

02.034

**Rapport annuel 2001/2002  
des Commissions de gestion et de la Délégation  
des commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 17 mai 2002

---

*«Qu'il existe un Gouvernement qui soit fait pour gouverner, à qui on en laisse le temps et la possibilité (...). Qu'il existe un Parlement destiné à représenter la volonté politique de la nation, à voter les lois, à contrôler l'exécutif, sans prétendre sortir de son rôle (...). Telle est la structure équilibrée que doit revêtir le pouvoir. Le reste dépendra des hommes».*

*Charles de Gaulle commentant la constitution de la V<sup>e</sup> République, le 4 septembre 1958, cité dans «Le Monde» des 27 et 28 septembre 1998, page 12*

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

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport d'activité des Commissions de gestion et de leur délégation pour la période comprise entre les mois de mai 2001 et mai 2002 et vous invitons à en prendre connaissance.

Le présent rapport donne des indications sur les inspections et contrôles effectués durant l'année sous revue ainsi que sur les principaux résultats et les enseignements qui peuvent en être tirés. Il accorde également une attention particulière aux recommandations des commissions, s'efforçant en cela d'en évaluer les effets.

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

17 mai 2002

Au nom des Commissions de gestion  
des Chambres fédérales

Les présidents:  
Brigitta M. Gadiant, conseillère nationale  
Michel Béguelin, député au Conseil des Etats

# Rapport

## I Introduction

Le présent rapport retrace les activités des Commissions de gestion (CdG) et de la Délégation des commissions de gestion (dél CdG) pour la période 2001/2002. Il donne un aperçu des travaux les plus importants, donne des indications sur les orientations du travail des commissions et présente la pratique de la haute surveillance parlementaire.

Dans son principe, la haute surveillance parlementaire procède d'une idée simple: mandataire du peuple, le Parlement doit être à même de contrôler la conduite des affaires de l'Etat pour la maintenir dans la ligne qui correspond le mieux aux aspirations des citoyens. Le contrôle, exercé sur le gouvernement et l'administration ainsi que sur les tribunaux par les représentants du peuple, constitue une exigence fondamentale dans tous les régimes attachés à l'idéal démocratique.

Dans son application, le principe s'avère plus délicat à manier, car il pose toute une série de problèmes. Les aspirations des citoyens évoluent régulièrement et sont parfois mises en cause par les circonstances. Ce fut le cas durant la période sous revue où l'activité des commissions a été marquée par de nombreux événements imprévus. Ces derniers ont obligé les CdG à réagir rapidement. Ce fut le cas dans la débâche de Swissair où la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a décidé une enquête sur la fonction de surveillance de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et sur certaines questions relatives aux droits exercés par le Conseil fédéral en qualité d'actionnaire du groupe (cf. chap. III, ch. 5.4). Ce fut également le cas lorsque la dél CdG fut amenée réouvrir son enquête de 1999 sur les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud durant la période de l'apartheid, et ce à la suite de nouvelles révélations parues dans les médias (cf. chap. III, ch. 9.1). Ce fut le cas finalement en relation avec les attentats terroristes du 11 septembre 2001. La lutte contre le terrorisme a conduit le Conseil fédéral à prendre diverses mesures destinées à renforcer la protection de l'Etat, avec pour conséquence directe un contrôle plus étroit du Parlement sur les services de police (cf. chap. III, ch. 9.1).

Dans les cas de Swissair et de l'Afrique du Sud, les CdG ont dû réagir dans des délais très courts pour pouvoir répondre aux préoccupations légitimes du Parlement, et éviter également des Commissions d'enquête parlementaire (CEP), par ailleurs très coûteuses.

De manière générale, les CdG constatent un intérêt croissant du Parlement pour les questions de haute surveillance. Alors que la haute surveillance apparaissait encore comme un exercice académique il y a quelques années, elle est en passe de devenir une activité essentielle du travail parlementaire. Le rôle d'expertise des CdG est toujours plus sollicité sur le plan politique et bénéficie à cet égard d'un intérêt croissant de la part de l'opinion publique. Mais les CdG se voient également concurrencées par d'autres acteurs, tels les médias et les organes de poursuite pénale. Tout cela crée une pression importante sur le travail des commissaires.

Un des problèmes principaux auquel la haute surveillance parlementaire est confrontée est celui de l'étendue du champ soumis au contrôle. Ce dernier n'a cesse de

s'étendre. La transformation de la fonction de l'Etat-gendarme en un Etat-producteur de services a également modifié certains mécanismes de fonctionnement de l'appareil étatique. Le gouvernement n'agit plus exclusivement par le biais de décisions; il fait usage d'instruments d'action plus souples, tels les mandats de prestations, ou fait appel à des mécanismes d'autorégulation. L'Etat est aussi considéré de plus en plus comme un producteur de prestations publiques davantage que comme une autorité. L'administration a en outre tendance à s'émanciper du modèle classique de gestion hiérarchique pour constituer des entités plus ou moins autonomes ou voire à déléguer certaines tâches à des tiers. Toutes ces modifications rendent la surveillance parlementaire toujours plus complexe et nécessitent qu'elle s'adapte constamment à son objet. Mais il n'y a pas que le gouvernement et l'administration à être concernés par le contrôle parlementaire. On attend aussi des CdG qu'elles surveillent plus étroitement le fonctionnement des tribunaux fédéraux, ce qui pose des problèmes difficiles au regard de l'indépendance de la justice et nécessite des connaissances particulières de la part des CdG et du secrétariat. Cette question fait actuellement l'objet d'une vaste enquête menée par la CdG.

L'accroissement de la complexité des dossiers est aussi perceptible lors du traitement des requêtes que des particuliers communiquent à l'autorité de surveillance. Ces requêtes touchent tous les secteurs de la vie économique et sociale et montrent la diversité du champ d'activité des commissions. Cela va de l'application de la législation sur les maisons de jeu à la surveillance des fondations en passant par les décisions tarifaires en matière d'assurance-maladie. Le présent rapport livre des informations détaillées sur certaines de ces requêtes (cf. chap. III).

Durant l'année sous revue, les CdG ont achevé plusieurs travaux qui ont donné lieu à diverses publications. Il est utile de citer l'inspection relative à la mise en œuvre de la loi sur le blanchiment d'argent effectuée par la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), l'inspection sur les paiements dans l'agriculture (CdG-E) ainsi que l'inspection consacrée aux mesures de réduction des coûts dans le domaine de l'assurance-maladie (CdG-E). Toutes ces inspections font l'objet d'une insertion au présent rapport. Sur mandat de la CdG-N, l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) a publié une évaluation sur les marchés publics en Suisse. Cette étude a amené la CdG-N à adresser diverses recommandations au Conseil fédéral.

D'autres travaux portant sur la politique du personnel de carrière du DFAE, sur le réseau des représentations diplomatiques et consulaires et sur la haute surveillance sur la justice s'achèveront en 2002.

Finalement, de nouvelles inspections ont été lancées en 2002. Elles toucheront la politique de protection des consommateurs, le rôle de la Suisse au sein du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale ainsi que sur l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale.

Pour être efficace, la mission de contrôle confiée au Parlement exige une information permanente, riche, diversifiée et proche de l'actualité. La surveillance suppose, au premier chef, que les commissions soient renseignées. L'efficacité du contrôle est ainsi liée, dans une large mesure, à la qualité et à la maîtrise de l'information. Cela demande des parlementaires beaucoup de temps et de ressources, mais également une grande curiosité intellectuelle et même un peu d'audace et d'intuition. Cela nécessite également une capacité de poser les bonnes questions au bon moment.

Soucieuses de perfectionner leurs connaissances et leur pratique en la matière, les commissions ont organisé au début 2002 un séminaire de formation sur les techniques de conduite d'entretiens (cf. chap. III, ch. 10.4).

Le contrôle ne s'improvise pas, il se prépare et nécessite un fort investissement personnel des députés. Pour faire leur travail, ces derniers ne peuvent s'appuyer ni sur l'administration qu'ils doivent contrôler, ni sur des services auxiliaires comme le Contrôle fédéral des finances. Le secrétariat des commissions et l'OPCA sont les seules ressources dont disposent les CdG. Alors que les tâches de contrôle ne cessent de s'étendre, les moyens à disposition des CdG sont restés relativement stables. Cela implique donc de faire des choix, de saisir certaines opportunités, mais aussi de laisser de côté beaucoup de sujets importants. Un contrôle régulier et systématique de l'ensemble des activités de l'Etat est de ce fait impossible.

Les CdG se montrent parfois sévères dans leur jugement. Il leur arrive de manifester un désaccord avec le gouvernement et l'administration, comme de reconnaître le bon travail effectué par ces autorités. Les contrôles effectués par les commissions n'ont pas pour but premier de critiquer les erreurs et les carences de l'administration. Ils visent surtout à comprendre et à expliquer afin d'éviter que certains dysfonctionnements ou irrégularités ne puissent se reproduire. Ils contribuent à améliorer les structures de fonctionnement de l'administration ou peuvent servir de base à des modifications réglementaires. La haute surveillance parlementaire est ainsi essentiellement un contrôle positif, basé sur la confiance, et donne lieu à un processus d'apprentissage réciproque entre le Parlement et le Conseil fédéral. Les commissions profitent du présent rapport pour souligner l'excellent travail effectué par le Conseil fédéral, l'administration et les tribunaux durant toute l'année.

Finalement, les CdG tiennent à témoigner leur gratitude aux agents de leur secrétariat et de l'OPCA pour l'appui et les conseils qu'ils leur prodigent.

Le 17 mai 2002, les CdG, délibérant en séance plénière, ont adopté le texte du présent rapport et en ont décidé la publication.

## **II Mandat et organisation**

### **1 Mandat**

La haute surveillance parlementaire sur la gestion du Conseil fédéral et des tribunaux fédéraux telle qu'elle est fixée par l'art. 169 de la Constitution (Cst.; RS 101) est exercée par les Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats.

Les droits et obligations de ces commissions sont précisés aux art. 47<sup>ter</sup> et ss de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11).

Les commissions remplissent leurs tâches:

- en procédant à des inspections, qui sont des examens approfondis que les commissions effectuent elles-mêmes avec l'aide du secrétariat,
- en confiant des évaluations et expertises, notamment à l'OPCA,
- en examinant le rapport annuel du Conseil fédéral, le rapport d'activité du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances ainsi que les rapports de gestion d'autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (Régie fédérale des alcools, Commission fédérale des banques, domaine des Ecoles polytechniques fédérales [EPF], etc.),
- en effectuant des visites auprès de services de l'administration fédérale,
- en traitant les requêtes que leur adressent des tiers,
- en assurant le suivi des recommandations et des autres interventions parlementaires qu'elles adressent au Conseil fédéral.

### **2 Organisation**

Les CdG sont composées, au Conseil national, de 25 conseillers nationaux, et, au Conseil des Etats, de 13 députés. Elles se subdivisent chacune en quatre sous-commissions auxquelles sont attribués les sept départements fédéraux et la Chancellerie fédérale (voir ci-dessous). S'y ajoute, dans chaque commission, une sous-commission dite des «Affaires générales» qui traite des sujets interdépartementaux tels les questions de personnel et d'infrastructures, le traitement de l'information, les travaux publics ainsi que l'introduction de la nouvelle gestion publique dans l'administration (offices gérés par mandats de prestations et enveloppes budgétaires, GMEB).

Les CdG choisissent également en leur sein trois membres destinés à former la Délégation des commissions de gestion (dél CdG). Cette dernière s'occupe spécifiquement des activités liées à la sécurité de l'Etat et au renseignement civil et militaire. La délégation dispose de droits d'information particulièrement étendus qui sont fixés à l'art. 47<sup>quinquies</sup> LREC.

