invitant à lui adresser une liste de tous les médicaments concernés et à déposer les demandes d'autorisation correspondantes avant la fin décembre 2002. En outre, Swissmedic avait même décidé d'accorder une exonération d'émoluments pour la procédure d'autorisation des médicaments destinés au traitement de maladies rares. Malgré ces mesures, l'institut n'a reçu que peu de dossiers de demandes d'autorisation de mise sur le marché pour des préparations présentant un intérêt thérapeutique majeur.

En outre, en 2004 et en 2005 déjà, Swissmedic avait alerté les instances politiques compétentes (Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires et OFSP), attirant leur attention sur le fait que la disponibilité de médicaments rarement utilisés mais importants n'était pas toujours assurée en Suisse et que des mesures, relevant de la mise en œuvre de la politique de la santé, devaient impérativement être prises.

Les difficultés d'approvisionnement touchent également les médicaments qui, en raison de l'étroitesse du marché suisse, ne présentent pas d'intérêt commercial. La loi ne charge pas Swissmedic de veiller à l'approvisionnement du marché ou à la constitution de stocks. De même, force est de constater qu'aucune coordination intercantonale n'a été instaurée en utilisant les possibilités de la LPTh.

Bien que les constatations de la CdG-E soient de nature à relativiser les reproches formulés à l'encontre de Swissmedic, la commission estime que Swissmedic doit contrôler ses structures et améliorer l'efficacité de la procédure d'autorisation et de la surveillance du marché. La CdG-E souscrit par conséquent entièrement aux mesu-

50 Initiative parlementaire 06.409 «Médicaments destinés aux soins hospitaliers. Résoudre les problèmes d'approvisionnement» du 22.3.2006.
51 Loi fédérale du 15.12.2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (loi sur les produits thérapeutiques, LPTh; RS **812.21**).
52 Mo. 06.3413 «Procédure d'autorisation des médicaments. Pratique de Swissmedic» du 6.7.2006.
53 Po. 06.3414 «Procédure d'autorisation des médicaments. Pratique de Swissmedic» du 6.7.2006.

res de restructuration décidées par le conseil de l'institut afin de simplifier les procédures et d'alléger les structures. Elle va suivre et accompagner avec attention les mesures prises à différents niveaux (réorganisation de Swissmedic, examen de la LPTh et de certaines ordonnances, optimisation de la coordination entre cantons et hôpitaux, etc.) dans une perspective globale. La CdG-E refera le point de la situation en temps voulu.

3.3 Recherche, science, culture et société

3.3.1 Surveillance fédérale des fondations à l'exemple des fondations du docteur Rau

A l'issue de travaux qui auront duré plusieurs années, la CdG-E a mis un terme à son enquête concernant la surveillance fédérale des fondations. Les CdG ont rendu compte à plusieurs reprises du sujet et de l'état de leurs investigations[54]. Rappelons ici que l'enquête visait notamment à apprécier l'action de la Confédération, et plus particulièrement du DFI, dans le cas de trois fondations d'utilité publique créées par un célèbre collectionneur d'art allemand, le docteur Gustav Rau.

Le rapport que la CdG-E a adopté en avril 2006[55] examine les points les plus contestés de ce dossier et apprécie le rôle joué par le DFI et l'autorité fédérale de surveillance des fondations sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. Si la commission a porté une attention particulière aux fondations du docteur Rau, c'est que les constats effectués dans ce cas renvoient à une problématique générale et permettent de tirer des conclusions valables pour l'exercice de la surveillance fédérale des fondations dans son ensemble.

La CdG-E a d'abord constaté que les décisions prises par le DFI ou par les autorités cantonales dans ce dossier ont presque systématiquement fait l'objet d'un recours à l'instance supérieure et que, à quelques exceptions près, ces arrêts ont toujours confirmé le point de vue du DFI, respectivement de l'autorité fédérale de surveillance des fondations. Cette dernière a ainsi, de manière générale, rempli ses tâches conformément à la loi.

Au début de l'affaire, l'autorité de surveillance en a toutefois trop fait, usant très largement de ses attributions. La première décision du DFI a ainsi été prise de manière précipitée et peu critique, sans clarifier tous les éléments nécessaires à la prise de décision. Différentes interventions du monde politique et une médiatisation rapide de l'affaire ont sans aucun doute contribué à l'empressement du département. En diverses circonstances, l'autorité de surveillance a également dépassé le cadre de ses attributions, par exemple lorsqu'elle a menacé de poursuites pénales toute personne interférant dans le retour en Suisse des tableaux envoyés au Japon ou lorsqu'elle s'est prévalu des prétentions successorales des fondations pour ordonner des mesures de protection sur la collection Rau.

54 Voir le rapport annuel 2001/2002 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales, du 17.5.2002 (FF **2002** 5540 ss), ainsi que leur rapport annuel 2002/2003, du 23.1.2004 (FF **2004** 1568 ss) et leur rapport annuel 2005, du 20.1.2006 (FF **2006** 4186 s.).

55 Voir le rapport de la CdG-E sur les aspects de la surveillance des fondations à l'exemple des fondations du docteur Gustav Rau, du 7.4.2006, FF **2006** 7305.

L'un des points les plus contestés concernait les décisions prises par le DFI en décembre 2000 suite à un arrêt du Tribunal de première instance de Baden-Baden (Allemagne). A l'issue de ses travaux, la CdG-E a estimé qu'elle pouvait se rallier aux conclusions que le DFI avait tirées de l'arrêt de Baden-Baden; en revanche, force est de constater que la commission n'a pas pu reconstruire de manière convaincante le processus de prise de décision du DFI. Pour la CdG-E, l'autorité de surveillance a manqué de cohérence et de transparence dans sa prise de décision suivant l'arrêt de Baden-Baden. A ce propos, la commission a vivement regretté de ne pas avoir reçu toutes les réponses à ses questions, de telle sorte qu'elle n'a pas pu se convaincre que le DFI ait toujours agi avec l'indépendance requise.

Au cours de ses travaux, la CdG-E a découvert que les conseils légaux du docteur Rau avaient collaboré étroitement à la rédaction des décisions de l'autorité de surveillance de décembre 2000, ce que le DFI a justifié par une situation d'urgence. Même si la CdG-E a admis qu'il était impératif d'agir rapidement, la commission a considéré que la coopération avec les avocats de Rau était inopportune et problématique. Ce d'autant plus qu'il s'agissait – au moins pour l'une d'entre elles – de décisions centrales dans cette affaire. Pour la CdG-E, l'autorité de surveillance doit être en mesure de rédiger ses décisions de manière autonome; il en va de la crédibilité et de l'autorité des décisions, mais aussi de la confiance publique en une procédure administrative intègre. Pour cette raison, la CdG-E a demandé au DFI d'examiner les règles de comportement et de procédure que doit adopter l'autorité de surveillance lors de ses contacts avec les parties impliquées dans un dossier.

De manière générale, lors de ses travaux, la CdG-E n'a pas pu se défaire de l'impression que l'autorité de surveillance est allée à plusieurs reprises au devant de certaines exigences. L'autorité de surveillance a donné l'impression de s'être trouvée parfois dans un conflit de loyauté entre, d'une part, la volonté politique de protéger la collection Rau et, d'autre part, le respect de l'autonomie des fondations et du fondateur. Dans ce cadre, le fait que l'autorité de surveillance était directement subordonnée à la direction du département chargé de la culture n'a peut-être pas joué un rôle anodin dans la pondération des intérêts. Or, de nombreux domaines d'activités du DFI sont aussi des domaines d'activités classiques pour les fondations d'utilité publique: recherche et formation, promotion de la culture, solidarité sociale, santé publique, etc.

Afin que l'autorité de surveillance puisse exercer ses tâches de manière la plus indépendante possible, la CdG-E a déposé une motion[56] chargeant le Conseil fédéral de procéder sans délai au transfert de la surveillance des fondations dans un service dont la mission n'a pas de lien étroit avec les domaines d'activités usuels des fondations d'utilité publique, par exemple l'Office fédéral de la justice (OFJ). Les CdG avaient déjà fait pareille recommandation en 1995 dans un rapport consacré au rôle et à la fonction des secrétariats généraux des départements[57]. Le Conseil fédéral a demandé le rejet de la motion, mais le Conseil des Etats l'a adoptée par 27 voix contre 8 lors de la session d'automne 2006[58]. Le Conseil national examinera la motion dans le courant de l'année 2007.

56 Voir la motion 06.3177 «Transfert de la surveillance fédérale des fondations», du 7.4.2006.
57 Voir le rapport des CdG des Chambres fédérales à l'intention du Conseil fédéral «Inspection relative au rôle et à la fonction des secrétariats généraux des départements», du 22.5.1995 (FF **1995** IV 1101 s.).
58 BO **2006** E 728 s.

Enfin, convaincue que l'autorité fédérale de surveillance des fondations ne serait pas en mesure de bien gérer un cas d'une complexité similaire à l'affaire Rau, la CdG-E a recommandé au Conseil fédéral de soumettre le système actuel de surveillance des fondations à une évaluation approfondie. Pour la CdG-E, il faut se demander si l'autorité de surveillance ne devrait pas aussi être habilitée à intervenir en cas de mauvaise gestion avérée de la fondation par ses organes. Le Conseil fédéral devra aussi examiner différentes formes possibles d'organisation de la surveillance fédérale des fondations. En outre, au vu de la forte croissance, ces dernières années, du nombre de fondations et du capital qu'elles gèrent, la CdG-E a demandé au Conseil fédéral de soumettre à un examen critique les ressources financières et en personnel de l'autorité fédérale de surveillance des fondations, ainsi que les compétences nécessaires à l'accomplissement de ses tâches.

Le Conseil fédéral a pris position sur le rapport de la CdG-E le 23 août 2006. La commission en prendra connaissance au début de l'année 2007.

3.3.2 Pilotage de la recherche de l'administration fédérale

Le rapport de l'année dernière[59] indique que la CdG-N a chargé le CPA de procéder à une évaluation de la recherche effectuée par l'administration fédérale ou pour son compte (ci-après: recherche publique). Le but de cette évaluation était de dresser un bilan de l'action menée pour atteindre les objectifs majeurs des réformes entreprises dans ce domaine. La commission a axé son examen sur le rôle des différents acteurs et sur les plans directeurs de la recherche publique. Elle s'est principalement penchée sur la question de savoir dans quelle mesure les plans directeurs de recherche et la répartition des compétences et des ressources entre les autorités concernées permettent d'assurer un pilotage efficace de la recherche publique.

La société zurichoise de recherche et de conseil Landert Farago Partner a rendu son rapport d'évaluation en avril 2006. Dans un rapport qu'elle a publié[60] le 23 août 2006, la CdG-N a tiré des conclusions politiques à partir des résultats de cette évaluation indépendante.

A l'issue de son examen, la CdG-N est parvenue à la conclusion que l'inscription de la recherche publique dans la loi n'est pas optimale. La loi sur la recherche et les différentes lois qui la mentionnent ne la décrivent que de manière très générale et ne la régissent pas de manière suffisamment spécifique. La CdG-N estime qu'une définition claire de la recherche publique est indispensable. Actuellement, l'administration entreprend de nombreuses activités très diverses sous l'étiquette de la recherche publique. Les formes qu'elle prend sont extrêmement hétérogènes, aussi bien en termes d'objet, d'importance et de ressources que d'orientation. Les activités de la recherche publique vont du simple développement aux plus complexes recherches et évaluations. La CdG-N a, par conséquent, invité le Conseil fédéral à optimiser l'inscription de la recherche publique dans la législation et à la définir clairement.

59 Rapport annuel 2005 des CdG et le la DélCdG des Chambres fédérales du 20.1.2006 (FF **2006** 4187).
60 Pilotage de la recherche effectuée par l'administration fédérale, rapport de la CdG-N du 23.8.2006 (FF **2007** 725).

L'examen de la CdG-N a aussi permis de constater que le pilotage interdépartemental des contenus et des ressources de la recherche publique est aujourd'hui encore insuffisant. Cela provient en grande partie du fait que l'organe central de conduite institué par le Conseil fédéral en 1998 – le comité de pilotage FRT (formation, recherche et technologie) – ne dispose guère de compétences de conduite. La commission est d'avis que le comité de pilotage FRT peut et doit piloter la recherche publique à l'échelon supérieur en intervenant aussi bien lors de la conception que de la mise en œuvre des plans directeurs de la recherche publique. La commission a donc invité le Conseil fédéral à examiner les compétences supplémentaires dont le comité de pilotage doit être pourvu à cet effet. Elle a en outre prié le Conseil fédéral de se pencher, dans la foulée, sur la question du cadre formel et légal du rôle et des compétences du comité de pilotage FRT.

Les plans directeurs de recherche doivent couvrir les domaines politiques fixés par le Conseil fédéral. A cet égard, l'examen a montré que lors de leur élaboration déjà, mais encore plus lors de leur mise en œuvre, ces plans directeurs sont axés sur l'activité de l'office qui en assume la responsabilité. Malgré la volonté affichée d'élaborer les plans de recherche par domaine politique, il semble difficile de les élever au-dessus des perspectives des offices. A cela s'ajoute le fait que, pour des raisons diverses, trois des douze plans directeurs prévus pour la période 2004 à 2007 n'ont pas vu le jour (sécurité sociale, formation professionnelle et culture). Au vu de ces constatations, la CdG-N estime que les attentes envers la recherche publique n'ont pas été remplies et que la volonté du Conseil fédéral de disposer d'une vue globale n'est pour l'heure pas accomplie. Dans leur forme actuelle, les plans directeurs de recherche sont hétérogènes et ne répondent pas entièrement aux exigences en matière de transparence. La CdG-N a donc incité le Conseil fédéral à faire en sorte qu'en matière de recherche publique, les plans directeurs soient systématiquement axés sur les priorités politiques qu'il a fixées, au lieu d'être définis en fonction des seules missions dévolues aux offices ou aux départements, et à aligner leur mise en œuvre sur cette approche globale. Elle lui a aussi demandé d'accorder une attention accrue à une planification claire des ressources ainsi qu'au caractère stratégique des plans directeurs de recherche et de veiller à éviter les déficits de recherche dans certains domaines cruciaux comme cela a été le cas de l'assurance sociale et de la formation professionnelle pour la période 2004 à 2007.

La CdG-N a constaté avec satisfaction que la volonté de soumettre la recherche publique à un contrôle de qualité efficace n'est pas restée lettre morte. Le 9 novembre 2005, la présidence du comité de pilotage FRT a édicté les directives relatives à l'assurance qualité dans les activités de recherche de l'administration fédérale, répondant ainsi aux exigences formulées par le Conseil fédéral en 2002. Pour l'heure, il est encore trop tôt pour se prononcer concrètement sur la qualité de la recherche publique. La commission estime qu'il serait judicieux de procéder à une évaluation de la mise en œuvre de l'assurance de la qualité inscrite dans les directives dans deux ou trois ans.

En ce qui concerne la planification et le pilotage des activités dans le domaine de la recherche et du développement, la CdG-N a acquis la conviction que l'objectif d'Aramis (*Administration Research Action Management Information System*) déclaré dans l'ordonnance éponyme n'a pas encore été atteint. Elle estime qu'il est important de continuer d'améliorer la qualité de la saisie des données dans Aramis et que tous les concernés contribuent de manière plus contraignante à son unification. La commission a invité le Conseil fédéral à analyser le système d'information Aramis

sous l'angle de la réalisation des buts fixés. Sur la base des résultats de cette analyse, il devra décider dans quelle mesure Aramis peut être renforcé et utilisé en tant qu'instrument efficace de monitorage de la recherche publique.

La CdG-N a transmis son rapport, assorti de ses recommandations, au Conseil fédéral, en le priant de donner son avis avant fin décembre 2006. Elle l'a également transmis aux Commissions de la science, de l'éducation et de la culture des Chambres fédérales (CSEC) afin qu'elles en prennent connaissance. Ces commissions sont en effet chargées de l'examen préalable du message du Conseil fédéral relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011.

3.3.3 Investigations au sujet du Musée national suisse

Le dernier examen approfondi de la gestion du Musée national suisse effectué par la CdG-N remonte à 2003. A l'époque, la commission avait remis au chef du DFI diverses recommandations visant à optimiser l'organisation et les structures du Musée national et de ses différents sièges. L'attention de la CdG-N avait alors essentiellement porté sur les rapports entre le siège principal de Zurich et le Château de Prangins. La commission a rendu compte des résultats de ses investigations dans les rapports annuels d'années précédentes[61].

La mise en œuvre des recommandations d'alors a fait l'objet d'un suivi d'inspection au cours de l'exercice sous revue. La sous-commission compétente a profité de ce suivi pour effectuer une visite auprès du Musée national à Zurich.

La situation a considérablement évolué depuis les investigations de 2003. Le Parlement a décidé, respectivement le 15 décembre 2005 pour le Conseil des Etats et le 14 mars 2005 pour le Conseil national, de renvoyer au Conseil fédéral le message relatif à la loi fédérale sur la fondation Musée national suisse. Ces nouveaux développements doivent être pris en compte dans la mise en œuvre des recommandations que la CdG-N avait formulées en 2003.

Ainsi, l'exigence d'une meilleure intégration du Château de Prangins à l'échelon de la direction du groupe Musée suisse (GMS) a été satisfaite. La direction du château de Prangins siège en effet au sein de la direction du GMS depuis le 1er janvier 2004. L'autonomie des musées du GMS préconisée par la CdG-N n'est pas non plus contestée. Le Conseil fédéral veut tenir compte de ce besoin d'autonomie des différents musées du groupe dans son message à l'appui de la loi fédérale sur les musées de la Confédération, qui sera présenté d'ici mi-2007. Divers scénarios sont à l'étude à cet égard. Une solution de transfert dans le 3e cercle est envisagée.

La mise en œuvre de la stratégie pour le Château de Prangins exigée par la CdG-N a été approuvée par la direction du GMS en mai 2004. Les priorités stratégiques sont: augmenter le rayonnement, la visibilité et la notoriété, renforcer le positionnement dans le groupe et améliorer la rentabilité. La stratégie du GMS et de ses différents établissements sera réexaminée et éventuellement adaptée, dans le cadre du message susmentionné.

61 Rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 23.1.2004 (FF **2004** 1603) et rapport annuel 2004 du 21.1.2005 (FF **2005** 1842).

A l'occasion du présent suivi, le DFI a confirmé à l'attention de la CdG-N que la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance nationale doit rester une tâche importante du GMS et que le Conseil fédéral précisera le mandat de collection du GMS dans le message à l'appui de la loi fédérale sur les musées de la Confédération.

Lors de la visite effectuée en août 2006 auprès du siège principal de Zurich, la CdG-N s'est principalement intéressée à la conduite stratégique et opérationnelle, à la politique d'exposition du nouveau directeur par intérim ainsi qu'aux travaux de construction dans le cadre du projet «Nouveau Musée national».

La commission s'est également penchée sur la proposition de la CSEC-N qui souhaite que la lumière soit faite sur les raisons du désaccord entre le directeur de l'Office fédéral de la culture (OFC) et celui du Musée national suisse. En mai 2006, la CdG-N a fait part de ses travaux en cours à la CSEC-N et de la visite qu'elle prévoyait d'effectuer auprès du Musée national à Zurich. Elle a notamment précisé qu'elle estimait que la résolution de ce conflit personnel incombe au chef du DFI.

La visite a également permis de tirer un bilan et de discuter des rapports entre le Musée national et l'OFC. La CdG-N est satisfaite des explications qu'elle a reçues à ce sujet. Pour l'heure, elle ne planifie pas d'autres activités dans ce domaine. Il appartiendra aux Commissions de la science, de l'éducation et de la culture de se pencher de manière approfondie sur l'orientation de la politique des musées de la Confédération et sur la future forme juridique du groupe. La CdG-N est d'avis que, outre la nouvelle direction du musée, la politique des musées et la forme juridique du GMS jouent un rôle important dans la résolution à long terme des problèmes de gestion du groupe Musée suisse.

3.3.4 Stratégie pour une société de l'information en Suisse

A la suite d'une visite effectuée auprès de l'Office fédéral de la télécommunication (OFCOM), la CdG-N a approfondi la question du développement des fondements dans le domaine de la société de l'information (recherche et préparation des décisions).

Aujourd'hui, les évolutions qui se succèdent à un rythme de plus en plus soutenu dans le domaine des technologies d'information et de communication ne font guère l'objet d'une anticipation systématique. Bien que l'OFCOM dispose de plates-formes informelles chargées de l'identification précoce, de l'évaluation et, le cas échéant, de l'exploitation de ces évolutions, le besoin d'un regroupement des tâches correspondantes se fait sentir. La CdG-N estime qu'il faudrait créer au sein de l'administration un centre de compétences qui disposerait des moyens adéquats pour remplir une telle mission. Elle est d'avis que, dans cet environnement qui évolue de plus en plus rapidement, des mesures organisationnelles permettraient d'accélérer les décisions politiques et de les harmoniser dans le cadre d'une stratégie claire.

Fin 2005, la CdG-N a rendu le Conseil fédéral attentif à cette problématique. Le Conseil fédéral était alors en train de revoir la stratégie pour une société de l'information en Suisse élaborée en 1998. La CdG-N estimait que le Conseil fédéral devait tenir compte de la problématique décrite ci-dessus dans le cadre de l'actualisation de la stratégie.

Après l'adoption par le Conseil fédéral, le 18 janvier 2006, de sa stratégie révisée, la CdG-N a constaté qu'elle n'avait pas réussi à faire adopter sa proposition. Elle a

également constaté avec surprise que le Conseil fédéral s'est contenté d'adaptations pour le moins modérées de sa stratégie de 1998 alors que l'évolution technologique intervenue depuis et, partant, les défis qui en découlent, sont considérables. Le Conseil fédéral s'est limité à trois mesures concrètes. Tout d'abord, une stratégie coordonnée au niveau national pour l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans le secteur de la santé (cybersanté) sera élaborée sous l'égide du DFI. Celui-ci a également été chargé de définir un concept et un plan d'action pour le traitement normalisé des données et des documents électroniques dans l'administration fédérale, depuis leur création jusqu'à leur archivage. Enfin, le DFF a été chargé de mettre en place une stratégie nationale pour l'administration en ligne (cyberadministration).

En ce qui concerne l'observation des technologies souhaitée par la CdG-N, le Conseil fédéral s'est référé aux efforts d'économie constants demandés à l'administration fédérale et aux priorités qui doivent être fixées dans une telle situation. Mais pour satisfaire au moins partiellement à cette requête légitime, il a opté pour une solution permettant de mettre en réseau les nombreuses ressources déjà disponibles de façon décentralisée.

La CdG-N reste convaincue que le Conseil fédéral sous-estime l'importance et les défis que la société d'information représente pour la Confédération.

3.4 Environnement, transports et infrastructures

3.4.1 Conception et mise en œuvre de RUMBA

A l'occasion de son inspection achevée le 8 novembre 2005, la CdG-E a tiré un bilan intermédiaire positif de la gestion des ressources et du management environnemental dans l'administration fédérale (RUMBA)[62]. Se fondant sur une évaluation qu'elle a mandatée, la CdG-E juge pertinentes tant la stratégie que la mise en œuvre de RUMBA. L'introduction de RUMBA dans les services des premier et deuxième cercles de l'administration fédérale devait être en grande partie achevée à fin 2005. Etant donné que le programme se trouvait encore en phase de lancement dans de nombreux services, la CdG-E a insisté auprès du Conseil fédéral pour qu'il accorde une grande attention à sa mise en œuvre systématique, de sorte que l'objectif du Conseil fédéral d'introduire RUMBA d'ici la fin 2005 dans l'administration fédérale puisse effectivement être atteint, et lui a adressé plusieurs recommandations.

Le 17 mai 2006, le Conseil fédéral a donné son avis sur les constatations et les recommandations de la CdG-E[63]. Il voit dans cette évaluation globalement positive du programme RUMBA par la CdG-E la confirmation de sa politique et souligne qu'il tient à maintenir RUMBA sur cette voie et à assurer sa pérennité.

Le Conseil fédéral a décidé de renforcer, à compter de 2007, les objectifs quantitatifs en vigueur par des objectifs plus précis et définis pour une durée de quatre ans (première recommandation de la CdG-E). En revanche, il veut attendre avant d'envisager de décider des mesures relatives à la deuxième recommandation (repré-

62 Conception et mise en œuvre de RUMBA: bilan intermédiaire, rapport de la CdG-E du 8.11.2005 (FF **2006** 4513).
63 Avis du Conseil fédéral du 17.5.2006 (FF **2006** 4527).

sentants des directions au sein des équipes «environnement» des services). Le Conseil fédéral espère que les instruments de contrôle de gestion en place exerceront une certaine pression sur les unités administratives et n'envisage des mesures au sens de la deuxième recommandation que si certains services devaient ne pas atteindre les objectifs du programme. En ce qui concerne la troisième recommandation de la commission (prise en compte des frais d'investissement et des diminutions des frais d'exploitation: considérations à long terme lors des décisions relatives aux immeubles), le Conseil fédéral a répondu que l'évaluation de la rentabilité des mesures environnementales est effectuée en fonction du coût total engendré par un bâtiment sur toute sa durée de vie. Il a précisé que ces principes d'évaluation à long terme sont aujourd'hui couramment utilisés dans le domaine des constructions de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), du DDPS et des EPF, et doivent être maintenus dans la perspective du développement durable. Il a néanmoins regretté que les moyens de la Confédération constituent une restriction et que, si la norme Minergie est régulièrement prise en compte, elle ne peut pas toujours être appliquée à des projets d'envergure pour des raisons de coûts. En ce qui concerne la quatrième recommandation (renforcement du pilotage de RUMBA au niveau supradépartemental), considérant que la phase d'introduction du programme était pratiquement achevée, le Conseil fédéral a indiqué qu'il s'attend à ce que, à l'avenir, RUMBA déploie ses effets à grande échelle et que les organes de coordination et de gestion interdépartementaux soient en mesure d'assumer leurs tâches de manière plus efficace. Il a également assuré qu'une meilleure définition des objectifs quantitatifs du programme associée à une obligation de faire rapport servira la prise de conscience et la collaboration, raison pour laquelle il estime que des mesures supplémentaires ne s'imposent pas pour le moment. Au sujet de la cinquième recommandation (obligation de motiver clairement les décisions prises en contradiction avec les objectifs de RUMBA), le Conseil fédéral a repris l'argument de la meilleure définition des objectifs quantitatifs associée à l'obligation de faire rapport qui selon lui devrait engendrer une meilleure sensibilisation des décideurs aux objectifs de RUMBA. Dans cet ordre d'idées, le Conseil fédéral estime que la mise en œuvre de cette recommandation peut être assurée. Quant à la sixième recommandation de la CdG-E (comptabilisation séparée et imputation directe des ressources à chaque service dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau modèle comptable de la Confédération), le Conseil fédéral a répondu que, à partir de 2007, le nouveau modèle comptable permettra de détailler les coûts d'exploitation (énergie, eau, déchets) sur la base de six catégories de locaux et de manière forfaitaire pour chaque m^2 de surface utile.

La CdG-E s'est ralliée à l'avis du gouvernement. Elle a en outre constaté que divers thèmes abordés dans le cadre de l'inspection relèvent du champ des responsabilités qui incombent au Conseil fédéral et qu'il faut lui faire confiance quant au choix des moyens. La CdG-E a annoncé que, comme à l'accoutumée, elle s'informera de l'avancement de la mise en œuvre du programme dans le cadre d'un suivi qu'elle effectuera dans deux ans environ.

3.4.2 Gestion des dangers naturels à l'échelon de la Confédération

Dans le cadre de son programme annuel 2006, la CdG-N a décidé de procéder à une enquête dans le domaine de la protection contre les dangers naturels.

Comme les éboulements du 31 mai 2006 à Gurtnellen ou les grandes inondations d'août 2005 nous l'ont récemment rappelé, les événements naturels constituent une menace pour l'habitat et l'espace vital suisses qu'il convient de prendre au sérieux. Dans le domaine des dangers naturels, les tâches essentielles sont du ressort des cantons qui les assument grâce notamment à l'appui que la Confédération leur octroie sous forme d'indemnités et d'aides financières.

Eu égard à la diversité des acteurs, mais aussi en raison du grand nombre de mécanismes de financement, les spécialistes s'accordent à dire qu'il y a un manque de transparence dans le domaine de la protection contre les dangers naturels. Le régime actuel en matière de subventions n'est que difficilement compréhensible, ce que confirme d'ailleurs le rapport de synthèse Stratégie «Dangers naturels en Suisse» dont le Conseil fédéral a pris connaissance en mai 2005[64].

C'est dans ce contexte que, le 3 juillet 2006, la CdG-N a chargé le CPA de procéder à une évaluation de la gestion des dangers naturels à l'échelon de la Confédération en termes de stratégie, de transparence, de légalité, de surveillance et d'efficacité.

L'objectif de la CdG-N consiste, d'une part, à établir une vue d'ensemble de la politique de la Confédération en matière de dangers naturels puis à évaluer son opportunité dans la perspective d'une gestion intégrée des risques (conception, pilotage et exécution dans le domaine des dangers naturels). D'autre part, l'enquête doit aussi permettre de clarifier le régime actuel des subventions versées par la Confédération et d'identifier les éventuelles redondances et lacunes en la matière. La question du régime des subventions fédérales sera analysée au moyen d'une ou de plusieurs études de cas régionaux portant sur des mesures subventionnées par la Confédération.

Les résultats de l'évaluation réalisée par le CPA sont attendus pour l'été 2007.

3.4.3 Effets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale

En 2003, la CdG-N a examiné les effets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP)[65]. Dans le cadre d'une inspection de suivi effectuée au cours de l'année sous revue, la commission a examiné l'état d'avancement des mesures décidées par le Conseil fédéral. En date du 11 août 2006, ce dernier a remis un rapport correspondant à la CdG-N.

Dans son rapport du 3 septembre 2003, la CdG-N proposait des mesures permettant d'optimiser l'instrument de l'IFP au niveau fédéral, étant entendu que l'orientation fédéraliste de la protection de la nature et du paysage devait être prise en considération. L'exécution de l'IFP devait tout d'abord être facilitée par un réexamen et un affinement des objectifs de protection spécifiques à un objet. Pour que les autorités d'exécution adhèrent davantage à leur mission, la commission estimait que les can-

64 PLANAT (2004): Stratégie «Dangers naturels en Suisse», rapport de synthèse établi sur mandat du Conseil fédéral du 20.8.2003. http://www.naturgefahren.ch/ressources/planat_product_fr_543.pdf.

65 Effets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), rapport de la CdG-N du 3.9.2003 (FF **2004** 719); voir également rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 23.1.2004 (FF **2004** 1604) et rapport annuel 2004 du 21.1.2005 (FF **2005** 1843).

tons et les communes devaient aussi s'impliquer suffisamment dans le processus de définition et d'affinement des objectifs. La CdG-N avait en outre exigé que l'IFP soit mieux pris en compte par les autres domaines politiques déployant des effets sur l'organisation du territoire, notamment au moyen d'une harmonisation plus grande des instruments et d'une coordination plus étroite entre les autorités d'exécution compétentes. La CdG-N estimait de plus qu'il était judicieux d'encourager l'intégration de l'IFP par un travail d'information et de relations publiques et qu'il fallait notamment mettre en avant l'importance de l'IFP pour le développement régional du territoire, pour l'économie locale et le tourisme proche de la nature.

Le rapport du Conseil fédéral du 11 août 2006 montre que les recommandations de la CdG-N seront mises en œuvre dans un délai de six à huit ans. Au printemps 2004 déjà, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a lancé un projet de valorisation de l'IFP. Ce projet prévoit diverses mesures visant à accroître le degré d'acceptation de l'IFP, à améliorer les systèmes d'information sur l'aménagement du territoire et l'environnement, à sensibiliser davantage l'opinion publique, à préciser la description et l'emplacement des objets concernés et à mieux intégrer l'IFP dans les domaines politiques déployant des effets sur l'organisation du territoire. Les travaux de la première phase du projet avancent comme prévus et devraient être achevés en 2007. La deuxième phase, qui s'étendra jusqu'en 2011, prévoit la mise au point des descriptions provisoires et leur consolidation en collaboration avec les cantons. Afin d'accroître le degré d'acceptation des inscriptions à l'IFP, les tiers directement concernés seront étroitement associés à cette phase. L'avancement des travaux prévus dans ce domaine dépendra largement de la volonté des cantons et des tiers directement concernés à participer activement au processus.

La CdG-N a bon espoir que les autorités cantonales et locales, mais aussi la population feront preuve de la volonté nécessaire et contribueront à la réalisation des objectifs de l'IFP et à l'amélioration de ses effets. La commission a en principe mis fin aux travaux en relation avec l'examen effectué en 2003. Elle prévoit de s'informer de l'état d'avancement du projet en 2012.

3.4.4 Crédit additionnel pour le transfert des systèmes informatiques et de communication des Forces aériennes

La société de contrôle aérien Skyguide fut créée le 1er janvier 2001. Elle est issue de la réunion des services de navigation aérienne militaire (rattaché aux Forces aériennes) et civile (l'entreprise de droit privé swisscontrol). Le projet de fusion comprend la construction sur l'aéroport de Dübendorf d'un nouveau bâtiment d'exploitation, qui doit abriter l'ensemble des systèmes informatique et de communication de Skyguide.

La contribution des Forces aériennes au nouveau bâtiment d'exploitation (28 millions de francs) est financée par un crédit d'engagement adopté fin 2002 par le Parlement dans le cadre du projet d'immobilier militaire 2003[66]. Un autre crédit d'engagement devait financer le transfert des systèmes informatiques et de communication des Forces aériennes dans le nouveau bâtiment (10 millions de francs). Fin

66 Voir le message du Conseil fédéral sur l'immobilier militaire 2003, du 29.5.2002 (FF **2002** 4801).

mai 2005, le Conseil fédéral a toutefois demandé un crédit d'engagement additionnel de 11,5 millions de francs, ce qui a fait passer le coût total du transfert des systèmes des Forces aériennes de 10 à 21,5 millions de francs.

La CPS-N, qui était chargée de l'examen préalable du message sur l'immobilier du DDPS 2006[67], a considéré que la variation du simple au double des coûts budgétés n'était pas défendable. La majorité de la CPS-N a cependant approuvé le crédit additionnel, estimant que le transfert des systèmes des Forces aériennes était nécessaire et qu'un retard dans les travaux ne ferait qu'engendrer des coûts supplémentaires. Néanmoins, la CPS-N a demandé à la CdG-N de procéder à un examen détaillé du projet de transfert des systèmes du contrôle aérien militaire et d'en tirer des leçons pour l'avenir, afin d'éviter que de tels cas se représentent. Le 18 novembre 2005, la CdG-N a décidé de donner une suite positive à la proposition de la CPS-N.

Après examen des éléments à disposition, la CdG-N a constaté que des représentants du DDPS avaient admis à plusieurs reprises des insuffisances dans cette affaire. Le chef du DDPS a convenu lui-même que la première demande de crédit d'engagement de 10 millions de francs n'avait pas été évaluée de manière sérieuse[68]. Il a également admis, lors des débats au Conseil national, que les explications données sur le projet dans le message sur l'immobilier militaire 2003 étaient insuffisantes[69].

Au vu de ces déclarations et du fait que l'Assemblée fédérale a adopté, le 28 novembre 2005, le crédit additionnel d'un montant de 11,5 millions de francs, la CdG-N a renoncé à mener une enquête détaillée. En revanche, elle a décidé de s'assurer que les coûts du projet sont désormais sous contrôle et que le DDPS a tiré les enseignements de cette affaire.

Le DDPS a pris position à deux reprises par écrit, les 28 mars et 15 juin 2006. Dans ces avis, le DDPS a indiqué avoir renoncé à mener une enquête interne, estimant que les circonstances de l'affaire étaient clairement établies. En outre, le DDPS a affirmé que le projet de transfert des systèmes ne présente actuellement plus de risques particuliers et que tout dépassement de budget ou coûts supplémentaires peuvent désormais être exclus.

Le DDPS a également affirmé avoir tiré des leçons de cette affaire. Le DDPS a estimé que, même en cas de forte pression politique ou de calendrier serré, seuls des crédits d'engagement calculés selon les normes en vigueur et dont les différents aspects ont été clarifiés doivent être soumis au Parlement. Par ailleurs, les éléments d'un projet qui ne peuvent encore être précisément chiffrés doivent être présentés comme faisant partie des étapes suivantes. Ils doivent être assortis de l'estimation chiffrée la plus récente et des différentes composantes sur lesquelles cette estimation s'appuie, conformément à la procédure ordinaire. Dans le cas du nouveau bâtiment Skyguide, il y a été renoncé à titre exceptionnel, car l'intention avait été de soumettre au Parlement une demande de crédit global. Rétrospectivement, le DDPS a admis que la méthode choisie était inadéquate. Enfin, lorsque les premières étapes d'un projet ne dépassent pas la limite de 20 millions de francs, mais qu'il est probable que cette limite sera dépassée lors des étapes suivantes, le DDPS s'est engagé à présenter lesdites premières étapes comme un projet soumis au frein aux dépenses.

67 Voir le message du Conseil fédéral sur l'immobilier du DDPS 2006, du 25.5.2005 (FF **2005** 3441).
68 BO **2005** E 673
69 BO **2005** N 1558

Au surplus, la CdG-N a été informée des prochaines étapes du projet. La commission a pris bonne note du fait que le DDPS a écarté l'éventualité de coûts supplémentaires. Le cas échéant, la CdG-N a demandé à la CPS-N de rappeler le chef du DDPS à son engagement.

La commission espère que son intervention ainsi que les leçons tirées par le DDPS pour le futur contribueront à éviter que des affaires similaires ne se reproduisent.

3.4.5 Sécurité dans l'aviation civile

Cela fait plusieurs années que la CdG-E suit la mise en œuvre des mesures d'amélioration de la sécurité dans le trafic aérien[70]. Le but des diverses mesures est la mise en place d'une culture et d'une gestion globale de la sécurité.

La CdG-E exerce son contrôle concomitant notamment en examinant les rapports semestriels de mise en œuvre du DETEC. Au cours de l'exercice sous revue, la CdG-E a pris connaissance des cinquièmes et sixièmes rapports sur la mise en œuvre des mesures visant à renforcer la sécurité dans le domaine de l'aviation civile. De plus, le 16 novembre 2006, la sous-commission compétente a effectué une visite auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC). A cette occasion, elle s'est particulièrement intéressée à la sécurité dans l'aviation civile et à la réorganisation de l'office. La CdG-E suit également de très près les développements au sein de Skyguide (voir ch. 3.4.6). Skyguide est en effet un acteur dont le rôle est crucial pour la sécurité aérienne.

La CdG-E a une nouvelle fois pu constater que toutes les parties impliquées ont consacré des efforts importants à la mise en œuvre des recommandations formulées par l'Institut néerlandais de l'aviation et de l'espace NLR en juin 2003 et à la réalisation des objectifs du projet Safir (safety first).

Les principaux développements durant l'année 2006 ont été les suivants:

- Les 30 et 31 mai 2005, les Chambres fédérales ont pris acte de la politique nationale en matière de sécurité aérienne en tant que partie intégrante du rapport 2004 sur la politique aéronautique de la Suisse. Se fondant sur ces principes, l'OFAC a concrétisé, à son échelon, la politique en matière de sécurité adoptée par le DETEC. La gestion de la sécurité et des risques en constitue la pierre angulaire. Les nombreuses données collectées permettent de produire des rapports précis et pertinents. La direction de l'OFAC reçoit des rapports de sécurité mensuels qui donnent une vue d'ensemble complète de la sécurité de l'aviation civile suisse. Ils permettent de procéder à des évaluations continues et de prendre les mesures qui s'imposent.
- L'OFAC a achevé sa réorganisation le 30 juin 2006. Les 60 postes supplémentaires ont pu être pourvus. Les nouveaux processus améliorent le degré d'efficacité de la surveillance exercée par l'office et lui permettent d'intensifier les contrôles et les audits.

70 Rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 23.1.2004 (FF **2004** 1600); rapport annuel 2004 du 21.1.2005 (FF **2005** 1840) et rapport annuel 2005 du 20.1.2006 (FF **2006** 4180).

– En ce qui concerne le règlement durable de la question des problèmes de financement des infrastructures, il y a lieu de relever que la Suisse et l'Allemagne ont pu trouver un accord de principe sur le service de la navigation aérienne assumé par Skyguide dans l'espace aérien adjacent de l'Allemagne du Sud. Le financement et les modalités de la délégation à Skyguide font encore l'objet de négociations à l'échelon des experts. Les négociations avec l'Autriche et l'Italie se poursuivent également à l'échelon des experts. En ce qui concerne la question du subventionnement croisé des services de navigation aérienne, la CTT-N avait chargé l'OFAC de présenter un rapport complet sur le financement de la sécurité aérienne avant fin 2006. Fin septembre 2006, l'OFAC a mis le modèle de financement des services de navigation en consultation auprès des milieux et des cantons concernés. L'OFAC a élaboré cinq variantes. Les avantages et les inconvénients de ces variantes ont été analysés dans un rapport qui à été remis à la CTT-N le 11 décembre 2006.

– La modification de l'art. 20 de la loi fédérale sur l'aviation[71] a rendu possible la création d'une base légale permettant de signaler les incidents importants du point de vue de la sécurité sans craindre de sanctions pénales ou disciplinaires. Ainsi, en vertu de l'art. 20, al. 3, LA, le Conseil fédéral peut prévoir de renoncer à l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre des auteurs d'un compte rendu d'événement particulier. Une telle renonciation n'est toutefois possible que si l'autorité a eu connaissance de l'événement uniquement grâce au compte rendu volontaire et que l'incident signalé ne résulte pas d'un acte intentionnel ou d'une négligence grave. Les modalités d'exécution seront réglées par voie d'ordonnance.

– Le contrôle du système de gestion de la sécurité des aéroports nationaux par l'OFAC est effectué dans le cadre de la certification OACI. Le processus de certification de l'aéroport de Zurich a pu être achevé dans le cadre d'un audit et d'un audit complémentaire. Le certificat a été octroyé le 6 juin 2006. Les aéroports de Genève, de Berne et de St. Gall-Altenrhein ont été audités respectivement en mai, juin et novembre.

– Skyguide SA a également pris des mesures afin d'assurer l'amélioration constante de la culture de la sécurité dans toute l'entreprise et le développement de la gestion des risques (telles que programmes de sensibilisation, système interne de rapports sur les incidents, agrément des processus d'entretien et du personnel technique). En outre, des changements ont été entrepris à l'échelon du personnel et de l'organisation du domaine de la sécurité.

– La mise en œuvre rapide des recommandations en matière de sécurité du BEAA est dirigée par le préposé à la sécurité aérienne du secrétariat général du DETEC selon une nouvelle procédure. Les rapports du BEAA rendent compte des travaux importants réalisés dans ce domaine.

Le projet Safir entre dans sa phase finale. Quatre des 28 recommandations formulées au départ n'ont pas encore été mises en œuvre. Il va de soi que les efforts consentis pour garantir la sécurité devront être poursuivis. La sécurité est un défi permanent. Il

71 Loi fédérale du 21.12.1948 sur l'aviation (LA; RS **748.0**).

appartiendra dorénavant aux organes de ligne de poursuivre cette politique de sécurité.

En juin 2006, le DETEC a entamé l'audit complémentaire afin de contrôler la mise en œuvre des recommandations du NLR. Il fournira des indications sur l'efficacité et la cohérence des mesures qui ont été prises. La CdG-E pourra prendre connaissance des résultats de l'audit au début de l'année 2007. Après les avoir analysés et s'être entretenue avec des représentants du DETEC, la commission pourra envisager de mettre un point final au suivi qu'elle a assuré durant ces dernières années.

3.4.6 Projet de Skyguide visant à regrouper l'espace aérien supérieur (UAC-CH)

Comme cela a déjà été mentionné ci-dessus (voir ch. 3.4.5), la CdG-E accompagne également les activités de Skyguide en rapport avec la mise en œuvre du projet Safir.

L'entreprise Skyguide dirige et surveille le trafic aérien civil et militaire dans l'espace aérien suisse et dans l'espace aérien adjacent qui lui est confié. Elle remplit le mandat légal prévu à l'art. 40 LA et à l'art. 2 de l'ordonnance sur le service de la navigation aérienne[72]. Le Conseil fédéral exerce son autorité sur Skyguide au moyen d'objectifs stratégiques dont la réalisation est vérifiée dans le cadre d'un contrôle de gestion. Les objectifs stratégiques sont fixés pour une période trisannuelle.

Outre le contrôle concomitant de la mise en œuvre du projet Safir, la CdG-E s'est penchée, au cours de l'année sous revue, sur les procédures et les difficultés d'un projet visant à regrouper à Genève le contrôle de l'espace aérien supérieur de la Suisse. Initialement, le projet connu sous le nom d'UAC-CH (*upper area control center Switzerland,* centre de contrôle de l'espace aérien supérieur suisse) prévoyait que Skyguide contrôlerait depuis Genève l'ensemble de l'espace aérien supérieur qui lui est confié à partir de 2006. Le 27 mars 2006, alors qu'il avait donné son feu vert, assorti de certaines réserves, aux sept étapes précédentes, l'OFAC a décidé de reporter la mise en œuvre de la dernière phase du projet.

Certaines commissions parlementaires se sont renseignées sur les raisons qui ont motivé la décision de l'OFAC. Outre les CTT, les sous-commissions compétentes des CdG et des CdF se sont également penchées sur ce sujet lors du contrôle annuel de la réalisation des objectifs stratégiques assignés à Skyguide.

Fin juin 2006, à la demande de ces différentes commissions, la CdG-E s'est une nouvelle fois renseignée sur les motifs à la base de la décision de l'OFAC et sur l'état d'avancement du projet.

La CdG-E a constaté que l'OFAC a pris la décision de différer la mise en exploitation de l'UAC-CH principalement pour des raisons liées à la sécurité. L'OFAC n'a pas pu donner son feu vert car Skyguide n'est pas parvenue à produire les documents de sécurité relatifs au système technique et n'a pas été en mesure d'attester que son personnel avait atteint un degré de formation suffisant pour garantir une exploitation sûre du système. Le fait que les contrôles internes de sécurité et les mesures de réduction des risques de Skyguide manquaient de consistance explique la décision de l'OFAC. Dès le départ, le projet UAC-CH a été exposé à de très fortes

72 Ordonnance du 18.12.1995 sur le service de la navigation aérienne (OSNA; RS **748.132.1**).

contraintes de temps. La planification n'a pas été suffisamment adaptée en fonction des connaissances acquises dans le domaine de la gestion de la sécurité. Toute planification alternative supérieure en cas d'échec ou de report du projet faisait défaut. La pression qui s'exerçait sur les dirigeants s'en est trouvée augmentée.

La sécurité de l'espace aérien contrôlé par Skyguide n'a toutefois jamais été mise en péril par les faits constatés par l'OFAC. Les lacunes de conduite de ce projet, très exigeant au plan technique, ont néanmoins eu des répercussions importantes notamment pour les collaborateurs transférés de Zurich qui s'étaient déjà installés à Genève.

Fin juin 2006, après avoir procédé à une analyse circonstanciée de la situation, l'OFAC et Skyguide ont confirmé que Genève accueillera comme prévu le centre de contrôle de l'espace aérien supérieur suisse. En revanche, Skyguide a décidé d'adapter la planification du projet et son calendrier et de fixer de nouvelles priorités. Elle a notamment décidé de reporter la mise en place de l'UAC-CH à 2008 et de procéder d'abord à la réalisation des exigences en matière de sécurité et de qualité ESARR (*Eurocontrol safety regulatory requirements*) afin de les appliquer au regroupement de l'espace aérien supérieur. Jusqu'à la mise en place de l'UAC-CH, l'espace aérien supérieur continuera d'être géré à partir de Genève et de Zurich.

L'adaptation de la planification générale des projets a entraîné d'autres changements de priorités. Ainsi, outre la mise en application des ESARR, Skyguide accordera la priorité à la certification liée à la création du ciel unique européen (*single european sky*, SES), à la modernisation des systèmes techniques à Zurich et à l'ILS de la piste 28 pour les vols d'approche à Zurich. En plus de ces mesures de nature organisationnelle, Skyguide a aussi pris des mesures concernant le personnel travaillant dans le domaine de la sécurité.

La CdG-E souscrit à l'assouplissement des contraintes de temps qui s'exercent sur les nombreux projets que Skyguide doit réaliser et qui représentent autant de défis que l'entreprise doit remporter. La CdG-E est d'avis que les critiques formulées à l'endroit de l'OFAC à la suite de sa décision de mars 2006 ne sont pas justifiées. L'OFAC a très justement décidé d'accorder la priorité à la sécurité. A l'issue de son analyse, Skyguide s'est d'ailleurs rendu compte elle-même qu'elle avait sous-estimé les répercussions des nouvelles exigences ESARR, alors en pleine phase de mise en application à l'échelon européen, sur le regroupement de l'espace aérien supérieur. La CdG-E ne doute pas que l'OFAC continuera de veiller au respect systématique du principe de la primauté de la sécurité dans le cadre de la surveillance qu'il exerce sur l'aviation civile.

3.4.7 Leçons tirées de la crise Swissair

La crise de Swissair qui avait conduit à l'immobilisation passagère de sa flotte en octobre 2001 puis à sa liquidation a fait l'objet d'un rapport d'enquête circonstancié publié en 2002[73]. Dans ce rapport, la CdG-E était parvenue à la conclusion que les autorités fédérales ne pouvaient pas être tenues pour responsables de l'évolution et de l'issue dramatique de la crise Swissair. Elle a tout de même émis dix recomman-

73 Le rôle du Conseil fédéral et de l'administration fédérale en relation avec la crise de Swissair, rapport de la CdG-N du 19.9.2002 (FF **2003** 4885 ss).

dations et déposé une motion et six postulats invitant le Conseil fédéral à tirer les leçons de cette crise. Ces interventions visaient principalement à renforcer la détection précoce des risques économiques et la surveillance que la Confédération exerce sur les entreprises d'aviation.

Au cours de l'année sous revue, la CdG-E a effectué un contrôle de suivi afin d'examiner l'état de mise en œuvre de ces interventions et des mesures prises par le Conseil fédéral. Elle disposait à cet effet d'un rapport que le Conseil fédéral lui avait fait parvenir le 30 septembre 2005.

La CdG-E a pu constater que des mesures importantes ont été prises afin de tirer les leçons de la crise Swissair, dont les suivantes:

Dans le domaine de la surveillance exercée sur l'aviation, on mentionnera la réorganisation de l'OFAC. Les services chargés de la sécurité ont été clairement séparés de ceux chargés du développement de l'aviation civile. L'effectif de l'OFAC a été étoffé et l'office a intensifié ses contrôles en application du principe de la primauté de la sécurité. Une section Affaires économiques subordonnée à la division Stratégie et politique aéronautique de l'OFAC a été instituée début 2005. Elle est chargée d'exercer la surveillance sur la capacité économique des compagnies aériennes, des aéroports et des services de la navigation aérienne. Un nouveau poste de *«civil aviation officer»* a été créé au sein du DETEC afin de permettre au département de professionnaliser la surveillance qu'il exerce sur l'OFAC. La surveillance que la Confédération exerce sur l'aviation civile fait l'objet d'un examen par des experts externes. Ainsi la société néerlandaise NLR, qui a déjà examiné l'ensemble de la sécurité aérienne à la suite des graves accidents de Nassenwil, Bassersdorf et Überlingen s'est-elle vu confier un audit de suivi afin d'inspecter l'efficacité de la réorganisation de l'OFAC.

A l'époque, la CdG-E avait invité le Conseil fédéral à reformuler la politique suisse des transports aériens. Fin mai 2005, le Parlement a pu prendre acte du rapport correspondant du Conseil fédéral. Les travaux préparatoires relatifs aux modifications des textes légaux qui en découlent sont en cours, voire partiellement achevés.

Pour ce qui concerne les participations de la Confédération à des entreprises privées, on relèvera que la Confédération a vendu sa participation au capital de Swiss Air Lines SA et n'est plus représentée au sein du conseil d'administration de Swiss. Le Conseil fédéral a procédé à l'évaluation du dispositif de l'Etat en sa qualité de propriétaire des régies fédérales dans le cadre du projet «Politique de défense des intérêts de propriétaire de la Confédération». En septembre 2006, le Conseil fédéral a approuvé le rapport sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise)[74]. Ce rapport propose, d'une part, des principes uniformes relatifs à l'externalisation des tâches. D'autre part, il énumère des principes relatifs à la gestion d'organismes qui appartiennent à la Confédération ou dont cette dernière est l'actionnaire principal ou majoritaire. Les départements et la ChF ont jusqu'à l'été 2007 pour présenter des propositions de mise en œuvre de ce rapport.

La grande retenue du Conseil fédéral à l'égard de la détection précoce des risques relatifs aux entreprises jouant un rôle important pour l'économie demeure palpable. Elle tient notamment à la responsabilité propre des organes de chaque entreprise et à

74 Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise) du 13.9.2006 (FF **2006** 7799).

la volonté de limiter la responsabilité de la Confédération aux entreprises soumises à sa surveillance. La CdG-E reste persuadée que la Confédération doit jouer un certain rôle dans le domaine de la détection précoce des risques relatifs aux entreprises qui jouent un rôle important pour l'ensemble du système économique suisse.

Ces divergences mises à part, la CdG-E constate avec satisfaction que le gouvernement a achevé ou est en passe d'achever la mise en œuvre de toutes ses recommandations et interventions. Elle apprécie à sa juste valeur le travail accompli par le Conseil fédéral qui a analysé toutes les implications de la crise Swissair dans le cadre d'une approche interdépartementale. Certains travaux effectués dans ce cadre sont étroitement liés à la mise en œuvre des mesures d'amélioration de la sécurité dans le trafic aérien (voir ch. 3.4.5). La CdG-E continuera de les accompagner. Les autres aspects relatifs à la crise Swissair étant définitivement réglés, la CdG-E a mis un point final à ses investigations.

3.4.8 Rapport sur la qualité dans le service universel

La CdG-N s'est penchée sur la qualité du service universel dans le domaine des télécommunications. Celle-ci fait l'objet d'un rapport que Swisscom Fixnet établit à l'attention de l'OFCOM. La CdG-N s'est basée sur les rapports intermédiaires pour les années 2004 à 2005. Chaque année, l'OFCOM évalue la qualité des prestations du service universel. En tant que détentrice de la concession de service universel 2003 à 2007, Swisscom Fixnet s'engage à fournir toutes les prestations du service universel sur l'ensemble de la zone de concession en respectant les critères de qualité définis.

A cet égard, on relèvera également l'art. 12*a*, al. 2, de la loi sur les télécommunications[75] que les Chambres fédérales ont adopté en mars 2006 en vertu duquel le Conseil fédéral peut obliger les fournisseurs de services de télécommunication à publier des informations sur la qualité des services qu'ils offrent. La CdG-N s'est renseignée auprès du Conseil fédéral afin de savoir comment il entendait mettre cette disposition en œuvre. Il a indiqué que le projet de modification de l'ordonnance en consultation ne comporte pas encore de disposition faisant appel à la marge de manœuvre susmentionnée. En fonction du résultat des auditions en cours, le Conseil fédéral décidera s'il veut revenir sur ses propositions ou attendre les premières expériences sous le régime de la nouvelle législation sur les télécommunications. Etant donné que la compétence en matière de publication d'informations sur la qualité des prestations du service universel échoit au Conseil fédéral, la CdG-N n'a pas prévu de mesures supplémentaires dans ce domaine.

3.5 Relations internationales et commerce extérieur

3.5.1 Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC

La DDC est l'acteur principal de l'aide publique au développement de la Suisse. Elle dispose d'un budget annuel de 1,3 milliard de francs (2005), soit près de 66 % du

75 Loi du 30.4.1997 sur les télécommunications (LTC; RS **784.10**).

budget du DFAE. La DDC déploie des activités dans trois domaines de la coopération internationale: la coopération au développement (bilatérale et multilatérale), la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et l'aide humanitaire. Alors que l'aide humanitaire relève de la compétence exclusive de la DDC, la coopération au développement et la coopération avec l'Europe de l'Est sont mises en œuvre conjointement par la DDC et le SECO.

De manière générale, la qualité de la coopération internationale de la Suisse bénéficie d'une large reconnaissance. De nombreuses voix se sont toutefois élevées, ces dernières années, pour critiquer l'étendue thématique et géographique des activités de la DDC ainsi que le manque d'orientation stratégique de celles-ci. Au vu de ces critiques, la CdG-E a décidé de mener une enquête sur la cohérence et la conduite stratégique des activités de la DDC. La commission a basé ses travaux sur une évaluation déléguée au CPA[76] et sur une étude de l'OCDE publiée en 2005[77]. La CdG-E s'est également entretenue avec la cheffe du DFAE, l'ancien chef du DFE, le directeur de la DDC et le chef du domaine de prestations compétent du SECO.

A l'issue de ses travaux, la CdG-E est en mesure de rejeter les critiques selon lesquelles les activités de la DDC ne correspondraient pas aux objectifs et aux priorités fixés par le Conseil fédéral et le Parlement. La DDC est effectivement engagée dans un nombre de secteurs et de régions très importants, mais cela correspond au mandat qui lui a été attribué. Les stratégies de coopération, les projets sur le terrain et la Stratégie 2010 de la DDC sont, sur le fond, cohérents avec les messages du Conseil fédéral. Par exemple, les priorités géographiques indiquées dans le dernier message sur la coopération au développement sont, grosso modo, respectées. Seuls quelques projets ne semblent pas entrer complètement dans les attributions de la DDC.

De l'avis de la CdG-E, les problèmes n'ont donc pas trait à la cohérence des activités de la DDC avec les prescriptions politiques, mais à certaines lacunes au niveau de la conduite stratégique et à un manque de focalisation thématique et géographique de la coopération au développement. Dans l'ensemble, la DDC ne possède en effet pas de spécialisation thématique particulière; les projets de la DDC touchent 42 secteurs différents, chacun à hauteur de budgets relativement modestes. De facto, la DDC couvre tout le spectre de la coopération au développement. La focalisation sur deux à quatre thèmes par région, comme le prévoit le message sur la coopération au développement, n'est pas strictement observée, voire, dans certains cas, loin d'être évidente. De la même manière, la liste des pays qui bénéficient en priorité de la coopération au développement suisse est assez longue par rapport à la taille du programme bilatéral.

Pour la CdG-E, la forte dispersion géographique et thématique de l'aide occasionne des coûts de transaction élevés et porte atteinte à la cohérence et à l'efficacité de la coopération internationale. Dans la mesure où les moyens de la DDC sont limités et qu'ils ne peuvent répondre à l'ensemble des besoins, la CdG-E a donc demandé au Conseil fédéral de concentrer les interventions de la DDC et du SECO sur les domaines et les régions où la Suisse dispose d'avantages comparatifs. En outre, elle a demandé que la concentration des moyens financiers en faveur des programmes prioritaires soit intensifiée, en particulier en faveur des pays les plus pauvres et de l'Afrique.

76 Voir le rapport annuel 2006 du CPA, ch. 2.1.2, publié à l'annexe 1 du présent rapport.
77 Voir OCDE, «Suisse. Examen du Comité d'aide au développement par les pairs», 2005.

Concernant la conduite interne de la DDC, la CdG-E considère qu'il serait possible, en simplifiant l'architecture stratégique et en améliorant l'efficience des documents de référence stratégiques, de rendre les activités de la DDC plus transparentes et plus ciblées. Les processus de définition afférents à la Stratégie 2010 et aux programmes de coopération requièrent, d'une manière générale, un investissement considérable qui n'est pas toujours proportionnel à leur utilité opérationnelle.

De manière générale, la commission est d'avis que le Conseil fédéral doit soumettre les bases légales ainsi que l'ensemble des instruments de conduite stratégique de la DDC à un examen critique. La loi sur la coopération et l'aide humanitaire internationales, qui n'a pas été révisée depuis son adoption en 1976, devrait être actualisée; le système des différents crédits-cadre de la coopération internationale devrait être rendu plus lisible; la conduite de la DDC devrait être redéfinie sur la base d'un système d'objectifs stratégiques.

Parmi les instruments de conduite du Conseil fédéral, la CdG-E a accordé une importance particulière à la transparence des messages relatifs aux crédits-cadre. En particulier, la commission demande au Conseil fédéral de mieux décrire la manière dont il entend faire usage des fonds qui ne sont pas attribués aux pays prioritaires ou aux programmes spéciaux de la coopération au développement. Les travaux de la commission ont montré qu'il s'agit d'une part très importante, voire de la majorité de l'aide bilatérale de la Suisse.

La CdG-E a également examiné l'arrangement institutionnel de la coopération internationale, en particulier la répartition des compétences entre la DDC et le SECO. La commission a constaté que des efforts importants ont été fournis pour améliorer la coordination et que des succès ont été enregistrés. Sur le terrain, ce sont ainsi dans les programmes récents, où les stratégies ont été coordonnées dès le début, que la coopération fonctionne le mieux. La CdG-E a cependant estimé que des potentiels de synergies existent toujours. En particulier, dans les domaines où le SECO et la DDC sont co-responsables, la répartition des compétences est très complexe et présente un potentiel de frictions important.

La commission a renoncé à recommander la subordination à un département de l'ensemble de la coopération internationale, estimant que les missions des deux offices sont complémentaires à condition d'optimiser l'arrangement actuel et de renforcer la conduite au niveau du Conseil fédéral. La CdG-E a donc demandé au Conseil fédéral de clarifier la répartition des compétences et, le cas échéant, de faire acte d'autorité pour imposer des solutions efficaces. La commission a également invité le Conseil fédéral à élaborer une stratégie unique définissant une orientation et des objectifs communs à moyen terme.

La CdG-E attend la prise de position du Conseil fédéral sur ses conclusions et recommandations d'ici mi-mars 2007.

3.5.2 Octroi de visas par les représentations suisses à l'étranger

Pour faire suite aux travaux menés en 2005[78], la CdG-N a poursuivi son enquête concernant l'octroi de visas par les représentations suisses à l'étranger.

La commission s'est d'abord fait informer en détail par la cheffe du DFAE sur les circonstances de l'affaire de délivrance abusive de visas à l'ambassade de Suisse à Islamabad. On se souvient que le DFAE avait annoncé, au début de l'année 2006, un cas présumé de corruption et que le MPC avait ouvert une instruction. La sous-commission compétente de la CdG-N a pris connaissance du rapport d'enquête administrative ordonnée par la cheffe du département et s'est entretenue avec son auteur. Elle a pu constater que l'enquête a été soigneusement menée et que le DFAE collabore avec les autorités pakistanaises pour faire toute la lumière sur cette affaire.

Outre le suivi des cas d'actualité, la sous-commission a effectué des visites auprès de différents services du DFAE concernés par les activités consulaires et a demandé des rapports approfondis. C'est ainsi que la sous-commission s'est rendue auprès de la DRE, où elle s'est plus particulièrement intéressée à la mise en œuvre de différentes mesures annoncées par le DFAE, ainsi qu'à la pratique d'autres pays européens en matière d'octroi de visas. La sous-commission a relevé que la Suisse suit, de manière générale, la pratique des autres pays examinés.

La sous-commission a également rendu visite à l'Inspectorat du DFAE, qui l'a informée sur les tâches, l'organisation et les ressources du futur inspectorat des visas. Enfin, la sous-commission a procédé à une série d'auditions avec un ancien chef de mission, un ancien chef de chancellerie du DFAE, ainsi qu'avec le directeur de l'ODM.

De manière générale, la CdG-N est satisfaite de la transparence affichée par le DFAE et de sa volonté d'améliorer les procédures d'octroi de visas et leur contrôle. Le département a d'ores et déjà pris des mesures dans la bonne direction.

La CdG-N consignera ses constatations et recommandations dans un rapport qui sera publié dans le courant du premier semestre 2007.

3.5.3 Législation sur l'exportation de matériel de guerre

Suite aux quatre décisions prises par le Conseil fédéral en date du 29 juin 2005 relatives à l'exportation de matériel de guerre vers l'Irak, l'Inde, le Pakistan et la Corée du Sud[79], le conseiller national Josef Lang a demandé à la CdG-N de procéder à un examen de la situation. Dans sa requête du 1er juillet 2005, ce dernier met la légalité des décisions du Conseil fédéral en doute et demande à la CdG-N de la contrôler. Par courrier du 2 septembre 2005, le Conseiller national Lang a étendu sa requête en chargeant la CdG-N de clarifier la question de la livraison présumée de 40 obusiers blindés M-109 au Maroc, alors que la Suisse les avait initialement vendus aux Emirats arabes unis (EAU) qui, de surcroît, avaient signé une déclaration de non-réexportation.

78 Voir le rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 20.1.2006 (FF **2006** 4135 s.).
79 Communiqué de presse du Conseil fédéral du 29.6.2005.

Les décisions du Conseil fédéral précitées et la livraison par les EAU des obusiers blindés M-109 au Maroc touchent à l'exécution de la législation sur le matériel de guerre. Elles relèvent par conséquent de la compétence des CdG. En date du 24 août 2005, la CdG-N a dès lors décidé d'entrer en matière sur la requête du conseiller national Josef Lang.

La CdG-N a mis fin à ses investigations le 7 novembre 2006 en publiant un rapport d'enquête[80] où elle adresse cinq recommandations à l'attention du Conseil fédéral. D'une manière générale, la CdG-N a constaté que la législation suisse sur le matériel de guerre poursuit plusieurs objectifs qui, comme dans le cas d'espèce, peuvent s'avérer conflictuels. C'est donc à dessein que les dispositions concernées permettent de réagir de manière flexible aux demandes d'autorisation pour l'exportation de matériel de guerre. La loi fédérale sur le matériel de guerre[81] accorde dès lors au Conseil fédéral et à l'administration fédérale une latitude importante s'agissant de l'appréciation des demandes d'exportation de matériel de guerre. Dans l'ordonnance sur le matériel de guerre[82], le Conseil fédéral a concrétisé les éléments d'appréciation qui s'appliquent à l'examen des demandes d'exportation tout en fixant les procédures devant garantir que les autorités concernées de l'administration fédérale soient consultées dans le cadre de la procédure d'autorisation et que le Conseil fédéral lui-même soit appelé à trancher en l'absence d'unanimité ou lorsque la demande revêt une portée majeure en termes de politique extérieure ou de politique de sécurité.

Dans un tel contexte juridique, la CdG-N est parvenue à la conclusion que les décisions du Conseil fédéral concernant les deux demandes préalables, la demande d'exportation et la demande de courtage n'ont enfreint aucune disposition légale. En ce qui concerne la question de l'opportunité de ces décisions, la CdG-N a émis les constatations suivantes:

D'une manière générale, la CdG-N ne comprend pas la distinction entre «violation des droits de l'homme systématique» et «violation des droits de l'homme régulière» par l'Etat de destination telle qu'elle est faite par les unités administratives chargées d'examiner les demandes d'exportation. Elle estime par ailleurs que les différences de pratiques entre les autorités d'un même pays sont également très problématiques. Avec sa première recommandation, elle a par conséquent invité le Conseil fédéral à abandonner ces différenciations et à accorder une plus grande importance à la situation en matière de droits de l'homme dans les pays concernés.

En ce qui concerne l'exportation de 180 chars de grenadiers M-113 aux EAU, lesquels voulaient en faire don à l'Irak, la CdG-N reconnaît que le Conseil fédéral n'a certes pas franchi la limite d'appréciation fixée par la loi, mais estime qu'il n'aurait pas dû approuver la demande d'autorisation. Selon la commission, il n'était alors pas opportun d'approuver cette demande, vu la situation, en particulier en ce qui concerne la réorganisation démocratique des structures étatiques, les possibilités de contrôle des autorités irakiennes vis-à-vis de leurs services de sécurité, la conformité aux droits de l'homme de l'action des forces de sécurité et les assurances fournies.

80 Exécution de la législation sur le matériel de guerre: décisions du Conseil fédéral du 29.6.2005 et réexportation d'obusiers blindés vers le Maroc, rapport de la CdG-N du 7.11.2006 (www.parlement.ch).
81 Loi fédérale du 13.12.1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS **514.51**).
82 Ordonnance du 25.2.1998 sur le matériel de guerre (OMG; RS **514.511**).

A la suite des essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan, le Conseil fédéral avait décrété une interdiction générale d'exporter du matériel de guerre vers ces deux pays. Par sa décision de fin juin 2005, il a levé cette interdiction et rétabli la procédure habituelle prévue par la LFMG. Le Conseil fédéral a motivé sa décision en affirmant que les pays tiers étaient de plus en plus nombreux à reprendre leurs livraisons de matériel de guerre vers l'Inde et que, dès lors, il n'y avait pas de raison que la Suisse soit le seul pays à ne pas livrer du matériel de guerre. Bien que la conduite adoptée par les autres pays exportateurs d'armes constitue un critère prévu par l'OMG, la commission estime que la décision du Conseil fédéral est critiquable, tant il est vrai que l'OMG précise également que la décision doit notamment reposer sur des considérations telles que le maintien de la paix, la sécurité internationale, la stabilité régionale ou l'attitude du pays de destination envers la communauté internationale. Or, à ce jour, ni l'Inde ni le Pakistan n'ont adhéré au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires[83] ou au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires[84]. Concrètement, la demande de l'Inde portait sur une demande préalable d'octroi d'une licence pour la construction de canons DCA et la livraison partielle de pièces détachées nécessaires à cet effet. Du point de vue juridique, rien ne s'opposait à l'approbation de la demande préalable. La CdG-N estime néanmoins que la décision du Conseil fédéral pose problème, notamment eu égard aux atteintes aux droits de l'homme perpétrées dans les régions concernées.

Contrairement au cas de l'Inde, la décision du Conseil fédéral de livrer au Pakistan 736 chars de grenadiers M-113 et des pièces de rechange ne portait pas sur du matériel de guerre pour les troupes régulières, mais exclusivement sur du matériel de guerre pour les engagements de l'armée pakistanaise à l'étranger sous mandat de l'ONU. Compte tenu du possible renforcement indirect des troupes régulières et des problèmes liés à l'assurance d'une utilisation limitée aux engagement sous mandat de l'ONU, la CdG-N est d'avis que le Conseil fédéral n'aurait pas dû autoriser la demande de courtage. Cette décision relève toutefois du pouvoir d'appréciation du Conseil fédéral, tel qu'il est prévu par la législation sur le matériel de guerre.

Fin juin 2005, le Conseil fédéral a autorisé le SECO à répondre favorablement à une demande préalable pour l'importation provisoire et la réexportation de matériel de guerre vers la Corée du Sud à des fins de travaux d'entretien sur 50 à 100 ogives de missiles air-air de type «Sidewinder». Après avoir refusé des années durant toute exportation de matériel de guerre vers ces deux Etats au motif que la guerre entre la Corée du Nord et la Corée du Sud n'a jamais formellement pris fin, le Conseil fédéral a changé sa pratique en arguant notamment du fait que les affrontements armés entre les deux Corées ont cessé. La commission estime que, pour le Conseil fédéral, l'intérêt lié au maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense (art. 1 LFMG) a en l'occurrence primé sur les considérations relevant de la politique de neutralité. En ce qui concerne le cas d'espèce, la CdG-N est également parvenue à la conclusion que le Conseil fédéral a agi dans le cadre de la marge de manœuvre que lui accorde la loi. Cependant, eu égard aux efforts de paix actifs et durables entrepris par la Suisse dans la région, la CdG-N considère que

83 Traité du 1.7.1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires (RS **0.515.03**).

84 Le Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires (en anglais: *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*, CTBT) est un traité international qui n'est pas encore entré en vigueur sur l'interdiction complète des essais nucléaires. Il a été élaboré par la Conférence du Désarmement à Genève et ratifié par l'Assemblée générale de l'ONU le 14.9.1996.

la décision du Conseil fédéral était une erreur. Elle se trouve d'ailleurs confortée dans son jugement par les essais nucléaires auxquels la Corée du Nord a procédé en octobre 2006. Elle a donc invité le Conseil fédéral à motiver précisément son changement d'attitude en ce qui concerne les autorisations d'exportation de matériel de guerre vers la Corée du Sud, et à définir clairement selon quels critères il est tenu compte de la politique de neutralité lors de l'octroi des autorisations.

Certains aspects liés aux événements entourant la livraison de 40 obusiers blindés M-109 aux EAU et leur remise au Maroc ont déjà été clarifiés par l'enquête effectuée par la CdG-N concernant le réseau des attachés de défense[85]. Alors que, fin 2005, le DFE venait encore de confirmer à la commission que les EAU avaient mis les obusiers blindés à la disposition du Maroc uniquement à des fins d'entraînement, il est apparu, durant le premier semestre de 2006, que les EAU avaient fait don de ces obusiers au Maroc et qu'il y avait eu un malentendu quant à l'interprétation par les EAU de la déclaration de non-réexportation qu'ils avaient signée. Du point de vue de la CdG-N, l'exportation au Maroc des obusiers blindés est contraire à la déclaration de non-réexportation signée par les EAU. Néanmoins, au vu des excuses présentées par les EAU et du renforcement des mesures décidées en mars 2006 par le Conseil fédéral, la commission estime qu'à l'avenir, de telles violations des déclarations de non-réexportation ne devraient plus se reproduire. D'une manière générale, la CdG-N constate que le Conseil fédéral est conscient du problème et qu'il souscrit à sa décision de préciser le texte des déclarations de non-réexportation et de renforcer les contrôles sur place. La commission a cependant invité le Conseil fédéral à tirer les conséquences qui s'imposent si un pays ne respecte pas ses déclarations de non-réexportation.

Le 10 mars 2006, se basant sur le rapport d'un groupe de travail interdépartemental[86], le Conseil fédéral a décidé de durcir les critères applicables à l'utilisation du matériel de guerre excédentaire et, en premier lieu, de le revendre prioritairement au pays d'origine ou de le lui remettre à titre gratuit et sans restriction. Ce n'est qu'en deuxième lieu que, avec l'aval du pays d'origine et moyennant une déclaration de non-réexportation, il envisagera de revendre le matériel concerné à des pays qui, au même titre que la Suisse, appartiennent à l'ensemble des régimes internationaux de contrôle des exportations. Si cette deuxième option se révèle irréalisable, le matériel de guerre sera alors stocké, voire recyclé en Suisse.

Sur le principe, la CdG-N approuve les décisions du Conseil fédéral en faveur d'une pratique plus restrictive en matière d'octroi des autorisations. Elles contribuent à résoudre la problématique de l'utilisation du matériel excédentaire. La CdG-N estime toutefois que la remise de matériel de guerre excédentaire au pays d'origine peut poser problème étant donné que, dans ce cas de figure, la Suisse perd tout contrôle sur son utilisation ultérieure. La CdG-N est en outre d'avis que les critères d'appréciation des demandes d'exportation de matériel de guerre doivent être précisés afin d'éviter que l'octroi de telles autorisations ne nuise à la réputation de la Suisse à l'étranger.

85 Les attachés de défense, rapport d'inspection de la CdG-N du 23.5.2006 (FF **2006** 8251), voir aussi infra ch. 3.6.3.

86 Compétences et procédure en matière de traitement des exportations du matériel de guerre, rapport du groupe de travail interdépartemental (GTI) du 22.12.2005 (http://www.seco-admin.ch/news/00735/index.html?lang=fr).

3.5.4 Service du Protocole

Au début de l'année 2005, la CdG-N a pu lire dans la presse que le service du Protocole du DFAE était surdimensionné par rapport à ses tâches. La CdG-N a alors décidé, fin février 2005, de s'informer sur l'organisation de ce service et a demandé un rapport détaillé au DFAE.

Le Protocole s'occupe des tâches protocolaires et cérémonielles dans le cadre des relations étatiques à caractère bilatéral qu'entretient la Confédération avec d'autres Etats. A noter que les missions accréditées auprès des organisations internationales à Genève sont prises en charge par la Mission permanente de la Suisse sur place. Le Protocole ne s'occupe pas non plus des voyages à l'étranger.

Dans la plupart des cas, le premier contact entre un visiteur étranger et la Suisse officielle se fait à travers le Protocole. Ce service peut être considéré comme une «carte de visite». Il se charge de la préparation et du bon déroulement des visites officielles que rendent en Suisse les chefs d'Etat ou de gouvernement, ainsi que de différentes cérémonies officielles (p.ex. cérémonies de remise des Lettres de créance) ou d'événements à caractère culturel ou social. Selon le type de visite (visite officielle, visite officielle de travail, visite de courtoisie), le cadre protocolaire et d'organisation est plus ou moins complexe. Le Protocole offre aussi un appui au futur président de la Confédération et à son conjoint dans la préparation de son année présidentielle, et il agit comme secrétariat du président de la Confédération pour la rédaction de messages à caractère protocolaire (remerciements, invitations, vœux, etc.).

Le Protocole traite en outre toutes les questions relatives au séjour des membres des missions diplomatiques et postes consulaires sous statut spécial. Il s'agit là, toutes catégories de personnel confondues, de quelque 3500 personnes. Cette administration porte notamment sur la gestion des cartes d'identité, le contrôle des plaques minéralogiques, le régime des domestiques privés ou les questions d'immunité diplomatique. Il incombe par exemple au Protocole d'intervenir auprès des ambassades lorsqu'une personne au bénéfice d'une telle immunité aurait agi contre une loi suisse. Dans la pratique, il s'agit avant tout d'infractions à la loi sur la circulation routière.

Contrairement à certains Etats étrangers qui disposent d'un service du Protocole unique pour l'ensemble de l'Etat, la Suisse a adopté un système de délégation des tâches protocolaires à l'échelon des départements. Le Protocole du DFAE ne règle en effet que les questions de protocole et de cérémonial du Conseil fédéral en tant que collège gouvernemental, du Président de la Confédération et de la cheffe du DFAE. Les affaires touchant à un chef de département particulier ou à un échelon inférieur de l'administration sont réglées par des services ad hoc, tels que le Protocole militaire pour le DDPS.

Le Protocole agit en revanche comme centre de compétences au niveau fédéral, en assurant l'information et la coordination entre les instances fédérales, cantonales et communales. Il est souvent sollicité pour donner des conférences ou donner des conseils qui peuvent concerner des domaines aussi variés que les immunités diplomatiques, la manière correcte d'arborer les drapeaux, un placement de table ou encore la pratique épistolaire.

Le service du Protocole est directement rattaché au Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères. Il compte un effectif total de treize personnes, ce qui se révèle un chiffre

fort modeste en comparaison avec d'autres pays européens. Pour effectuer des tâches analogues, la Norvège emploie 24 personnes, la Hongrie 19 et la France 49. Cet effectif modeste s'explique, d'après le DFAE, par l'organisation décentralisée des tâches.

Les dépenses encourues par le Protocole, notamment dans le domaine du cérémonial et des visites, sont imputées au budget du Conseil fédéral à titre de frais de représentation. Le Protocole peut en revanche faire appel à deux chauffeurs avec voitures pour effectuer les transports de visiteurs étrangers; il dispose aussi de l'appui logistique d'autres départements, par exemple pour la sécurité, l'aménagement des lieux ou la cérémonie des honneurs militaires.

La CdG-N a pris acte du rapport établi par le DFAE en automne 2005 et s'est déclarée très satisfaite par les informations reçues. Elle a ensuite pris connaissance des résultats d'une évaluation interne de l'organisation du Protocole effectuée par la DRE début janvier 2006. Le rapport d'évaluation a confirmé l'opinion favorable que la commission s'était déjà faite du service du Protocole. Le Protocole est une structure relativement réduite en comparaison internationale, où les tâches sont réparties de manière claire et judicieuse. Malgré sa taille modeste, il parvient à faire face avec professionnalisme aux besoins du Conseil fédéral, du Président de la Confédération et de la cheffe du DFAE.

La commission a également pris acte des défis auxquels fera face le service dans la perspective du départ à la retraite de trois membres de son équipe. Consciente que leur savoir-faire ne pourra jamais être entièrement remplacé, la commission a toutefois noté avec satisfaction que les difficultés ont été, dans la mesure du possible, anticipées.

Face à ces constats globalement positifs, la CdG-N a décidé de mettre un terme à ses travaux relatifs au service du Protocole.

3.6 Etat et administration

3.6.1 Politique de la Confédération en matière de personnel

Au cours de l'année sous revue, les CdG se sont à nouveau penchées à plusieurs reprises sur la politique de la Confédération en matière de personnel. Dans le cadre de l'examen du rapport 2005 du Conseil fédéral concernant les mesures en matière de personnel, effectué avec des représentants de l'Office fédéral du personnel (OFPER) et des services du personnel de chaque département et de la ChF, les CdG ont constaté que le concept du rapport avait encore pu être amélioré. Le rapport en matière de personnel permet désormais de comparer les objectifs atteints avec les objectifs fixés, ce qui non seulement répond à l'une des exigences formulées par les CdG, mais en fait également un instrument de conduite pertinent pour le Conseil fédéral et l'administration.

Lors de cet examen, les CdG ont pu constater que, globalement, la politique du personnel suivait son cours. Certains domaines nécessitent toutefois une attention accrue. Ainsi, il est indispensable de suivre de près les effets des réductions de personnel qui vont se poursuivre en raison de la mise en œuvre des programmes d'allégement 2003 et 2004 et du programme d'abandon de tâches. D'une manière

générale, les CdG ont constaté que les mesures d'accompagnement de la réduction du personnel portent leurs fruits. Les personnes touchées par les réductions d'effectifs ont en grande partie retrouvé un nouveau travail grâce aux efforts consentis en matière de placement. Il n'y a eu que 26 licenciements pour près de 1200 postes supprimés en 2004 et 2005.

Il est à noter que la part des frais de personnel ne s'élève qu'à un peu plus de 8 % de l'ensemble des dépenses de la Confédération. Cette part est souvent surestimée. Les CdG se sont également renseignées sur les mesures salariales. Dans ce domaine, la politique de la Confédération est très restrictive. En effet, elle ne compense que partiellement le renchérissement enregistré en 2005, et cela au moyen d'une allocation unique et non assurée. A moyen terme, une politique aussi restrictive pourrait avoir des conséquences négatives sur la compétitivité de la Confédération sur le marché du travail. Cette crainte est confirmée par la comparaison des salaires et des caisses de pensions réalisée et publiée fin 2005 par le DFF, que les deux commissions ont également examinée. Cette comparaison a notamment permis de constater que l'écart salarial entre la Confédération et le secteur privé se creuse à partir de l'échelon des cadres moyens (c'est-à-dire de la classe de salaire 24) et cette différence devient très importante pour les cadres supérieurs et ceux du plus haut niveau.

Certains succès ont été enregistrés dans le domaine des places d'apprentissage. En effet, le nombre de places d'apprentissage offertes par la Confédération a augmenté de 41 % au cours de ces huit dernières années. Même si le taux de places d'apprentissage, qui s'élève à 3,4 %, est légèrement supérieur à la moyenne des grandes entreprises, le Conseil fédéral a décidé de l'augmenter pour le porter à 4 % d'ici à 2011. Au vu notamment des désavantages précités par rapport au secteur privé, les CdG estiment qu'il est important d'accorder une attention soutenue au perfectionnement et à la formation continue dans l'administration fédérale. Si la stratégie adoptée est bonne, les commissions déplorent que les moyens aient été réduits au cours de ces dernières années. Une telle politique pourrait avoir des répercussions négatives à long terme. Il faudra à l'avenir accorder une plus grande attention à ce domaine.

Selon les représentants des services du personnel des départements, l'ambiance au sein du personnel de la Confédération n'est pas bonne. Les problèmes susmentionnés, mais aussi le manque de valorisation du personnel de l'administration fédérale, également par le Conseil fédéral et le Parlement, ont un impact négatif sur sa motivation: en tant qu'employeur, la Confédération ne jouit plus d'une aussi bonne réputation auprès de ses employés qu'il y a quelques années encore. Cette appréciation a été confirmée par l'analyse des causes et des mesures réalisée par l'OFPER en collaboration avec les départements et la ChF en réaction aux résultats préoccupants de l'enquête 2005 auprès du personnel de l'administration fédérale. La CdG-N a étudié les résultats de cette analyse et a notamment décidé d'examiner de manière approfondie le rôle du Conseil fédéral en rapport avec les nouvelles mesures.

Conformément à la disposition de l'art. 5 de la LPers, les CdG et les CdF ont pu, en 2006, convenir avec le Conseil fédéral de la forme et du contenu du rapport concernant les mesures en matière de personnel. La convention conclue à cette occasion sera réexaminée deux ans après sa première application.

Au cours du second semestre, la CdG-N s'est plus spécialement penchée sur la réorganisation de l'OFPER décidée en été 2006. L'OFPER se concentre dorénavant sur les fonctions stratégiques alors que les autres tâches relatives au personnel sont

assumées de manière décentralisée, à l'échelon des départements. Cette réorganisation s'inscrit dans le projet transversal «Optimisation de la gestion des ressources humaines, stratégie et processus en matière de personnel» de la réforme de l'administration fédérale. La responsabilité de l'accompagnement de cette réforme est confiée à la CdG-E. Pour sa part, la CdG-N n'est pas encore parvenue à mettre un terme à ses travaux relatifs à la réorganisation de l'OFPER, raison pour laquelle elle les poursuivra en 2007. La CdG-N estime qu'il est important que la décentralisation ne soit pas réalisée au détriment de l'homogénéité de la politique de la Confédération en matière de personnel et qu'elle permette de tirer avantage d'effets d'échelle.

Conscientes de l'importance que la politique en matière de personnel revêt pour l'accomplissement de toutes les tâches qui incombent à la Confédération, les CdG ont également abordé ce sujet à l'occasion de la discussion avec le chef du DFF lors de l'examen du rapport de gestion 2005 du Conseil fédéral (voir ch. 4.1).

3.6.2 Occupations accessoires des agents de la Confédération

Fin 2004, dans le cadre du suivi d'inspection relatif aux occupations accessoires des agents de la Confédération[87], la CdG-N avait invité le Conseil fédéral à évaluer le régime des autorisations d'exercer des activités accessoires des agents de la Confédération, notamment sous l'aspect de l'égalité de traitement et des conflits d'intérêts potentiels. Dans une lettre datée du 12 avril 2006, le Conseil fédéral a informé la CdG-N des résultats de cette évaluation et des mesures prises dans ce domaine.

La commission s'est félicitée des lignes directrices édictées par l'OFPER, à titre de solution transitoire, qui subordonnent l'octroi d'autorisations d'exercer des occupations accessoires au sens de l'art. 91 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération[88] au respect de certaines règles minimales. Ainsi tous les services chargés d'octroyer de telles autorisations disposent-ils dorénavant d'un instrument unique résumant les principes qui en régissent l'octroi. La CdG-N a également pris acte du fait que les lignes directrices de l'OFPER seront réexaminées à l'issue de la mise en œuvre de deux projets transversaux de la réforme de l'administration, à savoir les projets «Optimisation de la gestion des ressources humaines, stratégie et processus en matière de personnel» et «Simplification et diminution de la densité réglementaire et législative en matière de personnel».

Fin 2004, la CdG-N a attiré l'attention du Conseil fédéral sur certaines inégalités concernant l'octroi de jours de congé pour l'exercice d'une fonction officielle. A cette époque déjà, la commission accordait une importance particulière au régime d'octroi d'autorisations d'exercer une charge publique et à l'égalité de traitement qui doit être garantie en la matière. Dans sa lettre du 12 avril 2006, le Conseil fédéral indique qu'il ne partage pas les préoccupations de la CdG-N dans ce domaine et qu'il n'y a pas lieu d'édicter des règles uniformes. La commission partage l'avis du Conseil fédéral qui estime qu'il faut tenir compte de chaque cas particulier et que le nombre de jours de congé qu'il convient d'octroyer ne peut être décidé à l'avance.

87 Occupations accessoires des fonctionnaires et les activités professionnelles d'anciens fonctionnaires, plus particulièrement sous l'angle des conflits d'intérêts, rapport de la CdG-N du 12.3.1999 (FF **1999** 9056).

88 Ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS **172.220.111.3**).

La CdG-N estime que le régime en vigueur doit permettre de soutenir les agents de la Confédération qui exercent une charge publique et que, pour une même charge publique et à situation professionnelle comparable, elle doit garantir l'égalité de traitement des requérants. La CdG-N souscrit à la mise en œuvre de la liste centralisée mentionnant toutes les charges publiques et activités accessoires décidée par le Conseil fédéral. Elle estime que le gain en transparence ainsi réalisé contribuera à améliorer l'égalité de traitement. La CdG-N est en revanche d'avis que les employés de la Confédération qui exercent une charge publique autorisée doivent pouvoir bénéficier des congés nécessaires. Elle a donc invité le Conseil fédéral à réviser en conséquence les dispositions de l'art. 40 de l'ordonnance du DFF concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération[89].

Une fois les deux projets transversaux susmentionnés achevés, la CdG-N se renseignera sur les résultats du réexamen des lignes directrices de l'OFPER et sur les éventuels changements intervenus en matière d'octroi d'autorisation d'exercer une activité accessoire et réévaluera la nécessité d'intervenir au titre de la haute surveillance.

3.6.3 Réforme de l'administration

Au cours de l'année 2005, la CdG-E a décidé de suivre étroitement le projet de réforme de l'administration dès sa mise en chantier. Le but de cette démarche est d'exercer une pression politique suffisante sur le gouvernement pour que le projet aboutisse à des résultats[90].

La commission a continué son travail de suivi en 2006. Elle s'est entretenue à quatre reprises avec des membres et des représentants du Conseil fédéral sur l'état d'avancement du projet et elle a demandé à recevoir tous les rapports intermédiaires ainsi que tous les processus de décision du Conseil fédéral.

La commission considère que la réforme de l'administration a pour vocation d'être un projet porteur et ambitieux, visant à apporter une contribution centrale au bon fonctionnement des autorités fédérales. A l'origine, la réforme de l'administration devait constituer une alternative à la réforme de la conduite de l'Etat et une réponse au mandat du Parlement, qui demandait au Conseil fédéral de formuler des nouvelles propositions pour renforcer la direction politique, décharger le Conseil fédéral des tâches administratives et accroître l'efficacité de l'administration.

Au cours de ses travaux, la commission a toutefois dû constater qu'il existe un décalage important entre les attentes du Parlement et la manière dont le Conseil fédéral conçoit la réforme de l'administration. Le Conseil fédéral n'accorde pas un caractère stratégique à ce projet, mais le considère plutôt comme un exercice routinier. La CdG-E éprouve de la difficulté à concilier cette conception avec la structure personnelle et organisationnelle qui a été mise en place pour la réalisation de la réforme, dont la création d'une délégation du Conseil fédéral et la nomination d'un délégué du Conseil fédéral doté de ressources financières et personnelles appréciables.

89 Ordonnance du DFF du 6.12.2001 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers; RS **172.220.111.31**).
90 Voir le rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 20.1.2006 (FF **2006** 4129 s.).

A l'exception des décisions qui ont trait aux processus en matière de personnel, le Conseil fédéral n'a pris des décisions que sur des sujets mineurs (la coordination des bibliothèques de l'administration ou la réduction des commissions extra-parlementaires). Pour la CdG-E, le Conseil fédéral doit renouer avec les objectifs ambitieux de la réforme de l'administration et mener à bien les projets clés de celle-ci. La commission a constaté en particulier que le projet lié à la conduite rencontre des résistances considérables et que certains projets liés à la suppression des doublons (p.ex. dans la coopération au développement) se trouvent actuellement dans une impasse. La CdG-E l'a vivement déploré et a demandé au Conseil fédéral de faire acte de détermination afin de trouver des solutions à ces questions centrales.

Outre la réforme de l'administration, le Conseil fédéral mène également d'autres programmes de réforme (p.ex. examen des tâches de la Confédération, réorganisation des départements). Dans ce cadre, la CdG-E a pu observer que l'apport spécifique de la réforme de l'administration n'est pas toujours clairement perçu. La multiplication des programmes engendre aussi incompréhension, confusion et lassitude au sein de l'administration, ce qui est de nature à entraver le processus de la réforme ou du moins à le freiner. La CdG-E a donc demandé que le Conseil fédéral coordonne mieux, voire réunisse les différents projets dans une réforme de l'administration au sens large, et qu'il offre des perspectives claires et une vision mobilisatrice au personnel de l'administration.

La commission estime que la réussite ou l'échec de ces projets constituera un bon indice de la capacité du collège gouvernemental à prendre des décisions qui engagent son avenir. C'est à l'aune de ces résultats que le Parlement devra évaluer la nécessité ou non d'entreprendre une véritable réforme de la conduite de l'Etat.

La CdG-E a l'intention d'informer le Parlement de ses conclusions lors de la session de printemps 2007.