Durant l'année sous revue, les CdG étaient composées des membres suivants:

<p>CdG-N</p> <p>Imhof Rudolf (président jusqu'au 25.11.2001), Gadiant Brigitta M. (vice-présidente jusqu'au 25.11.2001, présidente depuis le 26.11.2001), Jossen Peter (vice-président depuis le 26.11.2001), Baumann Stephanie, Beck Serge, Binder Max, Bosshard Walter, Brunner Toni, Chevrier Maurice, Decurtins Walter, Estermann Heinrich (remplacé le 26.11.2001 par Schmid Odilo), Fasel Hugo, Freund Jakob, Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Laubacher Otto, Lauper Hubert, Schmied Walter, Schwaab Jean Jacques, Stamm Luzi (remplacé le 13.6.2001 par Wasserfallen Kurt) Tillmanns Pierre, Tschäppät Alexander, Vaudroz René, Waber Christian, Wittenwiler Milli</p>	<p>CdG-E</p> <p>Leumann-Würsch Helen (présidente jusqu'au 25.11.2001), Béguelin Michel (vice-président jusqu'au 25.11.2001, président depuis le 26.11.2001), Hofmann Hans (vice-président depuis le 26.11.2001), Bieri Peter, Briner Peter, Hess Hans, Jenny This (remplacé le 13.6.2001 par Lauri Hans), Langenberger Christiane, Lombardi Filippo, Saudan Françoise, Stadler Hansruedi, Studer Jean, Wicki Franz</p>
---	--

Les sous-commissions et la délégation comprenaient les membres suivants:

<p>CdG-N</p> <p><i>Sous-commission DFAE/DDPS</i></p> <p>Tschäppät Alexander (président), Estermann Heinrich (remplacé le 26.11.2001 par Schmid Odilo), Freund Jakob, Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Laubacher Otto, Lauper Hubert, Schmied Walter, Schwaab Jean Jacques, Tillmanns Pierre, Vaudroz René, Waber Christian</p>	<p>CdG-E</p> <p><i>Sous-commission DFAE/DDPS</i></p> <p>Langenberger Christiane (présidente), Briner Peter, Hofmann Hans, Leumann-Würsch Helen, Lombardi Filippo, Studer Jean</p>
<p><i>Sous-commission DFJP/Tribunaux</i></p> <p>Lauper Hubert (président), Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Gadiant Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Schwaab Jean Jacques, Stamm Luzi (remplacé le 13.6.2001 par Wasserfallen Kurt), Wittenwiler Milli</p>	<p><i>Sous-commission DFJP/Tribunaux</i></p> <p>Hess Hans (président), Jenny This (remplacé le 13.6.2001 par Lauri Hans), Leumann-Würsch Helen, Studer Jean, Wicki Franz</p>

<p><i>Sous-commission DFF/DFE</i></p> <p>Gadient Brigitta M. (présidente jusqu'au 25.11.2001), Imhof Rudolf (président depuis le 26.11.2001), Baumann Stephanie, Beck Serge, Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Decurtins Walter, Fasel Hugo, Jossen Peter, Laubacher Otto, Vaudroz René</p>	<p><i>Sous-commission DFF/DFE</i></p> <p>Briner Peter (président), Béguelin Michel, Hess Hans, Jenny This (remplacé le 13.6.2001 par Lauri Hans), Saudan Françoise</p>
<p><i>Sous-commission DFI/DETEC</i></p> <p>Wittenwiler Milli (présidente), Binder Max, Brunner Toni, Chevrier Maurice, Estermann Heinrich (remplacé le 26.11.2001 par Schmid Odilo), Fasel Hugo, Freund Jakob, Tillmanns Pierre, Waber Christian</p>	<p><i>Sous-commission DFI/DETEC</i></p> <p>Stadler Hansruedi (président), Béguelin Michel, Hofmann Hans, Langenberger Christiane, Lombardi Filippo, Saudan Françoise</p>
<p><i>Sous-commission «Affaires générales»</i></p> <p>Baumann Stephanie (présidente), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Decurtins Walter, Imhof Rudolf, Jossen Peter, Schmied Walter, Tillmanns Pierre</p>	<p><i>Sous-commission «Affaires générales»</i></p> <p>Béguelin Michel (président jusqu'au 25.11.2001), Lauri Hans (président depuis le 26.11.2001), Bieri Peter, Briner Peter, Jenny This (remplacé le 13.6.2001 par Lauri Hans), Langenberger Christiane, Stadler Hansruedi</p>
<p><i>dél CdG</i></p> <p>Wicki Franz (président jusqu'au 25.11.2001), Tschäppät Alexander (président depuis le 26.11.2001), Vaudroz René (vice-président jusqu'au 25.11.2001), Leumann- Würsch Helen (vice-présidente depuis le 26.11.2001), Hofmann Hans, Fasel Hugo</p>	

### 3 **Quelques chiffres et indications portant sur l'activité générale des commissions**

De mai 2001 à mai 2002, les CdG se sont réunies 91 fois, en séance plénière ou de sous-commission. Elles ont en outre effectué 20 visites auprès de services de l'administration fédérale ainsi qu'auprès du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances. Au cours de l'exercice, en qualité d'autorité de surveillance, les CdG ont reçu 50 *requêtes* de la part de particuliers ou d'autorités dont 39 ont pu être liquidées. Au cours de cette même période, les commissions ont encore traité 10 requêtes qui leur avaient été adressées au cours de l'exercice précédent.

Les CdG ont également examiné les *rapports de gestion* suivants:

- rapports de gestion du Conseil fédéral et des Tribunaux fédéraux,
- rapport de gestion des EPF,
- rapports de gestion des offices GMEB,

- rapport de gestion de la Commission fédérale des banques (CFB),
- rapports de gestion de La Poste, de Swisscom et des CFF,
- rapport de gestion des entreprises d'armement de la Confédération (RUAG),
- rapport annuel sur les exportations de matériel de guerre,
- rapport de gestion de la Régie fédérale des alcools.

Les commissions ont également visité les unités suivantes de l'administration fédérale:

*Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)*

- Ambassade de Suisse à Paris (France)
  - Délégation permanente de la Suisse près l'OCDE à Paris
  - Délégation permanente de la Suisse auprès de l'UNESCO à Paris
  - Représentant personnel du Président de la Confédération auprès du Conseil Permanent de la Francophonie à Paris
- Ambassade de Suisse à Moscou (Russie)
  - Bureau de coordination de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) à Moscou
- Ambassade de Suisse à Dakar (Sénégal)
- Ambassade de Suisse à New Delhi (Inde)
  - Bureau de coordination de la DDC à New Delhi

*Département fédéral de l'intérieur (DFI)*

- Clinique fédérale de réadaptation de Novaggio
- Installation de désacidification du papier de Wimmis
- Office fédéral de l'assurance militaire (OFAM)

*Département fédéral de justice et police (DFJP)*

- Office fédéral des assurances privées (OFAP)
- Secrétariat général du DFJP (SG DFJP)
- Institut suisse de droit comparé (ISDC)

*Département fédéral des finances (DFF)*

- Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL)
- Administration fédérale des douanes (AFD)

*Département fédéral de l'économie (DFE)*

- Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT)
- Commission de la concurrence (Comco)

*Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)*

– Office fédéral des transports (OFT)

Les *suivis d'inspection* permettent aux CdG de contrôler si leurs recommandations ont été suivies et si elles ont permis d'atteindre les effets souhaités. Durant la période sous revue, les commissions ont assuré le suivi de sept inspections.

De son côté, la dél CdG a siégé à 17 reprises et a effectué une visite au Service de renseignement stratégique (SRS).

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

Les CdG ont continué d'accorder cette année encore une attention particulière à la collaboration avec les autres commissions parlementaires. Il convient de mentionner les contacts réguliers avec les Commissions des finances (CdF), la Délégation de surveillance de la NLFA et les Commissions de la politique de sécurité.

De plus, les CdG ont également eu des contacts intensifs avec les autres commissions parlementaires au sujet des objets suivants:

##### **Révision totale de l'organisation judiciaire**

Les activités de contrôle des CdG profitent souvent, du fait de leur actualité, aux travaux législatifs des commissions parlementaires. Au cours du processus de révision totale de l'organisation judiciaire, la CdG-E a eu plusieurs fois l'occasion de prendre position sur les propositions de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E). Actuellement, la CdG-E effectue une inspection sur la gestion des tribunaux et sur la portée et le fonctionnement de la haute surveillance parlementaire sur la justice. Ces travaux ont invité le Conseil des Etats à renoncer pour l'heure à des modifications dans le système de contrôle parlementaire sur les tribunaux et d'attendre les résultats de l'analyse de la CdG-E. Une fois ses travaux menés à bien, celle-ci présentera à la CAJ-E des propositions concrètes permettant de renforcer la surveillance sur la justice.

##### **Exécution de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)**

Encore au chapitre de la coordination, il faut également mentionner que la CdG-N a rendu les Commissions des institutions politiques (CIP) attentives à une lacune de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20). Matériellement, il s'agissait de créer les bases légales rendant punissable la complicité apportée à l'arrangement de mariages fictifs dans le but de permettre à des étrangers d'obtenir, sans droit, des autorisations de séjour en Suisse. Cette indication de la part de la CdG-N a abouti à une initiative parlementaire de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E). Le Conseil des Etats a supprimé cette lacune lors de la session d'été 2001.

##### **Euro Info Centre Suisse (EICS)**

À l'occasion des débats sur le message concernant un «crédit-cadre pour la participation à des actions internationales d'information, d'entremise et de conseil en

faveur des petites et moyennes entreprises» (FF 2000 4803), la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) a constaté que, depuis sa création en 1993, l'EICS n'avait obtenu que des effets relativement limités. De plus, une étude commandée par le Conseil fédéral n'a pas non plus crédité l'EICS de bonnes performances. Les débats des Chambres fédérales portant sur le projet d'arrêté correspondant ont été clos le 14 mars 2001. Si le crédit a été accepté, sa durée a en revanche été réduite de cinq à trois ans et le montant du crédit ramené à 6 millions de francs. Mi-mars 2001, la CER-E s'est adressée à la CdG-E en la priant de bien vouloir contrôler que l'efficacité de l'EICS soit améliorée et de présenter un rapport avant la prorogation du crédit. Les premières données devraient être disponibles vers mi-2002.

### **Révision de la loi sur les cartels**

En 2000, la CdG-N avait chargé l'OPCA de faire le point sur la mise en œuvre de la loi sur les cartels. L'OPCA a remis son rapport final le 11 octobre 2000. La commission est d'accord avec les principales conclusions du rapport de l'OPCA. Elle a décidé de présenter ses observations à l'occasion de la prochaine révision de la loi sur les cartels. Au cours de l'automne 2001, la sous-commission DFF/DFE s'est penchée sur les modifications proposées par le Conseil fédéral dans son projet de révision de la loi sur les cartels. Elle a été satisfaite de constater que le projet de révision reprend une grande partie des conclusions de l'OPCA, comme l'introduction de sanctions directes. Début 2002, à l'occasion de la procédure de co-rapport, la CdG-N a proposé à la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) de réduire la Commission de la concurrence à sept membres et de limiter l'accès à cette commission aux seuls experts indépendants. À l'origine, ces dispositions étaient encore contenues dans le projet que le Conseil fédéral a envoyé en procédure de consultation, mais elles ont été retirées ensuite. En outre, la CdG-N est d'avis que la fonction de membre de la Commission de la concurrence est une charge qui doit être exercée à temps complet.