3.6.4 Indemnisation des membres des commissions extra-parlementaires

Les commissions extra-parlementaires sont des organes institués par la Confédération, qui assument des tâches publiques pour le compte du gouvernement et de l'administration. Elles peuvent être créées pour une durée déterminée ou indéterminée; elles peuvent avoir une base légale ou seulement être instituées par un acte du Conseil fédéral, d'un département ou de la ChF.

L'indemnisation des membres des commissions extra-parlementaires est réglée à l'art. 17 de l'ordonnance sur les commissions[91] et dans l'ordonnance sur les indemnités journalières et sur les autres indemnités versées aux membres des commissions extra-parlementaires[92]. Selon ces ordonnances, les indemnités journalières sont comprises «en règle générale» entre 100 et 150 francs pour les commissions consultatives et entre 100 et 200 francs pour les commissions dotées de compétences décisionnelles. Viennent s'y ajouter d'éventuels remboursements de frais. Les prési-

91 Ordonnance du 3.6.1996 sur les commissions extra-parlementaires, les organes de direction et les représentants de la Confédération (ordonnance sur les commissions; RS **172.31**).

92 Ordonnance du DFF du 12.12.1996 sur les indemnités journalières et sur les autres indemnités versées aux membres des commissions extra-parlementaires (RS **172.311**).

dents de commissions peuvent également recevoir une indemnité annuelle en plus de l'indemnité journalière. Enfin, plusieurs dispositions règlent des cas particuliers, par exemple lorsque le travail au sein d'une commission représente une charge particulière.

Dans un postulat adopté en juin 2001, le Conseil national a chargé le Conseil fédéral de publier sur Internet la liste de toutes les indemnités versées aux présidents et aux membres des commissions extra-parlementaires. Il s'agissait d'apporter davantage de transparence dans la fixation des indemnités. Le 7 juin 2004, le Conseil fédéral a adopté un rapport correspondant[93], qui a été attribué pour examen à la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N). Dans ce rapport, le Conseil fédéral s'oppose à la publication sur Internet des indemnités, arguant que ces informations représentent des données personnelles et que leur publication nécessiterait une base légale qui, en l'état, n'existe pas. A la place d'une publication sur Internet, le Conseil fédéral propose de livrer les informations nécessaires à la DélFin.

Estimant que le rapport du Conseil fédéral n'abordait pas les problèmes de fond liés à l'indemnisation des commissions extra-parlementaires, la CIP-N a demandé des informations supplémentaires au DFF. La CIP-N voulait savoir quelles commissions recevaient des indemnités supérieures à celles prévues par la législation et quels critères étaient appliqués pour déterminer le montant des indemnités. Le DFF a pris position sur ces questions dans un rapport daté du 10 janvier 2005.

Peu satisfaite du rapport du DFF, la CIP-N s'est adressée à la CdG-N et à la DélFin en leur demandant d'examiner l'indemnisation des commissions extra-parlementaires dans le cadre de leur mandat de haute surveillance. La CIP-N souhaitait en particulier savoir s'il était nécessaire pour le Parlement de légiférer. Début avril 2005, la CdG-N a accepté de donner une suite positive à la demande de la CIP-N; vu la réponse de la CdG-N, la DélFin a renoncé à effectuer des travaux sur la question.

Dans son rapport de janvier 2005, le DFF explique que le montant des indemnités journalières est fixé selon l'importance de la commission (commission consultative ou commission à pouvoir décisionnel), le type d'activité ainsi que le degré de spécialisation des membres. L'indemnité présidentielle serait déterminée par l'importance de la commission, le volume de travail assumé par le président en dehors des séances, ainsi que l'importance des tâches.

L'annexe au rapport du DFF contient une liste des commissions dont les membres perçoivent des indemnités journalières supérieures à 200 francs suisses (pour les salariés) ou 400 francs suisses (pour les indépendants) et/ou dont les présidents perçoivent une indemnité forfaitaire supérieure à 10 000 francs suisses. L'analyse de cette liste montre qu'il existe une très grande disparité dans les pratiques d'indemnisation des membres des commissions extra-parlementaires ainsi que dans les montants des indemnités. Par exemple, les indemnités présidentielles répertoriées s'échelonnent entre 12 500 et 250 000 francs suisses par an. Ces montants ne concordent ainsi que partiellement avec les dispositions légales. En outre, les critères évoqués par le DFF pour fixer le montant des indemnités sont très généraux. En l'absence d'informations plus précises, la CdG-N n'a d'ailleurs pas été en mesure de vérifier si les montants des indemnités accordées concordaient avec les critères cités.

93 «Commissions extra-parlementaires. Transparence dans les indemnités», rapport du Conseil fédéral du 7.6.2004 en réponse au postulat Bühlmann du 22.3.2001 (01.3143 CN).

Pour la CdG-N, la situation actuelle manque singulièrement de transparence et de cohérence. Les bases légales, qui accordent une grande marge de manœuvre pour l'attribution d'indemnités (formulations potestatives, concepts juridiques imprécis), ne permettent pas de fixer le montant des indemnités et le mode de rétribution selon des standards clairs et normalisés. Pour la commission, cet état de fait est critiquable sous l'angle de l'égalité de traitement et de la sécurité du droit.

Eu égard à ces constats, la CdG-N a demandé au Conseil fédéral d'harmoniser l'indemnisation des commissions extra-parlementaires, ainsi que leurs tâches. Dans une prise de position datée de fin mai 2006, le Conseil fédéral n'était pas encore à même de préciser les mesures qu'il entendait prendre pour pourvoir à un système cohérent d'indemnisation des commissions extra-parlementaires, mais il s'est engagé à apporter des solutions aux insuffisances relevées par la commission dans le cadre du projet de réforme de l'administration. La commission a prié le Conseil fédéral de la tenir informée, au plus tard à l'issue du projet de réforme de l'administration, de ses conclusions et des mesures prises dans ce sens.

Le Conseil fédéral a également établi une liste complète des commissions extra-parlementaires. La CdG-N a salué cette mesure, qui constitue un premier pas vers l'amélioration de la transparence. En outre, la commission a pris connaissance du mandat donné par le Conseil fédéral aux départements, le 5 juillet 2006, de soumettre les commissions extra-parlementaires à un examen critique à l'aune de leur nécessité, de leur utilité et de leur rapport coût-efficacité. Elle se tiendra informée avec intérêt des résultats de cette évaluation.

3.6.5 Situation du personnel de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie

Au cours des derniers mois de 2004 et durant 2005, la CdG-N s'est penchée de manière approfondie sur la situation du personnel de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) qui s'était détériorée[94]. Bien que la conduite et la responsabilité du personnel ressortissent en principe à la responsabilité du Conseil fédéral et des directions des offices, il est des situations où l'organe exerçant la haute surveillance doit intervenir, notamment lorsque les problèmes atteignent une certaine ampleur. L'audition de nombreux collaborateurs de l'OFFT à tous les niveaux hiérarchiques, les résultats obtenus lors du sondage sur la satisfaction du personnel effectué en 2004 et la visite auprès de l'OFFT en 2005 ont confirmé les craintes de la CdG-N qui a notamment constaté des problèmes dans les domaines suivants: direction générale de l'office, informations nécessaires à l'exécution des tâches, possibilité pour les collaborateurs d'utiliser leurs compétences et connaissances et d'assumer des responsabilités. Les auditions ont notamment permis de mettre le doigt sur des problèmes relatifs aux rapports entre la direction générale de l'office et de nombreux collaborateurs, au flux d'informations descendantes et à la collaboration entre les divers centres de prestations de l'office. La CdG-N a en outre constaté que l'OFFT avait pris une première série de mesures en parallèle à ses investigations. La commission a estimé que, dans le cas d'espèce, son rôle était surtout de sensibiliser les responsables de l'office et du département aux problèmes

94 Rapport annuel 2005 des CdG et le la DélCdG des Chambres fédérales du 20.1.2006 (FF **2006** 4132 et s.).

qu'elle avait constatés, raison pour laquelle elle s'est entretenue avec les responsables concernés durant l'année 2005.

Au cours du dernier trimestre 2005, la CdG-N a estimé nécessaire de se pencher sur les nominations du Conseil fédéral du 16 novembre 2005 touchant à la direction de l'OFFT. La commission ne parvenait pas à comprendre ces décisions, cela d'autant plus qu'elle avait communiqué les résultats de son enquête au chef du DFE. Elle estimait que de telles décisions risquaient d'aller à l'encontre d'une amélioration de la situation au sein de l'office. Elle a donc fait part de ses constatations au Conseil fédéral en le priant d'accorder à l'avenir une attention particulière aux domaines sensibles identifiés.

Le Conseil fédéral a répondu à la lettre de la CdG-N au début du mois de décembre 2005 afin d'expliquer les motifs de ses décisions. Il y soulignait par ailleurs qu'il ne partageait pas le point de vue de la commission et que le sondage sur la satisfaction du personnel effectué en 2005 montrait que les indicateurs s'étaient améliorés. La commission a examiné l'avis du Conseil fédéral avec soin. Ses arguments n'ont toutefois pas incité la commission à corriger les résultats de son enquête ou à modifier sa perception du problème. Pour éviter d'accroître les incertitudes au sein de l'OFFT, la CdG-N a décidé d'attendre 2007 avant de réexaminer la question du personnel de l'office et, jusque-là, de se contenter d'observer l'évolution de la situation, tant il est vrai que son redressement ressortit aux responsabilités en matière de conduite du personnel dévolues au Conseil fédéral, au chef du département et à la direction de l'office.

Sur demande de l'un de ses membres, la commission s'est également intéressée aux mandats que l'OFFT a adjugés à un même groupe d'entreprises. L'office a présenté ces adjudications en toute transparence. Il est à noter que la CdG-N n'a toutefois pas procédé elle-même à un examen de leur légalité. L'office a pu rassurer la commission et lui a indiqué que, afin de réduire sa dépendance par rapport à ce groupe et d'augmenter la diversité des soumissionnaires, le volume des mandats adjugés à ce groupe diminuait de manière continue au profit d'autres entreprises. Le CPA s'est lui aussi penché sur le régime des adjudications au sein de l'OFFT dans le cadre d'une autre évaluation effectuée pour le compte de la CdG-E. Il a constaté que l'OFFT, à l'instar d'autres services de l'administration fédérale, interprète le champ d'application de la loi, qui n'est pas suffisamment clair, et les nombreuses exceptions du droit des marchés publics et, partant, octroie de nombreux mandats de gré à gré[95]. Sur la base de ce rapport, la CdG-E a adressé une recommandation correspondante à l'attention du Conseil fédéral[96]. La CdG-N a par conséquent estimé qu'elle n'avait pas besoin de pousser ses investigations plus avant et a suggéré à la CdG-E de réexaminer le régime des adjudications de l'OFFT d'ici un ou deux ans, dans le cadre du contrôle de la mise en œuvre de sa recommandation.

95 Recours à des experts externes par l'administration fédérale, rapport du CPA à l'attention de la CdG-E du 16.6.2006; voir aussi annexe I, ch. 2.1.3.

96 Recours à des experts par l'administration fédérale: ampleur, concurrence et pilotage, rapport de la CdG-E du 13.10.2006 (http://www.parlament.ch/f/homepage/ed-berichte-parl-org/ed-pa-berichte-parlament-aufsichtskommission/ed-pa-berichte-parlament-aufsichtskommission-2006.htm); voir aussi ch. 3.6.7. En complément de cette enquête de la CdG-E, le DFE a confié au CDF l'établissement d'un rapport sur l'attribution de mandats dans le secteur de la promotion de l'innovation (CTI). Le DFE a indiqué que ce rapport confirmait en partie les conclusions de la CdG-E et que l'OFFT aurait déjà engagé des mesures susceptibles d'améliorer les procédures.

3.6.6 Politique du personnel de l'Office fédéral des migrations

Le député au Conseil des Etats fribourgeois Alain Berset a dénoncé des lacunes dans la conduite du personnel de l'Office fédéral des migrations (ODM). Début juin, il s'est adressé par lettre aux CdG en les priant de bien vouloir examiner de manière approfondie les accusations formulées par des collaborateurs de l'ODM. Les reproches exprimés portent notamment sur les réorganisations continuelles auxquelles le domaine de la procédure d'asile est confronté. Ces réorganisations sont la cause prétendue de la démotivation du personnel, du démantèlement du réseau de spécialistes et de la perte d'un précieux savoir-faire. Selon les critiques, ce sont avant tout les spécialistes et les femmes qui en auraient subi les conséquences. La CdG-N a confié cet objet à sa sous-commission DFJP/ChF. Celle-ci a immédiatement demandé à l'ODM de se prononcer sur ces reproches.

La sous-commission procède actuellement à l'analyse des documents qui lui ont été remis et recherche les indices qui permettraient de conclure à des lacunes dans la conduite du personnel. La commission statuera sur la procédure à suivre à l'issue de cette analyse préliminaire et décidera, le cas échéant, de quelle manière elle donnera suite à la requête à l'autorité de surveillance.

3.6.7 Recours à des experts externes par l'administration fédérale

Le 21 janvier 2005, les CdG ont chargé le CPA d'effectuer une évaluation du recours aux consultants externes par l'administration fédérale. Si les CdG ont opté pour une analyse approfondie, c'est que les critiques émises par les responsables politiques et les médias au sujet du recours à des experts externes par l'administration fédérale sont de plus en plus nombreuses. Le 13 octobre 2006, sur la base du rapport d'évaluation du CPA du 16 juin 2006 (voir rapport annexé, ch. 2.1.), la CdG-E a adopté et publié un rapport et dix recommandations à l'attention du Conseil fédéral[97]. Lors de la même séance, elle a également autorisé la publication du rapport d'évaluation.

L'examen de la CdG-E a montré que le recours à des experts externes a pris une ampleur considérable au sein de l'administration fédérale. Selon l'évaluation du CPA, l'administration fédérale a dépensé en 2004 quelque 490 millions de francs répartis sur un peu plus de 6100 mandats d'expertise. Si l'on tient compte des lacunes de l'évaluation, l'administration centrale fédérale (sans les offices GMEB) a, selon une estimation prudente, sans doute consacré entre 600 et 700 millions de francs à des mandats d'expertise.

La CdG-E a notamment constaté que, à eux seuls, le conseil et la recherche dans le domaine politique ont drainé 144 millions de francs durant la période sous revue. La CdG-E ne remet aucunement en cause le principe du recours à des consultants externes puisque ce sont les départements et leurs chefs qui assument la responsabilité politique de la mise en œuvre de ces conseils politiques. Elle estime toutefois que cette situation peut s'avérer problématique, dans la mesure où certains consul-

97 Recours à des experts par l'administration fédérale: ampleur, concurrence et pilotage, rapport de la CdG-E du 13.10.2006 (FF **2007** 1561).

tants externes qui exercent régulièrement une influence non négligeable sur les orientations politiques ne sont, contrairement aux directeurs d'offices et aux services fédéraux, ni soumis à un contrôle parlementaire, ni exposés à la publicité assurée par les médias. L'une des recommandations de la CdG-E demande donc au Conseil fédéral de veiller à l'instauration de la transparence en ce qui concerne, d'une part, les consultants politiques externes qui exercent une influence directe et déterminante sur les décisions et orientations politiques des départements et des offices, et, d'autre part, les mandats qui sont confiés à ces experts.

Le recours à des experts externes ne constituant dans le fond qu'une externalisation de certains travaux, la CdG-E a analysé l'importance des mandats d'expertise dans la perspective de la politique du personnel de la Confédération. En moyenne, le rapport entre les dépenses consacrées aux mandats d'expertise et les charges en personnel est d'environ 1 à 7. Vu le poids des mandats confiés à des experts externes, la CdG-E estime qu'il n'est plus possible de considérer l'évolution des charges en personnel indépendamment des moyens alloués aux mandats d'expertise. La CdG-E a donc demandé au Conseil fédéral d'intégrer les mandats d'expertise dans sa planification et sa politique du personnel et de veiller à ce que de tels mandats ne soient adjugés que lorsqu'ils permettent de dégager une plus-value financière, organisationnelle ou qualitative par rapport au recours à des rapports de travail à durée indéterminée. Elle a en outre invité le Conseil fédéral à examiner les différentes options permettant de mieux exploiter les compétences des spécialistes et experts internes afin de remplacer les consultants externes lorsque c'est possible.

L'étude du CPA a aussi permis de constater que de nombreux mandats sont octroyés en fin d'année dans le but d'épuiser des soldes de crédits. Ce phénomène est également connu sous le nom de «fièvre de décembre». En raison du principe de l'annualité du budget en vigueur au sein du 1er cercle de l'administration fédérale, les crédits qui n'ont pas été épuisés à la fin de l'année ne peuvent en effet pas être reportés sur l'exercice suivant. La CdG-E a par conséquent invité le Conseil fédéral à prendre des mesures appropriées en vue de réfréner la fièvre de décembre tant il est vrai que l'on est en droit de se demander si toutes ces dépenses de dernière minute sont vraiment pertinentes et respectent le principe de l'emploi économe des fonds publics.

La CdG-E a en outre constaté que l'octroi de mandats d'expertise échappe souvent à la concurrence instaurée par le droit des marchés publics. Jusqu'ici, les informations relatives à la pratique de l'administration fédérale en la matière et à la mise en concurrence des offreurs n'étaient que fragmentaires. Il ressort de l'évaluation du CPA que, d'une manière générale, les pratiques d'attribution de mandats d'expertise en vigueur dans l'administration fédérale ne favorisent guère la concurrence: six francs sur dix vont à des mandats attribués de gré à gré. L'examen du volume des paiements a en outre permis de constater que plus de la moitié des mandats portant sur un montant supérieur à 50 000 francs – qui devraient donc en principe être adjugés sur la base d'une procédure de concours – ont été attribués de gré à gré. De l'avis de la CdG-E, les résultats de l'évaluation ne sont guère encourageants. Ils semblent bien indiquer que la concurrence visée par le droit des marchés publics ne s'est pas encore traduite dans les faits. La CdG-E estime qu'il est urgent de prendre des mesures destinées à renforcer la concurrence lors de l'adjudication de mandats d'expertise à des consultants externes. La CdG-E a en outre invité le Conseil fédéral à mettre à profit la révision en cours du droit des marchés publics, d'une part pour clarifier les modalités relatives aux mandats d'expertise et d'autre part pour renfor-

cer la concurrence dans ce domaine. Elle l'a également prié d'examiner dans quelle mesure la révision du droit des marchés publics permettra au législateur de mieux tenir compte des particularités des mandats d'expertise. La CdG-E a de surcroît invité le Conseil fédéral à prendre les dispositions nécessaires pour améliorer l'information et la communication au sein de l'administration et former les responsables de l'adjudication de mandats d'expertise de manière ciblée afin de les sensibiliser aux avantages de la concurrence et, partant, d'induire un changement de mentalité dans ce domaine.

Enfin, les résultats de l'analyse permettent de soupçonner l'administration de disposer de réseaux de fournisseurs attitrés. L'évaluation n'a pas apporté la preuve définitive de l'existence de tels réseaux; il faudrait pour cela procéder à une étude ciblée portant sur une plus longe période. L'évaluation du CPA a néanmoins permis de constater qu'un franc sur six est consacré à des mandats subséquents. En tenant encore compte des autres éléments considérés tels que l'octroi fréquent de mandats d'expertise hors procédure de concours ou la forte concentration de moyens sur quelques mandataires, la CdG-E ne peut s'empêcher de soupçonner que, une fois le premier mandat d'expertise achevé, les soumissionnaires concernés bénéficient par la suite d'un avantage systématique et se voient confier de nouveaux mandats les yeux fermés. La CdG-E demande donc au Conseil fédéral de se pencher de manière approfondie sur cette question.

L'évaluation du CPA relève que, à une exception près, le pilotage des mandats d'expertise par les départements laisse pour le moins à désirer. Certains départements se désintéressent même totalement de la pratique de leurs offices en la matière. Partant, les départements ne disposent d'aucune vue d'ensemble sur l'attribution des mandats d'expertise. Le CPA a en outre constaté qu'il n'existe pas de directives harmonisées pour chaque type de mandat et qu'un système uniformisé de rapports fait également défaut. La CdG-E est parvenue à la conclusion qu'il est indispensable que les départements affirment leur rôle dans le pilotage des mandats d'expertise, qu'ils instituent un cadre homogène, qu'ils améliorent la coordination entre les services qui adjugent de tels mandats et qu'ils mettent en place un système de rapports et de contrôle de gestion standardisé. Le renforcement de la concurrence et l'harmonisation des pratiques d'adjudication au sein de l'administration fédérale en dépendent. La CdG-E estime qu'il serait notamment judicieux d'envisager la mise en place d'un système de rapports uniforme dans toute l'administration fédérale qui permettrait, par office, de rassembler des données telles que le volume des mandats, des informations relatives au mandataire ou l'attribution de mandats subséquents. Avec un tel système de rapports, les départements seraient en mesure d'exercer un contrôle plus strict et, partant, pourraient mieux gérer l'adjudication de services. La CdG-E est d'avis que les départements doivent avoir en permanence une vue d'ensemble de tous les mandats d'expertise adjugés dans leur domaine.

3.6.8 Décisions du Conseil fédéral du 23 novembre 2005 concernant Swisscom SA

Lors de sa séance extraordinaire du 23 novembre 2005, le Conseil fédéral a décidé de procéder sans délai à une révision de la loi sur l'entreprise de télécommunications[98] dans le but de permettre à la Confédération de se retirer complètement du capital de Swisscom. En même temps, il a ordonné à Swisscom de renoncer à investir dans des entreprises étrangères de télécommunications et d'affecter les fonds propres disponibles à un rachat d'actions ou à une distribution de dividendes, en respectant un rapport de 60:40 entre le capital propre et les capitaux étrangers.

Les critiques suscitées par la décision du Conseil fédéral et sa façon confuse de communiquer ont incité la CdG-N à examiner cette affaire de près. Dans son rapport du 28 mars 2006[99], la CdG est parvenue aux conclusions résumées ci-après.

Le Conseil fédéral a pris la décision d'interdire à Swisscom d'investir à l'étranger dans un climat de précipitation qu'aucune raison compréhensible ne parvient à justifier. La décision elle-même était en outre peu claire et trop radicale, au point d'ailleurs d'obliger le Conseil fédéral à la relativiser les 2 et 21 décembre 2005. L'injonction faite à Swisscom d'atteindre un rapport de 60:40 entre le capital propre et les capitaux étrangers en procédant à une distribution des fonds propres disponibles manquait elle aussi de clarté et était inapplicable.

La préparation de la séance spéciale du Conseil fédéral était limitée à la question de la cession de la participation majoritaire de la Confédération dans Swisscom. Le Conseil fédéral a pris les décisions relatives aux investissements à l'étranger et à l'affectation des fonds propres disponibles sans les avoir véritablement préparées et sans disposer de bases décisionnelles suffisantes. Les propositions adoptées et l'idée de les assortir d'une menace d'action en responsabilité sont tirées d'un co-rapport extrêmement bref du chef du DFJP.

Les investigations de la CdG-N ont montré qu'en prenant la décision d'interdire à Swisscom de prendre des participations dans des entreprises étrangères de télécommunications, le Conseil fédéral n'a respecté ni le cadre ni la procédure qu'il avait lui-même fixés. Il ne s'est pas tenu aux objectifs stratégiques qu'il avait assignés à Swisscom pour les années 2002 à 2005. Aussi bien la forme absolue de l'interdiction d'investir à l'étranger visant d'une manière générale tout investissement dans une entreprise étrangère de télécommunications que sa portée – ultérieurement précisée et limitant cette interdiction aux participations à des entreprises étrangères de télécommunications ayant pour mandat d'assurer un service universel – étaient contraires aux attentes envers Swisscom et aux objectifs stratégiques en vigueur à l'époque. De plus, la volte-face stratégique n'était pas compatible avec la loi sur l'entreprise de télécommunications. Quant à l'interdiction faite à Swisscom de prendre une participation dans Eircom, le Conseil fédéral a également court-circuité le processus de contrôle de gestion institutionnalisé alors en cours visant à vérifier la conformité de la participation avec les objectifs stratégiques. Le Conseil fédéral a donc procédé à une évaluation des risques de cette prise de participation projetée sans examen approfondi et sans disposer des bases idoines.

98 Loi fédérale du 30.4.1997 sur l'organisation de l'entreprise de télécommunications (loi sur l'entreprise de télécommunications, LET; RS **784.11**).

99 Enquête sur les décisions prises par le Conseil fédéral le 23.11.2005 concernant Swisscom SA, rapport de la CdG-N du 28.3.2006 (FF **2006** 4929).

Force est de constater qu'avec les décisions abruptes qu'il a prises le 23 novembre 2005 et en s'immisçant dans le domaine de compétence du conseil d'administration de Swisscom, le Conseil fédéral s'est rendu responsable d'une rupture dans les relations qu'il entretenait jusque-là avec Swisscom dans le cadre du processus de conduite par assignation d'objectifs stratégiques. Il a agi en contradiction avec la distinction des compétences entre les décisions de nature politique et celles concernant la gestion de l'entreprise, qu'il avait publiquement exposée à plusieurs reprises, soulignant notamment que les acquisitions de participations sont du ressort exclusif du conseil d'administration de Swisscom. De ce point de vue, le Conseil fédéral a pris une décision au niveau de la gestion de l'entreprise qui ne lui incombait pas.

Le fait que le Conseil fédéral ait auparavant toujours soutenu Swisscom dans la mise en œuvre de sa stratégie d'investissement à l'étranger tranche avec ses décisions de novembre 2005. Les discussions informelles que le Conseil fédéral a pu avoir au sujet de la participation de Swisscom dans des entreprises étrangères anciennement au bénéfice d'un monopole public depuis l'été 2004, c'est-à-dire depuis la tentative de rachat de Telekom Austria, ne ressortent pas des documents officiels. Ces discussions informelles n'ont de toute évidence pas non plus influé sur la décision concernant Cesky Telecom en 2005. En se basant sur le contrôle de gestion institutionnalisé, les chefs du DFF et du DETEC ont d'ailleurs estimé que ce dernier projet était compatible avec les objectifs stratégiques assignés à Swisscom.

La manière avec laquelle le Conseil fédéral a opéré cette volte-face stratégique a fortement inquiété l'entreprise, la bourse et les actionnaires minoritaires de Swisscom. En assortissant de surcroît son injonction d'une menace d'action en responsabilité à l'encontre des membres du conseil d'administration et de la direction de Swisscom, le Conseil fédéral a désavoué les dirigeants de l'entreprise. La commission n'a absolument pas compris pourquoi le Conseil fédéral a pu recourir à une telle manœuvre d'intimidation.

En ce qui concerne la communication et les informations relatives à cette affaire, la CdG-N a critiqué qu'une même décision, peu claire il est vrai, ait pu être commentée aussi diversement par différents conseillers fédéraux et, qui plus est, en contradiction avec la décision du collège gouvernemental du 23 novembre 2005 en vertu de laquelle la responsabilité de l'information aurait dû être confiée au DFF. La commission a estimé inacceptable la manière dont certains conseillers fédéraux sont intervenus et se sont contredits en public. En communiquant de manière aussi irresponsable, les membres du Conseil fédéral ont porté atteinte à la crédibilité du gouvernement, aussi bien en Suisse qu'à l'étranger, prenant du même coup le risque de causer un préjudice à Swisscom.

Par voie de motion[100], la CdG-N a invité le Conseil fédéral à prendre des mesures afin d'accorder au rôle de propriétaire échéant à la Confédération l'importance qui lui revient et d'instaurer la confiance dans la conduite stratégique des entreprises de la Confédération, motion qui a été adoptée par les Chambres fédérales. Emettant trois recommandations, la CdG-N a en outre invité le Conseil fédéral à réexaminer le droit de donner des instructions comme instrument lui permettant d'intervenir dans le domaine de compétence du conseil d'administration de Swisscom, à se pencher de manière approfondie sur les procédures et les mécanismes régissant les processus de

100 Motion 06.3176 «Fiabilité des objectifs stratégiques de la Confédération» du 28.3.2006.

conduite par assignation d'objectifs stratégiques et à résoudre les problèmes qui grèvent le domaine de la communication.

Bien qu'il ait, sur plusieurs points, rejeté les critiques formulées par la CdG-N, le Conseil fédéral a, dans son avis du 3 mai 2006[101], partagé l'avis de la commission qui estimait nécessaire de tirer les leçons de cette affaire. Le Conseil fédéral a décidé, sans réserve, de répondre aux préoccupations faisant l'objet de la motion relative au rôle de propriétaire de la Confédération et de prendre les mesures nécessaires afin d'instaurer la confiance dans sa conduite stratégique. Le Conseil fédéral s'est en outre déclaré disposé à réexaminer le droit de donner des instructions comme instrument lui permettant d'intervenir dans le domaine de compétence du conseil d'administration. De plus, la CdG-N se félicite du fait que le Conseil fédéral ait annoncé qu'il accordera davantage d'attention à la communication.

Globalement, la CdG-N estime toutefois que l'avis du Conseil fédéral est en soi contradictoire. La commission regrette que le Conseil fédéral ne soit pas disposé à faire preuve de plus d'autocritique et à se repencher sur ses décisions du 23 novembre 2005 et sur les événements qui les ont accompagnées. L'attitude du Conseil fédéral est étonnante dans la mesure où il n'oppose aucun élément aux constatations que la CdG-N a présentées dans son rapport de mars 2006.

La commission a décidé de mettre fin à son examen en prenant acte de l'avis du Conseil fédéral. Au besoin, la CdG-N se repenchera sur les questions abordées par la motion et ses recommandations lors des entretiens annuels avec les représentants des entreprises concernées, soit Swisscom, les CFF, La Poste et Skyguide.

3.6.9 Mesures de lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine

En 2001, le conseiller national Fernand Cuche a déposé une initiative parlementaire intitulée «Crise de l'ESB. Institution d'une CEP» (01.427). L'initiative reproche à la Confédération et à ses services concernés de porter une lourde responsabilité dans le développement de la maladie de l'ESB en Suisse, en intervenant systématiquement de manière tardive et fragmentaire pour enrayer l'épizootie. Elle demande qu'une commission d'enquête parlementaire soit instituée pour examiner ces griefs. Lors d'une séance du Bureau du Conseil national, le conseiller national Fernand Cuche se déclare d'accord pour suspendre le traitement de l'initiative parlementaire afin de permettre à la CdG-N d'examiner ses reproches dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance parlementaire. Le principe de la demande du Bureau a été accepté début 2002 et l'examen a été porté au programme annuel de la CdG-N.

En raison d'une procédure judiciaire en cours, la CdG-N a cependant été contrainte d'émettre une réserve. En 1997, 2206 agriculteurs suisses ont déposé une demande en dommages et intérêts auprès du DFF. Cette demande reprend les mêmes reproches que ceux de l'initiative parlementaire et conclut à la responsabilité de l'Etat pour les conséquences économiques subies par les agriculteurs.

Etant donné que les reproches de l'initiative parlementaire faisaient alors l'objet d'une procédure judiciaire en cours et qu'elle ne pouvait pas les examiner indépendamment du recours en matière de responsabilité de l'Etat, la CdG-N a décidé

101 Avis du Conseil fédéral du 3.5.2006 (FF **2006** 4977).

d'attendre la fin de la procédure judiciaire avant d'entamer l'évaluation de la situation. Cette manière de faire correspond à la pratique courante des CdG qui respecte le principe de la séparation des pouvoirs.

Entre-temps, il a fallu traiter l'initiative parlementaire puisque le délai imparti pour la remise du rapport accompagné du préavis arrivait à échéance. Le 21 juin 2002, le Conseil national a décidé de ne pas lui donner suite.

L'arrêt du Tribunal fédéral du 11 avril 2006 a permis de clore également la procédure de recours en matière de responsabilité de l'Etat. Le Tribunal fédéral a estimé qu'aucune omission illicite ne peut être reprochée à la Confédération et a rejeté l'action en responsabilité de l'Etat. Au cours de la procédure, diverses instances se sont également prononcées sur la question de l'opportunité de l'activité administrative en relation avec la lutte contre l'ESB.

La CdG-N est d'avis que le Tribunal fédéral et les instances inférieures ont également examiné et jugé les questions relevant de la haute surveillance. La CdG-N estime donc qu'il n'y a plus lieu d'intervenir à ce titre, raison pour laquelle elle a clos ce dossier.

3.6.10 Gestion immobilière civile de la Confédération

Les CdG ont adopté leur programme annuel 2006 le 20 janvier 2006. L'inspection relative à la gestion immobilière de la Confédération dans le domaine civil par l'OFCL constitue l'un des points forts de ce programme. Cette inspection a été confiée à la CdG-N. Celle-ci a chargé le CPA de préparer une esquisse de projet d'évaluation de ce domaine[102]. L'esquisse présentée fin mars à la commission comportait trois propositions:

1. Conception, mise en œuvre et pilotage d'une stratégie de gestion immobilière moderne;
2. Compétences et coordination dans le cadre de la gestion immobilière;
3. Réalisation des objectifs stratégiques et opérationnels, analyse comparative des objectifs.

La CdG-N a opté pour la deuxième proposition, entre autres parce qu'elle permet d'aborder la question des économies potentielles. La commission a donc chargé le CPA de procéder à l'évaluation correspondante en lui demandant de faire ressortir les incitations susceptibles de motiver les différents acteurs à faire des économies. Du point de vue thématique, cette question est par ailleurs liée à la mise en œuvre du nouveau modèle comptable (NMC) de la Confédération puisque l'OFCL sera le premier office à facturer ses prestations aux autres services de l'administration fédérale. L'évaluation du CPA, sur la base de laquelle la CdG-N formulera ses conclusions, est attendue pour le premier trimestre 2007.

102 Voir annexe 1, ch. 2.2.2.

3.6.11 Investigations relatives à l'affaire des ventes de biens immobiliers par la Suva

En septembre 2005, le Ministère public tessinois a ouvert une enquête pénale en relation avec les diverses transactions immobilières de la Suva et procédé à l'arrestation de plusieurs personnes. Le 4 octobre 2005, le Ministère public de la Confédération (MPC) a repris la procédure des mains de la justice tessinoise afin de la poursuivre sur le plan fédéral. En octobre 2005, le Conseil fédéral a chargé le DFI de présenter un rapport sur l'organisation, le déroulement et la surveillance des affaires immobilières de la Suva.

Pour sa part, la CdG-N a également examiné s'il y avait lieu de prendre des mesures au titre de la haute surveillance parlementaire. Eu égard aux investigations entreprises par le DFI, la CdG-N a alors renoncé à procéder à ses propres investigations, puisqu'il incombe en premier lieu au Conseil fédéral d'examiner ces questions en tant qu'organe chargé d'exercer la haute surveillance sur la Suva (art. 61, al. 3, de la LAA[103]). Elle a cependant écrit au Conseil fédéral le 18 novembre 2005 afin de le prier d'étendre son enquête à de nouvelles questions. Elle l'a en particulier invité à rendre compte de la haute surveillance exercée jusque-là sur la Suva. La CdG-N désirait connaître l'organisation générale et les instruments de la haute surveillance exercée par la Confédération en vertu de la LAA et obtenir une vue d'ensemble sur l'exercice effectif de celle-ci au cours de ces dernières années ainsi que sur les principales constatations auxquelles elle a donné lieu.

En juin 2006, la CdG-N a pu prendre connaissance du rapport du DFI du 12 avril 2006. Le rapport du DFI montre que la Suva doit améliorer les structures et les procédures dans le domaine des transactions immobilières. Le DFI constate qu'il n'y a pas lieu de généraliser et que la Suva n'a pas failli d'une manière générale à sa mission dans ce domaine. Le rapport révèle cependant que les responsabilités entre les autorités fédérales et la direction de la Suva ne sont pas définies de manière suffisamment claire et que la surveillance externe exercée sur la gestion de la Suva (gouvernance d'entreprise) doit être revue. Par conséquent, il conviendra d'adapter la surveillance tant interne qu'externe de la Suva dans le cadre de la révision en cours de la LAA. Pour ce qui est des améliorations à apporter dans l'organisation des transactions immobilières de la Suva, le DFI se penchera de près sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures préconisées. Par la suite, la Suva rendra compte périodiquement au DFI, jusqu'à ce que tous les points faibles constatés aient été éliminés.

Eu égard aux différentes enquêtes effectuées et au suivi rigoureux assuré par le DFI, la CdG-N a jugé qu'il était inutile qu'elle procède à des éclaircissements supplémentaires. Le Parlement abordera à nouveau les questions liées à l'organisation et à la surveillance de la Suva dans le cadre de la révision de la LAA.

[103] Loi fédérale du 20.3.1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS **832.20**).

3.6.12 Audit de gestion de l'Office fédéral du sport

Au terme 2000 à 2003 de la législature, les CdG ont tiré un bilan critique de leurs activités et de leurs instruments de contrôle[104]. Cette analyse a permis de mettre le doigt sur les points faibles de certains outils et sur des lacunes dans l'éventail des instruments qu'utilisent les CdG. Il est notamment apparu que les CdG ne disposent pas d'un instrument permettant de procéder à un examen approfondi d'un service de l'administration; les commissions effectuent régulièrement des visites auprès de certains services, mais ces visites ne se prêtent pas à l'analyse de questions complexes.

Afin de compléter cette lacune, les CdG ont décidé d'examiner l'opportunité d'adopter un nouvel instrument: l'audit de gestion[105]. Alors que les travaux des CdG portent en règle générale sur une politique ou une mesure de la Confédération, l'audit se concentre sur le fonctionnement d'un service de l'administration fédérale (mission, orientation stratégique, structure, processus, transparence et efficacité dans l'affectation des fonds, etc.).

Grâce à ce nouvel instrument, les CdG seront en mesure de faire l'état des lieux de la performance, des forces et des faiblesses d'un service. Un audit devrait permettre d'identifier des pratiques exemplaires, mais aussi des aspects plus critiquables – par exemple une stratégie peu claire, une structure de direction inadéquate, un contrôle de gestion lacunaire, des frais généraux trop élevés ou une mauvaise ambiance de travail. Bien entendu, les CdG pourront émettre des recommandations en se fondant sur le rapport d'audit.

Pour les CdG, il ne saurait être question d'apprécier chaque acte de la gestion opérationnelle d'un service. Il s'agit plutôt d'obtenir une vue d'ensemble de la gestion de l'unité concernée, établie avec le recul indispensable de la haute surveillance parlementaire. En définitive, les audits fourniront aux CdG un élément pour évaluer la gestion et la surveillance par le Conseil fédéral de son administration.

Les CdG ont chargé le CPA de se pencher sur la faisabilité et l'utilité d'un audit de gestion en réalisant un projet-pilote auprès de l'Office fédéral du sport (OFSPO). Le sport est en effet un domaine de l'activité étatique que les CdG ont rarement eu l'occasion d'aborder. Des arguments méthodologiques plaident également en faveur de cet office: il accomplit des tâches de manière largement autonome, sa taille et son organisation sont particulièrement adaptées à un projet-pilote, et il n'y a aucun recoupement avec des études similaires. En outre, les responsables de l'OFSPO se sont montrés intéressés à collaborer.

Il est prévu que le CPA rende son rapport à la CdG-E avant la pause estivale 2007. La commission tirera ensuite ses conclusions politiques concernant la gestion de l'OFSPO et évaluera la pertinence de l'audit de gestion dans la perspective de la haute surveillance parlementaire.

104 Voir rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF **2004** 1613 ss).
105 Voir le rapport annuel 2006 du CPA, ch. 2.2.4, publié à l'annexe 1 du présent rapport.

3.6.13 Analyse de l'environnement effectuée par l'OFSP en rapport avec l'initiative populaire «Oui aux médecines complémentaires»

En juin 2006, une indiscrétion émanant de l'OFSP a rendu public le fait que cet office avait chargé un mandataire externe de dresser un état des lieux des arguments et des forces en présence en rapport avec l'initiative populaire «Oui aux médecines complémentaires». Suite au dépôt de deux requêtes adressées à l'autorité de surveillance, la CdG-E s'est notamment demandé s'il appartient aux autorités de faire analyser l'environnement des auteurs d'une initiative en prélude à la rédaction du message du Conseil fédéral.

Le 29 mars 2006, sur proposition du DFI, le Conseil fédéral s'est déterminé sur la direction à prendre et a décidé de recommander le rejet de l'initiative populaire «Oui aux médecines complémentaires», sans lui opposer de contre-projet. Il a chargé le DFI de rédiger un projet de message dans ce sens avant fin août 2006. En règle générale, les médias ne sont pas informés de ces orientations préliminaires, bien que celles-ci soient contraignantes pour l'administration dont elles doivent guider l'action, ceci afin d'éviter de porter préjudice aux décisions ultérieures du Conseil fédéral. L'information n'est en principe rendue publique qu'une fois le message approuvé par le Conseil fédéral.

Le mandat d'analyse de l'environnement (contrat passé avec une agence de relations publiques externe) a été octroyé par l'OFSP. Les résultats de l'analyse sont destinés à une utilisation interne et doivent permettre aux personnes chargées de la rédaction du projet de message de se familiariser avec les arguments des auteurs de l'initiative. Ils servent donc la mise en œuvre de la décision préliminaire du Conseil fédéral.

Le contrat prévoyait différentes prestations à fournir entre le 1er avril 2006 et le 30 août 2006. Une partie d'entre elles ont été sollicitées et fournies. L'enveloppe totale du projet qui se montait à 300 000 francs n'ayant pas été octroyée dans le cadre du dispositif correspondant, l'office a été obligé de financer les tâches prévues en procédant à un redéploiement de l'affectation des ressources (finances et personnel) allouées dans le cadre de son budget ordinaire. Un plafond de 30 000 francs a été prévu pour l'analyse de l'environnement confiée à l'agence externe. Au total, celle-ci a finalement facturé 22 000 francs pour les prestations qu'elle a fournies. Le budget n'a donc pas été complètement épuisé. Contrairement à ce qui avait été prévu, aucun mandat subséquent n'a été, ni ne sera octroyé.

Le chef du DFI a insisté sur le fait que si des deniers publics ont effectivement été engagés, ils l'ont été uniquement pour des travaux préparatoires en vue de la rédaction du message du Conseil fédéral et en aucun cas pour mener une campagne de relations publiques active destinée à contrer l'initiative. L'analyse de l'environnement poursuivait uniquement des buts internes. Il a souligné que le message a pour but de permettre au Parlement et au public de se forger une opinion sur l'initiative populaire, objectivement et sans préjugés.

La CdG-E estime qu'une analyse telle que celle qui a en l'occurrence été commandée par l'OFSP peut être utile et judicieuse. Elle ne cherche d'ailleurs pas à empêcher l'administration de recourir à des ressources externes lorsque certains travaux l'exigent.

Dans le cas d'espèce, la CdG-E a remis en cause la nécessité en tant que telle de faire procéder à une analyse d'environnement en vue de la rédaction du message du Conseil fédéral. Elle estime en effet qu'il aurait été plus judicieux que l'OFSP effectue les travaux correspondants en interne, cela d'autant plus que le mandat réalisé par des tiers poursuivait des buts exclusivement internes à l'administration. Elle a également remis en cause la légitimité de l'office en ce qui concerne le déblocage des crédits pour de tels mandats, si intimement liés au contexte politique. Même si la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration laisse une telle marge de manœuvre à l'administration, il faudrait, pour de tels cas, garantir le respect de certaines compétences décisionnelles et un pilotage approprié à l'échelon du département. En tout état de cause, vu l'ampleur de l'analyse effectuée, les raisons pour lesquelles l'OFSP n'a pas désiré entendre les auteurs de l'initiative populaire échappent à la CdG-E. Elle a fait part de ses conclusions au chef du DFI en le priant de bien vouloir en tenir compte si un tel cas devait se reproduire.

Les mandats subséquents initialement prévus n'ayant pas été adjugés, et donc pas exécutés, la CdG-E a renoncé à se pencher sur les questions soulevées par les requêtes au sujet de l'information par les autorités durant les campagnes précédant les votations. Par ailleurs, la CdG-E n'aurait pas été un interlocuteur valable eu égard à l'examen en cours de l'initiative 04.463 «Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales» et des interventions parlementaires qui y sont liées.

Au cours de l'année sous revue, la CdG-E a, par ailleurs, achevé une enquête sur la problématique fondamentale relative au recours par l'administration fédérale à des consultants externes qui est à la base du cas d'espèce (voir ch. 3.6.7).

3.7 Justice

3.7.1 Enquête sur les propos tenus en public par le chef du DFJP sur certaines décisions judiciaires (discours à l'Albisgüetli)

Le 20 janvier 2006, le chef du DFJP a prononcé un discours lors de la rencontre de la section zurichoise de l'UDC à l'Albisgüetli. Dans les jours qui ont suivi, il lui a été reproché d'avoir qualifié de «criminels» deux Albanais accusés de crimes graves par la justice de leur pays et d'avoir ainsi enfreint la présomption d'innocence. Il lui a par ailleurs été fait grief d'avoir porté atteinte à la séparation des pouvoirs en critiquant la Commission de recours en matière d'asile (CRA), qui avait accordé l'asile aux deux ressortissants albanais, et le Tribunal fédéral, qui avait interdit leur extradition en Albanie, et d'avoir porté gravement atteinte au principe d'une information complète et transparente.

Au terme de l'enquête menée par la sous-commission compétente, la CdG-E est parvenue aux constats et conclusions suivants qu'elle a publiés dans son rapport[106]:

L'analyse du cas des deux réfugiés albanais a montré que la CRA leur avait accordé l'asile parce que, après avoir examiné des pièces volumineuses du dossier de la procédure de première instance engagée au pénal en Albanie – procédure étalée sur quatre ans et demi –, elle avait acquis la conviction que de nombreux indices lais-

106 Enquête sur les propos tenus en public par le chef du DFJP sur certaines décisions judiciaires, rapport de la CdG-E du 10.7.2006 (FF **2006** 8579).

saient à penser que la procédure pénale avait été engagée pour des motifs politiques, qu'il était établi au degré de vraisemblance prépondérante que les Albanais étaient innocents des crimes dont on les accusait et qu'ils devaient craindre des persécutions s'ils étaient expulsés vers l'Albanie. De l'avis de la CdG-E, il était donc inexact d'affirmer que la CRA avait accordé l'asile à des «criminels». L'enquête a permis de conclure que, du fait de la décision de la CRA d'accorder l'asile aux deux Albanais, toutes les autorités fédérales et cantonales étaient tenues de les considérer comme des innocents bénéficiant du statut de réfugié. Elles devaient notamment en tenir compte lors de leurs déclarations publiques.