### **Octroi des licences UMTS**

Pour éviter les redondances, les CdG ont renoncé à effectuer leurs propres investigations dans ce domaine. Elles ont en revanche joué un rôle actif lors de l'examen effectué par la Délégation des finances (dél fin.). En août 2001, la CdG-E a pu constater que ses questions sur cet objet avaient été reprises par la dél fin et que les travaux de cette dernière ont permis d'y apporter une réponse.

### **Crise de Swissair**

Le traitement des questions liées à la crise de Swissair a nécessité une étroite collaboration entre les CdG, les CdF, la dél fin et les Commissions des transports et des télécommunications (CTT). La CdG-E a ouvert ce dossier le 10 octobre 2001 déjà. Très tôt, elle a informé les commissions concernées de l'examen entamé. Malgré cela, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) a voulu se pencher sur un certain nombre de points en relation avec la surveillance sur l'OFAC. La CdG-E s'est donc vue contrainte d'intervenir auprès des bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats en soulignant l'importance cruciale d'une coordination et d'une répartition fonctionnellement judicieuse des tâches entre les commissions parlementaires.

### III

### Thèmes choisis

#### 5

#### Economie, compétitivité et finances

##### 5.1

##### Exécution de la loi sur le blanchiment d'argent

Au cours de l'exercice précédent (voir chap. 6.3 du rapport annuel 2000/2001), la sous-commission DFF/DFE de la CdG-N avait déjà abordé en détail les problèmes liés à l'exécution de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA; RS 955.0). Fin juin 2001, elle a pu mettre un point final à son examen en achevant la rédaction d'un rapport comportant des recommandations à l'attention du Conseil fédéral. Outre les personnes déjà entendues et mentionnées dans le dernier rapport annuel, la sous-commission a encore entendu la responsable du service juridique du DFF, le responsable de l'Autorité de contrôle et le président du conseil consultatif. Dans son rapport du 29 juin 2001 (FF 2001 6031), la CdG-N identifie divers problèmes importants dans l'exécution de la LBA qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1998. Ces problèmes sont plus particulièrement apparus à l'issue de la période transitoire (fin mars 2000) soit à l'échéance du délai imparti aux intermédiaires financiers pour leur affiliation à un organisme d'autorégulation (OAR) reconnu ou leur subordination directe à l'Autorité de contrôle. Ces problèmes ainsi que les recommandations correspondantes de la CdG-N sont brièvement esquissés ci-après.

- *Multitude des tâches et problèmes de ressources de l'Autorité de contrôle:* Avec les dix postes de travail à temps complets prévus à l'origine, les besoins réels de l'Autorité de contrôle ont été largement sous-estimés. L'accompagnement de la mise en place et de la surveillance du système d'autorégulation a, en particulier, consommé une partie importante des ressources. En raison de cette sous dotation, les traitements des *demandes de subordination directe* des intermédiaires financiers n'ont pas pu être traités. Ainsi, plus de 600 de ces demandes sont demeurées en suspens jusqu'à la fin du printemps 2001. En outre, les questions d'assujettissement – parfois très complexes – et la communication avec certains intermédiaires financiers et organismes d'autorégulation (OAR) parfois peu coopératifs ont également représenté une lourde charge pour l'Autorité de contrôle. Au vu de la largeur de l'éventail de tâches et de l'ampleur des charges supplémentaires dues à la nouveauté des dispositions réglementant le secteur des intermédiaires financiers, la CdG-N a recommandé d'augmenter substantiellement l'effectif de l'Autorité de contrôle.

La grande charge de travail des collaborateurs de l'Autorité de contrôle, le peu de reconnaissance que leur témoignent les tiers ainsi que des frictions avec d'autres services de l'administration dans l'interprétation de la LBA ont provoqué de nombreux départs. Les problèmes de sous dotation s'en sont trouvés renforcés, cela d'autant plus que le marché du travail de la branche était asséché. Durant un certain temps – situation extrêmement préoccupante – l'Autorité de contrôle s'est même trouvée réduite à trois collaborateurs. De plus, au début de l'été de l'année sous revue, le chef de l'Autorité de contrôle a donné sa démission. Il a donc fallu nommer un responsable intérimaire. Dans une telle situation, il était également nécessaire d'accorder une priorité importante à la préservation des connaissances spécifiques au sein de l'Autorité de contrôle. Les premières mesures ont été pri-

ses le 1<sup>er</sup> janvier 2001. L'Autorité de contrôle a été promue au rang de division et l'effectif a été augmenté de 1,5 poste (augmentation insuffisante du point de vue de la commission). La sous-commission ayant plusieurs fois souligné ce problème de ressources humaines au cours de son examen, l'exigence d'une augmentation de l'effectif a finalement été reprise dans les recommandations de la CdG-N. Celles-ci portaient notamment aussi sur la préservation des connaissances et sur la mise en œuvre opérationnelle de l'activité de révision de l'Autorité de contrôle qui n'avait pas encore été menée à bien à ce moment-là.

- *Problèmes liés à l'assujettissement à la LBA*: Dans la pratique, il s'est avéré que le champ d'application de la loi défini à l'art. 2, al. 3, LBA qui porte sur l'assujettissement des diverses catégories de personnes physiques et morales était à l'origine de difficultés d'interprétation. Ces difficultés concernaient d'une part les activités dont l'assujettissement était contesté d'une manière générale et, d'autre part, les cas dans lesquels l'assujettissement était contesté en raison de la part peu importante représentée par les activités entrant dans le champ d'application de la LBA. Pour des questions de crédibilité, d'égalité de traitement des intermédiaires financiers et de sécurité du droit, il était indispensable de clarifier ces questions rapidement. La commission a donc recommandé au Conseil fédéral d'engager les moyens nécessaires afin d'améliorer l'exécution de la LBA en la rendant plus homogène et plus transparente. De manière à pouvoir assurer un engagement rationnel des ressources, le Conseil fédéral a été prié d'examiner l'opportunité de l'introduction d'une réglementation pour les cas de peu d'importance.
- *Pratique du service juridique/voie de droit/sanctions en cas d'infraction à la LBA*: À l'échéance du délai imparti aux intermédiaires financiers pour se soumettre à la surveillance de l'Autorité de contrôle ou s'affilier à un OAR, l'autorité a déposé 28 plaintes pénales auprès du service juridique du DFF, soit 27 plaintes pour exercice d'une activité sans autorisation (infraction à l'art. 36 LBA) et une plainte pour insoumission à une décision de l'autorité (infraction à l'art. 38 LBA). Dans 9 cas le service juridique du DFF n'est pas entré en matière, dans 11 cas la procédure de droit pénal administratif a été suspendue, 5 cas étaient encore en suspens mi-mai 2001 et 3 cas ont abouti à une condamnation à une amende, respectivement de 100, de 500 et de 1000 francs.

En ce qui concerne les décisions de non entrée en matière, il est apparu qu'une partie des intermédiaires financiers avaient déjà contacté l'Autorité de contrôle avant l'échéance du délai et, par conséquent, qu'ils n'avaient pas contrevenu aux prescriptions de l'art. 36 LBA. Les autres intermédiaires financiers avaient présenté leur demande avant fin mai 2000. Le service juridique du DFF a estimé que la disposition relative à l'expiration du délai était sujette à interprétation et, partant, a considéré que les demandes avaient été déposées à temps. La CdG-N a estimé que cette dernière décision du service juridique était contestable, mais qu'elle n'avait plus de portée pratique au moment de la clôture des investigations.

Dans 11 cas, la procédure de droit pénal administratif a été suspendue étant donné que le service juridique du DFF estimait que la question de l'assujettissement des intermédiaires financiers n'avait pas été réglée. Dans sa fonc-

tion d'instance de décision dans le cadre d'une procédure ressortissant au droit pénal administratif, le service juridique ne pouvait pas traiter la question de l'assujettissement puisqu'il s'agit d'une question préjudicielle. En tant qu'instance de recours dans le cadre d'une procédure ressortissant au droit administratif, le service juridique était compétent pour traiter les recours contre les décisions d'assujettissement de l'Autorité de contrôle mais l'administration des preuves relevait de la compétence de cette seule autorité. Cette situation se compliquait encore du fait que, dans le cadre de la procédure pénale administrative, le service juridique doit, le cas échéant, prendre les mesures nécessaires à la procédure pénale, notamment en matière de conservation des preuves. Ce double rôle du service juridique a entraîné une situation très insatisfaisante ; les deux services se sont renvoyés la responsabilité de l'administration des preuves des mois durant. Pour ce qui est des trois condamnations prononcées, la commission constate que le montant des amendes était trop bas pour avoir un effet préventif.

En résumé, les circonstances décrites ci-dessus ont entraîné une situation très insatisfaisante à la fois du point de vue de la crédibilité de l'exécution de la loi et du point de vue des deux services administratifs. De plus, celle-ci n'a pas été réglée par la hiérarchie. Pour cette raison, la CdG-N a invité le Conseil fédéral à clarifier cette situation et à examiner les possibilités de rationalisation de la procédure en faisant appel à l'Office fédéral de la justice. En outre, la CdG-N a aussi estimé qu'il serait intéressant d'examiner la question de la création d'une voie de droit permettant à l'Autorité de contrôle de recourir contre les décisions du service juridique du DFF qui ne lui paraissent pas satisfaisantes.

- *Conseil consultatif*: Durant son examen, la CdG-N a constaté que le conseil consultatif institué en 2001 ne répondait pas aux attentes. Il ne s'est pas suffisamment basé sur les connaissances pratiques accumulées jusque-là par l'Autorité de contrôle et il s'est avant tout préoccupé de questions de nature opérationnelle. Cette attitude a conduit à des conflits de compétences avec l'Autorité de contrôle. La CdG-N est parvenue à la conclusion qu'il convenait d'examiner l'utilité et la nécessité du conseil consultatif.
- *Indépendance de l'Autorité de contrôle*: Le manque d'indépendance de l'Autorité de contrôle a été mis en cause à diverses reprises. La CdG-N est d'avis que cette situation découle essentiellement des problèmes de communication entre les divers acteurs et du manque d'homogénéité dans l'attitude des services administratifs concernés. En outre, l'Autorité de contrôle n'a pas été suffisamment soutenue par les services auxquels elle était subordonnée. Il était donc important que le département accorde plus d'importance à l'exécution de la LBA et améliore l'homogénéité de l'attitude des divers services concernés.
- *Information et communication*: L'information et la communication jouent un rôle important lors de l'exécution d'une nouvelle loi qui touche un nombre important de personnes. La CdG-N a constaté des faiblesses dans la communication au sein de l'administration fédérale ainsi qu'entre l'administration fédérale d'une part et les OAR et les intermédiaires financiers d'autre part. Elle a donc recommandé de créer un concept d'information qui intégrerait ces divers aspects.

La CdG-N a aussi constaté que l'Administration fédérale des finances et le DFF ne sont pas demeurés inactifs. Si les premières mesures prises en 2000 et au début de 2001 ont été quelque peu hésitantes, les dispositions qui ont été arrêtées depuis lors devraient amener une amélioration substantielle dans l'exécution de la LBA. Ainsi, l'effectif de l'Autorité de contrôle a été porté à 25 postes à temps complet. Le Conseil fédéral a en grande partie suivi les recommandations de la CdG-N qui estime que l'exécution de la LBA est maintenant en bonne voie.