Le chef du DFJP a fait valoir par la suite que la CRA avait court-circuité la décision du Tribunal fédéral d'autoriser l'extradition des deux Albanais dans leur pays d'origine en leur accordant précipitamment l'asile. De son point de vue, la CRA aurait dû attendre les documents complémentaires exigés auprès des autorités albanaises dans le cadre de la procédure d'extradition. Dans son rapport, la CdG-E montre les tenants et les aboutissants des décisions. La CRA a bien attendu l'échéance du délai de remise des documents qui avaient été portés à sa connaissance, et elle a encore attendu deux semaines et demie avant de rendre sa décision en matière d'asile, mais elle a omis de demander à l'OFJ ce qu'il en était de ces documents. L'OFJ, pour sa part, a bien reçu les documents, mais a omis de les transmettre à la CRA. En tout état de cause, compte tenu du principe de la séparation des pouvoirs, il ne revient ni au chef du DFJP ni à la CdG-E en sa qualité d'autorité chargée de la haute surveillance de déterminer si la CRA a eu raison ou non de conclure qu'elle pouvait statuer en l'état, sans attendre que lui soient fournis des documents supplémentaires, puisque cette décision relève de la compétence des seules autorités judiciaires.

S'agissant du respect de la présomption d'innocence, la CdG-E a constaté que l'auditeur du discours prononcé à l'Albisgüetli devait en déduire que le chef du DFJP considérait les deux Albanais comme coupables, et c'est d'ailleurs ce qu'il a dit: il les a qualifiés de «criminels» et de «meurtriers». Même dans la version écrite du discours, le lecteur ne peut s'empêcher de penser qu'il doit vraisemblablement s'agir de criminels: pourquoi sinon serait-il si inadmissible que ces deux personnes aient obtenu l'asile en Suisse?

Dans l'ensemble, la CdG-E a conclu que le chef du DFJP n'avait pas tenu compte de la présomption d'innocence en faisant ces déclarations publiques sur les deux réfugiés albanais. En outre, il a méconnu le statut de réfugié accordé par la Suisse à deux personnes qu'elle avait accueillies. La CdG-E part du principe que le chef du DFJP a agi pour des raisons politiques, dans le but d'illustrer ce qu'il estime être un problème réel. Il l'a toutefois fait en s'appuyant sur un exemple qu'il a dépeint de manière incorrecte, portant ainsi préjudice aux droits des intéressés.

La CdG-E a par ailleurs estimé qu'il n'était pas acceptable que le chef du DFJP ait menti au Conseil des Etats dans l'affaire des Albanais en affirmant qu'il ne les avait jamais qualifiés de criminels, mais seulement d'accusés, ce qui n'était pas la même chose.

S'agissant des critiques émises contre les décisions judiciaires, la CdG-E a conclu que les critiques adressées publiquement à la CRA pour les décisions qu'elle avait prises au sujet des deux Albanais – critiques relayées au surplus par les médias après le discours de l'Albisgüetli – étaient partiales. Laisser entendre que la CRA avait accordé l'asile à de grands criminels et empêché le Tribunal fédéral de les remettre à

l'Albanie était de nature à jeter le discrédit sur la CRA et à remettre en question la confiance dans les décisions qu'elle rend. La CdG-E a indiqué qu'elle attendait du conseiller fédéral chargé de la justice qu'il fasse preuve d'une grande retenue dans les critiques qu'il pourrait être tenté d'exprimer à l'endroit de décisions judiciaires concernant des particuliers et qu'il veille à se garder de toute présentation des faits qui puisse apparaître comme partiale. S'agissant des arrêts du Tribunal fédéral, la CdG-E a estimé que le chef du DFJP n'entendait pas les critiquer.

La CdG-E a en outre constaté que le chef du DFJP avait adressé clairement et publiquement des critiques à la CRA en tant qu'autorité, dénonçant la longueur de la procédure dans le cas d'une famille rom et la trop grande indépendance organisationnelle de la commission. La CdG-E a estimé qu'il était légitime que, en sa qualité d'autorité de surveillance, le chef du DFJP se penche sur la gestion, la charge de travail et les affaires en suspens de la CRA. Les interventions de l'autorité chargée de la surveillance ne doivent toutefois pas aller jusqu'à empiéter sur l'indépendance judiciaire.

La CdG-E a conclu que les critiques exprimées par le chef du DFJP à l'endroit des décisions qui avaient été prises d'accorder l'asile aux deux Albanais sont problématiques si on les considère sous l'angle de l'indépendance de la justice. En sa qualité de conseiller fédéral chargé de la justice, il lui incombe tout particulièrement de défendre les principes qui fondent l'Etat de droit et de veiller à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Dans son avis du 25 octobre 2006[107], le Conseil fédéral a relevé que les propos tenus par le chef du DFJP visaient, en l'espèce, des affaires relevant du champ de compétence de son département. Il a également souligné que les termes et le ton du discours utilisés dans le cadre de ce genre de manifestations sont laissés dans une large mesure à l'appréciation des conseillers fédéraux et que le Conseil fédéral n'est pas tenu de commenter publiquement les déclarations faites par ses membres dans de telles circonstances. L'avis du Conseil fédéral contient notamment la déclaration suivante: «Il (le Conseil fédéral) regrette, comme la CdG-E l'a relevé dans son enquête, le manque d'objectivité et de retenue des propos tenus à l'Albisgüetli par un de ses membres et la version faussée qu'il en a donnée devant le Conseil des Etats. A cet égard, le Conseil fédéral n'a rien à ajouter aux conclusions de la commission.» La CdG-E a pris acte de l'avis du Conseil fédéral.

3.7.2 Mise en œuvre du projet d'efficacité et enquêtes extraordinaires au sein du Ministère public de la Confédération

La CdG-N suit, en collaboration avec la DélFin, les travaux de mise en œuvre du projet dit d'efficacité (ProjEff) et examine en particulier les rapports semestriels de la direction de projet sur l'état d'avancement du projet (voir rapports annuels des CdG[108]).

107 Avis du Conseil fédéral du 25.10.2006 (FF **2006** 8623).
108 Notamment le rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 20.1.2006 (FF **2006** 4121 ss).

Le ProjEff a été adopté par les Chambres fédérales le 22 décembre 1999. En modifiant le CP, le Parlement a confié aux autorités fédérales la direction des procédures pénales dans les affaires complexes à caractère intercantonal et international qui relèvent du crime organisé, du blanchiment d'argent et de la corruption (art. 340bis, al. 1, CP). C'est dorénavant la Confédération qui, à la place des cantons, est compétente en matière de grande criminalité. En ce qui concerne la grande criminalité économique, la Confédération s'est vu confier une compétence subsidiaire en matière d'enquêtes (art. 340bis, al. 2, CP). Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1er janvier 2002.

Au cours de l'année sous revue, la sous-commission compétente de la CdG-N a examiné le rapport semestriel de la direction du projet d'efficacité du 31 décembre 2005. Elle a également entendu des représentants du MPC, de l'Office fédéral de la police (Fedpol), de la PJF et de l'Office des juges d'instruction fédéraux (OJI). Elle a constaté que la procédure pénale actuelle (PPF[109]) ne permettait pas aux autorités fédérales d'exercer de manière efficace les compétences qui leur ont nouvellement été dévolues en matière de poursuite pénale. Dans la lettre adressée le 28 mars 2006 à la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E) et à la CAJ-N qui sont chargées de l'examen préalable de la révision totale de la PPF (05.092 Procédure pénale. Unification), la CdG-N leur a donc fait part de l'urgence d'une simplification de la procédure fédérale, cela d'autant plus que l'augmentation prévue des effectifs des autorités de poursuite pénale a été bloquée en raison des différents programmes d'économies (programme d'allégement budgétaire 03, gel du développement des structures, programme d'abandon de tâches) et qu'il y a un risque réel que certaines affaires puissent traîner jusqu'à se prescrire. Estimant par conséquent qu'il convient de rechercher un moyen qui permette d'accélérer le cours des choses, du moins au niveau fédéral, la CdG-N a demandé aux autorités d'exécution concernées de proposer des pistes possibles.

Le plan de mise en œuvre du ProjEff, élaboré en 2000, prévoyait une mise en place progressive, avant fin 2006 environ, des nouvelles structures des autorités fédérales de poursuite pénale au sein du MPC, de la PJF et de l'OJI ainsi que la création de 942 postes supplémentaires, pour un budget de 142 millions de francs par an. Le plan de mise en œuvre a été respecté jusqu'en 2003. En adoptant le programme d'allégement budgétaire 2003 (PAB 03), le Parlement a imposé un gel du développement des structures. Le temps d'arrêt arrivant à échéance à la fin de 2006, le ProjEff devrait faire l'objet d'une nouvelle évaluation qui permettra de décider de la suite à y donner.

En février 2006, le chef du DFJP a institué une organisation de projet, placée sous la responsabilité du Secrétaire général du DFJP, qu'il a chargée d'analyser la situation et d'élaborer des propositions concrètes pour la suite à donner au domaine ProjEff à partir de 2007, soit à l'échéance du temps d'arrêt. Un comité (composé de membres externes et internes) placé sous la présidence du Conseiller d'Etat Hanspeter Uster (Zoug) et trois groupes de travail constituaient l'organisation du projet. L'analyse de situation et des propositions a été adoptée le 31 août 2006 à l'attention du DFJP qui l'a publiée le 29 septembre 2006[110].

109 Loi fédérale du 15.6.1934 sur la procédure pénale (PPF; RS **312.0**).
110 La poursuite pénale au niveau fédéral, analyse de situation et recommandations du Comité de projet «Analyse de situation ProjEff» du 31.8.2006.

Le 8 avril 2006, en sa qualité d'autorité de surveillance technique du MPC, la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral a entamé une enquête supplémentaire afin de savoir pourquoi le MPC n'avait jusque-là procédé qu'à peu de mises en accusation devant le Tribunal pénal fédéral. Le 14 juillet 2006, la Cour des plaintes a remis son rapport de surveillance intermédiaire à l'autorité de surveillance administrative (DFJP) et à l'autorité de haute surveillance parlementaire (CdG).

Le 5 juin 2006 (lundi de Pentecôte), après les graves reproches lancés par la Weltwoche dans son édition du 1er juin 2006 à l'encontre du procureur de la Confédération en rapport avec l'utilisation de Ramos, un ancien trafiquant de drogue colombien et prétendu agent double élevé au rang d'homme de confiance, le chef du DFJP et le président de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, le premier au titre de la surveillance administrative et le second au titre de la surveillance technique, ont chacun ouvert une enquête extraordinaire au sujet de ces reproches, mais aussi de questions plus générales ayant trait à l'organisation et à l'efficacité du MPC. Le 15 septembre 2006, l'avocat indépendant chargé de l'enquête administrative a remis son rapport[111] au DFJP qui l'a publié le 29 septembre 2006. Quant à la Cour des plaintes, elle a adopté son rapport de surveillance intermédiaire «Ramos», rédigé par les juges fédéraux Andreas J. Keller et Bernard Bertossa, à l'attention de l'autorité de surveillance administrative (DFJP) et de l'autorité de haute surveillance parlementaire (CdG).

Le 26 juin 2006, la CdG-N a chargé sa sous-commission DFJP/ChF de suivre de très près les différentes enquêtes en cours, d'examiner les rapports correspondants et, au besoin, de procéder à ses propres investigations. D'août à novembre 2006, la sous-commission a entendu les représentants de toutes les autorités concernées et les auteurs des différents rapports d'enquête. Elle a également procédé à des investigations supplémentaires sur les circonstances de l'annonce de la démission du procureur de la Confédération le 5 juillet 2006 et l'exercice et la délimitation de la surveillance exercée conjointement par le DFJP et la Cour des plaintes sur le MPC. La sous-commission fera part de ses constatations à la CdG-N en lui présentant un projet de rapport au plus tard mi-2007.

3.7.3 Application et effet des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers

Le 24 août 2005, la CdG-N a adopté un rapport sur l'application et l'effet des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers[112]. Par avis du 15 février 2006, le Conseil fédéral a pris position au sujet des conclusions et des recommandations de la commission[113].

Dans son rapport, la CdG-N a constaté que les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers sont appliquées différemment d'un canton à l'autre et que le caractère fédéraliste de l'exécution dans ce domaine est source de problèmes de coordination dans l'organisation des retours et entraîne une perte de contrôle. La

111 Lüthi Rolf, Enquête administrative au sein du Ministère public de la Confédération, Berne, 15.9.2006.
112 Application et effet des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, rapport de la CdG-N du 24.8.2005 (FF **2006** 2515).
113 Avis du Conseil fédéral du 15.2.2006 (FF **2006** 2607).

CdG-N estime qu'après une phase d'expérimentation de dix ans dans ce domaine, il faut maintenant passer à une phase d'harmonisation. C'est la raison pour laquelle elle a demandé au Conseil fédéral de chercher, de concert avec les cantons, à institutionnaliser une coordination et une coopération régulières en matière de renvoi des requérants d'asile déboutés et des étrangers en situation irrégulière (par exemple dans le cadre d'une conférence périodique sur les questions d'asile et de migration). La commission estime en outre que les autorités et les responsables politiques doivent pouvoir disposer de données chiffrées à la fois complètes et comparables pour être en mesure de tirer des conclusions d'ordre qualitatif sur l'efficacité des instruments d'exécution mis en œuvre. Aussi la CdG-N a-t-elle demandé au Conseil fédéral d'intervenir afin que les cantons harmonisent leurs méthodes de relevé des données de manière à permettre une véritable comparaison. Dans son avis, le Conseil fédéral a approuvé cette recommandation et s'est déclaré disposé à prendre les mesures nécessaires. Il a également indiqué que, après analyse de la situation avec les cantons, il allait proposer des mesures appropriées afin d'uniformiser la pratique des cantons en matière de signalement dans le système informatisé RIPOL/RCE.

Dans son rapport, la CdG-N est également parvenue à la conclusion que le nombre parfois très élevé de dossiers en suspens dans certains cantons constitue un problème réel qu'il y a lieu de résoudre d'entente avec les cantons. Elle a recommandé au Conseil fédéral de se pencher sur ce problème et d'en déterminer les causes, avant d'envisager des mesures susceptibles d'y remédier. Dans son avis, le Conseil fédéral a indiqué qu'il estime lui aussi que ces suspens constituent un problème qui doit être résolu en priorité. La CdG-N a par ailleurs exigé du Conseil fédéral qu'il augmente ses efforts dans la conclusion d'accords sur la réadmission ou pour faire valoir les accords existants, et qu'il examine de manière plus approfondie la mise en place de systèmes d'incitation adéquats pour le retour des requérants d'asile déboutés et des étrangers en situation irrégulière. Le Conseil fédéral a également indiqué vouloir intervenir auprès des cantons afin que, conformément aux attentes de la commission, ils harmonisent la comptabilisation des coûts dans le domaine des mesures de renvoi et améliorent l'échange avec la Confédération des informations sur les personnes détenues.

L'étude sur la délinquance commandée par le CPA a montré que les mesures de contrainte en général et les mesures d'assignation et d'exclusion en particulier exerçaient un effet favorable sur la délinquance des requérants d'asile. En comparaison avec celui de la population résidente suisse, le taux de délinquance élevé des demandeurs d'asile, surtout pendant les douze premiers mois de leur séjour en Suisse, laisse supposer qu'un certain nombre de personnes demandent l'asile l'uniquement pour pouvoir résider en Suisse pendant la procédure et profiter de leur statut de demandeur pour se livrer à des actes délictueux («délinquance mobile»). La CdG-N estime qu'il faut chercher des moyens qui permettent de rendre le statut de requérant d'asile moins attrayant pour ceux qui l'utilisent uniquement comme prétexte pour séjourner sur le territoire suisse, sans pour autant léser les requérants d'asile qui sont en quête de protection et qui font preuve de dispositions d'esprit positives. Dans son rapport, la CdG-N a donc proposé au Conseil fédéral d'examiner la possibilité d'instaurer des périmètres d'assignation ou d'exclusion limités au cours des trois à six premiers mois de la procédure d'asile. Dans son avis, le Conseil fédéral a indiqué être disposé à accepter cette recommandation et à examiner l'opportunité d'une disposition légale correspondante. Il a en revanche précisé qu'il

n'estimait pour l'heure pas opportun de renforcer l'obligation pour les requérants d'asile de participer à des programmes d'occupation ou à d'autres activités au cours des trois à six premiers mois de la procédure d'asile.

La CdG-N a pris acte de l'avis du Conseil fédéral et décidé de vérifier, dans deux ans environ, l'état de la mise en œuvre de ses recommandations dans le cadre d'un suivi d'inspection.

3.7.4 Protection de l'enfance et mesures de contrainte

Se fondant sur une évaluation du CPA, la CdG-N a adopté, le 24 août 2005, un rapport sur l'application des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers (voir ch. 3.7.3). Il ressortait de l'enquête du CPA que des mineurs étaient parfois placés en détention en vue du refoulement. La CdG-N a décidé de procéder à des investigations complémentaires concernant la protection de l'enfance et les mesures de contrainte. Il s'agissait en particulier de déterminer si l'exécution des mesures de détention en phase préparatoire et de détention en vue du refoulement tenait suffisamment compte de la Convention des droits de l'enfant[114], notamment pour ce qui est des conditions de détention.

La CdG-N a adressé aux cantons un questionnaire concernant l'application aux mineurs des mesures de détention en phase préparatoire et de détention en vue du refoulement. Le CPA a évalué et résumé les résultats de cette enquête. Le 7 novembre 2006, par 14 voix contre 5, la CdG-N a adopté un rapport contenant ses conclusions et recommandations à l'attention du Conseil fédéral[115].

En septembre 2007, la Suisse présentera ses deuxième et troisième rapports à l'intention du Comité des droits de l'enfant de l'ONU concernant l'application de la CRDE. La CdG-N a invité le Conseil fédéral à intégrer au rapport destiné à l'ONU les résultats de l'enquête ainsi que les conclusions que la CdG-N en a tiré.

L'enquête du CPA a montré que 355 mineurs ou présumés mineurs ont été placés en détention en phase préparatoire ou en détention en vue du refoulement entre 2002 et 2004 (ne manquaient que les chiffres du canton du Valais). La Convention des droits de l'enfant demande aux Etats parties de ne recourir à la privation de liberté des enfants qu'en dernier ressort et «pour une durée aussi brève que possible» (art. 37, let. b, CRDE). De plus, la convention érige en principe l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les mesures le concernant (art. 3, al. 1, CRDE).

Le dépouillement de l'enquête et une comparaison avec le nombre total de personnes placées en détention en vue du refoulement selon l'évaluation réalisée en 2005 par le CPA ont révélé que près de 60 % des mineurs concernés étaient détenus pendant plus de quatre jours. De plus, la proportion de mineurs détenus pendant plus de trois mois se situe aux alentours de 14 % à 18 %, alors qu'elle n'était que de 8 % pour l'ensemble des personnes détenues. Les détentions prolongées (de 6 à 9 mois) concernaient 4 % à 5 % des mineurs, contre 2 % pour l'ensemble de la population détenue en vue du refoulement. Même si l'on tient compte du fait que quelques personnes détenues en vue du refoulement étaient faussement enregistrées comme

114 Convention relative aux droits de l'enfant du 20.11.1989 (CRDE; RS **0.107**).
115 Protection de l'enfance et mesures de contrainte, rapport de la CdG-N du 7.11.2006 (FF **2007** 2373).

mineures, le nombre de personnes soumises à une détention prolongée apparaît élevé. On aurait pu s'attendre à une tendance inverse du fait de l'application des principes fixés dans la CRDE.

La CdG-N a estimé que ces résultats soulevaient un certain nombre de questions. Elle a donc prié le Conseil fédéral d'identifier les raisons pour lesquelles les mineurs étaient soumis à des détentions plus longues que les personnes majeures et, le cas échéant, de prendre des mesures pour garantir le respect de la CRDE.

Par ailleurs, la CdG-N a constaté, comme elle en a fait part dans son rapport du 24 août 2005 sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, que les différences importantes entre les régimes cantonaux peuvent créer des inégalités choquantes. En effet, alors que des dispositions législatives ou administratives interdisent la détention des mineurs en vue du refoulement dans certains cantons (bien que le droit fédéral prévoie la possibilité de placer en détention en vue du refoulement des mineurs de plus de 15 ans; voir l'art. 13*c*, al. 3, LSEE), la plupart d'entre eux l'ordonnent selon les mêmes critères pour les mineurs et pour les adultes. Ainsi, un mineur peut faire jusqu'à neuf mois de détention dans un canton et, pour un même comportement, échapper à la détention en vue du refoulement dans un autre. La CdG-N a donc invité le Conseil fédéral à intervenir auprès des cantons pour qu'ils harmonisent leurs pratiques en matière de détention en vue du refoulement, de façon à éviter les inégalités choquantes.

La CDE exige des Etats parties qu'ils veillent à ce que tout enfant privé de liberté soit traité selon les besoins de son âge et, en particulier, qu'il soit séparé des adultes, sauf dans les cas où il en va de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 37, let. c, CRDE). La plupart des cantons ont dit ne pas accorder aux mineurs de conditions de détention particulières, c'est-à-dire adaptées à leur âge, par rapport aux adultes, hormis les allégements attachés au caractère administratif de la détention en vue du refoulement par opposition à la détention provisoire et à la détention pour l'exécution d'une peine. Un canton s'est en outre référé à un arrêt du Tribunal fédéral selon lequel les mineurs n'ont pas droit à un régime de détention spécial. Dans presque tous les cantons, les détenus mineurs placés en détention en vue du refoulement ne sont pas séparés des adultes. La CdG-N a abouti à la conclusion qu'il était nécessaire de clarifier au plan juridique la question de la séparation des mineurs placés en détention en vue du refoulement. Elle a, par conséquent, recommandé au Conseil fédéral, d'une part, de clarifier la question de savoir si la CRDE impose des conditions de détention spécifiques aux mineurs en détention en vue du refoulement ainsi qu'une séparation d'avec les adultes et, d'autre part, de se concerter avec les cantons afin de rechercher des solutions concrètes pour mettre en œuvre ces éventuelles obligations.

Aux termes de l'art. 37, let. d, CRDE, les Etats parties doivent veiller à ce que «les enfants privés de liberté aient le droit d'avoir rapidement accès à l'assistance juridique ou à toute autre assistance appropriée». La CdG-N estime qu'il faut tenir compte de manière appropriée des besoins de protection particuliers des mineurs non accompagnés placés en détention en vue du refoulement, conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant inscrit dans la CRDE. Du point de vue de la CdG-N, les différents régimes juridiques (LAsi, LSEE) et les différences de régime entre les cantons font courir le risque que tous les mineurs concernés ne bénéficient pas de l'assistance dont ils ont besoin. La CdG-N a donc recommandé au Conseil fédéral d'intervenir auprès des cantons pour qu'ils garantissent l'assistance judiciaire et prennent d'éventuelles mesures tutélaires (institution d'un tuteur ou d'un curateur).

Il faudrait faire en sorte que les cantons coopèrent et adoptent une pratique harmonisée et conforme aux intérêts de l'enfant.

La CdG-N attend du Conseil fédéral qu'il examine son rapport assorti de recommandations et lui communique son avis avant fin mars 2007.

3.7.5 Problèmes liés à l'entraide judiciaire internationale avec la Russie

Au cours de ces dernières années, la Suisse a accordé à la Russie l'entraide judiciaire dans de nombreuses affaires, dont certaines ont frappé l'opinion publique. La façon de procéder du MPC et de l'OFJ a été contestée à diverses occasions, notamment dans les affaires Borodine, Berezovski/Aeroflot/Forus, Khodorkovski/Youkos ou, plus récemment, Adamov. Estimant que les autorités fédérales avaient manqué d'esprit critique et montré trop d'empressement, les médias, mais aussi une partie des représentants de la doctrine juridique, ont critiqué l'entraide judiciaire internationale apportée à la Russie. L'entraide internationale en matière pénale que la Suisse accorde à la Russie est sujette à tensions. En tant qu'Etat signataire des conventions du Conseil de l'Europe relatives à l'extradition, à l'entraide judiciaire et au blanchiment, la Fédération de Russie peut exiger l'entraide judiciaire de la Suisse. Force est cependant de constater que la Russie compte parmi les pays où la justice manque d'indépendance par rapport aux acteurs politiques. L'affaire Youkos et la condamnation de Mikahïl Khodorkovski et de Platon Lebedev fin mai 2005 ont encore confirmé ce point de vue.

La CdG-E a donc voulu savoir si, par l'entraide judiciaire accordée, la Suisse avait éventuellement soutenu les autorités russes dans des procédures dont la légalité était douteuse[116]. En 2005, la sous-commission compétente de la CdG-E a procédé à des auditions sur la pratique actuelle des autorités fédérales au sujet de l'entraide judiciaire internationale avec la Russie. A l'époque, le chef du DFJP avait annoncé que son département était en train d'examiner l'opportunité d'une intervention à l'échelon de l'exécution, à celui de la collaboration entre les autorités concernées ou, éventuellement, à celui de la loi. A la fin du premier semestre 2006, la sous-commission a donc demandé au DFJP de lui présenter un rapport intermédiaire sur les investigations effectuées jusque-là et sur les mesures planifiées ou mises en œuvre dans le domaine de l'entraide judiciaire internationale.

Le 6 juin 2006, le chef du DFJP a présenté à la sous-commission le rapport intermédiaire remis par son département le 31 mai 2006. Ce rapport fait un état des lieux des principales demandes d'entraide judiciaire en cours avec la Russie. Le département insiste sur le fait que les attentes que la Suisse place dans les demandes d'entraide judiciaire internationale envers la Russie prévalent sur les considérations relatives aux demandes de la Russie. Le DFJP souligne en effet que l'issue de plusieurs enquêtes pénales importantes pour criminalité économique, corruption et crime organisé, actuellement en suspens en Suisse, dépend des preuves susceptibles d'être recueillies en Russie. Dans son rapport, il rappelle que les investigations en cours dans notre pays ont principalement pour but de lutter contre les manifestations en Suisse de la criminalité organisée en provenance des Etats de la CEI. Le départe-

116 Rapport annuel 2005 des CdG et le la DélCdG des Chambres fédérales du 20.1.2006 (FF **2006** 4120 s.).

ment estime en outre qu'il ne faut pas céder à la tentation d'accuser la justice russe de carences graves systématiques, que la Suisse, très justement, examine la situation concrète cas par cas et que cet examen incombe en dernière instance au Tribunal fédéral. A cet égard, le DFJP souligne que la confiance dans les arrêts rendus par le Tribunal fédéral ne saurait être remise en cause et que les jugements de celui-ci témoignent de son discernement et de sa capacité à procéder à la pesée des arguments. De plus, il souligne qu'une bonne coopération avec la Russie est aussi d'un grand intérêt pour la Suisse.

Au titre de l'une des mesures prises, l'OFJ a soumis toutes les demandes d'entraide judiciaire internationale importantes présentées par la Russie à la Direction du droit international public du DFAE, ce qui, selon le DFJP, n'a donné lieu qu'à des réserves de caractère général, cette direction n'ayant décelé aucun indice concret semblant indiquer que les procédures en question obéiraient à des motifs politiques. Le rapport du DFJP mentionne par ailleurs que le chef du département avait prévu de se rendre à Moscou durant l'automne 2006 afin, notamment, de discuter de questions liées à l'entraide judiciaire et à l'extradition. Selon le rapport, le DFJP ne planifie pas de mesures législatives dans ce domaine.

Eu égard au rapport du DFJP et à la requête adressée à l'autorité de surveillance concernant l'affaire Khodorkovski/Youkos, la sous-commission continuera en 2007 de suivre ce dossier.

3.7.6 Etablissement d'une procédure de contrôle de gestion au Tribunal fédéral

En vue de la fusion du Tribunal fédéral avec le Tribunal fédéral des assurances et de l'entrée en vigueur au 1er janvier 2007 de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral[117], l'Assemblée fédérale a, dans l'ordonnance sur les postes de juges au Tribunal fédéral[118], décidé que le tribunal comporterait 38 juges ordinaires et 19 juges suppléants (art. 1 de l'ordonnance). Cette ordonnance aura effet jusqu'au 31 décembre 2011. A son échéance, l'Assemblée fédérale devra de nouveau fixer l'effectif du Tribunal fédéral. En vertu de l'art. 2 de l'ordonnance sur les postes de juges, le Tribunal fédéral est tenu d'établir une procédure de contrôle de gestion afin de permettre au Parlement d'exercer la haute surveillance et de déterminer le nombre de juges (al. 1) et de rendre compte dans son rapport de gestion de l'évolution de la charge de travail et, de manière générale, des résultats de ce contrôle de gestion (al. 2). L'art. 2 du projet que la CAJ-E avait initialement soumis aux Chambres fédérales[119] donnait un cadre concret à la procédure de contrôle de gestion[120]. Ainsi le projet initial précisait-il que le contrôle de gestion devait fournir des informations sur le nombre de dossiers traités par chaque juge et le nombre de dossiers au traitement desquels ils avaient participé, sur la fonction exercée par les juges lors du traitement de chaque dossier, le temps qu'ils avaient consacré à chaque dossier et les tâches dévolues aux greffiers lors du traitement de chaque dossier. La Cour plénière à 41 juges du Tribu-

117 Loi du 17.6.2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; FF **2005** 3829).
118 Ordonnance du 23.6.2006 de l'Assemblée fédérale sur les postes de juges au Tribunal fédéral (RO **2006** 2739).
119 Iv.pa. Nombre de juges au Tribunal fédéral. Ordonnance de l'Assemblée fédérale. Rapport de la CAJ-E du 21.2.2006 (FF **2006** 3347).
120 FF **2006** 3375

nal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances a estimé dans son avis[121] que la réglementation détaillée du contrôle de gestion prévue par le projet constituait une atteinte au noyau dur de l'autorité administrative de la Cour. Elle a estimé qu'il suffisait de prévoir de façon générale un contrôle de gestion et un rapport, ainsi que cela a été fixé par les CdG dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, et de laisser le choix des indicateurs déterminants à la pratique et à la collaboration dans la confiance des CdG avec le Tribunal fédéral. Suivant l'argumentation du Tribunal fédéral, les Chambres ont par la suite renoncé à cette réglementation détaillée des modalités régissant la procédure du contrôle de gestion. Lors des délibérations du Conseil des Etats, les députés ont à réitérées reprises insisté pour que les modalités du contrôle de gestion soient établies en accord avec les CdG.

Lors de leurs séances des 26 et 30 juin 2006, les CdG, en collaboration avec le Tribunal fédéral, ont décidé d'instituer un groupe de travail commun chargé d'élaborer les modalités de ce contrôle de gestion qui permettra au Parlement d'exercer la haute surveillance et de déterminer le nombre de juges. Ce groupe de travail est constitué de trois membres de la CdG-N et de deux membres de la CdG-E.

3.7.7 Règlement du Tribunal fédéral relatif à la surveillance des tribunaux de première instance

Avec l'entrée en vigueur de la LTF le 1er janvier 2007, le Tribunal fédéral se verra confier la surveillance administrative sur la gestion du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral (art. 3 LTPF[122] et art. 3 LTAF[123]). La haute surveillance continuera d'être assumée par les CdG. En raison des recoupements entre la surveillance et la haute surveillance, les CdG ont demandé au Tribunal fédéral à être consultées au sujet du règlement correspondant (art. 151 et art. 162, al. 1, let. c, LParl).

Dans leur avis du 29 mars 2006 concernant le projet de règlement du Tribunal fédéral relatif à la surveillance du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral, les sous-commissions Tribunaux des CdG des Chambres fédérales se sont félicitées des principes formulés par le Tribunal fédéral. En vertu de ces principes, la Cour suprême de la Confédération s'engage à respecter l'indépendance des tribunaux de première instance, à limiter la surveillance à la garantie du bon fonctionnement de ces tribunaux et à établir une délimitation claire entre la haute surveillance parlementaire et la surveillance interne des instances inférieures. Les sous-commissions ont encouragé le Tribunal fédéral à ne pas se contenter de simples entretiens au sens d'une haute surveillance, mais à procéder à des contrôles, par exemple sur la base de rapports réguliers, et à exercer une surveillance active. Elles ont précisé qu'elles estimaient également opportun que le Tribunal fédéral concrétise ses attentes en la matière au moyen d'instructions, à condition de préserver l'autonomie administrative (art. 13 LTPF et art. 14 LTAF) et l'indépendance de la jurisprudence (art. 2 LTPF et art. 2 LTAF) des tribunaux de première instance.

121 Iv.pa. Nombre de juges au Tribunal fédéral. Ordonnance de l'Assemblée fédérale. Prise de position du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances (Cour plénière à 41) du 9.3.2006 (FF **2006** 3385).
122 Loi fédérale du 4.10.2002 sur le Tribunal fédéral (LTPF; RS **173.71**).
123 Loi fédérale du 17.6.2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS **173.32**).

En ce qui concerne la délimitation de la haute surveillance exercée par la CdG et la surveillance administrative exercée par le Tribunal fédéral sur la gestion des tribunaux de première instance, les deux sous-commissions compétentes ont décidé de demander régulièrement au Tribunal fédéral des informations sur ses activités en matière de surveillance et se sont réservé le droit de consulter les rapports de surveillance du Tribunal fédéral. Elles ont en outre tenu à rappeler que la surveillance exercée par le Tribunal fédéral ne restreint en rien le droit à l'information des CdG qui, dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance, peuvent effectuer leurs propres investigations, procéder à des inspections, demander des informations ou la production de rapports (art. 153 et 162 al. 1, let. c, LParl).

Au sujet des rapports de gestion que les tribunaux de première instance sont tenus d'adresser annuellement à l'Assemblée fédérale (art. 3, al. 2, LTPF et art. 3, al. 2, LTAF), les sous-commissions ont pris acte du fait que le Tribunal fédéral a l'intention de définir chaque année des exigences relatives à leur contenu; elles se sont toutefois également réservé le droit de formuler leurs propres exigences. Elles souhaitent en outre que les modalités des procédures de rapport de tous les tribunaux soient harmonisées et que les rapports établis à l'attention de l'Assemblée fédérale lui soient présentés en un seul volume.

3.8 Sécurité

3.8.1 Rapport interne de l'inspectorat du DDPS

Au cours de l'année 2005, la CdG-E s'est intéressée aux conditions dans lesquelles un rapport interne de l'inspectorat du DDPS portant sur les prestations du département en matière de politique de sécurité avait été établi[124]. A l'issue de ses travaux, la commission a estimé que la mission de l'inspectorat et sa position au sein du secrétariat général du département méritaient d'être clarifiées. Elle a émis différentes recommandations dans ce sens. Elle a également demandé que les compétences et les processus en matière d'attribution et d'exécution des mandats soient améliorés. Enfin, la commission a suggéré d'inviter un organe de révision à se livrer à une analyse des méthodes de travail de l'inspectorat (*peer review*).

La CdG-E a fait part de ses conclusions au chef du DDPS en février 2005, qui a déclaré partager en tous points l'appréciation de la commission. En décembre 2005, le chef du DDPS a transmis à la commission un rapport intermédiaire sur les suites données à ses recommandations, ainsi que sur la mise en œuvre des recommandations de l'inspectorat du DDPS touchant à des mesures d'économie et d'optimisation en matière de politique de sécurité.

La CdG-E s'est déclarée très satisfaite des informations reçues. S'agissant de l'amélioration des prestations en matière de politique de sécurité, le DDPS a pris différentes décisions visant à tirer profit des synergies et éliminer les doublons. En particulier, le rôle de la DPS a été recentré sur le conseil au chef du DDPS dans sa conduite politique de la politique de sécurité. Cette focalisation des tâches de la DPS a conduit à une réduction du service de 40 à 27 postes (9,5 licenciements et 4,5

124 Voir le rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 20.1.2006 (FF **2006** 4153 s.)

transferts de postes). En outre, le chef du DDPS a renoncé au développement du domaine des relations internationales et de l'Etat-major de planification de l'armée.

S'agissant de la mission de l'inspectorat et de sa position au sein du secrétariat général du département, la CdG-E a pu constater que plusieurs mesures avaient été prises pour clarifier les tâches et la répartition des compétences dans la conduite de l'inspectorat. Un concept décrivant les responsabilités et les procédures pour la réalisation et l'approbation des rapports a été établi, et des mesures ont été prises pour améliorer le controlling de la mise en œuvre des recommandations de l'inspectorat. Enfin, un consultant d'entreprise externe a été mandaté pour analyser les méthodes de travail de l'inspectorat.

La CdG-E attend un rapport final du DDPS ainsi que le rapport du consultant externe précité avant de mettre un terme définitif à ses travaux.

3.8.2 Mise en œuvre d'Armée XXI dans le domaine de l'instruction

Près de trois ans après l'entrée en vigueur d'Armée XXI, la CdG-N s'est penchée sur la mise en œuvre de la réforme de l'armée dans le domaine de l'instruction. La CdG-N a visité deux écoles de recrues d'infanterie afin d'apprécier, sur le terrain, la mise en œuvre d'Armée XXI et de tirer un bilan général du nouveau système de recrutement, de formation et d'encadrement des recrues.

Dans un rapport adopté en octobre 2006[125], la CdG-N met en évidence de nombreux progrès qu'a apportés Armée XXI pour la formation des recrues. La qualité de l'instruction s'est largement améliorée, les candidats volontaires à des fonctions de cadre sont plus nombreux et le nouveau système de recrutement fonctionne, globalement, à la satisfaction de tous.

La CdG-N a toutefois relevé des problèmes importants liés à la situation des militaires de carrière et des militaires contractuels engagés dans l'instruction. La commission a constaté que les militaires de carrière sont astreints, de manière quasiment continue, à une très lourde charge de travail. Il est ainsi fréquent que la semaine de travail dépasse 70 heures. Cette charge de travail est aggravée par d'importants sous-effectifs et elle doit être mise en regard d'une diminution de certaines prestations salariales et sociales ainsi que d'un manque de perspectives professionnelles. La conjonction de ces différents éléments se reflète dans une forte démotivation des militaires de carrière et dans une augmentation du nombre de démissions. En amont, la relève des cadres de carrière ne permet pas une augmentation des effectifs, pourtant nécessaire.

Au cours de ses travaux, la commission a pu se convaincre que la situation, loin de s'améliorer, allait en se péjorant. De l'avis de la CdG-N, la situation actuelle prend les traits d'un cercle vicieux dont il est urgent de sortir. A défaut, cette évolution pose nécessairement la question de la viabilité, à terme, du système actuel. La commission a donc demandé au Conseil fédéral de prendre des mesures à même d'améliorer rapidement la situation des militaires de carrière. En outre, la CdG-N a estimé que tout développement futur de l'armée devait être soigneusement analysé à

125 Voir le rapport de la CdG-N sur la mise en œuvre d'Armée XXI dans le domaine de l'instruction, du 10.10.2006 (FF **2007** 2841).

l'aune de ses conséquences dans le domaine du personnel. La commission a ainsi invité la CPS-E à évaluer en détail les conséquences sur le personnel militaire de l'étape de développement 2008/11 de l'armée[126].

Enfin, la CdG-N a été frappée par la très grande insatisfaction d'une partie des militaires contractuels, dont l'effectif est aujourd'hui similaire à celui des militaires de carrière. Outre leurs conditions de travail difficiles, les militaires contractuels connaissent des problèmes lors de leur réinsertion dans la vie civile. La commission a estimé que ces difficultés sont révélatrices d'insuffisances générales dans la gestion du personnel contractuel. Selon la CdG-N, si l'armée entend continuer à faire appel à un nombre élevé de contractuels, le Conseil fédéral doit définir une stratégie et une politique du personnel cohérente à leur égard et réfléchir à des manières d'améliorer l'attractivité d'un engagement contractuel.

De manière générale, au vu des observations qu'elle a pu faire sur le terrain, la commission a considéré qu'il fallait sérieusement mettre en doute la capacité à durer du système actuel. Pour la CdG-N, le Conseil fédéral doit reconnaître l'existence d'un déséquilibre entre les tâches, la taille et les moyens à disposition de l'armée. La commission a donc demandé au Conseil fédéral de soumettre Armée XXI à un examen critique de fond et de consigner ses conclusions dans un rapport à l'attention du Parlement.

3.8.3 Attachés de défense

Comme elle l'annonçait déjà dans son rapport annuel 2005[127], la CdG-N a terminé en 2006 son rapport consacré aux attachés de défense.

Actuellement, la Confédération dispose de 17 postes d'attachés de défense à travers le monde. Ces derniers sont intégrés au sein des représentations diplomatiques suisses à Ankara, Belgrade, Berlin, Islamabad, Kiev, Le Caire, Londres, Madrid, Moscou, New Delhi, Paris, Pékin, Rome, Stockholm, Tokyo, Vienne et Washington. Le coût annuel du réseau atteint un montant de l'ordre de 10 millions de francs (2005). Les attachés de défense ont pour tâche de représenter les intérêts de notre pays dans les domaines de la politique de sécurité et des affaires militaires.

Dans son rapport publié en mai 2006[128], la commission a présenté les différentes fonctions des attachés de défense à l'étranger. Ces derniers ont pour missions principales de défendre les intérêts militaires et de politique de sécurité de la Suisse, de conseiller l'ambassadeur sur les questions politico-sécuritaires et militaires, d'acquérir des renseignements touchant à la conduite militaire et à la politique de sécurité et de coordonner les contacts bilatéraux entre ministères de la défense et forces armées. Si les tâches exercées par les attachés de défense sont relativement claires, la commission relève dans son rapport qu'elle a eu passablement de difficultés à apprécier ce que les attachés de défense apportaient de plus par rapport à

126 Voir le message du Conseil fédéral concernant les modifications de l'organisation de l'armée et de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (adaptions légales concernant la réalisation de l'étape de développement 2008/11 de l'armée) (FF **2006** 5899).

127 Voir le rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 20.1.2006 (FF **2006** 4153 s.).

128 Voir le rapport de la CdG-N sur les attachés de défense, du 23.5.2006 (FF **2006** 8251).

d'autres sources d'information. Pour la commission, la nécessité du système des attachés de défense n'a pas été démontrée de manière convaincante lors des auditions; quant aux services du DDPS, ils n'ont pas su prouver non plus en quoi les attachés de défense représentaient un besoin pour la conduite de l'armée ou du pays.

La commission a également relevé des dysfonctionnements dans l'organisation et la conduite. Actuellement, les compétences apparaissent extrêmement diluées. Elles sont partagées entre plusieurs services, dont celui des relations internationales de l'armée, des missions diplomatiques et du renseignement stratégique (SRS). Le système est lourd et confus; cela a pour effet que les attachés de défense sont peu intégrés dans les processus de décision et que des informations importantes ne parviennent pas toujours aux bons destinataires. Dans la majeure partie des cas, la commission a pu constater que les attachés se trouvent souvent en situation d'autogestion, surtout dans les capitales éloignées. Faute d'interlocuteurs valables à la centrale qui se portent garants de l'entier du système, les attachés de défense se sentent parfois livrés à eux-mêmes, ce qui peut également créer des difficultés.

Avec un total de 17 postes dans le monde, le réseau suisse est comparable à celui de pays de taille identique à la Suisse. Il se situe devant celui de la Finlande et de la Norvège, mais derrière la Belgique, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal, la Suède et l'Espagne. Si l'on prend en considération le nombre de pays auprès desquels la Suisse a accrédité un attaché de défense, en résidence ou non, la Suisse devance largement les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal, la Norvège, la Suède et la Finlande. On notera qu'un pays comme l'Irlande ne possède pas d'attachés de défense.

Pour la commission, le réseau actuel avec ses accréditations multiples ne correspond pas au poids que représente notre pays dans le domaine de la politique de sécurité. En outre, les moyens font largement défaut pour permettre une présence efficace et durable. Selon la commission, il faudrait recentrer le réseau sur l'essentiel, quitte à couvrir certains pays directement depuis la Suisse au moyen d'attachés de défense itinérants. Il conviendrait également d'améliorer les synergies entre les fonctions d'attachés de défense et les autres agents de la Confédération actifs à l'étranger dans les domaines liés à la sécurité (attachés de police, attachés pour les questions de migration, etc.).

En conclusion, la commission a jugé absolument nécessaire de réformer le système des attachés de défense, au motif que le dispositif actuel ne répond pas aux enjeux que la Suisse doit maîtriser en matière de politique de sécurité. C'est pourquoi la commission a demandé au Conseil fédéral de réexaminer le système actuel des attachés militaires sous l'angle de leurs missions, de leur organisation, de leur efficacité, de leur opportunité et de leur utilité pour la Suisse en termes de sécurité au niveau international, et de faire rapport sur la question.

Dans son avis du 25 septembre 2006[129], le Conseil fédéral a défendu le maintien des attachés de défense et a estimé que le réseau actuel permettait de sauvegarder les intérêts de la Suisse dans les domaines de la politique de sécurité et militaire. Il a argué notamment que la Suisse, parce qu'elle ne faisait pas partie de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de l'Union européenne (UE), était plus tributaire que d'autres Etats d'un réseau de relations bilatérales pour faire face aux crises et que par conséquent, elle devait pouvoir se fonder sur un service d'attachés de défense professionnel et efficace. Le Conseil fédéral a reconnu toutefois la néces-

129 Voir l'avis du Conseil fédéral, du 29.9.2006 (FF **2006** 8275).

sité d'améliorations dans le domaine de l'organisation et de la conduite du personnel.

Le 10 octobre 2006, la CdG-N a pris connaissance de la prise de position du Conseil fédéral. Après examen attentif, la commission a constaté un décalage entre l'avis du Conseil fédéral et ses propres constatations. Sur le fond, le Conseil fédéral n'a pas examiné les arguments de la commission et n'a pas répondu aux attentes de cette dernière. Le Conseil fédéral ayant néanmoins annoncé un certain nombre de mesures visant à améliorer le système, la CdG-N a décidé de mener, durant le premier trimestre 2007, un contrôle des progrès effectués. Suivant les résultats, la CdG-N n'exclut pas de demander la suppression des attachés de défense.

3.8.4 Acquisition de l'armement au sein du DDPS

Constatant que les programmes d'armement du DDPS prêtent de plus en plus souvent à la controverse, la CdG-N a décidé, à la fin mai 2006, de confier au CPA l'examen du processus de planification et d'acquisition du matériel d'armement[130].