## 5.2 Les marchés publics

En 1999 et en 2000, la CdG-N s'était penchée sur les effets de la loi sur les cartels et de la loi sur le marché intérieur. Début 2001, elle a décidé d'examiner le domaine des marchés publics. L'OPCA a été chargé de présenter un état des lieux des marchés publics en Suisse du point de vue de l'impact de la législation sur les marchés publics. L'examen devait englober les échelons de la Confédération et des cantons, ces derniers devant être examinés en se basant sur quelques cantons représentatifs. À l'aide de divers critères, l'OPCA a choisi les cantons de Berne, de Genève, des Grisons, de Schaffhouse, de Vaud et de Zurich. Les principales bases légales qui réglementent le domaine des marchés publics sont l'Accord sur les marchés publics du 15 avril 1994 (RS 0.632.231.422) et, pour la Confédération, la loi fédérale sur les marchés publics du 16 décembre 1994 (RS 172.056.1) ainsi que l'ordonnance fédérale sur les marchés publics du 1<sup>er</sup> décembre 1995 (RS 172.056.11). L'accord sur les marchés publics est également applicable aux cantons. En outre, les marchés publics cantonaux sont également régis par les dispositions de l'Accord intercantonal sur les marchés publics du 25 novembre 1994 (RS 172.056.4) ainsi que par des dispositions spécifiques et un certain nombre de dispositions de la loi fédérale sur le marché intérieur (RS 943.02).

L'OPCA a achevé son examen en février 2002. En se basant sur les résultats de cet examen, la CdG-N a formulé les remarques et les conclusions suivantes:

Les quatre buts principaux de la législation relative aux marchés publics sont la promotion de la transparence, l'accroissement de la compétition, l'utilisation parcimonieuse des deniers publics et la garantie de l'égalité de traitement entre les soumissionnaires. En effectuant cet examen, la CdG-N a constaté que les statistiques disponibles ne permettent pas, tant s'en faut, de contrôler si la législation atteint son but. À l'échelon de la Confédération, les données prises en compte ont été tirées de la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC), de statistiques que la Suisse fournit à l'OMC par le seco en vertu de ses obligations internationales ainsi que des données de l'Administration fédérale des finances concernant les flux financiers enregistrés entre les entités adjudicatrices et les entreprises. En conclusion, force est de constater que l'administration fédérale ne dispose pas de données systématiques et comparables entre elles qui soient suffisamment fiables. Pour leur part, les cantons accordent une importance très variable au recueil des données correspondantes. Par conséquent, les données disponibles à cet échelon – donc les effets de la législation – limitent fortement les comparaisons intercantionales ou avec les données de la Confédération. La commission estime par conséquent que la création d'un concept statistique axé en fonction des objectifs de la législation revêt un caractère prioritaire. Avec les cantons, la Confédération devrait également participer à des organis-

mes et des projets communs (comme le projet site internet sur les marchés publics [SIMAP]) de manière à pouvoir influencer sur l'homogénéité des données relevées à l'échelon cantonal.

La commission a également acquis la conviction que les entités adjudicatrices de la Confédération ne se conforment pas suffisamment à la législation sur les marchés publics. Au cours de la période 2000 à 2001, plus de la moitié des 103 entités adjudicatrices n'ont pas publié d'appels d'offres dans la FOSC. Bien que les montants de nombreux marchés n'aient certainement pas atteint les valeurs seuils et n'étaient donc pas soumis à l'obligation de publier, cette proportion semble trop élevée. En outre, la CdG-N a constaté que les entités adjudicatrices ne recourent pas toujours à la bonne procédure d'adjudication ou qu'elles imposent des critères d'adjudication inutiles. Du point de vue de la haute surveillance parlementaire, il faut exiger que les entités adjudicatrices soient plus sensibilisées aux dispositions en la matière et que les organes de contrôle internes à l'administration accordent une plus grande attention à leur respect. De plus, les connaissances acquises lors des adjudications doivent être rendues accessibles à toutes les entités adjudicatrices. Ce n'est qu'en recourant à de telles mesures qu'il sera possible d'homogénéiser la pratique de l'administration fédérale en matière d'adjudication et de la rendre conforme à la législation en vigueur.

Durant l'examen, la commission a encore constaté que l'administration fédérale n'était pas en mesure de chiffrer les coûts des diverses procédures d'adjudication. Ces coûts constituent toutefois une valeur clé du point de vue des domaines d'application, des montants des valeurs seuils et du respect du principe de l'utilisation parcimonieuse des deniers publics. Il est donc indispensable de calculer ces coûts.

La CdG-N a adressé au Conseil fédéral des recommandations allant dans ce sens et continuera de suivre l'évolution de la pratique de la Confédération en matière d'adjudications.

### **5.3 Paiements de la Confédération en faveur de l'agriculture**

La nouvelle politique agricole suivie depuis 1993 a plusieurs objectifs comme la conservation des ressources naturelles, l'entretien du paysage rural ou d'assurer un revenu suffisant aux exploitations agricoles. Ainsi, il est souvent question de la multifonctionnalité de l'agriculture. L'agriculture doit viser des objectifs durables et, dans la mesure du possible, tenir compte des données du marché.

La Confédération contribue à la réalisation de ces buts au moyen des mesures qu'elle prend en matière de politique agricole. Les trois plus grands domaines de mesures sont les paiements directs, la production et l'écoulement ainsi que l'amélioration des bases de production. L'objectif des paiements directs est d'encourager les prestations d'intérêt général de l'agriculture. Les mesures dans le domaine de la production et de l'écoulement ont pour but de créer des conditions permettant la production et l'écoulement des produits alimentaires. Quant aux mesures d'amélioration des bases de production, elles visent à rendre la production de produits alimentaires plus écologique, plus sûre et plus efficace. Ces mesures sont, pour une partie d'entre elles, constituées de paiements de la Confédération. Pour l'année examinée (1999), ces paiements se sont montés à 4,2 milliards de francs. Les différents

instruments concernés se distinguent par leurs objectifs ainsi que par les critères qui donnent droit aux paiements.

Le bénéficiaire effectif de ces paiements est important à plusieurs égards. D'une part parce que son profil est important pour le contrôle de la légalité des paiements. D'autre part, ces types de paiements, qui ont des objectifs distincts les uns des autres, doivent inciter chaque bénéficiaire spécifique à adopter les comportements correspondants. Il est par conséquent important de connaître le comportement global résultant du bénéficiaire.

Du point de vue des CdG, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) ne tenait pas suffisamment compte de cette perspective axée sur les bénéficiaires dans ses rapports qui étaient plutôt orientés en fonction des instruments de la politique agricole. Pour cette raison la CdG-E a chargé un groupe de travail ainsi que l'OPCA de répondre précisément à la question de savoir qui, en 1999, a reçu quel montant des paiements de l'Etat en faveur de l'agriculture et sous quelle forme. La CdG-E a achevé cette inspection entamée début mai 1999 en remettant son rapport du 3 juillet 2001 (FF 2002 2437).

L'examen de la CdG-E s'est limité à l'analyse des bénéficiaires immédiats des paiements directs généraux, des paiements laitiers et des contributions en faveur de l'amélioration des structures durant l'année 1999 (paiements dont le montant total s'est élevé à 2,518 milliards de francs). Le rassemblement des données nécessaires à cet examen a nécessité des efforts considérables. L'OPCA a dû créer sa propre base de données à partir de diverses bases de données disséminées dans divers services de l'administration fédérale et des organismes d'exécution. Les données ainsi recueillies concernent 61 084 exploitations agricoles (soit environ 83 % de l'ensemble des exploitations agricoles de Suisse). L'hétérogénéité et l'éparpillement des données ont conduit la commission à inviter le Conseil fédéral à veiller à ce que les systèmes informatiques soient mieux reliés et coordonnés et à ce que les organes d'exécution rendent les structures des données plus homogènes. En raison de ces problèmes de données dus notamment à un système d'exécution fédéraliste, l'OFAG n'était jusque-là pas toujours en mesure de contrôler rapidement le bien-fondé des paiements effectués. La mise en place d'une solution systématique constitue le contenu de l'un des trois postulats déposés par la commission. La commission a également invité le Conseil fédéral à simplifier les procédures de demande, d'examen des demandes et de paiement en respectant le cadre du système d'exécution fédéraliste et le principe de la subsidiarité.

La commission a constaté que 81 % des paiements examinés sont allés aux exploitations agricoles et 17 % à des bénéficiaires non agricoles. La part des organisations privées chargées de certaines tâches d'exécution est inférieure à 1 %. En ce qui concerne le reste des paiements, des raisons techniques n'ont pas permis de distinguer si les bénéficiaires étaient agricoles ou non. D'une manière générale, il est néanmoins possible de dire que les paiements vont aux destinataires souhaités. Comme l'exécution est cantonale, les coûts d'exécution supportés par la Confédération sont minimes. L'identification différenciée des bénéficiaires a permis d'établir des profils type. Dans le domaine des paiements laitiers, la commission a constaté que dix grandes entreprises reçoivent 80 % de ces paiements. Au vu de cette concentration, la commission est d'avis qu'il convient de suivre de manière continue l'influence exercée par ces paiements sur les structures du marché. Elle est en outre d'avis qu'il faut aussi clarifier l'effet des paiements laitiers sur le prix du lait. Pour ce qui con-

cerne les contributions en faveur de l'amélioration des structures, les communautés obligatoires (48,7 %), les exploitations agricoles (30,4 %) et les communes municipales (14,2 %) reçoivent la plus grande partie des paiements de la Confédération. Dans ce domaine, la commission demande notamment une plus grande transparence du point de vue des objectifs poursuivis.

Etant donné que les paiements en faveur de l'agriculture ont une fonction incitative envers les bénéficiaires, la commission estime qu'une analyse des effets du point de vue des bénéficiaires constitue une approche complémentaire importante pour l'évaluation de la politique agricole de la Confédération et qu'il convient de la poursuivre. De plus, la CdG-E est d'avis que le département doit à l'avenir aussi accorder une plus grande importance aux effets indirects de ces paiements, par exemple sur le prix du sol.

## **5.4 Crise Swissair**

Le 10 octobre 2001 déjà, la CdG-E réagissait à l'immobilisation de la flotte Swissair du 2 octobre 2001 et entreprenait de clarifier les questions de la surveillance exercée par la Confédération et du rôle que celle-ci a joué au cours des événements concernant Swissair. L'enquête porte principalement sur la surveillance exercée par l'OFAC sur certaines questions en rapport avec l'exercice par le Conseil fédéral de ses droits en tant qu'actionnaire et sur la manière dont la crise a été gérée. Le 5 novembre 2001, la sous-commission DFI/DETEC a entendu des représentants du DFF, du DETEC et de l'OFAC. La CdG a également décidé d'examiner de plus près les circonstances dans lesquelles la flotte Swissair a été immobilisée le 2 octobre 2001. Pour cette raison, la sous-commission a entendu des représentants de SAir-Group (le 14 février 2002) ainsi que de l'UBS et du Crédit Suisse (le 4 mars 2002).

La CdG-E a poursuivi ses investigations même si, le 14 mars 2002, le Conseil national a donné suite à une initiative parlementaire du groupe démocrate-chrétien demandant l'institution d'une commission d'enquête parlementaire (CEP). Personne ne comprendrait en effet que l'enquête soit arrêtée pendant environ trois mois, c'est-à-dire jusqu'à la décision définitive des Chambres fédérales au sujet de l'institution d'une CEP. Si, lors de la session d'été, le Conseil national et le Conseil des Etats approuvent la constitution d'une CEP, les travaux de la CdG pourront être intégralement repris et poursuivis par la CEP.

Le 4 avril 2002, la sous-commission DFI/DETEC a fait le point sur les investigations réalisées à ce jour. Elle a constaté que des auditions complémentaires et la remise de documents supplémentaires étaient indispensables pour pouvoir répondre à un certain nombre de questions demeurées encore ouvertes. En outre, il est indispensable de faire appel à des experts externes pour clarifier un certain nombre de questions dans le domaine du droit aérien. Le 15 avril 2002, la sous-commission a entendu le conseiller fédéral Kaspar Villiger. Elle entreprendra encore d'autres actes d'instruction au cours de ces prochains mois.