La planification et l'acquisition de l'armement s'articulent en deux phases principales:

- la planification de l'armement, qui sert à identifier le besoin en la matière;
- l'acquisition de l'armement, qui consiste à choisir le matériel d'armement le plus à même de répondre au besoin en question.

Rattaché au secteur de la défense comme organe d'état-major du chef de l'Armée, l'Etat-major de planification de l'armée est l'acteur principal du processus de planification du besoin en matière d'armement. Une fois établie, la planification donne lieu à un ordre d'acquisition délivré à armasuisse (autrefois: Groupement de l'armement).

Parmi plusieurs variantes d'enquête, la CdG-N a choisi de s'intéresser à la phase d'acquisition de l'armement, c'est-à-dire la phase allant du projet initié par l'Etat-major de planification de l'armée à l'attribution du mandat aux fournisseurs d'armement. L'évaluation du CPA se penchera en particulier sur *les normes présidant à l'acquisition de l'armement* (clarté, cohérence, densité et niveau normatif), sur *les structures et les procédures inhérentes au processus d'acquisition* (pertinence des directives, collaboration entre les acteurs, critères d'évaluation des projets d'acquisition, respect du droit des acquisitions, résolution des conflits d'objectifs, etc.), ainsi que sur *les résultats intermédiaires du procesus d'acquisition*.

Le CPA procédera à la reconstitution détaillée de la mise en œuvre de certains ordres d'acquisition. L'enquête portera non seulement sur des projets d'importance, mais également sur des acquisitions prêtant moins le flanc à la controverse (p. ex. paquetage, munitions).

La sous-commission compétente de la CdG-N est informée régulièrement de l'avancement des travaux. Il est prévu que le CPA rende son rapport à la CdG-N après la pause estivale de 2007.

130 Voir le rapport annuel 2006 du CPA, ch. 2.2.3, publié à l'annexe 1 du présent rapport.

3.9 Protection de l'Etat et services de renseignement

3.9.1 Mission et organisation de la DélCdG

La DélCdG a pour mission de contrôler en détail, sur mandat du Parlement, les activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement (art. 53, al. 2, LParl). Ces activités sont concentrées dans différents services du DDPS et du DFJP ainsi que, partiellement, au sein du DFAE, du DFE et des cantons.

La DélCdG remplit ses tâches de contrôle:

- en procédant à des inspections, qui sont des examens approfondis qu'elle effectue elle-même avec l'aide de son secrétariat ou d'experts;
- en demandant aux services de la Confédération de lui remettre des rapports et des documents;
- en procédant à l'audition d'agents de la Confédération ou de personnes en qualité de tiers appelés à fournir des renseignements ou en tant que témoins;
- en effectuant des visites, annoncées ou non, dans les services concernés de la Confédération;
- en traitant les requêtes que leur adressent des tiers;
- en assurant le suivi des recommandations qu'elles adressent au Conseil fédéral.

La DélCdG examine les activités secrètes de la Confédération de manière continue et approfondie afin de repérer à temps les points justifiant une intervention politique. Ce faisant, elle accorde une grande importance à la détection précoce des problèmes. En pratique, la DélCdG examine aussi bien la politique et la gestion des services que les questions opérationnelles, étant entendu que la conduite des services relève de l'entière responsabilité du Conseil fédéral.

Le travail de la DélCdG est délicat. Il a pour objectif de fournir au Parlement et au public l'assurance que les services qui opèrent dans les domaines secrets respectent la loi. Il s'agit également de vérifier que les activités de ces services respectent les principes d'opportunité et d'efficacité (art. 52, al. 2, LParl).

Pour exercer ses attributions, la DélCdG dispose de droits d'information très étendus (art. 169, al. 2, Cst.; art. 154 LParl). La délégation a le droit absolu d'exiger toutes les informations dont elle a besoin, y compris les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre une décision, ainsi que les documents qui doivent rester secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement (art. 154, al. 2, let. a, LParl). La DélCdG peut également interroger tous services, autorités ou personnes assumant des tâches pour le compte de la Confédération. Elle peut également entendre des personnes en qualité de témoins (art. 154, al. 2, let. b, LParl). Ni le secret de fonction, ni le secret militaire ne peuvent lui être opposés.

Les CdG peuvent également confier des mandats spécifiques à la DélCdG, en dehors des domaines qui relèvent de l'art. 53, al. 2, LParl. Les CdG n'ont pas fait usage de cette possibilité en 2006.

La DélCdG est nommée par les CdG. Elle est composée de trois membres de chaque commission. La DélCdG se constitue elle-même (art. 53, al. 1, LParl) et choisit son président pour deux ans.

Pendant l'année sous revue, la DélCdG était composée comme suit:

- Hans Hofmann, député au Conseil des Etats, président
- Hugo Fasel, conseiller national, vice-président
- Jean-Paul Glasson, conseiller national
- Claude Janiak, conseiller national
- Helen Leumann-Würsch, députée au Conseil des Etats
- Franz Wicki, député au Conseil des Etats.

3.9.2 Programmation des contrôles

Le vaste champ de compétences de la DélCdG et son caractère de milice ne permettent pas à la délégation de procéder à un contrôle systématique de tous les domaines soumis à sa surveillance. Cela oblige donc la délégation à faire des choix. Indépendamment des objets qu'elle doit obligatoirement examiner en vertu de la loi[131], la DélCdG établit chaque année un programme de travail qui définit les priorités de contrôle dans chacun des services.

Durant l'année 2006, la DélCdG a consacré une grande part de son travail à examiner le fonctionnement de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral ainsi que la collaboration entre les services de renseignement de la Confédération (voir ch. 3.9.4).

En dépit de ses faibles moyens, la DélCdG s'efforce d'examiner le plus grand nombre de questions possibles tout en veillant, sur le moyen terme, à une répartition équilibrée de ses activités de contrôle entre tous les domaines relevant de sa surveillance. La DélCdG effectue régulièrement aussi des visites inopinées, notamment pour marquer la présence du contrôle parlementaire dans les services. Enfin, la délégation consacre une part non négligeable de son travail aux enquêtes de suivi sur les services ou les interventions qu'elle a contrôlés antérieurement.

Sur le plan interne, la délégation a modifié son organisation en créant un système de rapporteurs permanents chargés de la préparation de certains dossiers. Le secrétariat a également été renforcé, depuis juillet 2006, par un collaborateur supplémentaire.

Durant la période sous revue, la DélCdG a traité un nombre considérable de dossiers au cours de 19 séances, chaque séance durant en moyenne entre un et deux jours.

Les cas décrits dans le présent rapport constituent un aperçu des affaires traitées par la délégation en 2006, étant précisé que, dans certains cas, il n'est pas possible de donner des indications détaillées sur certaines questions qui sont couvertes par le secret.

Dans le cadre de ses contrôles et de sa mission, la DélCdG a le devoir d'être critique. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle remette en question le travail des services et de leurs agents. Ce travail, exercé dans des conditions difficiles et souvent risquées, mérite au contraire d'être salué. La délégation tient ici à relever qu'elle a

131 Voir, p. ex., l'art. 11, al. 3, LMSI et l'art. 8 de l'ordonnance du 17.11.2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Ordonnance sur les publications officielles, OPubl; RS **170.512.1**).

pu compter durant l'année sur une collaboration exemplaire des services de l'administration qui ont répondu, souvent dans l'urgence, à toutes ses questions et exigences.

3.9.3 Collaboration entre la DélCdG et la Délégation des finances dans l'examen des projets secrets

La DélFin et la DélCdG exercent ensemble la haute surveillance sur les projets secrets. En vertu de l'art. 169, al. 2, Cst., le secret de fonction ne constitue pas un motif pouvant leur être opposé. La surveillance de l'ensemble des finances de la Confédération est dévolue à la DélFin. Les finances de la protection de l'Etat et des services de renseignement en font aussi partie. Quant à la DélCdG, elle est responsable de la surveillance de tous les domaines, donc également des aspects financiers, ayant trait à la protection de l'Etat et aux services de renseignement. Par conséquent, la DélFin et la DélCdG ont un accès intégral à tous les éléments du financement des projets secrets. Cela étant, seule la DélCdG est en mesure de vérifier de manière approfondie si les moyens financiers consacrés à l'exécution des tâches relevant du renseignement l'ont été en respect des principes de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité. Il en va de même lorsqu'il s'agit de contrôler si les conditions sont réunies pour que ces critères soient remplis dans le cadre de nouveaux projets secrets. C'est pour cette raison que la DélCdG assiste la DélFin lors de l'examen du financement des projets secrets.

La nécessité d'une collaboration systématique s'est tout particulièrement fait sentir lors de la mise en œuvre du projet «Onyx». Il est indéniable qu'une telle collaboration s'avèrera également judicieuse lors de nouveaux projets en matière de guerre électronique et de renseignement. La DélCdG et la DélFin ont donc convenu, lors d'une séance commune qu'elles ont tenue en 2006, d'adapter l'accord qu'elles avaient conclu en 1993 afin de pouvoir coopérer efficacement dans le domaine dans lequel leurs compétences se chevauchent, particulièrement dans le cadre de projets secrets qui présentent un risque politique important pour la Confédération, entraînent des investissements considérables ou dont la gestion financière est problématique. Il y a risque politique dès lors qu'il en va de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité, mais aussi du rendement et de la pertinence des activités du gouvernement et de l'administration.

Dorénavant, la DélCdG et la DélFin coordonneront leurs activités en matière de contrôle des finances des projets secrets sur la base de l'accord signé en décembre 2006. Pour éviter de devoir faire le travail à double et de charger inutilement le Conseil fédéral et l'administration, les délégations s'entendront lorsqu'il s'agira de se procurer des informations supplémentaires. Lorsque la DélFin aura besoin d'éléments complémentaires sur l'opportunité et l'efficacité d'un projet, elle pourra demander à la DélCdG de procéder à une évaluation. La DélFin tiendra compte de ses conclusions. Elle décidera toutefois selon les éléments en sa possession et en fonction de ses propres critères s'il y a lieu de transmettre des informations ou des propositions aux CdF ou à leurs sous-commissions.

Ce renforcement de la coopération permettra d'exercer une haute surveillance plus ciblée et plus efficace sur les projets secrets. Elle ne décharge toutefois pas le Conseil fédéral de son devoir de surveillance qui doit être général, absolu et exhaustif.

3.9.4 Conduite de la politique de sécurité par le Conseil fédéral et mise en place des plates-formes de collaboration entre services de renseignements

Au cours de ces dernières années, la DélCdG a suivi de près la conduite par le Conseil fédéral des activités de renseignement et le rôle de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité (Délséc) et des départements concernés. Outre la question des compétences, elle accorde une grande importance aux instruments qui permettent au Conseil fédéral d'assurer une conduite politique des services de renseignement qui soit constante et claire (autorisations relatives à la liste d'observation et aux contacts avec des services partenaires, stratégie sur cinq ans en matière de collecte et d'exploitation des informations). La collaboration entre les divers services de renseignement ainsi que les mesures organisationnelles (plates-formes) décidées à cet égard par le Conseil fédéral font également partie des points forts de ses investigations.

Cela fait un certain temps déjà que la DélCdG attend du Conseil fédéral qu'il fasse preuve de plus de rigueur dans la conduite du renseignement. A cet égard, la question du rôle de la Délséc a été régulièrement remise sur le tapis au cours de ces dernières années. En rapport avec l'enquête de la DélCdG dans l'affaire Achraf, le Conseil fédéral avait indiqué que sa Délséc ne disposait d'aucune compétence décisionnelle et qu'elle n'était qu'un organe chargé de l'examen préalable de certains dossiers spécifiques pour le Conseil fédéral. En décembre 2005, la DélCdG a invité le Conseil fédéral à lui présenter la répartition des tâches et des responsabilités entre le gouvernement, la Délséc et les départements concernés et à préciser, de son point de vue, le rôle de la Délséc en ce qui concerne l'échange avec la DélCdG d'informations concernant des dossiers particulièrement sensibles.

Le Conseil fédéral n'a pas entièrement satisfait les attentes de la DélCdG alors même qu'elle lui avait accordé jusqu'à l'été 2006 pour s'exécuter. Le 5 juillet 2006, le Conseil fédéral a décidé qu'il ne pouvait pas préciser le futur rôle de la Délséc tant que l'efficacité des décisions de l'année passée en matière de collaboration entre les services de renseignement n'avait pas été examinée. Il a également indiqué qu'il allait étudier la question du transfert à la Délséc de certaines compétences en matière de conduite avant la fin du printemps 2007. La DélCdG a été informée de ces décisions du Conseil fédéral par le président de la Délséc, en août 2006. Parallèlement, la DélCdG s'est fait sa propre idée sur l'évolution des réformes entreprises jusque-là par le Conseil fédéral dans le but de renforcer la conduite dans le domaine du renseignement. En novembre 2006, elle a également entendu les chefs du DDPS et du DFJP à ce sujet.

La DélCdG a de plus en plus de peine à imaginer comment, dans sa forme actuelle, la Délséc peut assister le Conseil fédéral dans le domaine de la conduite des services de renseignement. Les départements représentés au sein de cette délégation préfèrent préparer les réformes eux-mêmes et le Conseil fédéral n'a pas chargé la Délséc de préparer le dossier relatif à ses compétences futures envers les services de renseignement, préférant confier l'objet au DFJP et au DDPS. La DélCdG a d'ailleurs relevé que, dans une perspective constitutionnelle, l'OFJ émettait, dans un avis de droit, de sérieuses réserves à l'endroit de ce transfert. L'OFJ estime qu'il remettrait en question la distinction claire que fait la Constitution entre le Conseil fédéral agissant en tant qu'autorité collégiale et les départements qui sont hiérarchiquement

subordonnés au Conseil fédéral en leur qualité d'unités administratives suprêmes de l'Etat.

La DélCdG ne s'intéresse pas uniquement à la question des compétences en matière de conduite des services de renseignement. A ses yeux, les instruments dont le Conseil fédéral se sert pour conduire et contrôler les activités du renseignement jouent également un rôle important. En approuvant la liste d'observation confidentielle, le Conseil fédéral assume un rôle de conduite, toutefois uniquement à l'égard du SAP (art. 11, al. 2, LMSI). En outre, aux termes de l'art. 26, al. 2, LMSI, les accords administratifs internationaux conclus par les services de sûreté, et donc l'établissement par le SAP de nouvelles relations avec des services étrangers, sont soumis également à l'approbation du Conseil fédéral. Par ailleurs, aux termes de l'art. 7 Orens[132], l'établissement par le SRS de contacts réguliers avec des services de renseignements étrangers est lui aussi soumis à l'approbation du Conseil fédéral. Ce dernier donne son approbation cas par cas et prend chaque année connaissance d'une liste de tous les contacts entretenus par le SRS ou le SAP. Il procède une fois par législature à une appréciation politique des contacts des services de renseignements avec l'étranger (dernière appréciation en date: été 2005).

Au cours de ces dernières années, la responsabilité de divers instruments de conduite et de contrôle a été dévolue à la Délséc par voie d'ordonnance. Ainsi, la Délséc définit la mission de base du SRS (art. 2, al. 3, Orens) et, en tant qu'organe de nomination de l'autorité de contrôle indépendante (ACI), examine les rapports annuels de cette dernière (art. 18, al. 3, et art. 15, al. 4, de l'OCGE[133]). En 2004, la Délséc a, pour la première fois, établi une liste commune répertoriant les informations que le SAP et le SRS doivent se procurer exclusivement par le truchement du renseignement (Swisslist). Si le Conseil fédéral demeure de l'avis que la Délséc ne dispose d'aucune compétence décisionnelle, il faut alors se demander si les compétences que les deux ordonnances susmentionnées attribuent à cette délégation ne doivent pas être transférées au Conseil fédéral.

Dans son rapport sur le système d'interception des communications par satellite (projet «Onyx»), la DélCdG avait invité le Conseil fédéral à présenter une stratégie commune sur cinq ans exposant les investissements du SAP et du SRS dans le domaine des sources d'information ainsi que leur exploitation. Pour la DélCdG, il s'agissait alors, à moyen terme, d'équilibrer les capacités en matière d'acquisition et d'exploitation des informations, non seulement au sein de chaque service, mais encore entre les services afin d'optimiser leur efficacité, notamment dans les domaines transversaux des menaces telles que le terrorisme ou la prolifération des armes de destruction massive. Au lieu de cela, le Conseil fédéral a approuvé deux stratégies distinctes, l'une du DDPS et l'autre du DFJP. Ces deux stratégies indépendantes, qui ont été présentées à la DélCdG en décembre 2006, ne remplissent donc pas l'exigence initiale d'une stratégie commune axée sur l'acquisition et l'exploitation des informations, même si celle du DFJP intégrait l'une et l'autre composantes. La délégation a l'impression que les deux services de renseignement ne disposent pas des instruments de coordination nécessaires qui leur permettraient de fondre leurs stratégies dans une stratégie commune.

132 Ordonnance du 26.9.2003 sur l'organisation des services de renseignements au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (ordonnance sur les services de renseignements au DDPS, Orens; RS **510.291**).

133 Ordonnance du 15.10.2003 sur la guerre électronique (OCGE; RS **510.292**).

Dans la série de décisions prises le 22 juin 2005, le Conseil fédéral a renoncé à la fonction de coordinateur des services de renseignement. En contrepartie, le SAP et le SRS ont été invités a améliorer leur collaboration.

Depuis lors, SAP et SRS doivent donc se mettre d'accord eux-mêmes sur les contacts qu'ils entretiennent avec des services étrangers et sur le recrutement de sources d'information sur le territoire suisse. Les services concernés avaient jusqu'au début de 2006 pour créer trois plates-formes communes dans les domaines du terrorisme, de la prolifération et de la criminalité organisée. Selon le projet du Conseil fédéral, la création d'une base d'informations et d'analyse commune pour toutes les informations relevant du renseignement constitue un préalable au bon fonctionnement de ces plates-formes.

Le Conseil fédéral a chargé la Délséc de lui présenter, avant fin 2006, un rapport évaluant l'efficacité de ces mesures sur le rendement global des services de renseignement. Eu égard à l'importance du dossier, la DélCdG a décidé de ne pas attendre les conclusions du Conseil fédéral et de chercher elle-même les informations et les documents correspondants, exerçant ainsi ses prérogatives en matière de haute surveillance concomitante. En complément au rapport de situation que la Délséc lui a remis au milieu de l'année, la DélCdG s'est forgé sa propre opinion en visitant les trois plates-formes rattachées au SAP et au SRS. Effectuées sans préavis, ces trois visites ont également permis de procéder à un échange de vues avec les collaborateurs directement concernés.

La DélCdG a pu constater que les trois plates-formes ont été mises en service selon l'horaire prévu. Leur conception a nécessité des efforts qui sont loin d'être négligeables (réglementation des compétences et recoupements). Les locaux permanents ont été entièrement équipés et des liaisons informatiques ont été mises en place pour relier les services. Les membres de ces plates-formes ne se rencontrent toutefois que périodiquement, en règle générale une fois par semaine.

Les collaborateurs de chaque plate-forme n'ont accès qu'aux bases de données de leur propre service et ne peuvent en règle générale pas prendre connaissance des rapports relatifs aux activités de renseignement de l'autre service. Les membres de la plate-forme peuvent néanmoins échanger des informations dans le cadre d'entretiens personnels.

La plus grande partie des analyses effectuées dans le cadre des plates-formes concernent des évaluations conjointes commandées par autres services de la Confédération tels que la Délséc ou les autorités chargées du contrôle des exportations. Les réponses communes aux demandes que les services partenaires ont adressées au SAP ou au SRS passent également par les plates-formes, ce qui permet de s'assurer que les services partenaires ne reçoivent pas uniquement les informations détenues par le service suisse auquel ils se sont adressés.

A l'initiative des deux services de renseignement, les plates-formes ont permis de rédiger deux rapports d'analyse à l'attention d'un cercle plus vaste de clients faisant partie de l'administration fédérale. En l'occurrence, les représentants de l'un des services ont corrigé et complété le projet de rapport de l'autre service. L'adoption du produit d'une plate-forme est subordonnée à l'accord de la hiérarchie des deux services.

En ce qui concerne les contacts que le SRS et le SAP entretiennent avec l'étranger, la DélCdG s'intéresse aux restrictions légales auxquelles les échanges d'informations entre les services sont soumis. Concrètement, il s'agit de savoir si les informations d'un service de renseignement étranger sont destinées à l'usage exclusif du service suisse qui les reçoit ou si, dans l'intérêt de la sécurité de la Suisse, celui-ci peut les transmettre à un autre service suisse soumis aux mêmes obligations en matière de protection de l'information. Les investigations en cours pour le compte de la DélCdG pourraient également fournir des indications intéressantes du point de vue des améliorations potentielles de la coopération au sein des plates-formes.

Les concertations entre SAP et SRS et le renforcement de la collaboration entre ces deux services ont, certes, donné des résultats ponctuels. Cela étant, la DélCdG a eu l'impression que la volonté de coopérer n'était pas spontanée et que les services ne plaçaient pas l'intérêt général au-dessus de leurs intérêts particuliers. Elle a aussi remarqué que cette volonté de coopérer était moins marquée chez certains membres de la direction des services concernés que chez les collaborateurs concrètement chargés de collaborer.

En 2006 également, la DélCdG n'a guère constaté d'améliorations dans le domaine de la conduite des activités de renseignement. Le statut de la Délséc demeure nébuleux dans la perspective de son renforcement à venir, ce qui, en termes de politique de la sécurité, gêne la coordination entre les départements représentés au sein de la Délséc. En outre, la collaboration entre les services de renseignement a été décidée sans donner au Conseil fédéral les moyens d'assurer une conduite constante et supradépartementale du renseignement. Au lieu d'une stratégie globale, les départements ont développé deux stratégies indépendantes et le Conseil fédéral abandonne au SAP et au SRS la responsabilité d'exploiter le potentiel de la coopération à l'échelon du renseignement.

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

La légalité de l'utilisation d'«Onyx» est une préoccupation de la DélCdG. La création de bases légales régissant l'utilisation d'«Onyx» dans la loi militaire constitue l'un des volets de la deuxième révision de la LMSI qui a été mise en consultation en été 2006. L'OCGE demeure donc la base légale déterminante en la matière. L'OCGE a été soumise à une première révision au cours de l'été afin de préciser les objectifs en matière d'exploration légalement assignés à «Onyx». Tous les usagers des systèmes de télécommunication se trouvant à l'étranger – même ceux de nationalité suisse – peuvent faire l'objet d'écoutes. Cette mesure est destinée à acquérir des informations pertinentes pour la politique de la sécurité. L'écoute ciblée d'usagers en Suisse est interdite. En vertu de l'art. 5, al. 2, de l'ordonnance révisée, les informations recueillies non intentionnellement peuvent toutefois être traitées et utilisées dans certains cas. Il faut qu'elles répondent à un besoin en matière de sécurité régi par une base légale et que, dans la mesure du possible, elles assurent l'anonymat des usagers concernés. Dorénavant, la surveillance exercée sur «Onyx» devra donc aussi tenir compte des conditions auxquelles des usagers suisses peuvent faire l'objet d'écoutes et des pratiques permettant d'assurer l'anonymat des informations ainsi obtenues.

La révision de l'ordonnance s'est avérée nécessaire lorsque l'ACI nouvellement introduite par l'OCGE a rencontré des difficultés d'interprétation pour les mandats d'exploration du SRS. La question de savoir si l'OCGE limitait uniquement les écoutes à des usagers se trouvant à l'étranger ou si les réserves s'étendaient également à la nationalité des usagers était controversée. Le rapport sur le projet «Onyx» publié en 2003 par la DélCdG partait du principe d'une interprétation exclusivement territoriale, ce qui ressort dorénavant sans équivoque de la version révisée de l'ordonnance.

Pour la DélCdG, cette révision montre que le travail accompli par l'ACI au cours de ses trois premières années d'existence a permis d'accorder une attention suffisante à la question de la légalité de l'utilisation d'«Onyx». Cette année également, la DélCdG a pris connaissance du rapport annuel de l'ACI et a entendu son président. Elle a l'impression que les tâches accomplies par l'ACI atteignent la limite permise par son effectif. La disponibilité de ses membres, qui exercent leur charge à titre accessoire, est limitée et leur mise au courant a exigé beaucoup de travail. Il est donc important de veiller au maintien de l'excellent niveau de compétences et de prévoir des capacités de travail suffisantes lors du renouvellement de l'ACI en 2007.

Le 8 janvier 2006, le SonntagsBlick a publié la traduction d'un fax émanant du Ministère égyptien des affaires étrangères intercepté au moyen d'«Onyx». La DélCdG s'est renseignée sur le contenu de ce fax, sur son analyse et la transmission des informations obtenues à des services de l'administration fédérale. Elle a notamment entendu une délégation du Conseil fédéral, constituée des chefs du DFAE, du DDPS et du DFJP. La DélCdG est d'avis que le fax en question ne contenait aucune information qui aurait justifié une modification de la politique du Conseil fédéral ou un changement d'attitude du DFAE à l'égard des Etats-Unis. L'interception du fax était tout à fait légale, son analyse était correcte et les informations qu'il contenait ont été transmises de façon appropriée aux différents services concernés de l'administration fédérale. Fin janvier, la DélCdG a rendu public le résultat de ses investigations dans un communiqué de presse sur l'utilisation de la Suisse et de son espace aérien pour le transfert extrajudiciaire de prisonniers.

Au cours de l'année sous revue, la DélCdG s'est entretenue à deux reprises avec des représentants du DDPS sur les capacités d'«Onyx» et elle a entendu le chef du département au sujet de leur exploitation. Elle a pu constater que l'exploitation des capacités d'interception d'«Onyx» qui est maintenant en phase opérationnelle a atteint un niveau constant au cours de ces deux dernières années. Comme la DélCdG l'avait déjà constaté l'année passée, l'effectif limité affecté par le DDPS à l'exploitation des données fournies par «Onyx» empêche d'améliorer son utilisation. Il devient en outre de plus en plus urgent de prévoir l'adaptation d'«Onyx» à l'évolution technologique très rapide dans le domaine des télécommunications. A moyen terme, il a été prévu de transférer au service d'Onyx du personnel actuellement affecté à d'autres systèmes d'exploration. En revanche, une adaptation des ressources personnelles des mandants d'Onyx au sein du DDPS, c'est-à-dire les services responsables de définir les missions et d'exploiter les résultats d'Onyx, n'est pas en vue. La DélCdG a en effet constaté que la stratégie sur cinq ans du DDPS ne mentionnait aucun objectif concret à cet égard.

3.9.6 Utilisation de la Suisse et de son espace aérien pour des transferts extrajudiciaires de prisonniers

Au cours de l'année 2005, des médias suisses et internationaux ainsi que des organisations de défense des droits de l'homme ont fait état de différentes allégations concernant des activités que les services de renseignement américains auraient déployées en Europe dans le cadre de leur lutte contre le terrorisme international. Selon ces informations, plusieurs avions de la CIA auraient utilisé le territoire européen et/ou son espace aérien pour transporter des prisonniers de manière illégale. Ces informations indiquaient également que certains pays d'Europe de l'Est hébergeraient ou auraient hébergé des centres de détention secrets de la CIA.

En outre, le 8 janvier 2006, un journal suisse a publié un document secret du DDPS reproduisant un fax des autorités égyptiennes faisant référence à l'existence probable de centres de détention secrets dans certains pays européens.

Ces conjectures ont suscité de nombreuses interrogations en Europe et en Suisse. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, puis le Parlement européen ont diligenté des enquêtes dans les pays membres.

Lors de sa séance du 13 décembre 2005, la DélCdG a décidé de procéder à une enquête dans le cadre de son mandat de haute surveillance[134]. Le but de l'enquête était de déterminer si la Suisse avait été touchée par de telles activités de la CIA et, le cas échéant, si des autorités fédérales y avaient collaboré.

Outre les informations librement accessibles – notamment les numéros d'immatriculation des avions suspects publiés dans la presse ou par des organisations non-gouvernementales (ONG) –, la délégation a demandé un rapport détaillé au Conseil fédéral sur les informations à sa disposition. La délégation a également entendu les chefs du DFAE, du DFJP et du DDPS et s'est entretenue avec le rapporteur compétent de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le député au Conseil des Etats Dick Marty. Elle a également adressé plusieurs courriers au DETEC pour demander des précisions sur les mouvements de différents aéronefs dont on pouvait soupçonner qu'ils avaient été affrétés par la CIA.

Les premières investigations de l'OFAC ont révélé que, entre décembre 2001 et janvier 2006, quatre des avions mentionnés dans les médias avaient atterri à Genève-Cointrin et que plusieurs autres avions suspects avaient survolé la Suisse (au total, 74 survols). Parmi les avions suspects, tous les aéronefs officiels disposaient d'autorisations officielles en règle. Quant aux avions privés, ils n'étaient pas soumis à autorisation conformément à l'art. 5 de la convention de Chicago[135]. La délégation a pu établir qu'aucun des avions suspects qui avaient survolé la Suisse ou qui s'y étaient posés n'avait décollé ou atterri directement à Guantánamo-Bay. En revanche, elle n'a pas pu déterminer s'il s'agissait de vols de correspondance en provenance ou à destination de Guantánamo-Bay. Les chiffres de l'OFAC ont été corrigés à la hausse au printemps 2006, portant à six le nombre des atterrissages en Suisse.

En juin 2006, l'OFAC a publié de nouveaux chiffres concernant treize avions, dont douze étaient immatriculés aux Etats-Unis et un en Suède. Ces chiffres, basés sur les données d'Eurocontrol, faisaient état de 58 atterrissages en Suisse – vols intérieurs

134 Pour de plus amples précisions, il convient se référer à la déclaration de la DélCdG du 31.1.2006.

135 Convention du 7.12.1944 relative à l'aviation civile internationale (RS **0.748.0**).

inclus, dont 34 atterrissages à Genève-Cointrin, 19 à Zurich-Kloten, deux à Sion et trois à Bâle-Mulhouse.

A l'heure actuelle, la délégation ne dispose d'aucune preuve que les avions suspects qui ont survolé la Suisse ou qui y ont fait escale aient été utilisés par la CIA pour transférer des prisonniers. De tels transferts violeraient la souveraineté de la Suisse et seraient contraires au droit suisse (art. 183 et 271 CP) ainsi qu'au droit international public. Le Conseil fédéral et son administration disposent toutefois d'indices tendant à montrer qu'un avion américain – qui a survolé la Suisse le 17 février 2003 – aurait pu servir au transfert extrajudiciaire, depuis l'Italie vers l'Egypte (via la base américaine de Ramstein en Allemagne), de l'imam Abou Omar. Ce citoyen égyptien, de son vrai nom Hassan Mustafa Osama Nasr, aurait été enlevé par la CIA à Milan. Les indices d'une violation du droit suisse étant suffisants, une enquête de police judiciaire a été ouverte le 15 décembre 2005 par le MPC au motif d'actes exécutés sans droit pour un Etat étranger (art. 271 CP).

La délégation constate également que les services de renseignement suisses n'ont pas eu connaissance que la CIA avait procédé à des transferts illégaux de détenus à travers la Suisse ou son espace aérien. Les services suisses n'ont pas davantage coopéré, ni été impliqués – que ce soit de manière active ou passive – dans ces transferts.

En ce qui concerne l'évolution des mouvements d'avions suspects en Suisse ou au-dessus de la Suisse, la délégation a relevé que les écarts entre les premiers chiffres et ceux publiés en juin s'expliquaient par le fait que le nombre d'avions considérés était différent. Les premiers chiffres de l'OFAC concernaient quatre avions immatriculés aux Etats-Unis (immatriculations N313P, N8068V, N85VM, SPAR 92), alors que ceux d'Eurocontrol se reportaient à treize avions (N313P, N8068V, N85VM, N850FB, N88ZL, SEDVK, N168BF, N1HC, N226AL, N247CJ, N500GV, N800BQ, N8068V). En outre, les données d'Eurocontrol et de l'OFAC ne prenaient pas en considération la même période: les données de l'OFAC portaient sur les mouvements connus entre le 18 décembre 2001 et le 4 janvier 2006 alors que les données d'Eurocontrol correspondaient à la période comprise entre le 1er janvier 2001 et le 14 avril 2006.

Concernant le fax qui a été publié dans un journal suisse le 8 janvier 2006, la délégation a pu établir qu'il s'agissait de la traduction d'un passage d'une note de service que le bureau de l'assistant du Ministre pour les affaires européennes au Ministère des affaires étrangères égyptien a adressée par fax aux ambassades et consulats d'Egypte en Europe. Cette note commente différents événements de l'actualité et relate entre autres la question de l'existence présumée de centres de détention secrets en Europe. Le document original en arabe n'était pas crypté et a été intercepté de manière fortuite par les systèmes d'exploration électronique du DDPS (voir ch. 3.9.5). Pour la délégation, le contenu du fax n'apporte pas d'informations nouvelles, hormis le fait qu'il donne des indications sur la nationalité de personnes qui auraient été interrogées dans un centre de détention en Roumanie. Le fax rend compte d'informations parues dans la presse et dans un rapport d'une ONG qui étaient largement connues au moment de sa publication. Il faut relever que pour la Suisse, des centres de détention secrets contreviennent aux art. 3 et 5 de la Convention européenne des droits de l'homme[136] et aux obligations découlant de la Convention

136 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4.11.1950 (Convention européenne des droits de l'homme, CEDH; RS **0.101**).

européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants[137].

Lors de ses travaux et de ses entretiens avec les membres du gouvernement, la délégation a pu se convaincre en outre que le Conseil fédéral était résolument opposé au transfert extrajudiciaire de prisonniers et à l'utilisation de centres de détentions secrets et qu'il utilisait tous les moyens en sa possession pour plaider auprès du gouvernement américain le respect des normes de droit international public.

3.9.7 Collaboration du Ministère public de la Confédération et de la Police judiciaire fédérale avec le FBI

Au printemps 2006, la presse a fait état de divers reproches selon lesquels le MPC et la PJF auraient illégalement collaboré à l'enquête du FBI sur les attentats du 11 septembre 2001 et sur Al-Quaïda. Début mai 2006, la DélCdG s'est renseignée auprès du MPC pour savoir si le FBI avait eu un accès illimité au dossier Youssef Nada et, le cas échéant, sur quelle base légale cet accès aurait été accordé. La DélCdG s'est également renseignée au sujet des photos qui auraient été présentées à des détenus de la prison de Guantánamo à la demande du MPC et des bases légales correspondantes.

Au sujet de la première question, le MPC a tout d'abord relevé que les comptes-rendus des médias étaient trompeurs. Il a en outre précisé qu'aucune photocopie du dossier n'avait été remise aux enquêteurs du FBI. Il a rappelé que, lors du séjour des fonctionnaires du FBI en Suisse (printemps 2002), des procédures pénales étaient en cours, aussi bien en Suisse qu'aux Etats-Unis, et que les deux pays avaient déposé des demandes d'entraide judiciaire réciproques. La consultation par les fonctionnaires du FBI du matériel qui avait été saisi par le MPC lors d'une perquisition au domicile de Youssouf Nada et au siège de sa société financière, devait permettre aux autorités américaines de déposer une demande d'entraide judiciaire adéquate afin d'obtenir les informations dont elles avaient besoin pour la procédure par la voie légale. La collaboration avec la délégation américaine était placée sous la surveillance du procureur général suppléant de la Confédération et la procédure était réglée par une directive. Le MPC et la PJF n'ont remis ni documents originaux ni copies aux enquêteurs du FBI. La consultation des documents a eu lieu dans le cadre de la coopération policière aux termes de l'entraide administrative.

La Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, instance de surveillance technique du MPC, a confirmé qu'aucun élément dans la procédure suivie par le MPC et la PFJ ne permet de conclure à un comportement illicite. Dans sa réponse du 19 juin 2006 à la question qu'un conseiller national lui avait posée à ce sujet, le chef du DFJP a, lui aussi, confirmé l'exposé des faits qu'avait donné le procureur général de la Confédération.

Pour ce qui est de la seconde question concernant les photos montrées à des détenus de la prison de Guantánamo à la demande du MPC et des bases légales correspondantes, le MPC a répondu qu'il s'était adressé à l'instance judiciaire américaine compétente en passant par la voie de la coopération policière internationale. Le but

137 Convention européenne du 26.11.1987 pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (RS **0.106**).

de cette démarche était de savoir si certains détenus connaissaient les personnes mises en examen en Suisse et si ces personnes avaient été vues à la proximité ou dans des camps d'entraînement en Afghanistan. Le MPC a reçu les réponses à ces questions par le truchement de la voie prévue par la procédure d'entraide judiciaire.

Satisfaite des réponses obtenues, la DélCdG a estimé qu'il n'y avait pas lieu de prendre de plus amples mesures au titre de la haute surveillance.

3.9.8 Coopération germano-suisse en matière de sécurité lors de la Coupe du monde de football 2006

Le 12 avril 2006, le Conseil fédéral a approuvé une déclaration d'intention rédigée à la demande des autorités allemandes dans le but d'instaurer une coopération efficace sur un certain nombre de questions ayant trait à la sécurité avant et pendant la Coupe du monde de football 2006. En plus de la Suisse, de nombreux autres pays voisins de l'Allemagne ou de transit ont signé des déclarations d'intention analogues.

Par lettre du 2 mai 2006, la DélCdG a demandé une copie de la déclaration d'intention relative à la coopération germano-suisse lors de la Coupe du monde de football 2006 approuvée par le Conseil fédéral. Les recherches effectuées ont permis à la délégation de constater que la signature de telles déclarations d'intention en prélude à une manifestation sportive de grande envergure était non seulement chose fréquente, mais encore répondait aux prescriptions du manuel de l'Union européenne régissant l'organisation de matches de football d'envergure internationale. Par le passé, la Suisse a d'ailleurs aussi soumis des documents comparables à des Etats partenaires. Le projet de déclaration commune a été examiné par Fedpol. La Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), le DFAE et le DFF ont été consultés. La déclaration d'intention portait sur les points suivants: envoi de forces de sécurité, échange d'informations, observation et encadrement de hooligans, informations relatives aux non-admissions, coopération au titre de l'entraide judiciaire et information des médias.

La DélCdG a pu s'assurer qu'il s'agissait en l'occurrence d'une déclaration de volonté politique, usuelle dans de tels cas, qui reposait sur des bases légales et n'avait aucun caractère contraignant.

3.9.9 Décision d'expulsion de Monsieur K.

Dans son précédent rapport, la DélCdG a fait état du cas de Monsieur K[138]. Ce dernier a exercé, pendant plusieurs années, une fonction d'officier supérieur à la tête de la direction juridique d'un ministère d'un pays du Proche-Orient. K. est arrivé en Suisse en mai 2001 et dispose du statut de réfugié politique.

Le 15 février 2005, K. a été arrêté à Genève sous la prévention de tentative de meurtre. Dans sa déposition à la police, K. a expliqué ses agissements par le fait qu'il se sentait menacé par les services secrets de son pays et par la police genevoise. K. a

138 Voir le rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 20.1.2006 (FF **2006** 4171 ss).

été placé en détention préventive. L'ancien officier a par la suite prétendu avoir été placé en détention parce qu'il avait refusé de collaborer avec les services de renseignement suisses. Il a également affirmé avoir été soumis à des violences psychologiques et psychiques.

Prenant prétexte de ses démêlés avec la police, K. a proféré des appels à la haine et à la vengeance contre les autorités suisses, notamment sur Internet. Il s'en est pris également à des services de l'administration et à des parlementaires.

Le 2 décembre 2005, le Conseil fédéral a décidé d'expulser K. estimant qu'il représentait une menace pour la sécurité de la Suisse. Le Conseil fédéral a fondé sa décision sur l'art. 185 de la Constitution fédérale relatif à la sécurité extérieure et intérieure de la Suisse[139]. Le DFJP a été chargé de l'application de la mesure, sitôt qu'un pays d'accueil serait trouvé par le DFAE.

A l'issue de sa détention préventive, K. a été placé le 28 avril 2006 en détention administrative en vue de son extradition pour une durée de trois mois. Cette mesure a été levée le 1er mai 2006 par la Commission cantonale de recours en matière de police des étrangers. Le 15 mai 2006, le Tribunal administratif du canton de Genève – saisi d'un recours du Conseil d'Etat genevois – a annulé la décision de la commission de recours, estimant que la décision du Conseil fédéral était entrée en force et que les tribunaux ne pouvaient pas la contrôler. K. a été placé à nouveau en détention jusqu'au 12 juin 2006.

Les démarches du DFAE en vue de trouver un pays d'accueil s'étant avérées infructueuses, le Conseil fédéral a décidé, lors de sa séance du 5 juillet 2006, d'annuler sa décision d'expulsion du 2 décembre 2005. Il a chargé le DFJP d'introduire une procédure en vue de la révocation éventuelle de l'asile accordé à K. Le Conseil fédéral a tenu compte du fait que l'expulsion ne paraissait pas exécutable dans un avenir proche.

Pour la DélCdG, le cas de Monsieur K. soulève le problème général de l'exécution de mesures d'expulsion prises par le Conseil fédéral. Faute de disposer de compétences expresses, le Conseil fédéral dépend des cantons pour mettre à exécution les mesures d'expulsion décidées pour des motifs politiques, sur la base de la Constitution fédérale. Le fait que des autorités cantonales en viennent à contrôler des décisions prises par le Conseil fédéral dans l'exercice de ses attributions constitutionnelles n'est pas satisfaisant et porte atteinte à la crédibilité de ce type de mesures. On notera également que la décision d'expulsion du Conseil fédéral, qui aurait dû rester une mesure confidentielle, a été portée à la connaissance d'un nombre important d'autorités et diffusée auprès d'un large public par Internet.

La DélCdG a demandé au DFJP s'il estimait nécessaire que le Parlement prenne des mesures législatives qui obligeraient les cantons à assister la Confédération dans l'application des mesures d'expulsion prises par le Conseil fédéral sur la base de la Constitution fédérale. Le DFJP a estimé que de telles mesures n'étaient pas nécessaires dans le contexte actuel. Pour le DFJP, les instances genevoises n'ont à aucun moment remis en cause la légitimité de la décision d'expulsion du Conseil fédéral en tant que telle, mais elles se sont limitées à examiner si les conditions de la détention de K. étaient réunies et si la durée de privation de liberté était admissible dans le cas

139 On rappellera que le Conseil fédéral avait déjà utilisé sa compétence constitutionnelle pour expulser, en 1998, un dirigeant présumé du Front islamique du salut (FIS), au motif qu'il mettait la sécurité du pays en danger.

d'espèce. Pour le DFJP, cette façon de faire est analogue à celle qui prévaut pour les cas d'expulsion fondés sur la LSEE. Elle correspond par ailleurs aux obligations internationales de la Suisse, particulièrement celles qui découlent de l'art. 5, ch. 4 de la CEDH.

La DélCdG a été satisfaite des arguments exposés par le DFJP.

3.9.10 «Liste rouge» lors de la fête nationale 2006 au Grütli

La mise en place pour la première fois d'un contrôle d'accès à la fête du 1er août 2006 sur le Grütli avait pour but d'éviter que des extrémistes de droite ne viennent perturber la célébration de la fête nationale comme cela avait été le cas l'année passée. Seules les personnes dont la demande, présentée avant la manifestation, n'avait pas été rejetée ont obtenu un billet leur donnant accès au Grütli pour participer à la fête nationale. Au moins une personne en possession d'un billet valable n'a pas été admise à pénétrer sur le site de la fête étant donné que son nom figurait sur une liste en possession de la police qui assurait le service d'ordre. Ce cas est à l'origine de la rumeur concernant l'existence d'une «liste rouge» qui a excité l'imagination des médias et que d'aucuns ont associée à la liste d'observation confidentielle visée à l'art. 11 de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure[140].

La DélCdG a donc décidé de faire la lumière sur cette «liste rouge» en s'adressant au Service d'analyse et de prévention (SAP). Il est apparu que les forces de police chargées de contrôler l'accès à l'aire de fête disposaient d'une liste comportant les noms des personnes autorisées et des personnes dont la demande avait été rejetée. Cette liste comportait au moins une erreur puisque le nom d'une personne en possession d'un billet d'entrée valable figurait sur la liste en tant que nom d'une personne dont la demande avait été rejetée. Les investigations ont révélé que les noms des personnes dont la présence au Grütli n'était pas souhaitée figuraient en rouge sur la liste, raison pour laquelle les médias ont parlé d'une «liste rouge». La DélCdG a pu s'assurer que cette liste n'avait rien à voir avec une liste d'observation confidentielle au sens de la LMSI. Elle a par ailleurs constaté que le SAP a très rapidement mis les choses au point à l'attention des médias qui n'ont pas tous relayé l'information rectificatrice.

La DélCdG considère donc cette affaire comme close du point de vue de l'exercice de la haute surveillance.

3.9.11 Affaire Covassi

Au printemps 2006, plusieurs journaux suisses ont publié les propos d'un certain Monsieur Claude Covassi. Se présentant comme un informateur du SAP, ce dernier affirmait, en des termes plus ou moins indirects, que le service de renseignement intérieur suisse userait de méthodes illégales. Monsieur Covassi a indiqué notamment qu'il aurait été chargé par le SAP de surveiller les activités du Centre islamique de Genève (CIG) et de compromettre son directeur avec l'islamisme radical.

140 Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS **120**).

M. Covassi a également prétendu avoir permis de déjouer une tentative d'attentat contre un avion de la compagnie d'aviation israélienne El Al.

Vu l'écho que cette affaire a eu en Suisse et dans la presse internationale, la délégation s'en est saisie dans le cadre de son mandat de haute surveillance.

La délégation a examiné les reproches à l'endroit des services de renseignement et a entendu différents représentants de ces services ainsi que Monsieur Covassi. La délégation a également demandé plusieurs rapports au DFJP, au DDPS et aux autorités du canton de Genève. De son côté, le MPC a communiqué le 8 juin 2006 que M. Covassi n'avait joué aucun rôle, ni fourni d'informations dans le démantèlement d'une cellule terroriste ayant envisagé un attentat sur un avion d'El Al.

La DélCdG entend finaliser les travaux au début 2007.