Depuis l'ouverture de l'enquête en octobre dernier, la CdG-E a reçu une grande quantité d'informations et de pièces qui apportent des éclaircissements notamment dans les domaines suivants:

- l'examen de la capacité économique comme condition préalable à l'octroi et au renouvellement d'une autorisation d'exploitation, comme le prescrit l'art. 27, let. c, de la loi sur l'aviation civile (LA; RS 748.0);
- l'analyse des instruments, des moyens et des ressources dont dispose l'OFAC pour assumer sa surveillance;
- l'examen de la manière dont Swissair a exercé l'obligation de renseigner et d'annoncer, comme le prévoit l'art. 107 de l'ordonnance sur l'aviation (RS 748.01);
- les contrôles effectués par l'OFAC auprès de Swissair et de Crossair;
- l'analyse des conséquences sur la surveillance de la sécurité après les accidents d'avions de Crossair des 10 janvier 2000 et 24 novembre 2001;
- les éventuelles différences entre Swissair et Crossair quant aux normes de sécurité;
- l'extension de l'autorisation d'exploitation octroyée à Crossair;
- les imbrications entre les compagnies de transport aérien, l'OFAC et le Bureau d'enquêtes sur les accidents d'aviation (BEAA);
- les éléments concernant la situation financière de Swissair dont les organes de la Confédération avaient connaissance et conscience;
- les circonstances au moment de l'immobilisation;
- le rôle joué par la Confédération en tant qu'actionnaire (à l'époque des faits, et au sein de la nouvelle compagnie issue de Crossair).

L'enquête de la CdG-E doit être clairement dissociée de celle dirigée par le commissaire au sursis concordataire de SAirGroup. C'est ce dernier qui est chargé d'établir les responsabilités des organes de SAirGroup.

## **5.5 Exécution de la loi sur les maisons de jeu à l'exemple de la requête en matière de surveillance de la Romande des Jeux SA**

Lors de sa séance du 5 février 2002, la CdG-N s'est penchée sur une requête en matière de surveillance de la Romande des Jeux SA (RdJ) concernant le traitement des demandes de concession de casinos par la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ). La requête se fondait sur la décision du Conseil fédéral du 24 octobre 2001 octroyant une concession à 21 projets de casinos, dont 7 concessions A et 14 concessions B. Le Conseil fédéral a rejeté quatre demandes de concessions déposées par la RdJ. Ces demandes concernaient une concession A (Grand Casino) pour Lausanne et 3 concessions B pour Sion, La Chaux-de-Fonds et Yverdon-les-Bains. Une autre concession B déposée par la RdJ pour Givisiez-Fribourg avait déjà été rejetée par le Conseil fédéral le 16 mai 2001. Toutes les demandes déposées par la RdJ – dans laquelle les six cantons romands sont représentés – avaient pour objet des casinos d'utilité publique dont les bénéfices, après paiement des charges et des impôts, auraient dû être intégralement répartis entre des institutions d'utilité publique. De l'avis de la RdJ, les projets d'intérêt public qu'elle a proposés ont été rejetés au mépris des buts inscrits dans la constitution et la loi sur les maisons de jeu ainsi

que des règles essentielles de procédure. La RdJ a demandé à la CdG d'examiner la manière de fonctionner de la CFMJ et qu'elle détermine comment celle-ci est parvenue à la conclusion qu'elle devait proposer au Conseil fédéral de rejeter ses demandes de concessions.

La CdG-N a décidé de ne pas entrer en matière sur cette requête. Selon elle, le Parlement n'est pas compétent pour examiner les décisions d'espèce du Conseil fédéral. Elle a également refusé d'examiner la procédure suivie par la CFMJ. Dans le cas présent, la CdG-N a tenu compte du fait que c'est à dessein que le législateur a renoncé à toute voie de recours contre les décisions du Conseil fédéral en matière d'octroi de concessions. Une décision de la CdG-N d'entrer en matière, même si la commission se limitait au contrôle de la procédure suivie par l'autorité compétente, reviendrait à ignorer l'intention du législateur et constituerait un précédent débouchant pratiquement sur la création d'une «quasi-voie de recours» devant le Parlement.

La CdG-E a également pris connaissance de la requête en matière de surveillance de la RdJ et a décidé de soumettre l'exécution de la nouvelle loi sur les maisons de jeu du 18 décembre 1999, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2000, à un contrôle approfondi au cours de ces prochaines années.

## 5.6 CEP CFP

En 1998, la CdG-E a fait le point sur la mise en œuvre des recommandations de la CEP CFP. Dans son rapport du 2 septembre 1998 (FF 1998 4704), elle constate que le DFF et la Caisse fédérale d'assurance (CFA) ont largement tenu compte de ses recommandations et que les travaux correspondants ont été entrepris. Bien que certains progrès aient été accomplis au niveau stratégique, l'objectif principal de la Caisse fédérale de pensions (CFP) – l'approbation des comptes 1997 – n'a pas pu être atteint. À l'époque, l'évolution du taux de couverture était également préoccupante. Avec les données dont elle disposait à l'époque, la commission avait de la peine à se prononcer avec précision sur la situation du moment. La CdG-E avait décidé de suivre avec attention les progrès réalisés en les mesurant à l'aune des critères suivants:

- l'apurement de tous les dossiers avant mi-2000,
- l'envoi à tous les assurés de certificats d'assurance corrects,
- l'approbation sans aucune réserve ni remarque des comptes de l'an 2000,
- la connaissance exacte du nombre d'assurés et de rentiers,
- le passage sans heurts du cap de l'an 2000 pour l'informatique de la CFP,
- la réalisation au 1<sup>er</sup> janvier 2001 de la nouvelle CFP parallèlement à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le personnel fédéral.

Depuis lors, la CdG-E a reçu trois rapports intermédiaires de la CFA et, en mars 2001, le rapport final sur le controlling de la CEP CFP. Dans ce rapport, la CFA affirme que, à l'exception d'une seule, toutes les recommandations de la CEP CFP ont été mises en œuvre ou sont sur le point de l'être (la recommandation 4 n'a pas pu être réalisée pour des raisons juridiques liées à la protection des données). L'examen des rapports ainsi que l'audit de Peter Arbenz (directeur de la CFA) le

28 mai 2001 ont confirmé cette affirmation. L'énumération de toutes les mesures qui ont été prises à la suite des recommandations de la CEP CFP dépasserait le cadre du présent rapport. Si l'on reprend les critères fixés par la CdG-E dans son rapport du 2 septembre 1998, on constate que:

- L'apurement de tous les dossiers a pu être achevé mi-mai 2001. Il a donc été possible d'envoyer les certificats d'assurance à tous les assurés. Fin 2000, 91 977 assurés actifs, 1495 assurés contre les risques et 1364 assurés de la Caisse des déposants étaient membres de la Caisse fédérale de pensions. À la même date, celle-ci comptait 59 086 bénéficiaires de rentes.
- Grâce aux préparatifs rigoureux, le passage à l'an 2000 n'a posé aucun problème. Tous les systèmes informatiques fonctionnaient parfaitement le 3 janvier 2000.
- Les comptes 2000 de la CFP ont été approuvés sans réserve.
- Au moment de la rédaction du rapport, les travaux préparatoires visant à réaliser une solution propre aux employés de La Poste étaient bien avancés. Les employés de La Poste sont affiliés à leur propre caisse de pensions depuis début 2002. À cette date, les collaborateurs de RUAG et de Swisscom n'étaient déjà plus affiliés à la CFP.
- Les intérêts patronaux de la Confédération ne seront dorénavant plus défendus par la CFP elle-même, mais par le directeur de l'Office fédéral du personnel (OPPER) qui occupe un siège au sein de la Commission de la caisse.

Pour ce qui concerne les comptes bloqués, la sous-commission DFF/DFE a constaté qu'un contrôle par sondage était encore planifié. Ce contrôle avait pour but de vérifier la qualité du transfert de données des supports G&P vers SUPIS. Fin 2001, les résultats des contrôles effectués par la sous-commission DFF/DFE étaient disponibles. Un examen portant sur environ 25 % des enregistrements a révélé un taux d'erreurs inférieur à 3 %. La qualité des données peut donc être considérée comme satisfaisante.

Le crédit spécial de 42 millions de francs destiné à l'assainissement de la CFP sera entièrement utilisé. Le directeur de la caisse estime qu'il devrait suffire à régler des cas en suspens.

Sur la base des conclusions qui précèdent, la CdG-E a décidé de mettre fin au suivi. Les recommandations de la CEP CFP ont été mises en œuvre dans la mesure du possible. Le transfert des assurés et des employeurs de la CFP vers la nouvelle caisse de pensions Publica sera probablement achevé début 2003.

## **6 Société et culture**

### **6.1 Collection du docteur Gustav Rau**

La CdG-N a été saisie dans l'année sous revue de différents courriers et requêtes concernant le rôle joué par la Confédération en relation avec la collection d'art du docteur Gustav Rau. La commission a eu connaissance également d'une plainte pénale et d'une demande en dommages et intérêts portées contre la Confédération sur le sujet.

L'affaire en question est très complexe et comprend des ramifications au plan juridique international. Elle peut être résumée ainsi: le docteur Rau est un célèbre collectionneur allemand. Il est l'héritier d'une riche famille d'industriels de la région de Stuttgart. Il est parvenu au cours de sa carrière à rassembler une très importante collection d'art composée de plusieurs chefs d'œuvres. Ce patrimoine est estimé à plusieurs centaines de millions de francs.

Entre 1971 et 1986, le docteur Rau a créé plusieurs fondations auxquelles il a fait don d'œuvres de sa collection. En 1971, il institue la Fondation d'art. Cette fondation de droit suisse est domiciliée à Embrach (canton de Zurich) et a pour but de promouvoir l'art. Elle est propriétaire de trente-deux tableaux ayant appartenu au docteur Rau. En 1986, le docteur Rau crée la Fondation pour le Tiers Monde qui a pour but de venir en aide aux défavorisés des pays du Tiers Monde. Elle a son siège à Zollikon (canton de Zurich) et possède dix tableaux. En 1997, le docteur Rau fait don du reste de sa collection à la Fondation Creлона qui est une fondation de famille de droit liechtensteinois. Le docteur Rau ne s'étant jamais marié et n'ayant pas d'enfants, il est prévu alors que la totalité du patrimoine donné à la Fondation Creлона revienne à la Fondation pour le Tiers Monde au décès du Docteur Rau. La donation à la fondation Creлона a été annulée ensuite dans le cadre d'un accord à l'amiable entre le docteur Rau et la fondation.

En juillet 1998, un membre du conseil de l'une des fondations suisses et de la fondation du Liechtenstein alerte le DFI en sa qualité d'autorité de surveillance des fondations. Il invite le département à prendre des mesures de protection sur les fondations en raison du comportement de l'entourage du collectionneur et d'incertitudes sur ses facultés mentales. Le DFI décide alors de faire mettre sous scellés les œuvres qui sont sous la garde de la Fondation d'art au Port franc d'Embrach. En juillet 1998, puis en mai 1999, le DFI enjoint les autorités tutélaires d'instituer une curatelle de gestion sur les fondations suisses (art. 393, ch. 4, CC; RS 210).

Le DFI autorise néanmoins en septembre 1999 l'exposition au Japon de plusieurs œuvres des fondations. Il donne son autorisation à la condition expresse que les œuvres reviennent immédiatement en Suisse à l'issue de l'exposition. Le DFI précise dans son ordonnance d'autorisation que les œuvres doivent rentrer en Suisse après l'exposition au Japon sans passer par l'Allemagne. Le DFI veut éviter que l'Allemagne puisse faire valoir des prétentions à l'égard de la collection si le docteur Rau venait à décéder. Les conditions fixées par le département ne seront en partie pas respectées, et une partie des œuvres sera ensuite exposée à Paris, à Rotterdam et finalement à Cologne.

En septembre 2000, le Tribunal de première instance (Amtsgericht) de Baden-Baden (Baden-Württemberg/Allemagne) constate à titre préjudiciel que le docteur Rau a la capacité de gérer ses affaires. Sur la base de ce jugement et ensuite de la nouvelle constitution des conseils de fondation, le DFI fait lever successivement les mesures de protection à l'égard des fondations estimant qu'il n'y a plus de raison à la curatelle. Le docteur Rau parvient ainsi à obtenir la restitution de sa collection. En août 2001 les œuvres encore déposées en Suisse sont transportées en Allemagne dans le cadre d'un accord conclu avec le docteur Rau et les fondations en Suisse et auquel le DFI a participé. En septembre 2001, le docteur Rau fait don de sa collection à l'UNICEF allemande, à l'exception de 32 œuvres d'art qui restent la propriété de la Fondation d'art. La donation à l'UNICEF est actuellement contestée dans une pro-

cédure judiciaire introduite au début 2002 devant la Cour européenne des droits de l'homme. A noter que le docteur Rau est décédé en janvier 2002.

La CdG-N a profité de ce cas pour examiner le fonctionnement de la surveillance fédérale sur les fondations. Cette dernière est exercée par le secrétariat général du DFI conformément à l'art. 3, al. 2, let. a, de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'organisation du DFI (Org DFI; RS 172.212.1). La surveillance est fondée sur l'art. 84 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 ainsi que sur la jurisprudence du Tribunal fédéral. L'autorité de surveillance doit en particulier pourvoir à ce que les biens des fondations soient employés conformément à leur destination (art. 84, al. 2, CC). Les principales activités de l'autorité de surveillance consistent à veiller à ce que les organes ne prennent aucune décision contraire à l'acte constitutif de la fondation, à son règlement, à la loi ou aux bonnes mœurs. La surveillance des fondations doit également veiller à ce que la fondation poursuive le but prévu dans l'acte constitutif. Si la fondation enfreint la loi, l'autorité de surveillance est autorisée à édicter des directives contraignantes à l'attention des organes de la fondation et à prendre des sanctions en cas de non-respect de ces dernières. L'autorité de surveillance ne doit pas seulement veiller à ce que le but de la fondation ne soit pas menacé, elle doit également surveiller le bon fonctionnement de ses organes, en vérifiant, par exemple, leur composition. On relèvera que la surveillance porte uniquement sur les fondations et leurs organes, mais pas sur les fondateurs eux-mêmes. L'autorité fédérale de surveillance des fondations s'occupe exclusivement des fondations traditionnelles. La surveillance ne porte pas sur les fondations de prévoyance professionnelle, les fondations de famille et les fondations religieuses, qui sont soumises à d'autres régimes de contrôle.

Dans le cas de la collection du docteur Rau, la commission a demandé plusieurs rapports au Conseil fédéral, notamment sur la question de savoir si le DFI avait agi correctement en autorisant le transfert des œuvres d'art au Japon et en levant les mesures de protection sur les fondations. Il ressort des rapports du Conseil fédéral que la Confédération a correctement joué son rôle de surveillance des fondations instituées par le docteur Rau. Le Conseil fédéral souligne que le Tribunal fédéral et des tribunaux cantonaux ont à plusieurs reprises confirmé le point de vue des autorités fédérales, ce qui laisse à penser que la surveillance des fondations a joué son rôle conformément à la loi. Le Tribunal fédéral a confirmé que le DFI, en tant qu'autorité de surveillance, n'avait pas de pouvoirs de disposition à l'égard de la collection privée du docteur Rau.

La CdG-N a pris acte des informations données par le Conseil fédéral. Elle a estimé que cette affaire relevait des tribunaux et que la haute surveillance parlementaire n'avait pas à intervenir dans des procédures judiciaires. La commission continuera pourtant à se tenir informée de l'évolution de ce dossier.

## **6.2 «Sectes»**

La CdG-N a déjà rendu compte de ses travaux consacrés aux «sectes» dans son précédent rapport annuel (FF 2001 5332). Elle y rappelait la position du Conseil fédéral, exprimée dans son avis du 28 juin 2000, selon laquelle il revient en premier lieu aux cantons de régler les rapports entre l'Eglise et l'Etat et que le Conseil fédéral ne peut agir dans ce domaine que si les cantons le demandaient expressément.

Pour tenir compte de cette situation, la CdG-N a voulu connaître l'avis des cantons. Elle a invité ces derniers à prendre position oralement ou par écrit sur le rapport du 1<sup>er</sup> juillet 1999 (FF 1999 9188). 23 cantons ont envoyé une réponse écrite et sept ont répondu positivement à l'invitation de la CdG-N de se réunir le 1<sup>er</sup> juillet 2001.

Pratiquement tous les cantons partagent l'analyse de la CdG-N; quant aux recommandations de la commission, elles suscitent des avis contrastés. Ils peuvent être résumés ainsi:

- La quasi-totalité des cantons rejettent l'idée d'une intervention de la Confédération en matière de «sectes» (recommandation 1 de la CdG-N).
- Les cantons reconnaissent dans leur majorité la nécessité de créer, en matière de «sectes», un réseau d'échanges d'information entre les services fédéraux et cantonaux (recommandation 2). Ils sont également d'avis que la coordination d'une part entre les services fédéraux et d'autre part entre la Confédération et les services cantonaux concernés doit être renforcée.
- Les cantons s'opposent à la création d'un service de consultation (recommandation 3) en faisant valoir que la nécessité d'un tel service n'est pas prouvée et que les conseils qu'il pourrait prodiguer ne sauraient être objectifs. Les avis des cantons font néanmoins ressortir le besoin d'instaurer une collaboration avec les services d'informations régionaux existants ou futurs.
- Les cantons sont quasi-unanimes à soutenir la proposition de la CdG-N visant à promouvoir la recherche interdisciplinaire en matière de religions (recommandation 4). Les cantons vont même jusqu'à souhaiter que la recherche sur les religions soit intensifiée d'une manière générale en Suisse.
- Les cantons sont unanimes à penser que les dispositions légales actuelles visant à protéger les enfants et les consommateurs ainsi que la santé publique sont suffisantes. Ils reconnaissent toutefois que leur mise en œuvre ne s'effectue pas de manière uniforme dans les différents cantons, mais ces derniers n'estiment pas nécessaire que la Confédération intervienne dans le domaine (recommandation 5).

Après avoir entendu les cantons, la CdG-N tire la conclusion suivante: L'adhésion quasi-totale à l'analyse de la commission montre que, dans le domaine des «sectes» et des mouvements endoctrinants, les problèmes qui peuvent surgir ont une portée sociale et politique qui dépasse de loin les droits fondamentaux (notamment la liberté de croyance et de conscience). Même des services étatiques, au niveau fédéral ou cantonal, peuvent être concernés. En publiant son rapport en 1999, la commission a lancé un débat de société qui doit être poursuivi en dehors du cadre de la haute surveillance parlementaire qu'elle assume.

La commission s'est rendu compte en même temps que la mise en œuvre pratique de ses recommandations ne pouvait pas s'effectuer à tous les niveaux, ceci à la fois pour des raisons politiques (fédéralisme) et en raison de l'intérêt plutôt modéré des cantons à ce que la Confédération agisse dans ce domaine.

Dans les domaines qui ressortent de la compétence fédérale, la CdG-N attend toutefois du Conseil fédéral:

- qu'il améliore la coordination entre les services fédéraux et qu'il institutionnalise une collaboration avec les services cantonaux concernés par le problème sectaire,
- qu'il participe à la mise en place d'une plate-forme commune dans le domaine de l'information englobant les services régionaux actuels et futurs actifs en matière de «sectes»,
- qu'il lance des projets de recherche du Fonds national sur les questions religieuses.

La commission a prié le Conseil fédéral de lui faire part de ses observations d'ici au second semestre 2002.

## **7 Institutions de l'Etat**

### **7.1 Organisation du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)**

Fin 2000 la CdG-N a décidé d'examiner de plus près l'organisation du seco en raison d'indices semblant indiquer que les structures organisationnelles de cet office ne fonctionnaient pas à satisfaction. Elle a donc procédé à plusieurs auditions, consulté des rapports internes du seco ainsi que les résultats d'un sondage auprès du personnel (sondage *sijco*) effectué au cours de l'automne 2000. L'examen achevé en novembre 2001 a fait apparaître divers problèmes issus de la fusion qui avait réuni, plus de deux ans auparavant, les anciens offices fédéraux des affaires économiques extérieures et du développement économique et de l'emploi.

La CdG-N a constaté des difficultés, parfois graves, auxquelles se sont heurtées la fusion de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures et de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi, ainsi que la mise en place de la structure organisationnelle du seco. La commission a constaté également des doubles emplois entre les activités de certains centres de prestations. Une bonne partie de ces doublons a déjà pu être éliminée entre-temps. La réunion de deux cultures d'entreprise très différentes a compliqué la mise en place d'une identité institutionnelle (*corporate identity*). Au moment de la clôture de cet examen, ce dernier problème, bien qu'atténué, n'était pas encore résolu. Des efforts supplémentaires sont indispensables pour parvenir à améliorer la situation dans ce domaine.

Les investigations de la CdG-N ont également permis de mettre le doigt sur le manque de possibilités dans le domaine du développement du personnel, en particulier en ce qui concerne la promotion des cadres. L'introduction de la hiérarchie plate lors de la fusion des deux anciens offices a provoqué un manque de perspectives professionnelles. La carrière de spécialiste qui avait été prévue en compensation n'a pas pu être introduite en raison de la relative rigidité des dispositions en vigueur régissant le personnel de la Confédération. La commission estime qu'il s'agit là d'un problème urgent qui doit être résolu en priorité. Elle appuie les efforts accomplis en ce sens par la direction de l'office dans le cadre de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération.

La satisfaction au travail est, aux yeux de la CdG-N, vitale pour un office qui, comme le seco, dépend fortement des connaissances spécifiques et de l'expérience

professionnelle de son personnel. Pour répondre à cette attente, la commission estime que la direction du seco doit s'engager systématiquement en faveur du développement professionnel de ses collaborateurs et, plus particulièrement, à la promotion des cadres. Le soutien apporté aux responsables des centres de prestations du seco par le service du personnel revêt une importance cruciale. Comme le secrétaire d'Etat David Syz l'a également reconnu, la CdG-N constate que la nécessité d'agir est très importante dans ce domaine. Le personnel estime également que le manque de communication est un autre facteur qui nuit à la satisfaction au travail. Les investigations de la CdG-N ont d'ailleurs montré que la communication entre les échelons hiérarchiques et entre certains centres de prestations pourrait être améliorée. Les premières mesures allant dans ce sens ont déjà été prises. Ainsi, il convient de saluer la création par la direction du seco, avec le concours du DFAE, d'un système de rotation des tâches qui permet notamment de donner à un nombre accru de collaborateurs la possibilité d'effectuer un séjour à l'étranger.

La direction du seco était au courant d'une partie de ces problèmes et elle a déjà pris un certain nombre de mesures. La commission estime cependant qu'il est important que le seco et le DFE prennent acte de tous les problèmes identifiés et s'emploient à les résoudre le plus rapidement possible. À cet égard, ils doivent accorder la priorité à l'amélioration des perspectives de développement du personnel. La CdG-N estime qu'il est important que le seco parvienne à une meilleure stabilité intérieure au cours de ces deux prochaines années de manière à pouvoir achever avec succès la fusion.