3.9.12 Gestion des sources par le Service d'analyse et de prévention

Au cours de l'exercice sous revue, la DélCdG s'est penchée plus particulièrement sur la gestion des sources humaines par le SAP. Il est indispensable d'établir des principes clairs et homogènes réglant le choix des informateurs du service de renseignement, les modalités relatives aux instructions qui leur sont données et à leur rémunération ainsi que les mécanismes de contrôle correspondants. Le SAP décrit la gestion des sources dans un manuel interne. Il est cependant à noter qu'il ne règle pas la gestion des sources de façon contraignante et exclusive. Dans un avis du mois de décembre 2003[141], le Conseil fédéral précisait que ce manuel était en cours d'actualisation. Il avait alors indiqué que la gestion opérationnelle des sources faisait également l'objet d'un contrôle dans le cadre du second volet de la révision de la LMSI. Actuellement, la gestion des sources par le SAP est régie par l'art. 14, al. 2, LMSI dont la lettre b précise notamment que «des données personnelles peuvent être recueillies par le biais […] de demandes de renseignements». La DélCdG est d'avis que cette base légale n'est pas satisfaisante. Le recours à des informateurs, leurs droits, leurs devoirs et les prestations de l'Etat, en particulier, ne sont réglés par aucune loi. Le second volet de la révision de la LMSI devrait permettre de remédier à ces lacunes.

Au cours de l'été 2006, la DélCdG s'est notamment entretenue de la gestion des sources avec des représentants du SAP et un représentant du service de la sûreté de la police municipale zurichoise, spécialiste de la violence d'extrême gauche. Il s'agissait pour la délégation de se faire une idée générale de la manière dont le SAP gérait ses sources. Ce faisant, elle a constaté que le manuel interne, datant du milieu des années 90, n'avait pas encore été réactualisé. L'actualisation est toutefois planifiée et devrait être achevée avant fin 2006. Le manuel a donc été rédigé avant l'entrée en vigueur de la LMSI. Cela étant, la situation n'a pas fondamentalement changé depuis lors. Toutefois, outre les adaptations rendues nécessaires par l'entrée en vigueur de la LMSI et de l'OMSI[142], certains aspects pratiques du manuel doivent également être revus. Il est encore essentiellement consacré au contre-espionnage et doit par conséquent être adapté en fonction des nouvelles menaces. Des adaptations

141 Avis du Conseil fédéral du 19.12.2003 (FF **2004** 2903).
142 Ordonnance du 27.6.2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (OMSI; RS **120.2**).

sont également devenues nécessaires dans le domaine de la communication (notamment la communication avec les sources et l'utilisation des moyens de communication modernes). En tout état de cause, en tant que directives axées sur la pratique, les règles contenues dans ce manuel doivent contribuer à créer une valeur ajoutée et ne pas restreindre la flexibilité au point de ne plus pouvoir tenir compte des conditions particulières de chaque cas d'espèce.

Les renseignements fournis par une source le sont toujours de plein gré. En règle générale, le SAP contacte les sources potentielles directement. Le manuel décrit plusieurs méthodes de recrutement. Il est plutôt rare que des personnes contactent le SAP de leur propre initiative. Le cas échéant, le SAP soumet ces personnes à un contrôle rigoureux. Le SAP a indiqué à la DélCdG qu'il ne recrutait pas de sources parmi les journalistes. L'identité des sources est également protégée au sein du SAP (chaque collaborateur n'a accès qu'aux seules informations qui lui sont indispensables). Toutefois, les responsables hiérarchiques, jusqu'au chef du SAP, sont informés au sujet des sources lorsque les conditions permettant d'organiser formellement une opération au sens de l'art. 14 OMSI sont réunies. Il y a donc un mécanisme de contrôle pour les cas de ce genre. Les procédures de mise en œuvre, de conduite et de clôture d'une opération sont réglées de manière harmonisée. En outre, l'archivage et les éventuelles inscriptions dans le système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat (ISIS) garantissent également la protection des sources. Chaque année, l'état des lieux des opérations est consigné dans un rapport qui est également porté à la connaissance de la DélCdG.

La délégation s'est également renseignée sur la pratique du SAP en matière de rétribution des sources. Ce sujet a donné lieu à de nombreux mythes. La réalité est autre. Le SAP rembourse les dépenses des sources et leur verse des primes relativement modestes pour les informations qu'elles ont fournies. Les sources ne sont pas gérées sur une base exclusivement financière. A cet égard, les rapports de confiance et les motifs idéologiques jouent un rôle déterminant. Les rétributions sont toujours décidées par le chef du SAP ou, à titre exceptionnel, par le responsable des opérations. La DélCdG s'est penchée sur le montant total des frais de recherche en 2005 (les rétributions allouées aux sources sont comptabilisées dans cette catégorie de frais). Elle a pu constater que ce montant est relativement modeste et estime qu'il n'appelle aucune remarque particulière.

Dans le domaine de la gestion des sources, la collaboration avec les cantons est bien définie. Le SAP rappelle régulièrement les principes de la gestion des sources lors de la conférence des responsables cantonaux de la protection de l'Etat et de cours de formation organisés à l'échelon régional. La répartition des compétences entre les cantons et la Confédération est clairement définie. Les cantons seront également consultés lors de la réactualisation du manuel. En 2006, la DélCdG a également abordé la question de la gestion des sources avec des représentants de quelques cantons.

La DélCdG a été satisfaite des informations qu'elle a reçues. Elle va continuer de vouer une attention particulière à ce domaine, notamment dans le cadre du second volet de la révision de la LMSI.

3.9.13 Cas Padilla

Le 8 mai 2002, un citoyen américain du nom de José Padilla (alias Abdullah al-Muhajir) a été arrêté à l'aéroport de Chicago aux Etats-Unis alors qu'il débarquait d'un vol en provenance de Zurich. Peu après cette arrestation, les autorités américaines annoncèrent publiquement que M. Padilla avait été arrêté dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, car il était soupçonné d'avoir voulu faire exploser une «bombe sale[143]» aux Etats-Unis. Lors d'une visite de travail effectuée en Suisse le 12 juin 2002, le ministre de la justice américain se félicita de la collaboration entre les deux pays et déclara qu'elle avait «permis la récente arrestation aux Etats-Unis du terroriste présumé Padilla[144]».

Les propos du ministre américain ont suscité plusieurs interrogations sur le rôle de la Suisse dans la lutte contre le terrorisme. Interpellé au Conseil national le 23 septembre 2002, le Conseil fédéral a nié toute implication des autorités fédérales dans l'arrestation de M. Padilla[145]. Malgré ce démenti, le reproche d'une collaboration suisse dans l'arrestation de M. Padilla a continué à circuler à la fin 2005/début 2006 en relation avec les transports illégaux de détenus par la CIA. Dans une note d'information publiée le 22 janvier 2006 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, on peut lire que les services suisses ont «agi (dans le cas Padilla) de concert avec les services américains sans avertir le magistrat compétent[146]» ce qui donne à croire que la Suisse aurait été impliquée, en dehors de toute procédure judiciaire, dans le transfert d'une personne aux Etats-Unis.

Ces propos appellent les précisions suivantes de la part de la délégation qui a examiné le dossier à deux reprises, d'abord en 2002, puis en 2005/2006:

M. Padilla est un citoyen américain converti à l'islam. Le 7 mai 2002, il est arrivé à Zurich en provenance du Caire. A Zurich, M. Padilla a été interrogé par un collaborateur du SAP sur d'éventuels contacts avec le milieu terroriste. M. Padilla a contesté avoir des contacts avec des terroristes, et être un terroriste. M. Padilla a indiqué à l'agent du SAP qu'il se rendait à Chicago pour y régler des affaires familiales. Il a précisé également qu'il ne s'était plus rendu aux Etats-Unis depuis 1998 et qu'il suivait une formation religieuse au Pakistan. M. Padilla a donné différentes informations sur ses déplacements et a précisé qu'il avait déjà été interrogé par les autorités égyptiennes.

A la suite de son audition par le SAP, M. Padilla s'est déplacé librement dans la zone de transit de l'aéroport de Zurich et n'a fait l'objet d'aucune observation de la part des services suisses. Il a quitté librement Zurich le 8 mai 2002 pour Chicago. Aucun agent de Fedpol ou autre agent suisse ne se trouvait à bord de l'avion pour accompagner M. Padilla. A son arrivée à Chicago, M. Padilla a été arrêté pour trafic de devises.

143 Le terme de «bombe sale» (ou bombe radiologique) est utilisé pour désigner une bombe conventionnelle, entourée du matériel radioactif destiné à se répandre dans l'environnement lors de l'explosion.

144 Voir le communiqué de presse du DFJP, du 12.6.2002.

145 Voir la réponse du Conseil fédéral à la question 02.5134 «Arrestation de José Padilla. Assurances données par les Etats-Unis», du 23.9.2002.

146 Voir le ch. 49 de la note d'information II sur les allégations de détentions secrètes dans des Etats membres du Conseil de l'Europe, publiée par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, du 22.1.2006, p. 9.

Les services suisses ne disposaient, au moment où M. Padilla a transité par Zurich, d'aucun élément laissant supposer de quelconques activités terroristes. Ce n'est que le 10 juin 2002, soit près d'un mois après son arrestation aux Etats-Unis, que les autorités américaines ont indiquées officiellement qu'ils soupçonnaient Monsieur Padilla d'avoir préparé un attentat, ce qui lui a valu d'être qualifié de «combattant ennemi» et d'être détenu dans une prison militaire sans inculpation. En novembre 2005, M. Padilla a finalement été inculpé d'infractions pénales sans lien avec le complot terroriste présumé pour lequel il avait été détenu par l'armée.

Au regard des éléments du dossier, la délégation constate qu'aucun moyen de contrainte n'a été utilisé par les autorités suisses à l'encontre de M. Padilla en Suisse et qu'il n'a pas été extradé vers les Etats-Unis, ni sur le plan juridique, ni dans les faits. Aucun arrangement n'a été passé entre le SAP et les autorités américaines. M. Padilla s'est rendu aux Etats-Unis de son propre chef. L'examen des documents du SAP et du procès-verbal d'audition de M. Padilla montre que les services suisses n'avaient aucun motif de penser que M. Padilla serait arrêté dans son pays. D'ailleurs, M. Padilla ne faisait l'objet d'aucun mandat d'arrêt à son escale en Suisse.

Pour la délégation, le cas Padilla n'a, à l'évidence, rien à voir avec le transport extrajudiciaire de prisonniers ou avec l'utilisation éventuelle par la CIA de centres de détention secrets. M. Padilla est un citoyen américain qui a été arrêté par les autorités américaines sur territoire américain. M. Padilla a quitté la Suisse de son plein gré et nos autorités n'avaient, sur la base des informations à disposition, aucun motif de lui demander de rester en Suisse, ni a fortiori aucune raison d'alerter la justice.

3.9.14 Le dispositif de sécurité de la Suisse et le cas Mohamed Achraf

La DélCdG a adopté son rapport sur le dispositif de sécurité de la Suisse et le cas Mohamed Achraf ainsi qu'une version résumée du rapport[147] le 16 novembre 2005. Lors de sa séance de fin avril 2006, elle a examiné l'avis du Conseil fédéral du 10 mars 2006[148] relatif à ses constatations et recommandations.

La première recommandation de la DélCdG invitait le Conseil fédéral à prendre des mesures afin d'assurer un échange rapide et systématique des informations entre la PJF et le SAP dans le cadre de leurs compétences légales. Parmi les mesures qu'il a mentionnées, le Conseil fédéral n'a fait état que d'une seule directive récente. Emanant du directeur de l'Office fédéral de la police, cette directive précise le principe d'une comparaison régulière des informations entre la PJF et le SAP, deux divisions principales de Fedpol. La délégation est d'avis que seul le temps dira si la directive du directeur de Fedpol aura permis d'améliorer l'échange des informations. En tout état de cause, la situation demeure insatisfaisante puisque le modèle de plate-forme visant à améliorer l'échange d'informations dans plusieurs domaines intègre le SAP et le SRS, mais pas la PJF.

147 Le dispositif de sécurité de la Suisse et le cas Mohamed Achraf – appréciation résumée sous l'angle de la haute surveillance parlementaire, rapport de la DélCdG du 16.11.2005 (FF **2006** 3577).

148 Avis du Conseil fédéral du 10.3.2006 (FF **2006** 3585).

La deuxième recommandation de la DélCdG invitait le Conseil fédéral à prendre les mesures nécessaires de façon à ce que, à l'avenir, les services de renseignement suisses accordent systématiquement une plus grande importance aux informations des services partenaires étrangers comportant une dimension politique pour la Suisse et qu'ils les traitent plus rapidement. Dans sa réponse, le Conseil fédéral déclare partager l'avis de la délégation quant à la nécessité de traiter de la manière qui s'impose les communications ayant une dimension politique. Il a néanmoins critiqué la formulation trop large des critères proposés par la délégation, étant donné qu'il arrive fréquemment qu'une communication n'acquière une dimension politique qu'au cours du temps. A cet égard, le Conseil fédéral n'a cependant reconnu aucun manquement en ce qui concerne le cas Achraf.

La troisième recommandation de la DélCdG invitait le Conseil fédéral à prendre des mesures à l'échelon de l'organisation du SAP afin que son chef, voire le directeur de Fedpol, soient informés suffisamment tôt des communications d'importance visées par la deuxième recommandation de la délégation. A ce sujet, le Conseil fédéral a indiqué que la mise au courant de la direction du SAP et, au besoin, du directeur du Fedpol a été intégrée aux nouveaux processus de travail mis en place et que la direction de Fedpol avait sensibilisé son personnel de sorte qu'en cas de doute, celui-ci fasse toujours état des communications à l'échelon supérieur de la hiérarchie. La DélCdG est d'avis que les mesures prises dans ce domaine sont judicieuses et est convaincue que son inspection a également contribué à la sensibilisation des collaborateurs du SAP.

La quatrième et dernière recommandation de la DélCdG invitait le Conseil fédéral à trouver des solutions qui permettent aux services de sécurité suisses de vérifier rapidement et de manière systématique si une personne est détenue en Suisse. A cet égard, le Conseil fédéral s'est déclaré d'accord d'examiner, dans le cadre de la création d'un index national de police, dans quelle mesure il sera possible d'améliorer l'obtention d'informations relatives aux personnes susceptibles d'être détenues en Suisse. Le projet de loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération[149] répond partiellement aux exigences de la délégation. Le 22 novembre 2006, le Conseil fédéral a décidé la mise en place de l'index national de police dans le cadre d'une phase d'essai qui arrivera à terme fin 2008.

La DélCdG a décidé de vérifier l'état de mise en œuvre des ses recommandations lors du suivi d'inspection ordinaire qu'elle effectuera en 2007.

4 Rapports de gestion 2005 et autres rapports

4.1 Rapport de gestion 2005 du Conseil fédéral

En mai 2006, les CdG ont soumis la gestion du gouvernement fédéral à un examen détaillé quatre jours durant et s'en sont entretenues avec les membres du Conseil fédéral. Dans ce domaine, le travail des CdG consiste essentiellement à vérifier de manière approfondie dans quelle mesure le Conseil fédéral a réalisé les objectifs visés. Pour 2005, le Conseil fédéral avait fixé cinq axes prioritaires comptant seize objectifs en tout. Deux objectifs importants n'ont pas été atteints, essentiellement par

149 Message concernant la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (FF **2006** 4838).

manque de ressources. Il s'agit, d'une part, de la réalisation de projets relatifs au renforcement de l'éducation et de la recherche et, d'autre part, de diverses mesures destinées à encourager le respect des droits de l'homme, aux plans international et national. Huit autres objectifs n'ont été atteints que partiellement, notamment la mise en œuvre de mesures destinées à encourager la croissance et à améliorer la compétitivité de la Suisse. Malgré un bilan mitigé, les CdG ont décidé à l'unanimité d'adopter le rapport de gestion 2005 du Conseil fédéral.

Les CdG ont profité des longs entretiens qu'elles ont pu avoir avec les membres du Conseil fédéral et la Chancelière de la Confédération pour s'informer sur des sujets d'actualité et approfondir certaines questions. Si la discussion, voire la controverse a parfois été très vive, elle a eu le mérite d'avoir permis d'aborder divers points importants de manière ouverte et dans un esprit critique.

Les membres du gouvernement se sont exprimés sur de nombreux thèmes parmi lesquels on peut mentionner la protection des données, la réduction du personnel, la croissance économique, les violences domestiques, l'octroi de visas, les impôts fédéraux, les équipements militaires, le ciel unique européen, la réforme de l'administration, la collégialité, des questions relatives à la compétitivité de la Suisse, à la stabilisation des finances fédérales, à la politique européenne, à la politique de la sécurité ou à la réforme des assurances sociales. Les CdG se sont également renseignées sur un certain nombre de sujets transversaux. Eu égard au nombre de thèmes abordés, la vue d'ensemble présentée ci-dessous se limite aux trois points les plus importants.

Comme cela a déjà été mentionné au chapitre 3.6.1, les commissions se sont à plusieurs reprises penchées sur la politique du personnel au cours de ces derniers mois. Eu égard aux tâches qui devront encore être accomplies, les CdG accordent une importance toute particulière à la gestion du personnel. La politique du personnel de la Confédération est en pleine mutation. La Confédération veut supprimer quelque 4 000 emplois d'ici à 2010. Les commissions ont discuté de la future politique du personnel avec le chef du DFF dans la perspective de la réduction du personnel décidée par le Conseil fédéral et le Parlement dans le cadre des programmes d'allègement et de la planification d'abandon de tâches. Les réactions de tous les responsables du personnel des départements sont inquiétantes. Une enquête menée auprès de plusieurs milliers d'employés de la Confédération a révélé une baisse de la satisfaction au travail et une augmentation importante de la résignation. Les CdG ont également regretté que les suppressions croissantes de personnel ne se traduisent pas par une réduction des dépenses. Certains membres des CdG ont en outre relevé que les réductions de personnel s'accompagnent souvent d'une augmentation simultanée des tâches. Les commissions ont donc exigé que des mesures concrètes, propres à restaurer la confiance et à améliorer la situation leur soient également présentées lors de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral. Le chef du DFF s'est dit convaincu que la réorganisation du domaine des ressources humaines, l'achèvement de la réforme de l'administration, la révision relative à la caisse de pensions, les nouvelles mesures salariales ainsi que certaines adaptations du système de formation et de perfectionnement ne manqueront pas de contribuer à l'amélioration de la situation. Il a également rappelé que si, du point de vue de sa dimension structurelle et stratégique, la fonction du personnel est certes subordonnée au DFF, il n'en demeure pas moins que chaque chef de département peut et doit développer son propre style de conduite.

La question de la sécurité aérienne a, elle aussi, fait l'objet de discussions. La Suisse fait partie des trois pays les plus survolés d'Europe. Le trafic aérien est donc particulièrement dense dans le ciel helvétique. Pour pouvoir continuer d'assurer une sécurité aérienne efficace malgré l'augmentation importante du trafic, il est indispensable d'augmenter les capacités pour permettre d'optimiser la sécurité et la gestion du trafic, en créant notamment des espaces aériens cohérents d'un volume supérieur, restructurés non plus selon des prescriptions politiques, mais pour répondre aux besoins des utilisateurs. C'est dans ce but que l'UE a décidé d'instituer le ciel unique européen (*single european sky*, SES). Le SES a pour but d'améliorer l'efficacité et la sécurité de la gestion du trafic aérien dans le ciel européen. Le projet vise, d'une part, la mise en place d'un système de certification uniforme qui s'appliquera à toutes les entreprises européennes qui assurent le service de la navigation aérienne et, d'autre part, la création de ce que l'on appelle des blocs d'espace aérien fonctionnels. Contrairement à l'organisation actuelle de la navigation essentiellement calquée sur les frontières nationales, les blocs d'espace aérien fonctionnels sont déterminés en fonction de critères liés à l'exploitation.

En mai de l'année sous revue, le Conseil fédéral a approuvé la participation de la Confédération au ciel unique européen. Pour sa part, c'est en septembre que le Conseil des ministres de l'UE a donné son feu vert à la participation de la Suisse. De l'avis des CdG – qui suivent très attentivement et depuis longtemps la mise en œuvre des mesures destinées à renforcer la sécurité de l'aviation civile – il est crucial que la Suisse et Skyguide puissent participer à cette nouvelle répartition qui a lieu dans le domaine de la sécurité aérienne. La réussite du projet dépend néanmoins de la réalisation de plusieurs conditions comme la séparation stricte des espaces aériens civils et militaires. La mise en œuvre du ciel unique européen représente un grand défi que le Conseil fédéral, l'OFAC et Skyguide doivent relever d'un commun effort. Les CdG sont convaincues que seule la collaboration de ces trois acteurs peut permettre à la Suisse de garder la souveraineté sur la surveillance de son ciel. Il faut donc poursuivre les efforts visant à optimiser la culture de la sécurité et, partant, la sécurité globale du trafic aérien. Les CdG vont continuer de suivre de près les efforts entrepris pour renforcer la sécurité aérienne en général et Skyguide en particulier.

En plus des sujets spécifiques au domaine dont ils ont la charge, les membres du Conseil fédéral et la Chancelière de la Confédération ont également répondu à des questions portant sur des sujets transversaux, c'est-à-dire qui concernent plusieurs départements. Cette année, les CdG se sont penchées sur les procédures de co-rapport ayant trait aux objets du Conseil fédéral et sur la réforme de l'administration. Le chapitre 3.6.3 est spécialement consacré à ce dernier point.

Eu égard aux indiscrétions de plus en plus fréquentes relatives aux propositions et avis formulés au sujet d'objets à l'ordre du jour des séances du Conseil fédéral, les CdG se sont penchées sur l'importance et la nécessité des co-rapports aux yeux des conseillers fédéraux. La procédure de co-rapport est un instrument d'information réciproque, devant aider chaque membre du gouvernement à se forger une opinion sur les objets qui lui seront soumis lors d'une prochaine séance du Conseil fédéral. Cette procédure est parfois mise en œuvre à très court terme, notamment dans le but de produire des effets de surprise politique. Les principes de la procédure de co-rapport sont inscrits dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et dans l'ordonnance correspondante. Il y est notamment précisé que les propositions définitives en vue de l'ouverture d'une procédure de co-rapport doivent être remises en temps utiles. Les commissions se sont demandé si ce principe est

toujours respecté et si les délais ne sont pas parfois trop courts lorsque les objets sont complexes.

Il est ressorti de la discussion que, d'une manière générale, les membres du gouvernement et la Chancelière de la Confédération estiment que la procédure de co-rapport est un instrument utile qui permet d'aplanir les divergences. Ils ont estimé qu'il n'y a non seulement pas lieu d'y apporter des modifications, mais encore qu'il faudrait l'utiliser plus souvent. Selon eux, chaque conseiller fédéral doit pouvoir intervenir sur les objets qui ressortissent à la responsabilité des autres départements ou soumettre une proposition à ses pairs. Ils sont d'avis que la procédure de co-rapport est un corollaire de la collégialité.

Les objets confidentiels posent toutefois problème tant il est vrai qu'ils ne font l'objet d'aucune consultation des offices et que les documents correspondants ne sont envoyés que peu de temps avant la séance du Conseil fédéral. Les membres du gouvernement ont relevé que les co-rapports relatifs à ces dossiers – mais aussi, et souvent, sur des objets ordinaires – leur parviennent généralement très tard. Ils ont admis qu'une certaine agitation fébrile s'empare régulièrement de l'administration le mardi soir et que les co-rapports ne parviennent aux membres du gouvernement que très peu de temps, voire durant la séance du Conseil fédéral. A ce sujet, le terme de «bataille des co-rapports» (*Mitberichtsschlacht*) a même été utilisé.

Les CdG n'ont en principe pas à se prononcer sur des affaires du Conseil fédéral. Elles se permettent toutefois de lui recommander de mieux tenir les délais prévus, ne serait-ce que pour donner à chacun des membres du gouvernement la possibilité de consulter ses collaborateurs. Pour les CdG, il ne fait aucun doute que le principe de la collégialité a été rompu à plusieurs reprises au cours des six derniers mois de l'année sous revue. La presse dominicale s'est plusieurs fois fait l'écho d'informations ayant filtré des séances du Conseil fédéral. Les CdG ont fait part de leur surprise et se sont demandé si certaines de ces informations n'ont pas été sciemment transmises aux médias. Les commissions estiment que le sujet ne saurait être considéré comme épuisé.

4.2 Rapport de gestion 2005 du Tribunal fédéral

Lors de l'examen du rapport de gestion 2005 du Tribunal fédéral, les CdG ont constaté, pour la troisième fois consécutive, que le nombre de nouvelles affaires introduites a augmenté à 5007 (contre 4830 nouvelles affaires en 2004). L'augmentation enregistrée a été de 177 nouvelles affaires, soit de 3,7 % (contre 242 en 2004). C'est principalement la première Cour de droit public qui a enregistré la plus forte augmentation (194 nouvelles affaires). La durée moyenne de procédure a atteint 98 jours (contre 90 jours en 2004, 88 jours en 2003 et 83 jours en 2002). La durée moyenne de procédure a donc augmenté de 18 % durant ces trois dernières années. Au cours des années précédentes, le Tribunal fédéral avait voué des efforts considérables à la réduction de la durée de procédure. Force est donc de constater que, à cet égard, l'évolution de la charge de travail suit une tendance inverse. En outre, l'évolution du nombre d'affaires liquidées ne parvient pas à compenser cette tendance. Durant l'exercice sous revue le Tribunal fédéral a liquidé 4827 affaires (contre 4738 en 2004 et 4597 en 2003) et comptait 1482 affaires en suspens à la fin de l'année (contre 1302 à fin 2004 et 1215 à fin 2003).

Lors de l'entretien annuel qu'elles ont eu au printemps de l'année écoulée avec les représentants du Tribunal fédéral, les sous-commissions compétentes des CdG ont également abordé la question de l'évolution du nombre des affaires nouvellement introduites par rapport à l'évolution du nombre de juges (voir ch. 3.7.6). Une comparaison sur une longue période permet de constater que, en 1970, le Tribunal fédéral a liquidé 1 715 affaires. Le nombre d'affaires introduites n'a, depuis lors, cessé d'augmenter jusqu'en 1999, exercice au cours duquel il a atteint 5597 nouvelles affaires. De 1999 à 2003, ce nombre a reculé de 1000 affaires pour atteindre 4597 nouvelles affaires. Quant à l'effectif des juges, il n'a guère évolué depuis 1970. Il a été augmenté de 28 à 30 juges en 1979 et n'a plus changé depuis lors. En revanche, l'effectif des juges suppléants a doublé de 15 à 30 juges suppléants en 1985. En fait, l'augmentation du nombre d'affaires a principalement été absorbée par l'augmentation considérable du nombre de greffiers (dont l'effectif est passé de 23 à 86). Ces chiffres montrent bien que le mode de fonctionnement du Tribunal fédéral a fondamentalement changé depuis 1970. Alors qu'à l'époque les juges rédigeaient eux-mêmes la plupart des rapports, aujourd'hui ce sont des collaborateurs qui en rédigent le plus souvent les projets.

Les sous-commissions compétentes se sont également renseignées sur l'avancement des préparatifs relatifs à la fusion, début 2007, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances. Les deux tribunaux ont constitué un plénum de 41 juges fédéraux issus des deux instances en vue de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral. Les décisions de ce plénum sont préparées par un groupe de travail constitué de sept membres – cinq représentants du Tribunal fédéral et deux du Tribunal fédéral des assurances.

4.3 Rapport de gestion 2005 du Tribunal fédéral des assurances

Après avoir reculé au cours des années 2001 à 2003 et légèrement augmenté en 2004, le nombre de nouvelles affaires introduites auprès du Tribunal fédéral des assurances a bondi au cours de l'exercice écoulé de 242 affaires et est passé de 2233 à 2475 affaires (ce qui correspond à une augmentation de 10,8 %). Les augmentations les plus importantes ont été enregistrées dans le domaine de l'assurance-invalidité (+121 affaires) et de l'assurance-chômage (+79 affaires). Comme au cours de l'année précédente, c'est le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants qui a connu le plus important recul (-48 affaires). Alors qu'en 2004 le Tribunal fédéral des assurances était parvenu à liquider nettement moins d'affaires que durant l'exercice précédent (-397 affaires), il est parvenu à inverser la tendance et à augmenter le nombre d'affaires liquidées au cours de l'année sous revue qui est passé à 2320 affaires (+98 affaires) restant toutefois en-deçà des 2619 affaires liquidées au cours de l'exercice 2003. A la fin de l'année 2005 il y avait 1739 affaires en suspens, soit 155 de plus qu'à la fin de l'exercice précédent. Pour la deuxième fois consécutive, le Tribunal fédéral des assurances est parvenu à améliorer la durée moyenne de procédure (la faisant passer de 9,2 à 8,3 mois; en 2003 cette moyenne était encore de 10,4 mois).

Au printemps 2006, lors de la visite qu'elles ont effectuée auprès du Tribunal fédéral des assurances, les sous-commissions compétentes des CdG se sont renseignées sur la charge de travail actuelle. Le Tribunal fédéral des assurances a attiré leur attention

sur le nombre croissant de nouvelles affaires introduites. Au cours du 1er trimestre 2006, le tribunal avait enregistré une augmentation de 24 % des entrées par rapport à la période correspondante de l'année précédente. Le Tribunal fédéral des assurances a laissé entendre que le nombre d'affaires liquidées pourrait demeurer en-deçà du nombre d'entrées, ce qui provoquerait une augmentation des affaires en suspens et, partant, une augmentation de la durée des procédures. Les représentants du tribunal ont indiqué ne pas encore être en mesure d'identifier l'origine de la forte augmentation des entrées, raison pour laquelle il était encore trop tôt pour envisager des mesures correctives. Ils ont également fait part de leurs craintes de voir le potentiel d'allégement découlant de l'entrée en vigueur de la LTF au 1er janvier 2007 annihilé par l'augmentation des entrées dans le domaine du droit des assurances sociales. En 2005, chacun des 11 juges s'est vu confier en moyenne l'instruction de 200 affaires et a collaboré à 450 autres affaires (procédure par voie de circulation). A titre de comparaison, les juges fédéraux de Lausanne ont en moyenne instruit 150 affaires et collaboré à 300 autres. Entre-temps, la cour plénière, formée des 41 juges fédéraux des deux tribunaux, a décidé de maintenir neuf juges en poste à Lucerne (à titre transitoire, soit jusqu'à la réduction du nombre de juges à 38, 10 juges y seront maintenus: la cour plénière a en effet décidé d'attribuer le 39e poste à la 2e Cour de droit social). Ceux-ci traiteront non seulement comme auparavant les affaires relevant des assurances sociales, mais aussi désormais celles relevant des droits sociaux garantis par la Constitution (art. 12 Cst.: Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse).

Les sous-commissions Tribunaux se sont également entretenues avec le Tribunal fédéral des assurances des effets de la fusion avec le Tribunal fédéral. Pour le Tribunal fédéral des assurances, le regroupement implique la perte de l'autonomie administrative et le transfert du siège administratif à Lausanne. En ce qui concerne le personnel, les différences actuelles dans le domaine des conditions d'engagement seront harmonisées. Le tribunal a en outre informé les sous-commissions que le conflit interne qui avait divisé des juges du Tribunal fédéral des assurances en 2004 est une affaire close et que la déclaration commune qui a pu être signée le 1er février 2005 grâce à la médiation des deux présidents des sous-commissions, a fait ses preuves depuis lors. Ainsi, un incident ayant divisé deux juges a-t-il pu être réglé sur la base des règles relatives à la collaboration et à la gestion des conflits[150] que le Tribunal fédéral des assurances a édictées le 22 février 2005.

4.4 Rapport de gestion 2005 du Tribunal pénal fédéral

Au début de l'année 2005, quatre procédures et une procédure de révision étaient en suspens. Elles ont pu être liquidées durant l'année sous revue. En 2005 comme en 2004, la Cour pénale a été saisie de sept affaires. Elle en a liquidé cinq, les deux autres affaires étaient encore en suspens à la fin de l'année. Les affaires traitées ressortissaient essentiellement aux anciennes compétences en matière de procédure pénale; seules deux affaires relevaient des nouvelles compétences en vertu du projet d'efficacité (voir ch. 3.7.2). Au cours de l'année écoulée, la Cour pénale a essentiellement dû trancher des questions relatives à la procédure. Elle a en outre constaté une grande incertitude quant à l'exécution de ses jugements. Le Conseil fédéral avait

150 Rapport annuel 2005 des CdG et le la DélCdG des Chambres fédérales du 20.1.2006 (FF **2006** 4118 s.).

décidé de déléguer cette tâche au MPC. La Cour pénale estime qu'il n'est guère efficace que les procureurs doivent s'occuper de questions d'exécution. Elle propose de créer un organe d'exécution centralisé. La Cour pénale est en train de développer sa propre culture en matière de procédure à partir des différentes traditions issues des procédures pénales des cantons d'origine de ses juges. Parallèlement, elle améliore le contrôle de gestion et elle harmonise le classement des dossiers qu'elle saisit sous forme informatique. La récusation au sens de l'art. 17, al. 3, LTPF en vertu de laquelle aucun juge qui a siégé dans une cour des plaintes ne peut siéger, dans la même affaire, dans une cour des affaires pénales, constitue un handicap important pour la Cour pénale. Elle est d'avis que le législateur devrait intervenir sur ce point. L'OFJ a promis qu'il aborderait ce problème dans le cadre de la révision de la législation introductive à la nouvelle PPF.

Au cours de l'année écoulée, la Cour des plaintes a enregistré 296 plaintes (contre 233 en 2004). En 2003, la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral – dont les activités ont été reprises par la Cour des plaintes le 1er avril 2004 – avait enregistré 148 nouvelles affaires. En 2005, 292 affaires ont pu être liquidées (contre 186 en 2004). La Cour des plaintes a également traité 181 demandes de contrôle téléphonique (contre 164 en 2004). Les goulets d'étranglement qui entravaient le fonctionnement de la Cour des plaintes au début de l'exercice ont pu être supprimés en cours d'année grâce à l'engagement de personnel supplémentaire. Les plaintes enregistrées relevaient pour une moitié des anciennes et pour l'autre des nouvelles compétences en matière de procédure pénale.

En 2005, le MPC a transmis 25 affaires (contre 37 en 2004) à l'OJI qui est administrativement et techniquement subordonné au Tribunal pénal fédéral. Cette diminution découle probablement du fait que, conformément à un accord avec l'OJI, le MPC instruit les affaires à un degré plus élevé que ce qui était le cas auparavant. Sur ces 25 nouvelles affaires, l'OJI a ouvert 23 instructions préparatoires dont 18 ont pu être menées à terme (contre 6 en 2004). A fin 2005, 53 instructions préparatoires étaient en suspens (contre 48 en 2004). Force est donc de constater que les instructions en suspens ont augmenté malgré la diminution du nombre d'affaires transmises par le MPC. Au cours de l'exercice sous revue, deux juges d'instruction supplémentaires ont été engagés et un procureur fédéral délégué en tant que juge d'instruction extraordinaire afin de supprimer le goulet d'étranglement. Bien que le nombre d'affaires en suspens auprès de l'OJI soit encore important et malgré l'augmentation attendue du nombre de nouvelles affaires transmises par le MPC, la Chambre d'accusation du Tribunal pénal fédéral est persuadée que l'effectif actuel permettra à l'OJI d'assumer le volume de travail qui lui incombera d'ici à l'entrée en vigueur de la nouvelle PPF en 2010. On relèvera en outre que, dans l'un de ses arrêts, le Tribunal fédéral a précisé que, à l'avenir, l'OJI sera également compétent pour connaître des demandes de mise en liberté présentées dans le cadre des enquêtes judiciaires.

Lors de l'entretien avec les sous-commissions compétentes des CdG, la Chambre d'accusation a fait rapport de la surveillance qu'elle exerce sur le MPC. Elle s'est montrée préoccupée par les retards dans le transfert des plaintes par le MPC et a indiqué qu'elle examinerait ce problème de plus près dans le cadre de son mandat de surveillance (voir ch. 3.7.2).

4.5 Autres rapports traités par les CdG

Comme elles le font chaque année, les CdG ont examiné en 2006 un grand nombre de rapports, que ce soit dans le contexte de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral ou dans un autre cadre. Elles ont traité notamment les rapports suivants:

Chancellerie fédérale

- Rapport du Conseil fédéral concernant les motions et postulats des conseils législatifs 2005 (partiellement)

DFI

- Rapport d'activité 2005 du domaine des EPF
- Rapport annuel 2004 sur les assurances sociales selon l'art. 76 LPGA
- Reporting des EPF et de Swissmedic quant au personnel selon l'art. 5 LPers

DFJP

- Rapports de gestion 2005 des Commissions fédérales de recours
- Rapport annuel 2005 de la Commission fédérale des maisons de jeu
- Rapport de gestion 2005 de l'Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI)
- Reporting de l'IPI quant au personnel selon l'art. 5 LPers

DDPS

- Rapport sur la stratégie de propriétaire élaborée par le Conseil fédéral pour les entreprises d'armement de la Confédération en 2005
- Rapport annuel et rapport financier 2005 de la RUAG

DFF

- Rapport de gestion 2005 de la CFB
- Rapport de gestion 2005 de Publica
- Rapport annuel 2005 de l'OFPER sur la politique du personnel de la Confédération
- Rapport d'évaluation concernant l'enquête 2005 auprès du personnel de la Confédération
- Rapport 2005 sur le personnel de Publica selon l'art. 5 LPers

DFE

- Rapport sur le détail des exportations de matériel de guerre en 2005

DETEC

- Rapports 2005 au sujet de la réalisation des buts stratégiques des CFF SA, de La Poste et de Swisscom
- Rapport annuel 2005 des CFF

- Rapport annuel 2005 de La Poste
- Rapport annuel 2005 de Swisscom
- Rapport annuel 2005 de Skyguide
- Rapport de controlling 2005 sur Rail 2000
- Rapports d'étape 2005 de la NLFA
- Rapport d'étape concernant le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance

Divers

- Compte rendu d'activité 2005 de la BNS

Annexe 1

Rapport annuel 2006 du Contrôle parlementaire de l'administration

Annexe au rapport annuel 2006 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 19 janvier 2007

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2006

Le droit fédéral ne cesse de s'étoffer d'année en année et les cycles de révision des lois sont de plus en plus courts. Toutes ces mesures législatives sont-elles efficaces? Sont-elles mises en œuvre avec efficacité, atteignent-elles leurs objectifs et sont-elles à même de résoudre les problèmes qui ont été à l'origine de leur élaboration? Ces questions sont au cœur de l'activité du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), le centre de compétence de l'Assemblée fédérale en matière d'évaluations politiques.

L'année sous revue a été très riche et exigeante pour le CPA qui, mandaté par les Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats (CdG), a achevé avec succès quatre projets. Notre étude sur la recherche de l'administration fédérale montre que les objectifs d'optimisation définis dans ce domaine, notamment une meilleure coordination entre les différents acteurs ainsi qu'une planification stratégique et financière au moyen de plans directeurs de recherche, n'ont été atteints que partiellement. Nouvellement créé, le comité de pilotage, qui est situé au-dessus des départements, n'a qu'une simple fonction de plate-forme d'information et, faute d'instruments adéquats, il ne peut quasiment pas influer sur le pilotage de la recherche au sein de l'administration fédérale. Quant aux plans directeurs de recherche, ils sont de qualité très inégale: tandis que certains se contentent de formuler des priorités thématiques, d'autres définissent en outre des priorités en termes de contenu, de délai et de moyens financiers. Toutefois, une planification claire des ressources n'est souvent effectuée que de manière rudimentaire, ce qui rend difficile un controlling ultérieur (voir ch. 2.1.1).

Il ressort de l'évaluation de la conduite stratégique des activités de la Direction du développement et de la coopération (DDC) que cette dernière dispose d'une large marge de manœuvre pour la définition stratégique et thématique de ses programmes et qu'elle n'est que faiblement pilotée par le Conseil fédéral et le Département. Bien que la DDC jouisse d'une grande reconnaissance, en Suisse comme à l'étranger, pour ses projets concrets, on remarque que son engagement reste vague sur le plan stratégique. Par ailleurs, lors de l'étude, la DDC n'a pu montrer de manière claire quels moyens financiers ont été consacrés à quels projets. Elle n'en justifie et pilote que plus ses activités par le biais d'un système de documents stratégiques complexe et au caractère plutôt opaque. Les auteurs de l'évaluation émettent des doutes quant à l'efficacité et à l'adéquation de cette démarche (voir ch. 2.1.2).

Le recours à des experts externes par l'administration fédérale est régulièrement sous le feu des critiques. Notre étude – le plus vaste état des lieux de ce type jamais réalisé – montre, et il s'agit là d'une estimation conservatrice, que l'administration fédérale centrale a consacré pour la seule année 2004 entre 600 et 700 millions de francs à des mandats d'expertise. On remarque, ce faisant, que la plupart des services adoptent une pratique peu ouverte à la concurrence lors de l'attribution de mandats d'expertise et que l'écrasante majorité des départements ne pilotent pas la

pratique d'attribution de leurs offices ou ne la pilotent que faiblement (voir ch. 2.1.3).

A l'issue de son évaluation achevée en 2005 et portant sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, le CPA a étudié, dans le cadre d'un projet succinct, la protection de l'enfance dans ce domaine. Résultat: entre 2002 et 2004, 355 mineurs ou présumés mineurs ont été mis en détention en vue du refoulement dans 17 cantons. Dans près de 60 % des cas, la durée de détention était supérieure à quatre jours; 14 % des mineurs ont été détenus entre trois et neuf mois. Dans quasiment tous les cantons, les mineurs ne sont pas séparés des adultes et ils ne bénéficient pas d'un encadrement particulier. Seuls quelques cantons accordent une assistance judiciaire aux mineurs, la plupart du temps uniquement sous certaines conditions (voir ch. 2.1.4).

S'appuyant sur les propositions du CPA, les CdG ont confié quatre nouveaux mandats au CPA au cours du 1er semestre 2006; ceux-ci devraient être achevés au cours du deuxième ou du troisième trimestre 2007. Le nombre accru, ces derniers temps, de catastrophes naturelles confère un accent particulier au projet actuellement consacré à la gestion des dangers naturels à l'échelon de la Confédération. Cette étude soulève la question de savoir si les subventions de la Confédération versées dans le cadre des dangers naturels reposent sur une base normative cohérente, si elles sont en adéquation les unes avec les autres et si elles sont utilisées de manière appropriée (voir ch. 2.2.1).

L'évaluation de la gestion immobilière civile de la Confédération vise à savoir si les bases normatives permettent une gestion immobilière efficace, si la répartition des compétences entre l'Office fédéral des constructions et de la logistique et les organisations d'utilisateurs est adéquate et si les objectifs stratégiques sont mis en œuvre de manière appropriée (voir ch. 2.2.2).

Le projet «Acquisition de l'armement au sein du DDPS» se penche notamment sur la manière dont sont mis en œuvre les principes de la politique d'armement du Conseil fédéral, sur la collaboration entre les partenaires impliqués dans le processus d'acquisition ainsi que sur les critères de sélection retenus lors de décisions relatives à l'acquisition et la pondération avec laquelle ils sont appliqués. Il s'agit en outre de savoir si le Parlement dispose des informations qui lui permettent de procéder à un pilotage efficace dans ce domaine (voir ch. 2.2.3).

En menant un audit de l'Office fédéral du sport (OFSPO) sur mandat de la CdG du Conseil des Etats, le CPA prend une nouvelle direction en termes de méthode. Les CdG disposent d'instruments de contrôle variés et appropriés; ces derniers temps, plusieurs de leurs membres ont cependant émis le souhait de compléter cet éventail par des «audits de gestion». Ces audits doivent évaluer les structures, processus et performances de services administratifs ainsi que la conduite stratégique de ces derniers par le Département compétent ou le Conseil fédéral. Dans le cadre du projet-pilote consacré à l'OFSPO, le CPA a pour mission de développer une méthodologie adéquate ainsi que d'estimer la faisabilité et l'utilité de ces audits de gestion (voir ch. 2.2.4).

Le CPA évolue principalement, mais pas exclusivement, dans le domaine de la haute surveillance parlementaire. A travers l'étude portant sur la fondation culturelle Pro Helvetia, réalisée sur mandat de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats, il a réalisé pour la première fois en 2006 une évaluation à l'attention d'une commission législative. Son étude parvient à la conclusion que Pro Helvetia apporte une contribution importante à l'encouragement de la production artistique et à la représentation de notre pays sur le plan culturel. Mais elle montre également que le profil de la fondation n'est pas clairement délimité par rapport à celui d'autres services publics d'encouragement de la culture, que la structure de direction a besoin d'être renouvelée, que la fondation a des difficultés à définir des priorités et que, malgré de nettes améliorations réalisées ces derniers temps, elle enregistre encore des frais généraux trop élevés. Le CPA est d'avis que le projet de nouvelle loi concernant la fondation, mis en consultation, apporte certes des améliorations, mais il considère certains de ses aspects comme largement en deçà des objectifs formulés par le Conseil fédéral lui-même (voir ch. 3.1).

Enfin, le CPA a présenté en 2006 des exposés sur l'évaluation politique dans les instituts de sciences politiques et de sciences administratives de différentes universités. Par ailleurs, son activité a suscité cette année l'intérêt accru de parlements cantonaux, qui veulent optimiser le pilotage et le contrôle parlementaires de l'administration. Ainsi, le CPA a informé directement les organes compétents des cantons de Bâle-Ville et Lucerne de son mandat et de sa méthode de travail.

Index des abréviations

ARAMIS	Administration Research Action Management Information System
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPS-N	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CPSur	Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance
CSEC-E	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS *101*)
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et de police
FF	Feuille officielle
LEC	Loi sur l'encouragement de la culture (projet)
LParl	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS *171.10*)
LPH	Loi fédérale du 17 décembre 1965 concernant la fondation Pro Helvetia (RS *447.1*)
LSEE	Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS *142.20*)
NMC	Nouveau modèle comptable
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Office fédéral de la culture
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSPO	Office fédéral du sport
OILC	Ordonnance du 14 décembre 1998 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération; RS *172.010.21*)

OLPA	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement; RS *171.115*)
ONU	Organisation des Nations unies
PLANAT	Plate-forme nationale contre les dangers naturels
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SG-DDPS	Secrétariat général du Département de la défense, de la protection de la population et des sports
SG-DETEC	Secrétariat général du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

Rapport

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

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

Dans le cadre parlementaire, le procédé de l'évaluation est utilisé par les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et par les commissions législatives. Les CdG exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral, de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et d'autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Elles mènent à bien leur mandat notamment en réalisant des inspections, en effectuant des visites auprès de services de l'administration fédérale et en examinant les rapports d'activité des organes soumis à leur contrôle. Au vu de la complexité des tâches devant être contrôlées et en complément des instruments ci-dessus, le procédé de l'évaluation s'est imposé comme un outil important de la haute surveillance parlementaire.

Outre le cadre de la haute surveillance, les mesures prises par l'Etat peuvent être évaluées par les commissions législatives. L'évaluation *ex ante* sert à estimer en amont l'impact d'un projet de loi, tandis que l'évaluation *ex post* permet de contrôler l'effet d'un texte de loi en vigueur dans l'optique d'une révision. En vertu de l'art. 170 de la Constitution fédérale (Cst.), la loi sur le Parlement (LParl), entrée en vigueur le 1er décembre 2003, permet à toutes les commissions de faire évaluer l'efficacité des mesures prises par la Confédération.[1]

En raison du temps que requièrent les évaluations et de la complexité de leur méthodologie, les commissions confient leur réalisation à des services spécialisés. C'est dans le cadre de la professionnalisation de la haute surveillance parlementaire que le CPA a été créé au début des années 90. Les tâches de ce service spécialisé sont définies dans l'art. 10 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement (OLPA)[2]. Le CPA réalise, à la demande des CdG, des évaluations et attire l'attention de ces dernières sur des sujets qui nécessitent une analyse approfondie. Il vérifie en outre la qualité des évaluations internes à l'administration et leur application aux processus décisionnels. Le CPA assiste également les commissions législatives en effectuant des expertises scientifiques et évalue, à leur demande, l'efficacité des mesures prises

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

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

par la Confédération. Enfin, il les conseille lors du traitement, sur le plan politique, des résultats des évaluations.

Les rapports du CPA sont pris en compte de diverses manières dans les processus décisionnels du Parlement et de l'exécutif. Ils constituent la base des recommandations des CdG à l'intention des organes contrôlés et d'interventions parlementaires. Ils sont en outre pris en considération dans le cadre de révisions de lois et d'ordonnances ou encore de processus de réforme internes mis en œuvre par l'administration. En règle générale, les rapports du CPA sont publiés; ils peuvent être commandés auprès du CPA ou téléchargés sur le site Internet du Parlement: www.parlament.ch (liens Commissions/CPA).

Le CPA accomplit sa mission sur la base de mandats que lui confient les commissions parlementaires. Partie intégrante des Services du Parlement, il est subordonné administrativement au Secrétariat des CdG. Du point de vue scientifique, le CPA exerce son activité de manière autonome et dans le respect des normes pertinentes. Il coordonne ses activités avec les autres organes de contrôle de la Confédération et il entretient des relations suivies avec des hautes écoles, des instituts de recherche privés et des organes d'évaluation publics, en Suisse et à l'étranger.

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

2 Projets réalisés à la demande des CdG

2.1 Projets achevés

2.1.1 Pilotage de la recherche de l'administration fédérale

Bien que le principe d'une recherche publique soit largement admis, la mise en œuvre et le manque de transparence de ces activités de recherche étaient régulièrement en butte à la critique. Le Conseil fédéral y a répondu par des réformes, notamment par la mise en place d'un comité de pilotage interdépartemental en vue d'une meilleure coordination au sein de la recherche de l'administration fédérale ou encore par l'introduction, par domaine politique, de plans directeurs de recherche pluriannuels destinés à l'amélioration de la planification thématique et financière. Cependant, la recherche de l'administration fédérale faisait encore l'objet de critiques dans divers milieux, politiques et économiques. Son budget est de quelque 250 millions de francs par an (2005).

C'est dans ce contexte que, le 2 juin 2005, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé le CPA de réaliser une évaluation portant sur la répartition des compétences au sein de l'arrangement politico-administratif de la recherche de l'administration fédérale ainsi que sur les plans directeurs de recherche et leur

mise en œuvre. Le CPA a lancé un appel d'offres pour ce mandat d'expertise, qu'il a confié le 17 août 2005 à la société Landert Farago Partner.

Les méthodes suivantes ont été utilisées pour l'évaluation: une analyse détaillée des documents disponibles, en particulier des neuf plans directeurs de recherche de la période 2004 à 2007 et des quatre plans directeurs de la période précédente (2000 à 2003), ainsi que l'étude de la banque de données sur les projets de recherche ARAMIS (Administration Research Action Management Information System), dont les entrées ont été analysées sous l'angle de la mise en œuvre des plans directeurs de recherche. Trente-six entretiens personnels avec les responsables des plans directeurs de recherche ont permis de compléter et de valider les analyses des documents. Les principaux résultats de l'évaluation sont récapitulés ci-dessous.

Evaluation de l'arrangement politico-administratif

Dans cette partie, il s'agissait de répondre à des questions portant sur les bases légales, les compétences et les ressources, les acteurs et les instruments de coordination.

Selon Landert Farago Partner, les bases légales générales (loi et ordonnance sur la recherche p. ex.) ne s'appliquent à la recherche de l'administration fédérale que de manière très globale. L'organisation de l'organe central de pilotage, le comité de pilotage, est définie par le biais d'un arrêté du Conseil fédéral. Son cadre légal étant sommaire, l'attribution des compétences l'est tout autant; les compétences attribuées au comité de pilotage, situé au-dessus des départements, ne lui permettent pas de piloter les contenus et ressources au sein de la recherche de l'administration fédérale. Les dispositions légales relatives aux différents domaines politiques sont formulées dans diverses lois spéciales. Or, le ton de ces lois demeure trop général pour qu'elles soient appliquées à la mise en œuvre des plans directeurs de recherche.

Les compétences et ressources, dont les acteurs disposent formellement dans le domaine de la recherche de l'administration fédérale, sont aussi peu spécifiées que les bases légales. Le comité de pilotage illustre parfaitement cette situation: il ne peut ni ne veut décider en la matière. Ainsi, il prend connaissance des plans directeurs de recherche, mais ne dispose d'aucune procédure formelle d'approbation ni de possibilité d'adoption de directives ou de renvoi. Par ailleurs, il a déjà été déterminé explicitement, dans une phase antérieure, que les questions budgétaires demeuraient de la compétence des offices. Contrairement à ce que son nom indique, le comité de pilotage a donc abandonné les principaux instruments de pilotage.

Les ressources disponibles en matière de recherche varient fortement d'un domaine politique à l'autre. Elles ne sont pas proportionnelles aux autres champs d'activité d'un domaine politique. Tandis que l'Office fédéral de l'agriculture et ses stations de recherche étaient dotés en 2005 d'un budget supérieur à soixante-dix millions de francs ou encore que soixante millions étaient consacrés à la coopération au développement, l'Office fédéral des assurances sociales ne disposait que d'à peine 770 000 francs pour la recherche (voir tableau 1). Dans ce dernier cas, cela ne peut qu'avoir des conséquences négatives sur la mise à disposition de connaissances en cas de problèmes politiques.

Tableau 1

Vue globale des ressources sur la période 2003 à 2006 (en milliers de CHF)

Office responsable	Compte 2003	Compte 2004	Budget 2005	Prévision 2006
Office fédéral du développement territorial	1 792	2 176	1 993	1 857[2]
Office fédéral des routes	7 899	9 470	6 643	7 800
Office fédéral de l'énergie	34 905	29 139	24 174	22 600
Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage	5 330	6 097	3 336	4 837
Office fédéral du sport	294	2 987	2 950	2 950
Direction de la politique de sécurité/DDPS	300	298	300	0
armasuisse/Science et technologie[3]	14 485	14 400	15 295	16 000
Division politique/DFAE	2 160	2 519	2 600	2 600
Centre de politique de sécurité internationale	515	354	620	620
DDC[1]	65 726	59 608	60 000	60 000
Office fédéral de la culture	402	79	683	315
Office fédéral de la santé publique	13 050	16 003	21 417	16 214
Office fédéral des assurances sociales	1 217	743	768	606
Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie	1 473	2 182	3 700	3 500
Office fédéral de l'agriculture	6 487	6 004	6 421	6 230
Agroscope	68 000	70 192	65 098	62 613

Source: Landert Farago Partner, d'après les offices fédéraux et ARAMIS

1 Mandats (environ $^1/_{10}$) et contributions (environ $^9/_{10}$) confondus
2 Information écrite de cet office fédéral
3 Couvert par un plan directeur de recherche de l'office, mais n'est pas partie intégrante du domaine politique portant sur la politique de sécurité (extérieure) et de paix

En ce qui concerne les acteurs, les offices responsables sont déterminants; ce sont d'ailleurs eux qui puisent dans leur budget la principale part du financement. Des contacts, des entretiens et des transferts de savoir-faire ont lieu au sein du comité de pilotage et du groupe de coordination, qui réunit des spécialistes de la recherche et se situe au-dessous du comité, dans des consultations à l'échelon des offices et, parfois, des départements ainsi que dans le cadre d'instances d'experts et d'instances consultatives. Toutefois, les décisions essentielles sont généralement prises au sein des offices responsables. Le plan directeur de recherche est donc le projet d'un office, bien qu'il couvre des domaines politiques allant au-delà de celui-ci.

Sur le plan transversal, les plans directeurs de recherche s'avèrent donc avant tout être des instruments d'information et de coordination qui ne présentent que des possibilités de pilotage modestes. On peut considérer que le comité de pilotage a une fonction de plate-forme d'information; quant au groupe de coordination, il accomplit un travail productif. Sur la base de la banque de données ARAMIS pour les projets de recherche, le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche regroupe les données centrales de controlling relatives à la recherche de l'administration fédérale. Un pilotage global plus approfondi n'a toutefois pas lieu, faute d'instruments adéquats. Les auteurs du rapport en concluent que les plans directeurs de recherche sont

appropriés à des fins de coordination et d'information, mais qu'ils ne le sont en revanche pas pour un pilotage de la recherche de l'administration fédérale actif sur le plan transversal.

Evaluation des plans directeurs de recherche actuels

En ce qui concerne l'étendue du contenu des plans directeurs de recherche, les auteurs constatent qu'ils couvrent effectivement une grande partie des activités de recherche de la Confédération. Des lacunes d'une certaine importance surgissent actuellement car, pour des raisons de ressources notamment, trois des plans directeurs prévus n'ont pas vu le jour (sécurité sociale, formation professionnelle, culture). La concentration sur les offices a fait émerger d'autres lacunes. Ainsi, comme son nom l'indique, le plan directeur de recherche «Développement durable du territoire et mobilité» inclut certes la recherche sur le logement, mais les activités correspondantes de l'Office fédéral du logement sont effectuées en parallèle et dans un cadre en grande partie non contraignant.

On constate une certaine correspondance entre les plans directeurs de recherche, la législature et les priorités de la politique fédérale, telles qu'elles sont par exemple définies dans les «Défis 2003–2007» de l'état-major de prospective de l'administration fédérale. Cependant, l'influence est plutôt exercée par les premiers sur les dernières, d'autant plus que la plupart des plans directeurs de recherche ont été définis plus tôt et qu'un grand nombre de responsables de ces plans directeurs ont soumis des suggestions à l'état-major de prospective.

Il existe entre les plans directeurs de recherche de nombreuses interfaces. Certains d'entre eux tentent de définir les termes afin de clarifier ces interfaces. Ils traitent également les questions d'interface dans le cadre de l'état actuel de la recherche et de la définition des priorités thématiques. Les plans directeurs ont beau se distinguer les uns des autres pour ce qui est de l'exhaustivité, de la tonalité et de la forme de la fonction d'information, ils sont rédigés de manière claire. Aucun doublon n'a été constaté au niveau des plans directeurs.

Certains plans directeurs de recherche ne vont pas au-delà de la formulation de priorités thématiques, tandis que d'autres définissent en outre des priorités en termes de contenu, de délai et de moyens. Toutefois, la répartition des moyens, autrement dit, une planification des ressources claire, n'est souvent effectuée que de manière rudimentaire, ce qui rend difficile un controlling ultérieur. Des récapitulatifs détaillés des flux financiers prévus vers les priorités thématiques sont au cœur de toute planification conceptuelle et devraient être exposés soigneusement, afin que l'exécutif et le Parlement puissent prendre des décisions fondées (éventuellement divergentes).

Concernant une appréciation globale de la qualité des plans directeurs de recherche, les auteurs du rapport indiquent qu'il est difficile de tirer une conclusion simple, les différences étant trop grandes. Il existe encore des écarts considérables entre les offices, en particulier pour ce qui est de l'expérience en matière d'évaluation et des contrôles de l'efficacité, mais également dans le domaine de la gestion de la recherche, notamment l'octroi de mandats et le suivi de projets; concernant les priorités, on observe ces déficits plutôt au niveau de la mise en œuvre des plans directeurs de recherche. Or, ces phases sont au moins aussi importantes pour le pilotage que la phase d'élaboration des plans directeurs.

Force est de constater que les instruments de pilotage que sont les plans directeurs de recherche permettent aux offices de coordonner jusqu'à un certain degré leurs activités de recherche dans les domaines politiques correspondants et de procéder à une attribution des contenus et des ressources cohérentes. A ce niveau, la fonction de pilotage des thèmes et d'allocation des moyens ainsi que l'assurance qualité (sa partie principale) peuvent être exercées. Le pilotage n'est cependant pas effectué partout et ne présente pas partout le même caractère systématique. A cet échelon, il existe des potentiels d'optimisation qui ne pourront être réalisés que si l'activité du comité de pilotage dans ce domaine est plus intense. Cela permettra de savoir si les plans directeurs de recherche sont appropriés à un niveau supérieur.

Evaluation de la mise en œuvre d'anciens plans directeurs de recherche

Enfin, la mise en œuvre des cinq plans directeurs de recherche pour la période 2000 à 2003 a été évaluée. La banque de données ARAMIS renseigne sur les projets de recherche réalisés en interne ou à l'extérieur. Un examen plus approfondi a montré cependant qu'une analyse des ressources et des priorités thématiques conformément aux plans directeurs de recherche est quasiment impossible pour la plupart des domaines politiques. Cela est dû au fait que, jusqu'à présent, les rubriques pour la saisie de projets étaient peu convergentes avec les thèmes et priorités des plans directeurs. Par conséquent, une évaluation chiffrée fiable d'ARAMIS sous l'angle des priorités thématiques des plans directeurs est difficilement possible.

Il est cependant indéniable, au vu des résultats qualitatifs, que des écarts, dus à des facteurs internes et externes, existent entre les plans directeurs de recherche et leur mise en œuvre. Des changements de personnel, des réorganisations, des transferts internes de fonds, d'une part, et les réactions des offices à des enjeux imprévisibles, qui surgissent subitement, et à des demandes émanant de la sphère politique, d'autre part, sans oublier les modifications apportées au budget par le Parlement et les évolutions de l'environnement international de la recherche restreignent les possibilités de planifier la recherche, notamment la recherche appliquée.

Après avoir pris connaissance du rapport d'évaluation de Landert Farago Partner, le 3 mai 2006, la CdG-N en a tiré les conséquences politiques dans son rapport publié le 23 août 2006 et a formulé différentes recommandations à l'attention du Conseil fédéral.

2.1.2 Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC

La DDC est l'acteur principal de l'aide publique au développement de la Suisse. Ses activités sont très bien perçues par la population en Suisse et par les pays partenaires.[3] Cependant, des critiques ont été émises ces dernières années. Elles portaient sur les points suivants: projets trop dispersés, manque de transparence en matière de

[3] Voir Organisation de coopération et de développement économique OCDE (2005) / Comité d'aide au développement (CAD): *Examen par les pairs: la Suisse*. Contrôle fédéral des finances (CDF) (2005): *Attribution de mandats par la Direction du développement et de la coopération: Audit de rentabilité.* Pour une évaluation internationale transparente (n Mo. 05.3017); Lobbying politique à la DDC (Qst. 04.5172); Mieux cibler l'aide au développement (Ip. Pfister 04.3500). Le Matin dimanche du 26 septembre 2004: *«Le Parlement hausse le ton. Interrogations et enquête autour de l'activisme de la DDC».*

répartition des ressources financières et absence d'orientation stratégique des programmes et projets de la DDC.

En juin 2005, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a chargé le CPA de procéder à l'examen de la cohérence et de la conduite stratégique des activités de la DDC.

L'étude devait répondre à deux questions. La première consistait à savoir si l'orientation donnée au contenu des programmes et projets de la DDC était conforme aux prescriptions légales. Le CPA a confié cette première partie de l'étude à la société B,S,S, Volkswirtschaftliche Beratung. L'équipe d'experts a analysé les exigences *légales*, juridiques et stratégiques de la coopération au développement puis, après une évaluation de la banque de données sur les projets de la DDC, elle les a comparées aux projets effectivement réalisés. La deuxième question soulevée concernait la conduite stratégique des activités de la DDC. Il s'agissait de savoir si les prescriptions légales et stratégiques relatives au pilotage de la coopération du développement de la DDC sont appropriées et si elles ont été respectées lors de l'élaboration de la stratégie.

Concernant la première partie de l'étude, le rapport montre qu'à quelques exceptions près, les projets de la DDC respectent les prescriptions légales, juridiques et stratégiques. Mais il ressort également du rapport que les prescriptions relatives à la coopération au développement de la DDC sont très vagues et que la DDC dispose de facto d'une grande marge de manœuvre en ce qui concerne le contenu de ses programmes et de ses projets. L'étude a par ailleurs montré que les prescriptions du Parlement et du Conseil fédéral ne fixent pas d'objectifs de référence concrets pour l'aide publique au développement de la Suisse, ce qui rend difficile l'examen de la conformité aux objectifs et de l'efficacité des projets de la DDC.

En se basant sur la marge de manœuvre relativement grande dont jouit la DDC, les experts ont montré, au moyen de l'évaluation de la banque de données sur les projets de la DDC, que l'orientation stratégique des projets de la DDC est effectivement très vaste et peu ciblée. Il ressort du tableau 2 qu'en 2005, par exemple, la DDC a soutenu des projets touchant 42 secteurs différents à hauteur de budgets relativement modestes.

Tableau 2

Répartition par secteur des projets de la DDC

Secteur	2005 (jusqu'au 29.11.)	Secteur	2005 (jusqu'au 29.11.)
Coûts administratifs	13.7%	VIH / SIDA	0.6%
Recherche agricole	2.8%	Logement	0.7%
Agriculture / général	3.4%	Droits de l'homme	1.5%
Aide aux réfugiés	5.8%	Techn. de l'inform. et de la comm. (TIC)	0.9%
Soins de santé primaires	2.8%	Information	0.8%
Culture et loisirs	0.8%	Déminage	0.1%
Décentralisation / démocratisation	3.8%	Développement légal et judiciaire	1.2%
Eau potable / assainissement	1.9%	Elevage	0.6%
Education / général	2.6%	Recherche médicale	0.2%
Aide alimentaire d'urgence	4.7%	Consolidation de la paix après des conflits	1.4%
Situations d'urgence	17.1%	Education primaire	0.6%
Emploi	0.5%	Gestion financière dans le secteur public	0.1%
Energie	0.4%	Reconstruction	1.3%
Protection de l'environnement	3.5%	Développement rural	3.0%
Intermédiaires financiers	0.6%	Développement des PME	1.9%
Secteur financier/général	1.2%	Prévoyance sociale	0.8%
Production agricole	1.9%	Politique commerciale	0.0%
Développement forestier	1.1%	Transports	1.4%
Gouvernance / général	2.7%	Formation	2.0%
Santé et population / général	5.9%	Gestion / élimination des déchêts	0.3%
Infrastructures de santé	0.8%	Protection des ressources en eau	0.2%
Education supérieure	0.9%	Eau/général	1.3%

Source: Banque de données sur les projets de la DDC

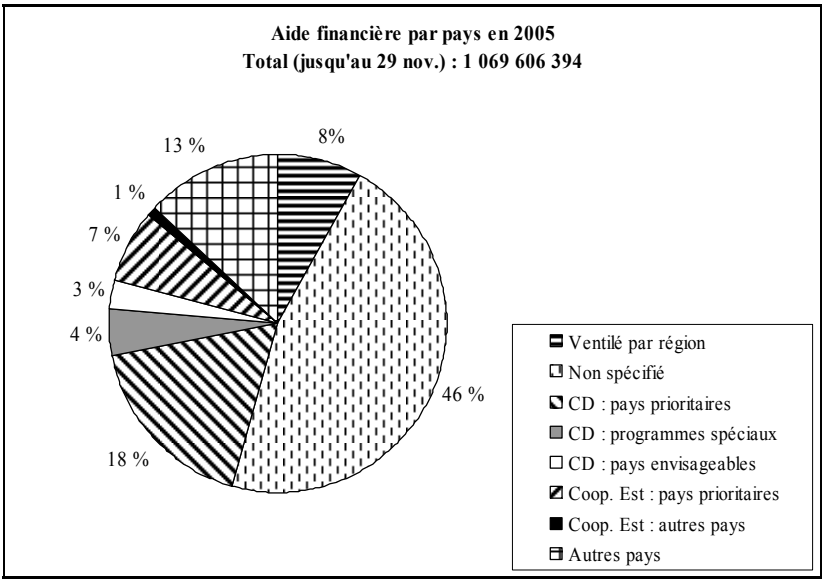
Le rapport du CPA soulève la question de l'efficacité de cette orientation vaste des projets.

Autre constatation importante de l'étude: au moment de l'examen, la saisie des données relatives aux projets dans la banque de données sur les projets de la DDC (SAP) n'était pas suffisamment transparente et présentait des lacunes.

Le graphique 1 illustre ce manque de transparence. Il montre que 46 % des ressources financières de la DDC figurent dans la catégorie «not specified» (pas spécifié). La banque de données n'a donc pas permis le contrôle détaillé de l'utilisation du budget et des dépenses par projet.

Graphique 1

Aide financière de la DDC par pays et par région



Source: Banque de données sur les projets de la DDC

L'arrangement des acteurs concernant le pilotage de la coopération au développement de la DDC a été considéré comme approprié. Le pilotage de cette coopération est assumé au niveau du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), mais également au sein de la DDC, par le biais d'un grand nombre de séquences et d'instruments de coordination. L'étude parvient cependant à la conclusion que la conduite stratégique exercée par le Parlement, le Conseil fédéral et le DFAE pourrait être renforcée en vue de garantir une certaine cohérence. De même, une mise à jour plus régulière des instruments de conduite existants du Conseil fédéral pourrait contribuer à améliorer la cohérence et mieux cibler la coopération au développement. On constate au moment de l'étude que la conduite est pour l'essentiel déléguée à la DDC. La forte volonté de coordination a pu également être constatée dans le cadre des études de cas portant sur les processus d'élaboration de la stratégie des programmes de coopération.

Concernant le pilotage stratégique, la DDC dispose d'un très grand nombre de stratégies et de directives et d'une structure très complexe en la matière. Le rapport soulève la question de savoir si, en raison de cette complexité, la DDC n'a pas tendance à «surpiloter» la coopération au développement. Si l'on pense au principe de la coopération au développement de la DDC, qui consiste à accorder aux pays partenaires un droit de participation le plus grand possible à la définition de l'orientation thématique et stratégique des projets, la question de l'efficience et de l'efficacité des stratégies de la DDC se pose. La définition de critères concrets, de priorités thématiques spécifiques et de compétences clés au niveau des stratégies de coopération, en adéquation avec les besoins des pays partenaires, pourrait contribuer

à l'amélioration de la transparence des activités de la DDC sans qu'il faille recourir à une «architecture stratégique» si vaste.

2.1.3 Recours à des experts externes par l'administration fédérale

Le recours à des consultants externes par l'administration fédérale, sa prétendue progression continue et son supposé manque de transparence font l'objet de critiques récurrentes de la part des responsables politiques et des médias. On reproche en outre à l'administration de toujours collaborer avec les mêmes experts et de ne pas lancer d'appels d'offres pour les mandats concernés. Dans ce contexte, la CdG-E a chargé le CPA d'effectuer un vaste état des lieux concernant les mandats d'expertise et, ce faisant, d'accorder une attention particulière à la pratique d'attribution de l'administration fédérale.

Le CPA a tout d'abord procédé à une collecte complète des mandats d'expertise attribués en 2004 par les services du 1er cercle de l'administration fédérale. Le Contrôle fédéral des finances (CDF)[4] effectuant cependant dans le même temps un examen transversal de l'attribution et de la gestion de marchés de services, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'OFAS, l'Office fédéral de la statistique (OFS) ainsi que les secrétariats généraux du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (SG-DDPS) et du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (SG-DETEC) ont été exclus du recensement. Au total, 50 services ont communiqué au CPA des informations relatives aux mandats en cours en 2004. L'examen approfondi des données concernant cinq offices a montré que, par rapport au volume des paiements, le recensement représente environ quatre cinquièmes des mandats d'expertise attribués par les services y ayant participé et constitue la base la plus large jamais obtenue dans ce domaine.

Importance et profil du recours à des experts externes

Dans le cadre du recensement du CPA, les services ont communiqué plus de 6000 mandats, pour lesquels près de 490 millions de francs ont été dépensés en 2004. Si l'on tient compte des lacunes du recensement, évoquées plus haut, l'administration fédérale centrale devrait avoir consacré en 2004 entre 600 et 700 millions de francs à des mandats d'expertise; il s'agit là d'une estimation conservatrice.

Les dix services ayant le plus recours à des experts externes dépensent environ trois quarts des fonds saisis. Les écarts entre les départements sont importants: en 2004, le Département fédéral de justice et de police a consacré un peu plus de 12 millions de francs à des mandats d'expertise; ce montant est plus ou moins multiplié par dix au sein du DFAE, du Département fédéral des finances (DFF) et du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

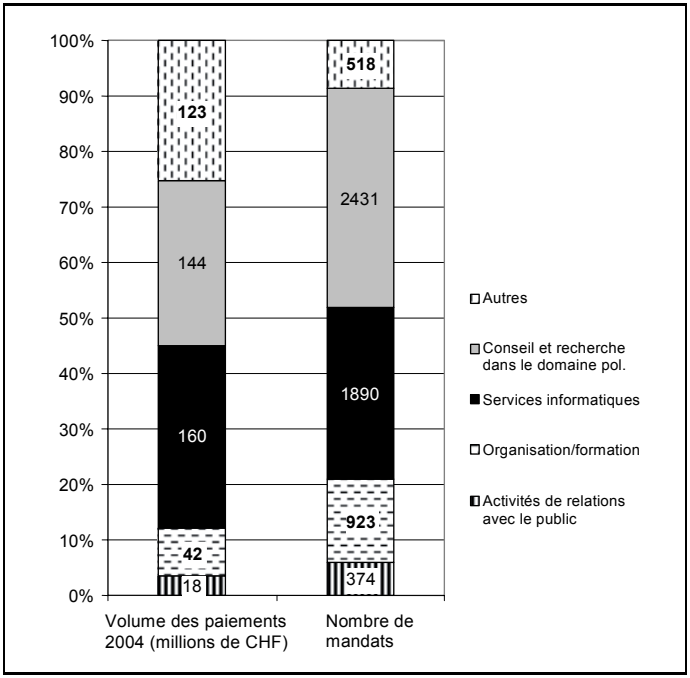
La part la plus importante des paiements saisis – près de 160 millions de francs – va aux services informatiques. Les mandats relevant de la catégorie conseil et recherche

4 CDF: Examen transversal des marchés de services. Rapport sur l'acquisition de prestations de services dans cinq services fédéraux, 31.1.2006 (résumé disponible en français).

dans le domaine politique ont eux aussi un poids financier important (près de 144 millions de francs). Ceux qui portent sur la formation et le perfectionnement ainsi que sur le développement de l'organisation ont un poids nettement plus faible. Enfin, les dépenses dans des activités de relations avec le public sont encore moins élevées.

Graphique 2

Contenu des mandats (nombre de mandats et de paiements en 2004)



Source: CPA

Au sein de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), les moyens alimentent quasi exclusivement des contrats dits de mise à disposition du personnel (*Personalstellungsverträge*), qui se distinguent d'une embauche (à durée déterminée) uniquement par la forme. Les dépenses occasionnées ne se retrouvent ni dans les frais de personnel ni dans les statistiques fédérales relatives au personnel. Les données disponibles ne permettent aucune évaluation du bien-fondé de cette pratique au sein de l'OFIT. Toutefois, l'importance de la mise à disposition de personnel dans cet office soulève des questions qui concernent en particulier la rentabilité et le rapport entre personnes travaillant dans le cadre d'un mandat et collaborateurs de l'OFIT employés selon le droit public.

Pour les mandats lancés seulement vers la fin de l'année, l'administration effectue des paiements élevés par rapport à la durée de réalisation. Cela indique que des mandats d'expertise sont utilisés pour dépenser les fonds encore disponibles. Des mandats sont en effet attribués juste avant la fin de l'année. Dans le cadre de ces

mandats, des paiements anticipés sont effectués pour des travaux qui ne seront à exécuter que l'année suivante (dépenses de dernière minute – *«Dezemberfieber»*). Or, cette pratique n'est autorisée que dans des cas exceptionnels, avec exposé des motifs. L'ampleur du phénomène dans certains services nécessite à tout le moins des explications.

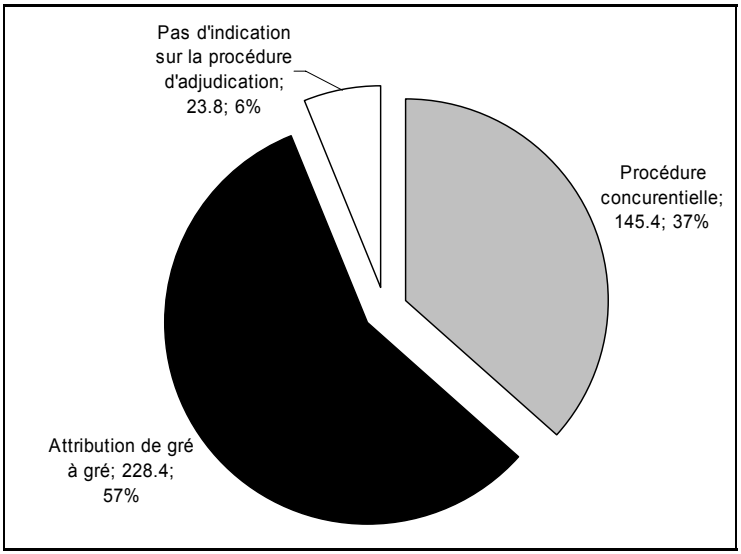
Le profil des mandataires est dominé par les prestataires commerciaux, qui sont chargés de quatre cinquièmes des mandats d'expertise et perçoivent environ deux tiers du volume financier annuel. On observe une forte tendance à la concentration en ce qui concerne la répartition des moyens. Les douze principaux mandataires, sur un total supérieur à 2 300, ont perçu en 2004 environ un cinquième des moyens totaux. La moitié des moyens ont été répartis sur seulement 3 % des mandataires. Par ailleurs, différents services affichent une part élevée de mandats subséquents, sachant que, parmi ces derniers, nombreux sont ceux qui représentent un volume financier d'une certaine ampleur (plus de 50 000 francs). Au sein du Département fédéral de justice et de police (DFJP), les mandats subséquents ont représenté plus de la moitié des paiements en 2004.

La pratique d'attribution des mandats

Les résultats empiriques font apparaître l'image d'une pratique peu ouverte à la concurrence. Six francs sur dix vont à des mandats adjugés de gré à gré. Pour les mandats d'un montant supérieur à 50 000 francs, qui impliquent une procédure concurrentielle, plus de la moitié des paiements sont consacrés à des mandats adjugés de gré à gré (voir graphique 3).

Graphique 3

Pratique d'attribution des mandats d'un montant supérieur à 50 000 francs (volume financier en 2004)



Source: CPA

La pratique au sein du DFF est particulièrement ouverte à la concurrence, sachant qu'elle est fortement dominée par des mandats d'envergure attribués dans le cadre d'une procédure concurrentielle dans les domaines de l'informatique et de l'organisation (NOVE-IT, nouveau modèle comptable). La pratique au sein du DFJP et du DFAE est en revanche très peu axée sur la concurrence et elle l'est un peu moins au sein du DDPS et des services étudiés du Département fédéral de l'intérieur (DFI). A l'échelon des services, on remarque que les plus importants mandants de la Confédération créent peu de concurrence. Armasuisse, par exemple, ne consacre que près de 13 % du volume financier à des mandats d'un montant supérieur à 50 000 francs adjugés dans le cadre d'une procédure concurrentielle.

La fréquence marquante des mandats qui sont juste en deçà de la valeur seuil pour une attribution dans le cadre d'une procédure concurrentielle témoigne elle aussi du fait que les services sont peu enclins à attribuer les mandats selon une procédure ouverte à la concurrence. Quant au fait que ce résultat devrait être interprété comme le fractionnement non autorisé de mandats d'envergure devant faire l'objet d'un appel d'offres, les données disponibles ne permettent ni de le confirmer ni de l'infirmer.

Cette analyse d'une pratique peu axée sur la concurrence correspond très exactement aux résultats de l'examen transversal du Contrôle fédéral des finances. Ce dernier considère que la part des mandats attribués de gré à gré par les cinq services étudiés (OFSP, OFS, OFAS, SG-DETEC, SG-DDPS) est trop élevée.

La part élevée d'adjudications de gré à gré ne correspond certes pas à une violation systématique du droit des marchés publics. Cependant, l'administration interprète le champ d'application de la loi, qui n'est pas suffisamment clair, et les nombreuses exceptions du droit des marchés publics de sorte à perpétuer une pratique qui, à ses yeux, est rodée et a fait ses preuves. Dans le cadre de la présente étude, les services se sont d'ailleurs régulièrement appuyés sur le champ d'application limité et surtout sur les exceptions du droit en vigueur pour justifier l'attribution de gré à gré de mandats dépassant la valeur seuil. L'existence de ces exceptions n'a pas été vérifiée. Notons toutefois que, dans le cadre de son examen transversal, le Contrôle fédéral des finances critique l'interprétation trop large qui est faite des exceptions prévues par le droit des marchés publics.

On retiendra donc que, pour le recours à des experts externes, le principe d'une adjudication axée sur la concurrence n'est pas appliqué dans une ampleur suffisante. Il est à peine exagéré de dire que, contrairement à ce que prévoit en principe le droit des marchés publics, de nombreux services de l'administration font en sorte de ne pas créer de situation concurrentielle dès lors que la loi le permet. Le champ d'application flou et les exceptions du droit en vigueur facilitent cette pratique. Résultat: ce droit n'est pas pertinent pour une part significative de l'attribution de mandats d'expertise.

Le fait qu'une petite minorité de services présentent une pratique fortement axée sur la concurrence indique qu'une interprétation plus volontaire du droit d'adjudication est possible en ce qui concerne les mandats d'expertise. La même conclusion peut être tirée de l'étude du CDF consacrée à l'attribution de mandats par la DDC.[5] Une comparaison à l'échelle internationale (Norvège, Danemark) a montré que, dans

5 CDF: Attribution de mandats par la DDC. Audit de rentabilité. Octobre 2005 (résumé disponible en français).

d'autres pays, des mandats comparables sont généralement adjugés dans le cadre d'une procédure ouverte à la concurrence. L'instauration de concurrence peut être aussi pertinente lorsqu'elle n'est pas requise par la loi. Au lieu de chercher des raisons légales justifiant le renoncement à un appel d'offres, il faudrait à l'avenir mettre davantage l'accent sur les avantages de la création de concurrence. La révision en cours du droit des marchés publics peut certainement y contribuer. Mais on est en droit de se demander si ce changement de perspective peut être obtenu par les seuls moyens légaux ou par la seule création de bases normatives optimisées. Il conviendrait plutôt de flexibiliser les formes de pilotage, en d'autres termes, les tâches de direction des départements et des offices, qui sont responsables du recours aux consultants externes.

Pilotage, par les départements, de la pratique d'attribution

Selon le droit général en matière d'organisation, les directions des départements et des offices sont responsables de la mise en œuvre du droit des marchés publics en ce qui concerne l'attribution de mandats d'expertise. Leur rôle est particulièrement important pour les mandats dont le volume financier se situe entre 50 000 et 248 950 francs. Le marché des droits publics exige en effet une adjudication selon la procédure concurrentielle, sans toutefois prévoir de possibilités de recours.

L'étude montre que l'écrasante majorité des départements ne pilotent pas la pratique d'attribution de leurs offices ou ne la pilotent que faiblement. La pratique concurrentielle est le plus fortement développée dans le domaine des bases normatives: pas moins de quatre départements ont édicté des directives (ou tout au moins un guide), qui régulent la pratique d'attribution. En revanche, la mise en œuvre de ces directives est beaucoup moins développée, sur le plan de l'ancrage institutionnel comme en matière de mesures réellement prises. Seul le DDPS a adopté une démarche de pilotage cohérent et complet.

L'absence de pilotage des départements, quasi généralisée, reflète l'opinion exprimée lors des entretiens, selon laquelle un rôle actif des départements n'est ni approprié ni nécessaire et est par ailleurs irréaliste au vu des faibles ressources en termes de personnel. On remarquera à ce propos que les personnes interrogées sous-estiment l'ampleur du problème (la part élevée des attributions de gré à gré). On est donc en droit de se demander si une «délégation générale» des responsabilités peut servir à imposer une pratique axée sur la concurrence et ce, d'autant plus qu'un pilotage de l'attribution par le département semble possible sans charge de travail trop lourde et dans le respect de l'autonomie des services en termes de contenu. Cette question en soulève même une autre, celle de savoir si un pilotage approprié et allégé de l'attribution ne pourrait être atteint avec les processus existants (et des instruments éventuellement légèrement adaptés). Au vu des sommes considérables qui ont été investies ces dernières années dans des outils de direction assistée par ordinateur, il faudrait examiner la question d'une démarche homogène pour toute l'administration fédérale concernant les instruments à utiliser. Ainsi, une solution informatique standard imposée à l'échelon fédéral, qui porterait sur la saisie et la gestion des mandats de prestations de services, permettrait de créer de larges synergies et de piloter de façon efficace les processus; en outre, l'aide apportée au processus d'achat par le Centre de compétence des marchés publics de la Confédération s'en trouverait optimisée. Il serait par exemple envisageable de créer une base de données dédiée aux fournisseurs et aux contrats; cette solution est d'ailleurs recommandée par le Contrôle fédéral des finances dans son examen transversal des mar-

chés de services. Il n'existe probablement pas d'autre possibilité que celle de l'utilisation certes parcimonieuse mais systématique d'instruments de ce type si l'on veut à l'avenir accorder au principe de la concurrence dans l'attribution de mandats d'expertise l'importance qui lui revient.

2.1.4 Projet succinct: Protection de l'enfance et mesures de contrainte dans le droit des étrangers

L'évaluation des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers (LSEE), réalisée par le CPA, a montré que, dans les cantons étudiés, des mineurs ont été placés en détention en vue du refoulement.[6] La CdG-N s'est saisie de ce résultat, qui n'est pas analysé plus en détail dans l'évaluation, et a décidé, le 24 août 2005, de procéder elle-même à des investigations concernant la détention préparatoire et la détention en vue du refoulement de personnes mineures. Il s'agissait en particulier de déterminer si l'exécution des mesures de détention respectait les dispositions de la Convention des droits de l'enfant[7], par exemple pour ce qui est des conditions de détention.

Le 14 novembre 2005, la CdG-N a adressé à tous les cantons un questionnaire pour connaître l'application aux mineurs des mesures de détention préparatoire et de détention en vue du refoulement. Le CPA a évalué les réponses de 25 cantons dans un rapport succinct, qu'elle a présenté à la sous-commission compétente le 29 mars 2006.[8]

La qualité des réponses aux questions de la CdG-N n'étaient pas toujours satisfaisante. Ainsi, les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne n'ont pu rendre que des estimations, et celui de Zurich, que des données grossièrement structurées. Voici les principaux résultats de l'évaluation de l'enquête écrite sur la protection de l'enfance et les mesures de contrainte dans le droit des étrangers:

- Dans 20 cantons, des adolescents sont mis en détention préparatoire ou en détention en vue du refoulement. Un seul canton a précisé le type de détention concerné mais, de manière générale, la détention préparatoire semble extrêmement rare. L'analyse qui suit porte donc exclusivement sur la détention en vue du refoulement (ci-après: détention).
- Dans les cantons de Genève, Neuchâtel et de Vaud, des dispositions légales ou internes à l'administration interdisent la détention pour les mineurs. Le canton du Tessin n'a mis aucun mineur en détention car il a préféré d'autres mesures telles que les programmes de rapatriement. Le canton de Glaris, qui n'a pas non plus mis de mineurs en détention, laisse les personnes concernées sur leur lieu de séjour jusqu'à disposer des papiers permettant d'exécuter le renvoi. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures et du Jura appliquent la détention aux mineurs, mais n'ont eu aucun cas de ce type durant la période sous revue (2002 à 2004).

6 Evaluation des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Rapport final du CPA à l'attention de la CdG-N du 15.3.2005 (FF **2006** 2539).
7 Convention du 20.11.1989 relative aux droits de l'enfant (Convention des droits de l'enfant, CRDE, RS **0.107**).
8 L'évaluation du CPA n'est pas publiée sous forme de rapport du CPA mais d'annexe au rapport de la CdG-N du 7.11.2006.

- Entre 2002 et 2004, 355 mineurs ou présumés mineurs ont été mis en détention dans 17 cantons. Près de la moitié des cas provenaient du canton de Zurich (162 cas); puis on trouve, dans l'ordre, les cantons de Bâle-Campagne (42 cas), Berne (39) et Bâle-Ville (24), suivis par les cantons de Soleure (16), des Grisons (14) et de Saint-Gall (12); les autres cantons comptaient tous moins de 10 cas sur les trois années considérées. Dans tous les cantons ayant compté plus de 10 cas, ainsi que dans le canton d'Uri, des mineurs ont été mis en détention chacune des trois années considérées; dans les autres cantons, certaines années se sont écoulées sans aucune mise en détention de mineurs.
- Dans 36 % des cas, la durée de détention est très courte, soit égale ou inférieure à quatre jours, tandis que dans 5 % des cas, tous enregistrés dans quatre cantons (Bâle-Campagne, Obwald, Thurgovie et Uri), celle-ci peut durer entre six et neuf mois. Le canton de Zurich a indiqué que, sur un total de 162 mineurs, 74 avaient été mis en détention pour moins de quatre jours et 88 pour plus de quatre jours. Au total (cas de Zurich et des autres cantons), près de 60 % des mineurs concernés ont été mis en détention pour plus de quatre jours. Une comparaison de la durée de détention des mineurs avec les résultats de l'évaluation du CPA portant sur tous les cas de détention (6952 cas de détention de mineurs et d'adultes dans cinq cantons, entre 2001 et 2003) montrent que les mineurs sont plus fréquemment détenus pour une durée supérieure à quatre jours. Ils sont donc détenus plus longtemps que les adultes.
- Lorsqu'ils doivent mettre en détention une famille avec enfants, la plupart des cantons procèdent de la même manière: ils arrêtent le père et laissent les enfants aux soins de la mère, ce qui permet de ne pas les séparer totalement de leurs parents. Le jour du départ, la police va chercher la mère et les enfants et les amène à l'aéroport, où, en règle générale, le père a lui aussi été transféré depuis son lieu de détention. Aucun chiffre n'est donné sur la fréquence de ces procédures, même si quelques cantons indiquent leur caractère absolument exceptionnel. Dans deux cantons, la mise en détention de toute une famille n'est pas exclue.
- Dans presque tous les cantons, les mineurs ne sont pas séparés des adultes. Deux cantons prévoient cette séparation, mais ils n'avaient mis aucun mineur en détention. Un canton a indiqué qu'il était tenu par les dispositions cantonales de trouver des locaux appropriés.
- Les cantons devaient indiquer si les mineurs mis en détention bénéficiaient d'un encadrement particulier. La grande majorité d'entre eux ont répondu par la négative, rappelant que, dès le début de la procédure, les mineurs non accompagnés qui déposent une demande d'asile se voient nommer un tuteur ou un curateur, lequel est informé en général de la mise en détention.
- Seuls quelques cantons accordent une assistance judiciaire aux mineurs, la plupart du temps uniquement sous certaines conditions.

La CdG-N a adopté son rapport, basé sur l'évaluation du CPA, le 7 novembre 2006.

2.2 Nouveaux projets lancés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire

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

En novembre 2005, le CPA a soumis aux CdG une liste de propositions d'évaluation portant sur les sujets suivants:

- Surveillance de la Confédération dans le domaine de l'assurance-accidents
- Statistique de la santé
- Coordination et flux financiers dans le domaine de la protection contre les dangers naturels
- Adéquation et cohérence des instruments de financement dans le domaine des transports publics
- Transparence en matière d'augmentation des primes de l'assurance-maladie obligatoire
- Gestion immobilière de la Confédération (domaine civil)
- Politique du personnel de la Confédération
- Importations parallèles de produits thérapeutiques
- Efficience de la mise en œuvre de la Convention sur les armes chimiques
- Présence Suisse
- Engagements subsidiaires de l'armée pour préserver la sécurité intérieure: quel coût pour quel bénéfice?
- Transparence et contrôle des marchés publics passés par le DDPS
- Répression dans le cadre de la politique de la drogue
- Mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant
- Politique suisse de croissance: carences dans le transfert de savoir et de technologie.

Le CPA a par ailleurs proposé d'effectuer l'audit d'un office fédéral dans le domaine DFAE/DDPS. Ce projet-pilote avait pour but de tester, à l'aide d'un exemple concret, l'utilité et la faisabilité de l'audit en tant que nouvel instrument de contrôle des CdG.

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

- Evaluation de la gestion des dangers naturels à l'échelon de la Confédération
- Gestion immobilière civile de la Confédération
- Acquisition de l'armement au sein du DDPS
- Projet-pilote «Audit de gestion» de l'Office fédéral du sport (OFSPO).

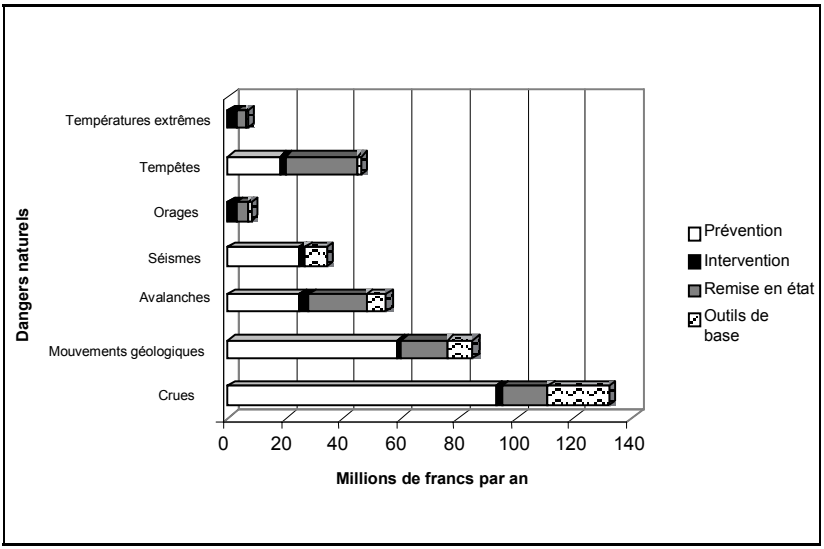
Les chapitres suivants exposent la situation initiale et l'état d'avancement de ces quatre projets.