## **7.2 Haute surveillance parlementaire sur le Ministère public**

Jusqu'à la fin de l'année 2001, le Ministère public de la Confédération faisait partie intégrante de l'administration fédérale. Il était soumis à la surveillance du Conseil fédéral et par conséquent à la haute surveillance parlementaire exercée par les CdG.

Avec l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier 2002, de la modification du 22 décembre 1999 de la loi fédérale sur la procédure pénale (RO 2001 3308), la surveillance sur le procureur général de la Confédération a été transférée du Conseil fédéral à la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral (art. 11 de la loi fédérale sur la procédure pénale, PPF; RS 312.0). Ce transfert concerne uniquement la surveillance du procureur général dans sa fonction de chef de la police judiciaire ainsi que sur les recherches de la police judiciaire et l'instruction préparatoire. En matière disciplinaire, administrative et financière, le Ministère public de la Confédération reste équivalent à un office fédéral et continue d'être soumis à la surveillance du Conseil fédéral (art. 14, al. 1, PPF). Cette dernière est exercée par le DFJP.

Les CdG se sont posé la question de savoir si ce transfert partiel des pouvoirs de surveillance du pouvoir exécutif au pouvoir judiciaire allait entraîner une modification de l'exercice de la haute surveillance parlementaire sur le Ministère public. En effet, la surveillance sur les organes juridictionnels est généralement moins prononcée par rapport à celle exercée sur le gouvernement et l'administration,

Les CdG ont considéré que le transfert de la surveillance du Conseil fédéral à la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral ne crée pas de restrictions au principe du contrôle parlementaire. Aussi bien les autorités exécutives que les autorités judiciaires fédérales sont en effet soumises à la haute surveillance du Parlement et de ses

CdG. Ce transfert des compétences impose cependant aux CdG une certaine retenue dans l'exercice de leur tâche de contrôle sur l'activité judiciaire du procureur général, et ce afin de sauvegarder la nécessaire indépendance du Ministère public (art. 16, al. 4, PPF). La haute surveillance parlementaire sur la justice fédérale se borne traditionnellement à vérifier que les organes judiciaires fonctionnent correctement sur le plan de leur gestion administrative et que les affaires sont expédiées avec régularité. Il s'agit en l'occurrence pour les commissions de s'assurer que le Ministère public exerce ses activités d'investigation avec diligence et qu'il respecte dans ce cadre les principes fondamentaux de procédure (interdiction du déni de justice, interdiction du refus d'assistance judiciaire, etc.). Les commissions n'examineront en revanche pas les décisions prises individuellement par le Ministère public, décisions pour lesquelles il existe des possibilités de recours. Pour les opérations ou omissions du procureur général, il existe également, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, des possibilités de plainte devant la Chambre d'accusation (art. 105<sup>bis</sup>, al. 2 et 3, PPF). On relèvera ici que le pouvoir de haute surveillance ne confère pas de faculté de caser ou de modifier une décision prise par le Ministère public, ni de se substituer à lui (art. 47<sup>quater</sup>, al. 4, LREC).

La retenue que les CdG doivent faire preuve à l'égard du Ministère public se concrétise aussi en ce qui concerne le moment du contrôle. Sauf exception, les CdG attendent généralement l'issue d'une procédure judiciaire ou d'un recours avant de s'occuper de l'examen d'un dossier traité par le Ministère public.

S'agissant de la haute surveillance administrative sur le Ministère public, la modification de la loi n'entraîne aucun changement par rapport à la pratique actuelle. Dans ce domaine, les CdG soumettront le Ministère public aux mêmes mécanismes de contrôle que n'importe quel autre office de l'administration fédérale.

Il ressort de ce qui précède que la haute surveillance sur le Ministère public s'exercera à deux niveaux d'intensité: de manière réduite en ce qui concerne la surveillance sur la procédure d'investigation et de manière étroite en ce qui concerne la surveillance administrative.

Il convient de rappeler finalement que la haute surveillance parlementaire sur le Ministère public tient à faire ressortir la dimension politique du travail du procureur général. Elle n'englobe pas seulement la question de la légalité, mais aussi celle de l'opportunité, de l'efficacité et du caractère économe de l'activité et de l'organisation du Ministère public de la Confédération. On relèvera aussi que la haute surveillance se rattache à l'idée de démocratie: il importe que l'autorité parlementaire, directement issue des élections, puisse examiner la manière dont les autorités aussi bien judiciaires qu'administratives s'acquittent de leurs tâches.

## **8 Politique sociale**

### **8.1 Maîtrise des coûts dans la LAMal**

Au vu de l'évolution des coûts de la santé, la CdG-E a décidé, dans le cadre de son programme annuel 2000, d'étudier l'influence exercée par la Confédération sur la maîtrise des coûts dans le domaine de la loi sur l'assurance-maladie. Pour accomplir cette tâche, la commission a fait appel à l'OPCA.

La maîtrise de l'augmentation des coûts de la santé est l'un des trois objectifs majeurs poursuivis par la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996. Alors que l'objectif de solidarité (renforcement de la solidarité entre les divers groupes d'assurés) et celui de la garantie de soins médicaux de qualité ont été réalisés pour l'essentiel, les attentes relatives à la maîtrise des coûts tardent à être satisfaites. En effet, les augmentations de coûts sont comparables à celles existant avant l'introduction de la LAMal. Au lieu d'une véritable maîtrise des coûts, force est de constater qu'il y a eu transfert de coûts. Cela n'a toutefois rien d'étonnant au vu du nombre d'acteurs différents aux intérêts très divers et à la structure extrêmement fédéraliste qui conditionnent l'exécution de la LAMal.

L'examen effectué par la CdG-E montre d'une part les possibilités d'action dont dispose la Confédération en matière de maîtrise des coûts et, d'autre part, comment elle en a tiré parti dans des domaines choisis (planification hospitalière et TARMED).

Avec la LAMal, la Confédération n'a, dans la plupart des cas, que des possibilités indirectes qui lui permettent d'infléchir l'évolution des coûts.

S'agissant de la planification hospitalière, la marge de manœuvre de la Confédération réside dans la fonction jurisprudentielle du Conseil fédéral. Aussi consistante et cohérente soit-elle, la jurisprudence n'entraîne cependant pas toujours des effets favorables à la maîtrise des coûts. En effet, comme de nombreuses questions ouvertes n'ont été résolues qu'avec le temps et cas par cas, l'insécurité du droit mine l'activité de planification des cantons. En outre, le fait de limiter les interventions du Conseil fédéral aux recours et aux cas particuliers complique à la fois l'uniformisation des critères de planification et l'harmonisation des pratiques cantonales. Cela va souvent à l'encontre d'une affectation optimale des ressources et rend difficile la maîtrise des coûts. Enfin, le Conseil fédéral a lui-même imposé dans sa jurisprudence des incitations financières erronées prévues dans la LAMal.

Quant au tarif à la prestation TARMED, le rayon d'action des autorités fédérales est également limité. À ce propos, la Confédération a surtout insisté sur le respect de la neutralité des coûts.

Dans ses conclusions, la CdG-E souligne l'importance des analyses des effets de la LAMal pour étudier le fonctionnement des mesures de maîtrise des coûts. Il faudra recourir davantage aux évaluations prospectives pour estimer leur impact de manière plus fiable et cela dès le stade du processus politique de formation de l'opinion.

Pour pouvoir parvenir à la maîtrise des coûts, il sera également indispensable d'exploiter au mieux la marge de manœuvre des divers acteurs du système de la santé. D'une manière générale, les pouvoirs publics et les institutions impliquées devront collaborer plus étroitement.

Un renforcement de la collaboration s'impose également dans le domaine de la planification hospitalière. Il s'agit de créer des incitations pour renforcer la planification intercantonale. Pour sa part, le Conseil fédéral doit tenir compte des exigences des cantons qui ont besoin de plus de certitudes pour pouvoir assumer leurs obligations en matière de planification. Il faudra ensuite procéder à une analyse globale des effets dans le domaine de la planification hospitalière. Il faudra enfin examiner le passage de la planification des capacités à une planification des prestations.

Au chapitre de la mise en œuvre du TARMED, le Conseil fédéral devrait concrétiser les principes d'une structure tarifaire neutre du point de vue des coûts. Il doit en effet améliorer la sécurité du droit au profit des partenaires tarifaires et des cantons. Par ailleurs, pour éviter les conflits de rôle, le Conseil fédéral devrait s'abstenir de proposer ses bons offices lors des négociations qui ne concernent pas l'administration fédérale. Il devrait en revanche recourir aux bons offices et à la médiation de professionnels. Après son introduction, il conviendra de contrôler les effets du TARMED le plus rapidement possible.

Dans son rapport du 5 avril 2002, la CdG-E a prié le Conseil fédéral de tenir compte de ses travaux lors de sa séance spéciale de mai 2002 consacrée à la LAMal et de prendre position sur le rapport, les recommandations et les postulats avant fin septembre 2002. De plus, la commission a fait parvenir son avis sur la 2<sup>e</sup> révision partielle de la LAMal à la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N). Le Conseil des Etats a en effet posé des jalons importants du point de vue de la maîtrise des coûts dans le cadre de cette révision, jalons que le Conseil national se doit de soutenir.

## **8.2 Jurisprudence du Conseil fédéral en matière de recours contre les décisions tarifaires des gouvernements cantonaux selon la LAMal**

Dans ses requêtes à l'autorité de surveillance adressée à l'Assemblée fédérale, le canton de Schaffhouse et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires (CDS) se sont plaints de la jurisprudence du Conseil fédéral en matière de recours contre les décisions tarifaires des gouvernements cantonaux selon la loi sur l'assurance-maladie (LAMal). Le canton de Schaffhouse a fait valoir que la répartition répartissant les tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine tarifaire de la LAMal comporte un important potentiel de conflits. Sur plus de 200 recours déposés depuis l'entrée en vigueur de la LAMal en 1996, le Conseil fédéral n'a confirmé les décisions en instance inférieure des gouvernements cantonaux que dans quelques cas. Pour cette raison, les partenaires tarifaires ne sont guère disposés à accepter les décisions de l'instance inférieure. Concrètement, la requête demandait une modification de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le sens d'un plus grand respect du fédéralisme. Pour ce qui est des décisions du Conseil fédéral en matière de tarifs de physiothérapie, le canton de Schaffhouse a fait valoir que les parties prenantes au processus tarifaire ne sauraient accepter qu'une telle procédure se répète lors des prochaines négociations tarifaires qui auront lieu dans les cantons lors de la mise en place du tarif médical TARMED.

La CDS a critiqué le fait que, dans sa jurisprudence, le Conseil fédéral suit automatiquement les recommandations du Préposé à la surveillance des prix et que les arguments invoqués par les cantons ne donnent guère lieu à un débat. Lorsqu'ils dérogent aux «normes nationales» de la surveillance des prix, les cantons se voient reprocher d'agir dans leur propre intérêt et sont restreints dans leur marge de manœuvre.

La démarche inhabituelle des cantons qui se sont adressés au Parlement a révélé un profond malaise qui, selon la CdG-E, doit être prise au sérieux. La commission a

jugé qu'il est fondamental pour la cohésion de l'Etat fédéral que la Confédération et les cantons n'outrepassent pas leurs compétences respectives. C'est la raison pour laquelle la commission est entrée en matière sur la requête et qu'elle a décidé d'étudier les causes du conflit afin de dégager des solutions viables. La commission a cependant renoncé à se prononcer sur chaque critique et à vérifier que les décisions du Conseil fédéral discutées sont matériellement correctes. En revanche, à des fins de contrôle de la tendance générale, elle a examiné certains aspects de la jurisprudence du Conseil fédéral ainsi que leurs répercussions.