2.2.1 Gestion des dangers naturels à l'échelon de la Confédération

Les fortes inondations en août 2005 et les éboulements à Gurtnellen le 31 mai 2006 nous l'ont rappelé: les phénomènes naturels constituent une menace pour l'habitat et l'espace vital suisses. Dans le domaine des dangers naturels, les tâches essentielles sont du ressort des cantons qui les assument grâce notamment à l'appui que la Confédération leur octroie sous forme d'indemnités et d'aides financières. A l'échelon fédéral, de nombreux acteurs sont concernés par la prévention des dangers naturels; il s'agit notamment de l'Office fédéral de l'environnement, de l'Office fédéral des routes, de l'Office fédéral de la protection de la population ou encore de l'Office fédéral du développement territorial. La Confédération consacre chaque année quelque 370 millions de francs aux dangers naturels, dont 220 millions de francs à des mesures de prévention telles qu'ouvrages ou forêts de protection (voir graphique 4).

Graphique 4

Montants consacrés par la Confédération par type de danger et par type de mesure (en millions de francs/an)



Source: CPA selon les données de la PLANAT, Teilprojekt A, p. 23.[9]

La conception actuelle de la protection contre les dangers naturels est de nature sectorielle (eaux, forêts, routes). Les bases légales en vigueur ne couvrent pas tous les types de dangers naturels (séismes, tempêtes, p. ex.). Les experts entendus par le CPA ont analysé d'un œil critique l'orientation légale et conceptuelle qui prévaut dans le domaine de la gestion des dangers naturels. En ce qui concerne l'exécution, ils ont

9 PLANAT (2004): Stratégie Dangers naturels en Suisse. Rapport de synthèse sur mandat du Conseil fédéral du 20.8. 2003, p. 61. http://www.naturgefahren.ch/ressources/planat_product_de_ 543.pdf

constaté un manque d'intelligibilité: qui finance quelle mesure de protection et d'après quel critère le montant de subvention est-il fixé? Ils ont par ailleurs relevé des redondances et une répartition des compétences floue. Dans un tel contexte, il faut se demander dans quelle mesure la Confédération surveille l'exécution à l'échelon des cantons.

La gestion des dangers naturels semble fortement axée sur les événements et n'intègre pas suffisamment l'évaluation des risques. Dans une perspective d'efficacité, cela remet également en cause l'actuelle répartition (inégale) des dépenses de la Confédération entre les différents types de danger et catégories de mesures. A cet égard, les experts ont regretté l'absence d'orientation stratégique, le manque de clarté des priorités ainsi que les lacunes dans le contrôle stratégique de gestion de la Confédération en matière de mesures de protection. Ainsi, la Confédération ne subventionne que certains types de mesures bien définies, ce qui conduit les cantons à renoncer à prendre d'autres mesures, par exemple à remplacer des mesures techniques (construction d'ouvrages, aménagements) par des mesures organisationnelles, même si ces dernières sont financièrement plus avantageuses.

C'est dans ce contexte que, le 3 juillet 2006, la sous-commission compétente de la CdG-N a chargé le CPA d'évaluer la gestion des dangers naturels à l'échelon de la Confédération. L'évaluation du CPA doit porter sur la conception, la transparence, la légitimité, la surveillance et l'efficacité. Il s'agit de répondre aux questions suivantes:

1. Quelle est la cohérence dans et entre les diverses bases légales régissant les dangers naturels à l'échelon de la Confédération? Constituent-elles un fondement adéquat pour un régime de subventions efficace et intégrant l'évaluation des risques?
2. Que penser des mesures subventionnées par la Confédération en matière de gestion des dangers naturels sous l'angle de la transparence et de la conformité légale?
3. La surveillance que la Confédération exerce sur l'exécution par les cantons dans le domaine des dangers naturels permet-elle de garantir une utilisation adéquate des deniers fédéraux?
4. Toutes les mesures subventionnées par la Confédération dans une ou plusieurs régions sont-elles coordonnées les unes par rapport aux autres en ce qui concerne leur efficacité et couvrent-elles effectivement les risques naturels spécifiques?

Concernant l'approche méthodique, un procédé de triangulation consistant en des analyses documentaires, une expertise juridique, une ou des études de cas et des entretiens avec des experts sera utilisé pour répondre aux questions.

- La question 1 est étudiée dans le cadre d'une expertise juridique externe. A l'issue d'une procédure d'appel d'offre sur invitation, ce mandat a été attribué le 3 octobre 2006 à l'Institut d'écologie terrestre, Ecole polytechnique fédérale de Zurich (direction de projet: Dr. Erwin Hepperle) et devrait être achevé à la mi-décembre 2006.
- Les questions 2 à 4 sont traitées par des experts externes dans le cadre d'une ou plusieurs études de cas à l'échelon régional. A l'issue d'une procédure invitant à soumissionner, le mandat a été confié, le 20 septembre 2006, à la société B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Bâle. Les études de cas devraient être achevées à la mi-février 2007.

– Les résultats de ces mandats serviront de base aux entretiens que mènera le CPA avec des services internes et extérieurs à la Confédération. Ce volet de l'évaluation a pour but l'élaboration d'une vue globale de la politique fédérale concernant la gestion des dangers naturels et leur appréciation.

Le CPA soumettra ses conclusions à la CdG-N à la mi-2007.

2.2.2 Gestion immobilière civile de la Confédération

La gestion immobilière civile de la Confédération est confiée à l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Celui-ci met à la disposition de l'administration les surfaces dont elle a besoin et constitue l'un des plus grands maîtres d'ouvrage de Suisse. Il applique une stratégie immobilière qui veille à concentrer les unités administratives dans des bâtiments polyvalents de grandeur appropriée, appartenant à la Confédération.

Son portefeuille immobilier compte 2800 bâtiments accueillant 22 000 places de travail. La valeur de remplacement des immeubles civils est estimée à près de 5 milliards de francs. Outre les bâtiments administratifs, ce portefeuille comprend les bâtiments de douane, des bâtiments de prestige, tels que les musées, et les bâtiments des représentations suisses à l'étranger.

L'OFCL assure le suivi des bâtiments durant toute leur durée de vie, que ce soit comme concepteur ou comme maître d'ouvrage ou encore comme bailleur ou gestionnaire. Les divisions Gestion immobilière, Gestion de projets et Gestion des ouvrages sont chargées de la construction, de l'achat, de la location, des changements d'affectation, du maintien de valeur et de la déconstruction des bâtiments.

Selon certains experts, cet office rencontrerait des problèmes pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie d'exploitation efficiente. Malgré plusieurs réorganisations, l'OFCL n'aurait jamais entrepris de réformer les structures clés. En outre, l'office ne mettrait en œuvre les bonnes conceptions, pourtant disponibles, qu'à reculons, voire pas du tout. Selon ces mêmes spécialistes, les personnes concernées par la gestion immobilière, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'OFCL, ne seraient pas assez encouragées à adopter un comportement économique. Par ailleurs, il est difficile de percevoir le pouvoir et les moyens dont dispose actuellement l'OFCL pour faire appliquer les normes et standards auprès des utilisateurs (offices fédéraux) et de saisir, sur cet aspect, les réelles conséquences de l'application du Nouveau modèle comptable (NMC) de la Confédération.

Dans ce contexte, le 27 mars 2006, la sous-commission compétente de la CdG-N a mandaté le CPA pour procéder à un examen qui mettra l'accent sur les compétences et la coordination dans le cadre de la gestion immobilière civile de la Confédération.

Partant de ce mandat, l'évaluation est conçue en trois axes.

La répartition des compétences, entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs, définie dans les bases normatives, permet-elle une gestion immobilière moderne?

– Les objectifs sont-ils clairs et pertinents?
– La répartition des compétences est-elle adéquate?
– Les instruments sont-ils adaptés?

La mise en œuvre est-elle adéquate?

- Du point de vue des relations avec les organisations d'utilisateurs, la stratégie mise en œuvre par l'OFCL est-elle cohérente à l'Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération[10]?
- La stratégie est-elle adaptée aux besoins des organisations d'utilisateurs?
- L'organisation et les processus définis et mis en œuvre par l'OFCL permettent-ils d'assurer une bonne coordination avec les organisations d'utilisateurs et par là même de répondre à leurs besoins?
- Quelle appréciation porter sur la prise en compte concrète des besoins des organisations d'utilisateurs?
- Les organisations d'utilisateurs appliquent-elles les normes et standards en matière immobilière, ont-elles un comportement économique?

Analyse ex ante des conséquences de l'introduction du NMC et du modèle du locataire?

- Les réformes en cours vont-elles améliorer la coordination entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs?

Le CPA devrait remettre son rapport final à la sous-commission compétente de la CdG-N au début du deuxième trimestre 2007.

2.2.3 Acquisition de l'armement au sein du DDPS

Que ce soit dans le public ou lors des délibérations parlementaires, les deux programmes d'armement 2004 et 2005 ont donné lieu à controverse. Dans le cadre du programme d'armement 2004, les deux Chambres ont refusé un crédit de 129 millions de francs destiné à l'acquisition de chars du génie et de déminage. N'ayant de plus pas réussi à s'entendre sur l'achat de deux avions de transport pour un montant de 109 millions de francs, elles ont fait échouer le programme d'armement 2004 dans son ensemble. Au cours du débat qui a entouré ces deux objets, les parlementaires se sont avant tout demandé si l'armée avait réellement besoin du matériel demandé pour s'acquitter de sa mission. S'agissant du programme d'armement 05, la controverse portait cette fois-ci sur 20 hélicoptères légers pour les transports et la formation (Eurocopter EC-635). Devisé à 310 millions de francs, ce projet d'acquisition donna également lieu à des discussions passionnées, certains remettant surtout en question le choix du type d'aéronef ainsi que la transparence de la procédure d'évaluation. Il a ainsi fallu une analyse approfondie de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) et les obligations qui en ont découlé pour permettre aux Chambres de ratifier le crédit en question.

Les controverses qui ont accompagné les deux derniers programmes d'armement constituent le point culminant des critiques répétitives soulevées lors de nouvelles acquisitions du DDPS depuis les années 80, qu'il s'agisse du char Léopard, de l'avion de combat F/A 18, du char de grenadiers CV 9030 ou même de l'équipement personnel («Concept de paquetage 04»).

10 Ordonnance du 14.12.1998 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC; RS **172.010.21**).

Le rapport de la CPS-N consacré à l'acquisition des hélicoptères ainsi que les nombreuses interventions parlementaires et autres requêtes en matière de surveillance adressées aux CdG laissent à penser que ces récurrences sont des problèmes de fond.

Partant de ce constat, les deux commissions de gestion ont décidé, à la fin mai 2006, de confier au CPA le soin d'examiner cette problématique. Se basant sur l'esquisse de projet du CPA, la CPS-N a décidé d'axer l'étude sur le processus d'acquisition et de traiter les questions ci-après:

- Les normes régissant l'acquisition de l'armement sont-elles cohérentes et appropriées?
- Quels acteurs sont impliqués dans l'acquisition de l'armement et sous quelle forme? Que penser de leur collaboration?
- Comment les normes légales et les principes en matière de politique d'armement (arrêté du Conseil fédéral) sont-ils appliqués dans le cadre de l'acquisition? Comment les éventuels conflits d'objectifs sont-ils gérés?
- Quels normes et critères réglementent le choix des fournisseurs étrangers et la collaboration avec ces derniers? Comment les normes correspondantes sont-elles mises en œuvre?
- La rentabilité (le prix en particulier) est-elle prise en compte dans la procédure d'acquisition au bon moment et avec la pondération appropriée?
- Que penser de la durée et des ressources nécessaires pour le processus d'évaluation?
- Quels résultats (intermédiaires) du processus d'évaluation sont documentés et sous quelle forme?
- Les décisions intermédiaires prises dans le cadre de la procédure d'acquisition sont-elles cohérentes, notamment pour ce qui est des critères d'évaluation utilisés?
- L'administration met-elle à la disposition du Parlement des informations qui lui permettent de procéder à un pilotage et à un contrôle efficaces de l'acquisition de l'armement (transparence et compréhension)?

L'étude envisagée va se focaliser sur la reconstitution de la mise en œuvre de certains ordres d'acquisition. L'enquête devra non seulement porter sur des projets d'importance, mais également sur des acquisitions prêtant moins le flanc à la controverse (p. ex. paquetage, munitions). Ce faisant, elle tiendra compte des résultats disponibles issus des révisions du CDF ainsi que de l'Inspectorat des finances du DDPS. Le rapport final du CPA devrait être disponible au troisième trimestre 2007.

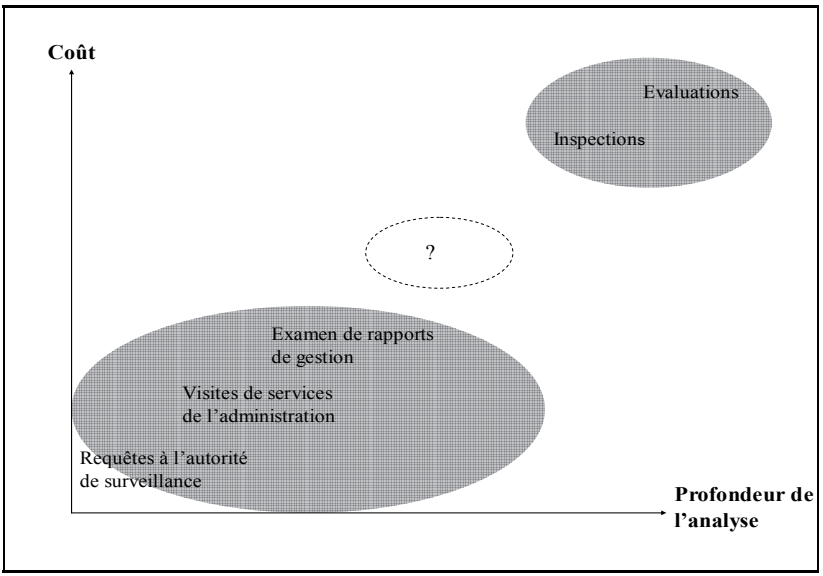
2.2.4 Projet-pilote Audit de gestion de l'Office fédéral du sport

Dans le cadre de la planification annuelle 2006, les CdG ont chargé le CPA de réaliser une étude-pilote portant sur le contrôle de services fédéraux sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. Le choix s'est porté sur l'OFSPO. Quelles sont les raisons de ce projet?

Aujourd'hui, les CdG exercent leur mandat principalement en analysant les rapports de gestion des autorités fédérales, en effectuant des visites auprès de services de l'administration, en procédant à des inspections et à des évaluations ainsi qu'en examinant les requêtes à l'autorité de surveillance déposées par des tiers (voir graphique 5).

Graphique 5

Instruments des CdG



Source: CPA

A l'occasion du bilan de la dernière législature dressé par les CdG, une analyse critique des instruments de contrôle a montré que, d'une manière générale, ceux-ci sont appropriés. Cela étant, ce bilan a aussi permis de mettre le doigt sur des lacunes dans l'éventail des instruments utilisés. Ainsi, il est notamment apparu que les visites effectuées auprès des services de l'administration sont tout à fait judicieuses lorsqu'il s'agit de s'informer, mais qu'elles ne sont que trop superficielles lorsque les problématiques sont complexes. Les services qui font l'objet d'une visite ont tendance à tirer parti de leurs connaissances spécifiques du terrain pour présenter une vue avantageuse de la situation. Les instruments situés à l'autre bout de l'éventail – les inspections et, en particulier, les évaluations du CPA – se prêtent parfaitement à l'examen de situations complexes, mais leur mise en œuvre exige beaucoup de temps et d'efforts et ces instruments ne permettent pas toujours de réagir à temps. C'est notamment au vu de ces constatations que certains membres des CdG ont suggéré que le CPA soumette chaque année un à deux services de l'administration fédérale (office fédéral, secrétariat général, tribunal fédéral, commission ou fondation de la Confédération) à un examen approfondi.

L'audit envisagé doit compléter judicieusement l'éventail des instruments de contrôle des CdG. Les questions typiques soulevées par un audit sont, par exemple, si le service audité poursuit une stratégie claire, s'il dispose d'une structure de conduite appropriée et s'il existe un système intégré de gestion suffisamment élaboré. Les questions concernent aussi la collaboration avec des organisations partenaires ou encore la conduite et le contrôle stratégiques du service audité par le Département et le Conseil fédéral. L'audit de gestion doit tenir compte du recul indispensable auquel la haute surveillance parlementaire est astreinte et ne doit en aucun cas s'immiscer dans la gestion opérationnelle de l'administration. Il faut en outre le positionner judicieusement par rapport aux instruments et activités de la surveillance financière, cela afin d'éviter les redondances. A la différence des évaluations et des inspections, dont l'approche est axée sur les cas examinés, l'audit de gestion suit une procédure largement standardisée, si bien que sa réalisation devrait pouvoir être limitée à 35–45 jours de travail à plein temps.

Dans ce contexte, les CdG ont chargé le CPA d'esquisser une méthode d'audit adaptée aux services fédéraux et de l'appliquer à l'OFSPO dans le cadre d'un projet-pilote. Sur cette base, elles évalueront en 2007 l'utilité concrète de l'audit de gestion et décideront de son éventuelle introduction dans leur éventail d'instruments de contrôle. La sous-commission compétente de la CdG-E attend le rapport final du CPA pour le deuxième trimestre 2007.

3 Evaluation de l'efficacité au sens de l'art. 170 Cst.

3.1 Evaluation de Pro Helvetia

La Fondation Pro Helvetia a entamé il y a quelques années un processus intense de réformes. Outre les réformes menées en interne, le cadre légal de la fondation est actuellement remanié sur la base de l'art. 69 de la Constitution fédérale révisée: la nouvelle loi sur l'encouragement de la culture (LEC) a pour objectif de définir des axes prioritaires dans la promotion de la culture, d'encourager les partenariats entre les différents acteurs et de dissocier les unes des autres les tâches des différents services fédéraux chargés de l'encouragement de la culture. De son côté, la révision totale de la loi concernant Pro Helvetia (LPH) a pour but la modernisation des structures de la fondation.

Ce contexte, mais aussi les remous provoqués par une exposition de l'artiste suisse Thomas Hirschhorn organisée à Paris et financée par Pro Helvetia, ont incité la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-CE) à confier en août 2005 au CPA la réalisation d'une évaluation de Pro Helvetia. En complément des messages du Conseil fédéral concernant la LEC et la LPH, la commission souhaitait disposer d'une seconde opinion indépendante en vue de l'examen relatif à la future Pro Helvetia. L'étude devait consister en une appréciation de la situation actuelle et des réformes menées jusque-là mais aussi de la future situation de la fondation conformément aux projets mis en consultation.

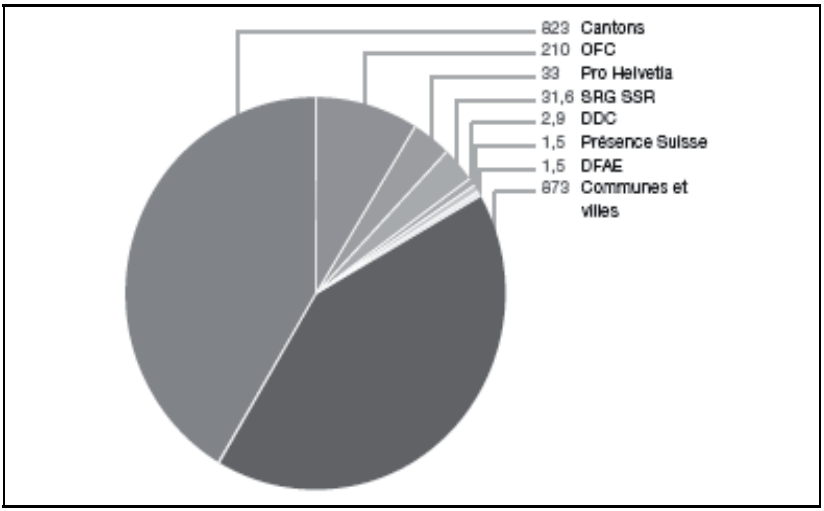
Appréciation de la situation actuelle

Aux yeux du CPA, Pro Helvetia, dotée d'un budget annuel de 33 millions de francs, apporte une contribution considérable à la promotion de la production artistique suisse. Elle encourage la diffusion culturelle et participe de façon significative à la

représentation culturelle de la Suisse dans le monde. La fondation se distingue par son autonomie, ses compétences et un solide réseau. La pression politique à laquelle Pro Helvetia a été récemment soumise a mis au jour, du point de vue du CPA, le besoin de doter la Confédération d'une instance d'encouragement culturel externe à l'administration.

Graphique 6

Répartition des moyens publics pour l'encouragement de la culture en Suisse, en millions de francs



Source: Pro Helvetia 2005

Selon l'évaluation, le pilotage et le contrôle politique de la fondation par le DFI, le Conseil fédéral et le Parlement sont réservés voire faibles. Le mandat légal de Pro Helvetia est vague et, lors de la définition des axes prioritaires concernant l'encouragement, à l'occasion de l'adoption périodique du crédit-cadre de la fondation, les instances politiques suivent de près les requêtes de cette dernière et donnent peu d'orientations propres. De même, une retenue voire une certaine passivité caractérisent la surveillance exercée sur Pro Helvetia aux termes de l'art. 13 LPH.

Concernant l'encouragement fédéral de la culture, l'Office fédéral de la culture (OFC) et différents services du DFAE exercent des fonctions plus ou moins semblables à celles de Pro Helvetia. La collaboration entre les différents services en charge de l'encouragement de la culture a beau fonctionner relativement bien, le nombre d'acteurs investis de tâches qui se chevauchent est trop important à l'échelon fédéral. Il en résulte des coûts de coordination plus élevés, le risque de voir les mêmes actions menées en parallèle et un pilotage politique de l'encouragement fédéral de la culture rendu plus compliqué. Il n'existe pas non plus sur le plan vertical de partage des tâches clairement délimité entre Pro Helvetia et les cantons et communes, à qui l'encouragement public de la culture revient en premier lieu. Le principe de subsidiarité n'est appliqué que de façon restreinte; la fondation encourage des projets que

les services décentralisés pourraient encourager et il lui arrive d'en faire trop peu dans ses domaines de compétence exclusifs.

Les structures de direction de Pro Helvetia ont besoin d'être renouvelées. Les tâches stratégiques ne sont pas clairement délimitées par rapport aux tâches opérationnelles. Les différentes disciplines artistiques exercent une influence dominante, leurs représentants tentent de préserver leurs acquis, aucune vision de Pro Helvetia ne les réunit. La conduite stratégique de la fondation peut donc être qualifiée de plutôt faible. Pro Helvetia a des difficultés à définir des priorités, on déplore l'absence d'une stratégie d'encouragement concise, qui exprime en quelques mots ce que Pro Helvetia encourage par rapport à d'autres instances et ce qu'elle n'encourage pas. Le portefeuille semble surchargé; outre les activités clés, il comprend de nombreuses activités annexes qui occasionnent des frais élevés de personnel et vont parfois au-delà du mandat de la fondation, pourtant déjà très vaste.

Selon l'évaluation, l'appréciation des requêtes semble globalement être certes très sérieuse et professionnelle, mais, en dépit des améliorations réalisées ces dernières années, elle continue à présenter des lourdeurs et à être peu efficace. Les analyses de répartition des moyens attribués sur requête font apparaître une pratique fortement diversifiée. Les montants moyens accordés par requête diminuent depuis un certain temps et la part des requêtes portant sur de petites sommes est très élevée. La fondation tend à répartir ses moyens sur le plus grand nombre de petits projets, bien qu'elle reconnaisse elle-même qu'une utilisation des moyens plus sélective serait plus efficace.

Les programmes propres à la fondation représentent un outil important dans la mesure où cette dernière ne veut pas se contenter de réagir à des requêtes, mais entend se saisir elle-même de sujets importants de la vie culturelle. Tandis que quelques programmes – ceux qui sont réalisés à l'étranger – ont un retentissement considérable, d'autres affichent visiblement un rapport coût-utilité défavorable. Le CPA est d'avis que l'association de partenaires externes au lancement de nouveaux programmes laisse à désirer, et la réalisation des programmes pourrait être davantage confiée à des externes.

Globalement, les activités de la fondation à l'étranger semblent appropriées et couronnées de succès. Toutefois, le CPA pense que le système des permanences devrait être entièrement revu. Le principe des centres culturels solidement établis selon le modèle du Centre Culturel Suisse à Paris est archaïque, cher et peu efficace. En revanche, le modèle des bureaux de liaison mobiles et de petite taille, qui collaborent étroitement, sur le terrain, avec les partenaires suisses et étrangers et peuvent, le cas échéant, être déplacés, semble plus prometteur. Le CPA se demande si, au vu de ses ressources limitées, l'ambition de la fondation d'être présente sur tous les continents à travers une permanence est pertinente et si elle aide à définir des priorités sur le plan géographique.

Bilan intermédiaire du processus de réformes internes

Etant donné que le cadre légal de Pro Helvetia n'est adapté que maintenant, les marges de manœuvre des réformes internes entamées à la fin des années 1990 étaient limitées. De nettes améliorations ont cependant pu être apportées. Au niveau du Conseil de fondation et du secrétariat, les structures ont été adaptées et les processus simplifiés. Si le budget de l'année 2006 est respecté, la part des frais généraux de la fondation diminuera de plus de 8 points de pourcentage entre 2001 et

2006, ce qui, au vu des entraves fixées par la loi dans le domaine de l'efficacité, est un succès. Il n'en demeure pas moins qu'avec plus de 30 %, les frais généraux de Pro Helvetia restent trop élevés par rapport aux dépenses totales. La part des frais administratifs au sens étroit du terme est défendable; en revanche, le vaste portefeuille et les charges liées au suivi de projets (dans le domaine des requêtes p. ex.), qui se sont encore accrues du fait du principe de soutien accordé au plus grand nombre possible, représentent une part trop importante. Le CPA est d'avis que les réformes ont certes permis d'améliorer l'efficacité, mais elles sont restées fidèles à la situation actuelle, n'ont pas exploité la marge de manœuvre de la loi en vigueur ou ont davantage ancré ses lacunes structurelles dans de récentes dispositions d'exécution.

Evaluation ex ante de la nouvelle législation envisagée

Selon le CPA, les projets de LEC et de LPH mis en consultation apportent quelques nettes améliorations à l'encouragement fédéral de la culture et à Pro Helvetia; cependant, ils laissent de nombreuses opportunités inexploitées. Le CPA juge positif le fait qu'à l'avenir, la décision sur le crédit-cadre et les priorités de la fondation sera prise dans le cadre d'une vue d'ensemble comprenant d'autres mesures fédérales d'encouragement de la culture, que l'organisation de la fondation gagnera en flexibilité, que la fonction des groupes de travail du Conseil de fondation sera confiée à des commissions spécialisées externes et que la voie légale demeurera garantie pour les requérants, sous une forme simplifiée. Ces avantages font toutefois face à quelques points faibles qu'il convient de ne pas sous-estimer.

En ce qui concerne la distribution des rôles entre Pro Helvetia et les autres services fédéraux d'encouragement de la culture, les projets mis en consultation sont loin de remplir les attentes. Ils officialisent une pratique qui n'est pas structurée et ne se posent pas la question de savoir si la Confédération a réellement besoin de cinq instances chargées de la promotion directe ou indirecte de la culture. On déplore l'absence de partage des tâches systématisé entre, d'une part la fondation et l'OFC, d'autre part la fondation et les services concernés du DFAE. Au niveau vertical non plus, les projets de loi ne proposent pas de clarification complète de la répartition des rôles entre Pro Helvetia et les services cantonaux et communaux. De nouvelles approches, selon lesquelles la fondation deviendrait, soit une agence fédérale chargée de l'encouragement de toutes les disciplines, y compris le cinéma, soit une instance en charge uniquement de la diffusion et des échanges culturels, ne sont pas étudiées.

Le CPA porte par ailleurs un regard critique sur la lourdeur du système de planification de l'encouragement fédéral de la culture, sur le fait que le DFAE n'est pas associé à la formulation du programme prioritaire Culture et du mandat de prestations confié à Pro Helvetia, sur la surveillance beaucoup trop complexe exercée sur la fondation et sur les nouvelles possibilités qu'a le Conseil fédéral de s'immiscer dans ses activités. Enfin, les tâches et la composition des futures commissions spécialisées, qui, conformément à la LEC, doivent jouer un rôle important, ne sont pas suffisamment détaillées dans les projets de loi en consultation.

La CSEC-E a pris acte du rapport d'évaluation du CPA le 26 juin 2006. Elle attend du Conseil fédéral[11] qu'il se penche sur les aspects controversés et les amorces de solution présentés par le CPA et que, pour les projets de loi définitifs qui seront

11 Communiqué de presse de la CSEC-E du 27.6.2006.

présentés au Parlement, il trouve des réponses plus convaincantes aux questions en suspens.

3.2 Bilan intermédiaire relatif à l'application de l'art. 170 Cst.

Comme il l'a été évoqué brièvement en introduction, le CPA réalise également, depuis fin 2003, des évaluations à l'attention des commissions législatives. Ces évaluations servent surtout à estimer l'impact de textes de lois prévus ou en vigueur. L'art. 170 de la nouvelle Cst. confère un rôle important au Parlement pour l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération; quant à l'art. 44 de la LParl, entrée en vigueur fin 2003, il formule explicitement cette évaluation de l'efficacité comme une mission de toutes les commissions parlementaires.

Si les commissions législatives souhaitent que l'efficacité d'une mesure prise par la Confédération soit évaluée, elles peuvent confier la réalisation de cette évaluation au pouvoir exécutif en recourant à des clauses d'évaluation ou à des mandats directs. En vertu de l'art. 54, al. 4, LParl, elles peuvent aussi mandater le CPA, le CDF ou des tiers. Ces évaluations externes à l'administration sont pertinentes pour des objets d'une portée politique ou financière particulièrement importante; la démarche est également appropriée lorsque les commissions compétentes souhaitent appuyer leurs décisions sur un second avis indépendant, en complément des travaux préalables effectués par l'administration.

Trois ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle LParl, le CPA a, en concertation avec les secrétariats des commissions compétentes, dressé un bilan succinct des premières mises en œuvre du mandat d'évaluation des commissions législatives.

On retiendra tout d'abord que, jusqu'à présent, les commissions législatives ont peu recouru à la possibilité qui leur est offerte de confier des mandats d'évaluation de l'efficacité au CPA ou au CDF. Ces trois dernières années, la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur) n'a reçu que quatre propositions d'évaluation,[12] dont l'une a été rejetée.[13] Le mandat de la CSEC-E portant sur l'évaluation de Pro Helvetia a été rempli par le CPA à l'entière satisfaction de la commission (voir ch. 3.1). Le mandat confié par la CPS-N au CDF, qui concerne les opérations de compensation dans le domaine de l'armement, est en cours de réalisation. Enfin, la proposition de la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil national relative à l'approbation des primes dans l'assurance-maladie obligatoire a été transmise aux CdG, lesquelles décideront d'un éventuel examen plus approfondi en fonction de l'expertise de l'OFSP, qui n'a pas encore été traitée par la sous-commission compétente.[14]

12 Par souci de cohérence entre les activités d'évaluation des différents organes de contrôle, les commissions législatives doivent, aux termes de l'art. 54 LParl, soumettre à la CPSur leur proposition lorsqu'elles souhaitent confier un mandat d'évaluation de l'efficacité au CPA ou au CDF.

13 La CPSur a rejeté la proposition de la Commission des institutions politiques du Conseil national relative à l'évaluation de l'efficacité de la loi sur le personnel de la Confédération en mentionnant les activités de contrôle des CdG dans ce domaine.

14 OFSP, 2006: Fixation et approbation des primes dans l'assurance obligatoire des soins, rapport en réponse au postulat Robbiani (05.3625) du 6.10.2005. Les CdG devraient se prononcer au cours du 1er trimestre 2007.

On explique souvent le peu d'intérêt manifesté par la plupart des commissions législatives à l'égard d'évaluations de l'efficacité externes à l'administration par la complexité de ces études et leur caractère secondaire pour les commissions par rapport à la charge des affaires politiques courantes. Ce motif est toutefois en contradiction avec le fait que le Parlement, ses organes et ses membres sont chaque année à l'origine d'un grand nombre d'évaluations de l'efficacité déclenchées par le biais d'interventions parlementaires ou de clauses légales d'évaluation, à la différence près que, dans ces cas de figure, les mandats correspondants ne sont pas coordonnés et que les objets d'étude sélectionnés ne représentent souvent pas de manière adéquate les questions de la politique fédérale les plus urgentes en termes politiques et financiers.[15] De plus, les évaluations de l'efficacité confiées à l'administration fédérale sont réalisées, en règle générale, par les services qui ont conçu à l'attention du Conseil fédéral et du Parlement les mesures devant faire l'objet d'une évaluation et qui les ont également mises en œuvre à l'issue de leur entrée en vigueur. Ce cumul des tâches au sein de l'administration ne pose aucun problème dans certains domaines. En ce qui concerne des affaires politiques ou financières sensibles, en revanche, une évaluation externe de l'efficacité de mesures prises par la Confédération peut tout à fait être appropriée étant donné que les services compétents sont trop impliqués et ne peuvent garantir l'indépendance nécessaire.

Le CPA et le CDF ont démontré à plusieurs reprises qu'ils peuvent réaliser des évaluations de l'efficacité avec professionnalisme et dans le respect des délais. Le CPA a renoncé à faire des démarches pour acquérir des mandats d'évaluation de l'efficacité aux termes de l'art. 170 Cst. Cela ne relève pas de ses tâches, les initiatives pour de telles études devant venir des commissions législatives elles-mêmes. Il n'en demeure pas moins qu'il continue d'entretenir des contacts informels avec les secrétariats des commissions législatives et qu'il est toujours prêt à les seconder lors de la formulation de propositions correspondantes.

Il est prévu, au début de la nouvelle législature, de sensibiliser une fois de plus les commissions législatives et leurs nouveaux membres au mandat important d'évaluation dont ils sont investis. L'évaluation de l'efficacité de mesures de l'Etat est un mandat constitutionnel, qui encourage l'utilisation ciblée et transparente des deniers publics. La responsabilité du Parlement quant à la mise en œuvre de cette disposition est considérable.

15 Voir Janett, Daniel, 2004: Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, in: Leges 2004/2, p. 145 (disponible en langue allemande uniquement).

4 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

Au cours de l'exercice sous revue, le CPA a disposé, pour le recours à des experts externes et le financement de postes temporaires, d'un budget total de 220 000 francs. 178 262 francs ont été dépensés pour les projets suivants:

Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

Projet	Dépenses en CHF	Etat
La recherche de l'administration fédérale	17 900	achevé
Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC	25 616	achevé
Recours à des experts externes par l'administration fédérale	21 900	achevé
Pro Helvetia	10 659	achevé
Gestion des dangers naturels à l'échelon de la Confédération	50 000	sera achevé au cours du 2e trimestre 2007
Gestion immobilière civile de la Confédération	27 187	sera achevé au cours du 2e trimestre 2007
Acquisition de l'armement au sein du DDPS	25 000	sera achevé au cours du 2e trimestre 2007

5 Priorités pour l'année 2007

Sur la base d'une liste de thèmes présentée par le CPA, les CdG ont décidé le 19 janvier 2007 de charger le CPA de réaliser les projets d'évaluation suivants en 2007:

- LAMal: transparence en matière d'augmentation des primes de l'assurance maladie obligatoire
- Le catalogue des prestations de l'assurance maladie obligatoire se fonde-t-il sur des critères clairs et transparents?
- Assurance chômage: la Confédération assume-t-elle comme elle le devrait sa fonction de conduite et de surveillance?
- Loi sur l'assurance maladie: mise en œuvre de la garantie de la qualité

Quelques chiffres sur l'activité générale des Commissions de gestion

En 2006, les CdG se sont réunies 16 fois en séance plénière et 81 fois en séance de sous-commission. 12 d'entre elles ont été consacrées à des visites de services. La DélCdG, quant à elle, a tenu 19 séances. Cela représente un total de 116 séances.

Nombre de séances

	Nombre de séances plénières des CdG	Nombre de séances des sous-commissions, groupes de travail et autres groupes	*...parmi celles-ci, nombre de visites de services*	Nombre de séances de la DélCdG	Total
2006	**16**	**81**	***12***	**19**	**116**

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

Visites de services effectuées par les CdG et la DélCdG

DFAE – Inspectorat du DFAE
– Direction des ressources et du réseau extérieur

DFI – Musée national suisse
– MétéoSuisse

DFJP – Commission fédérale des maisons de jeu
– Service d'Analyse et de Prévention (2x)

DDPS – Renseignement stratégique

DFF – Office fédéral des assurances privées
– Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

DFE – Haras national suisse

DETEC – Office fédéral de l'aviation civile

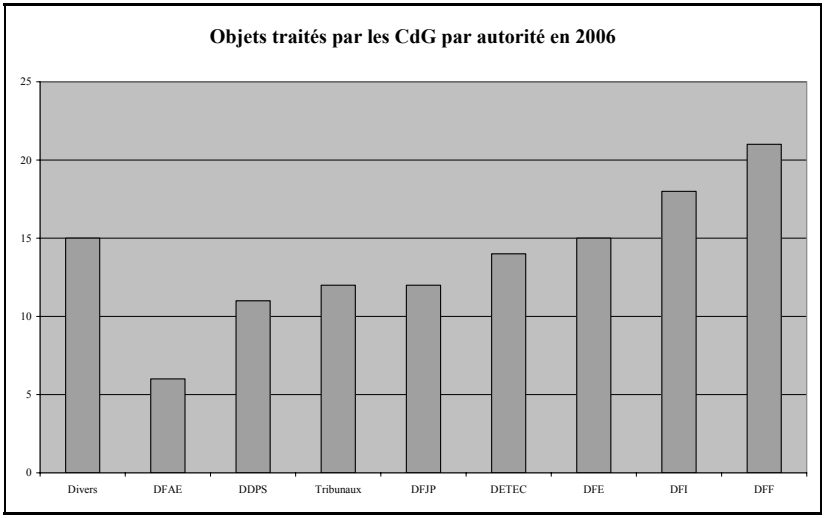
Au cours de l'exercice sous revue, les CdG ont reçu, en leur qualité d'autorité de surveillance, 62 requêtes, dont 42 ont pu être liquidées. Au cours de cette même période, les commissions ont également traité 14 requêtes qui leur avaient été adressées lors de l'exercice précédent.

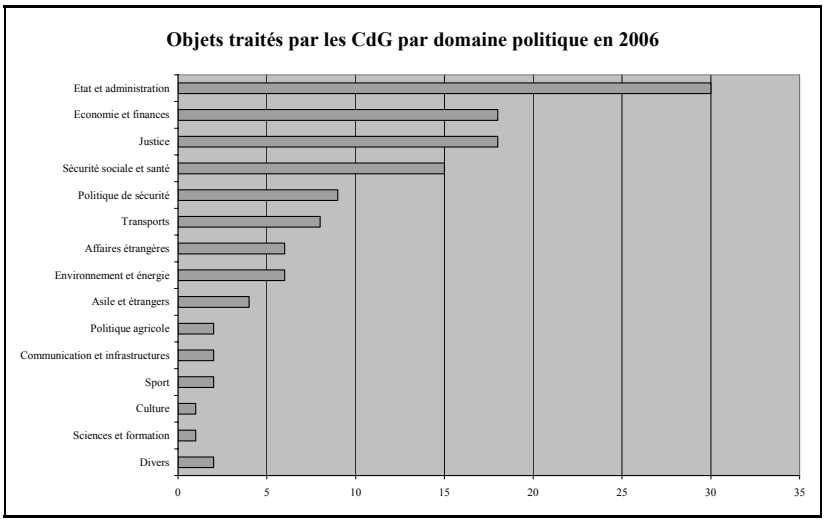
Requêtes reçues et/ou traitées par les CdG

	Nombre de requêtes reçues lors de la période sous revue	*...parmi celles-ci, nombre de requêtes liquidées*	Nombre de requêtes entrées au cours de la période précédente et liquidées au cours de la période sous revue
2006	**62**	***42***	**14**

Comme les années précédentes, les travaux des CdG en 2006 ont principalement porté sur des questions concernant l'Etat et l'administration (p. ex. politique du

personnel, réforme de l'administration). En outre, les CdG ont traité un nombre particulièrement élevé d'objets liés à la politique économique et financière (p.ex. répartition du produit des réserves d'or excédentaires de la Confédération, exportation de matériel de guerre) ainsi qu'à la justice (p.ex. surveillance du Ministère public de la Confédération ou entraide judiciaire internationale). A noter qu'une part importante des objets traités par les CdG sont des thèmes transversaux, c'est-à-dire qu'ils touchent à l'ensemble de l'administration fédérale (p. ex. le recours à des experts externes, la recherche publique).





Tableaux des interventions parlementaires des CdG

Nouveaux objets

	CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
06.457 Iv.pa.	CN	Commerce électronique. Améliorer la protection du consommateur	18.9.2006	Non encore traité au conseil
06.3667 Mo.	CE	Concentration géographique et thématique	11.12.2006	Non encore traité au conseil
06.3666 Mo.	CE	Instruments de conduite stratégique du Conseil fédéral et bases légales	11.12.2006	Non encore traité au conseil
06.3177 Mo.	CE	Transfert de la surveillance fédérale des fondations	7.4.2006	Motion au 2e conseil (CE: adoption le 25.9.2006)
06.3176 Mo.	CN	Fiabilité des objectifs stratégiques de la Confédération	28.3.2006	Transmis au Conseil fédéral (CN: 10.5.2006/ CE: 5.10.2006)
06.3010 Mo.	CN	Répartition de bénéfices résultant d'une vente d'or extraordinaire	7.2.2006	Non encore traité au conseil

Objets des CdG en suspens

	CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
05.3469 Mo.	CE	Faire la lumière sur l'évolution des cas AI au sein du personnel de la Confédération	19.8.2005	Motion au 2e conseil (CE: adoption le 21.3.2006)
05.3468 Mo.	CE	Elaborer une stratégie globale de surveillance renforcée de l'exécution de l'AI	19.8.2005	Transmis au Conseil fédéral (CE: 6.12.2005/ CN: 22.3.2006)
04.3441 Po.	CE	Gestion administrative dans le 3e cercle	13.9.2004	Transmis au Conseil fédéral le 14.3.2005
03.3439 Po.	CN	Opportunité du rattachement du BEAA au DETEC	3.9.2003	Transmis au Conseil fédéral le 18.3.2004
02.3475 Po.	CE	Ajustement de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite en faveur de la procédure d'assainissement	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3474 Po.	CE	Rapprochement des divers intérêts dans le cadre du processus d'assainissement	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3472 Po.	CE	Examen des dispositions relatives à la limitation de la durée de validité de l'autorisation d'exploitation	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3470 Mo.	CE	Renforcement des dispositions légales relatives à la présentation des comptes et au contrôle des entreprises	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral (CE: 12.12.2002/ CN: 4.6.2003)
02.3469 Mo.	CE	Renvoi de la loi fédérale sur l'aviation aux dispositions du droit communautaire	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002 sous la forme de postulat
02.3468 Rec.	CE	Soutien en faveur de mesures contre les effets d'une interruption inopinée du service de vol	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002

	CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
02.3467 Rec.	CE	Reformulation de la politique des transports aériens	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3466 Rec.	CE	Coordination et poursuite du développement de la détection précoce par la Confédération	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 11.12.2002
02.3465 Rec.	CE	Développement précoce de scénarios possibles	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 11.12.2002
02.3464 Rec.	CE	Examen des participations de la Confédération à des entreprises du secteur privé	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 11.12.2002
02.3463 Rec.	CE	Analyse de l'effectif de l'OFAC	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3462 Rec.	CE	Examen régulier des conflits d'intérêts potentiels par le DETEC	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3461 Rec.	CE	Précision quant au retrait de l'autorisation d'exploitation	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3460 Rec.	CE	Renforcement de la surveillance en matière de capacité économique des entreprises aériennes	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3459 Rec.	CE	Renforcement de la surveillance exercée par le DETEC sur l'OFAC	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3177 Po.	CE	Examiner les effets de TarMed	5.4.2002	Transmis au Conseil fédéral le 18.6.2002

Objets des CdG qui ont été liquidés

	CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
02.3473 Po.	CE	Détection précoce à l'échelle de l'économie nationale	19.9.2002	Classé le 6.6.2006
02.3471 Po.	CE	Examen de la compétence en matière de concessions de routes	19.9.2002	Classé le 6.6.2006
02.3381 Mo.	CE	Inscription du concept GMEB dans la législation financière. Evolution future des secteurs GMEB de l'administration	28.6.2002	Liquidé le 7.10.2005 dans le cadre de l'objet 04.079
02.3176 Po.	CE	Préparer le passage à la planification des prestations	5.4.2002	Classé le 6.6.2006
02.3175 Po.	CE	Renforcer la planification hospitalière intercantonale	5.4.2002	Classé le 6.6.2006
00.3409 Po.	CN	Mise en œuvre de la loi fédérale sur le marché intérieur. Droit de recours des associations de défense des consommateurs	27.6.2000	Liquidé le 16.12.2005 dans le cadre de l'objet 04.078
00.3407 Po.	CN	Mise en œuvre de la loi sur le marché intérieur. Droit de recours de la Commission de la concurrence	27.6.2000	Liquidé le 16.12.2005 dans le cadre de l'objet 04.078
99.3573 Mo.	CN	Application de la loi sur la nationalité. Durée de la procédure de naturalisation	19.11.1999	Liquidé le 3.10.2003 dans le cadre de l'objet 01.076
98.3529 Mo.	CE	Liaisons «on-line». Renforcer la protection pour les données personnelles	17.11.1998	Liquidé le 24.3.2006 dans le cadre de l'objet 03.016