Après audition des cantons, de l'Office fédéral de la justice (OFJ), de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et du Préposé à la surveillance des prix, la CdG-E a, dans son rapport du 5 avril 2002, présenté au Conseil fédéral huit recommandations portant sur l'élimination des conflits entre la Confédération et les cantons, le rôle multiple du Conseil fédéral en matière tarifaire dans le cadre de la LAMal, l'éclaircissement de certaines questions juridiques, le rôle de la Surveillance des prix et l'introduction du TARMED.

Dans son rapport la CdG-E constate notamment que la *délimitation des compétences entre la Confédération et les cantons* dans le domaine de la LAMal recèle un potentiel de conflit important et que le mécanisme propre au système fédéraliste montre ses limites face à la complexité de la matière. C'est pourquoi elle considère que le respect mutuel des compétences de chacun et l'aptitude à toujours chercher, autant que faire se peut, une solution par la négociation constituent une base importante pour la résolution des conflits.

La CdG-E a également souligné que le Conseil fédéral assume lui aussi des rôles multiples, en tant qu'organe d'exécution de la LAMal et de la loi sur la surveillance des prix ainsi qu'en tant qu'instance juridictionnelle. Pour la commission, il est important d'examiner plus en détail dans quelle mesure les multiples rôles du Conseil fédéral ont changé, au profit des autorités fédérales, la répartition des compétences dans le domaine tarifaire entre la Confédération et les cantons telle qu'elle découle de la constitution et de la LAMal. Etant donné que le Conseil fédéral cumule aujourd'hui les rôles d'organe d'exécution de la LAMal, d'autorité de réglementation et d'instance juridictionnelle, la CdG-E salue le fait que les recours en la matière seront dorénavant traités par le futur Tribunal administratif fédéral institué par la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale.

La CdG-E a aussi estimé que le Conseil fédéral n'avait pas rempli dans les délais le mandat du Parlement exigeant l'élaboration d'une ordonnance sur le calcul des coûts et le classement des prestations. Quant au calcul du tarif d'après les règles d'une saine gestion économique, le Conseil fédéral aurait été bien inspiré d'édicter plus vite des dispositions réglementaires lorsque le flot de recours a révélé des dysfonctionnements des négociations. Au lieu de cela, il s'est attaché à concrétiser les notions contestées par la voie de la jurisprudence.

L'examen de la CdG-E a montré que la très grande importance que le Conseil fédéral accorde aux recommandations du Préposé à la surveillance des prix affaiblit la primauté accordée aux conventions et à la négociation. Dans le cas de la valeur du point appliquée par les physiothérapeutes, le modèle de calcul proposé par la surveillance des prix n'incitait pas les partenaires tarifaires à trouver une solution négociée puisque la valeur du point vraisemblablement appliquée en cas de recours était connue d'emblée. Or, dans le contexte de cette position forte, les interventions irré-

gulières et sporadiques du Préposé à la surveillance des prix risquent de créer des distorsions du marché et d'avoir des répercussions choquantes pour certains partenaires tarifaires ou certaines zones cantonales limitrophes.

La CdG-E est d'avis que, en prévision de l'introduction du TARMED, il faudrait prendre toutes les mesures envisageables pour accroître la volonté des partenaires de conclure des conventions tarifaires aux échelons cantonal et fédéral et permettre de régler rapidement les recours qui s'ensuivront.

### **8.3 Avoirs AVS et de caisses de pensions d'anciens travailleurs émigrés**

En 1996, il est apparu qu'il y avait un nombre considérable d'avoirs AVS d'anciens travailleurs émigrés des pays voisins qui n'ont jamais été réclamés par les ayants droit. Au cours des années qui ont suivi, la Centrale de compensation de l'AVS de Genève a mené des investigations à l'étranger pour retrouver les ayants droit à ces rentes. En 1999, la révision de la loi fédérale sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité a permis d'instituer une centrale pour les avoirs de prévoyance qui sont encore dormants («centrale du 2<sup>e</sup> pilier»). Lorsque des ayants droit ont fait la demande, cette centrale a pour mission d'identifier l'institution de prévoyance ou de libre-passage concernée en collaboration avec la Centrale de compensation de l'AVS.

En automne 2001, la CdG-N a examiné si les mesures prises en la matière étaient appropriées, conformes aux dispositions légales et si les coûts étaient en rapport avec le but poursuivi. Sa sous-commission «Affaires générales» s'est renseignée à ce sujet en entendant des représentants de la Centrale de compensation et de l'Office fédéral des assurances sociales.

Les actions de recherche de la Centrale de compensation en Italie et en Espagne – pays de résidence de la plupart des ayants droit concernés – ont été achevées en 2000. Les ayants droit ont été informés de leurs droits. Comme pour les personnes qui habitent en Suisse, ceux-ci doivent s'annoncer eux-mêmes pour pouvoir bénéficier de leurs rentes. Seuls 10 % des ayants droit ont présenté les demandes correspondantes. La raison principale de ce faible intérêt réside dans le fait que pour de nombreuses personnes qui habitent en Italie, le fait de bénéficier d'une rente suisse réduirait ou supprimerait leur droit à une rente italienne. L'action de la Centrale de compensation a permis de procéder à des versements uniques ou à accorder des rentes pour un montant d'avoirs équivalent à près de 40 millions de francs. La somme des avoirs non réclamés s'élève probablement à un multiple de cette somme. Pour l'administration, les charges de ces actions se sont montées à près de 450 000 francs.

La recherche d'ayants droit d'avoirs de caisses de pensions s'est avérée nettement plus difficile et coûteuse. Cette situation découle d'une part de la décentralisation du système de la prévoyance professionnelle (près de 11 000 institutions de prévoyance) et, d'autre part, du fait que le système des trois piliers est propre au régime suisse des retraites et donc mal connu de la part des personnes concernées. Tous les comptes des institutions de prévoyance doivent être annoncés à la centrale du 2<sup>e</sup> pilier instituée en 1999. Sur demande d'ayants droit, cette centrale peut identifier l'institution concernée. Sur 75 000 demandes, dont 85 % émanent d'Italie, seuls

3600 comptes ont été localisés avant la fin de l'automne 2001. Les charges de la centrale du 2<sup>e</sup> pilier se sont montées à 1 million de francs en 1999 et à 1,7 million de francs en 2000. Ces charges devraient cependant diminuer au cours des années à venir.

Il n'est pas possible d'éviter complètement l'apparition de nouveaux avoirs oubliés. L'information des travailleurs a toutefois été fortement améliorée et l'entrée en vigueur des Accords bilatéraux avec l'Union européenne renforce l'obligation des autorités étrangères en matière d'information de leurs ressortissants.

La CdG-N a été satisfaite des résultats de cet examen. Elle estime qu'aucune mesure particulière ne s'impose pour l'instant.

## **9 Politique de sécurité et protection de l'Etat**

### **9.1 Surveillance des services de renseignements et des activités relevant de la protection de l'Etat**

Le contrôle parlementaire sur les services de renseignements et les activités de protection de l'Etat relève de la dél CdG. La délégation a été créée en 1991 pour répondre aux exigences de la CEP DFJP et de la CEP DMF visant à un meilleur contrôle parlementaire sur les activités de la Confédération dans ces domaines. La mission de la délégation est fixée à l'art. 47<sup>quinquies</sup> LREC.

#### **Afrique du Sud**

Durant l'année écoulée, la délégation a décidé de réouvrir son enquête sur les relations entre les services de renseignements suisses et l'Afrique du Sud durant le régime de l'apartheid. La délégation avait déjà rendu un rapport consacré à cette question en 1999 (FF 2000 505). Certains éléments apparus dans le courant de l'année 2001 semblent indiquer que le rapport de 1999 n'est pas complet.

Ces éléments concernent notamment une possible implication de services de la Confédération dans l'élaboration d'un projet sud-africain d'armes chimiques ou biologiques. Cette collaboration aurait fait l'objet d'un accord secret conclu en 1986 entre la Suisse et l'Afrique du Sud. Certaines sources ont prétendu également que les services secrets suisses et sud-africains auraient passé en 1992 un marché visant à l'achat d'une demi-tonne de méthaqualone (mandrax). D'autres points méritent également d'être examinés tels la livraison par la Suisse de matériel de protection AC (atomique-chimique) à l'Afrique du Sud, l'acquisition de missiles russes SA-18 par les services du DDPS ainsi que les contacts du Groupe sanitaire de l'Etat-major général avec l'Afrique du Sud durant la période de l'apartheid.

La délégation a prévu de procéder en deux temps. Dans une première phase, elle a interrogé plusieurs personnes en Suisse. Ces personnes ont été entendues à titre de personnes appelées à fournir des renseignements ou comme témoins. Dans une seconde phase, la délégation fera appel à des sources sud-africaines afin de compléter les informations recueillies en Suisse.

La délégation n'a pas encore décidé si elle procédera directement à des investigations en Afrique du Sud. Elle a d'ores et déjà demandé au Conseil fédéral de lui donner son avis sur l'opportunité et les modalités d'une enquête en Afrique du Sud.

Dans sa réponse du 15 mars 2002, le Conseil fédéral rappelle que la décision d'effectuer des investigations en Afrique du Sud relève du seul Parlement. Le Conseil fédéral fait néanmoins part de ses réserves quant à un éventuel déplacement de la délégation en Afrique du Sud. Il estime qu'une telle procédure serait inhabituelle et ne pourrait avoir lieu qu'à la condition que l'Etat sud-africain et les personnes concernées donnent leur accord pour participer aux travaux d'enquête. Le Conseil fédéral considère en revanche que rien ne s'opposerait à ce que la délégation fasse venir en Suisse les personnes qu'elle désire entendre ou qu'elle les interroge par écrit. La délégation a examiné les avantages et les inconvénients de chacune de ces solutions avec la Direction politique et la Direction du droit international public (DDIP) du DFAE. La délégation prendra une décision définitive dans le courant de l'année 2002.

On notera que le Conseil national a refusé en date du 18 mars 2002, par 94 voix contre 60, une initiative parlementaire du conseiller national de Dardel demandant la mise sur pied d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP) sur les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud. Le Conseil national a refusé cette proposition au motif que la délégation était déjà saisie de cette question et qu'elle disposait des droits d'information nécessaires.

### **Contacts des services de renseignements avec l'étranger**

La délégation a étudié les contacts entretenus par le Service de renseignement stratégique (SRS) du DDPS et le Service d'analyse et de prévention (SAP) du DFJP avec des services étrangers. Ces relations sont fondées, pour le RS, sur l'ordonnance du 4 décembre 2000 sur le renseignement (Orens; RS 510.291). Les contacts du SAP avec l'étranger s'appuient quant à eux sur la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120) ainsi que sur ses ordonnances d'exécution. A l'heure actuelle, le SAP coopère avec une soixantaine d'autorités de sûreté étrangères ainsi qu'avec des organisations multilatérales. Le SRS collabore avec les services de plus de vingt Etats. La liste complète de ces contacts est connue de la délégation.

Actuellement le contrôle politique sur les contacts noués avec des services étrangers par le SRS et le SAP est assuré par le Conseil fédéral. Ce dernier doit notamment, aux termes de l'Orens et de la LMSI, approuver toute nouvelle collaboration avec l'étranger. Avant l'entrée en vigueur de l'Orens (2001) et de la LMSI (1998), l'approbation de tels contacts était généralement soit du ressort du chef de département, soit laissée à l'appréciation des services eux-mêmes.

La délégation a constaté qu'une partie des relations actuelles ont été initialisées à des époques où une approbation formelle du Conseil fédéral n'était pas nécessaire. Vu les problèmes que certaines collaborations ont posé par le passé – ou pourraient poser dans le futur –, la délégation a invité le Conseil fédéral à procéder régulièrement à une appréciation politique d'ensemble des pays et services avec lesquels les services de renseignements suisses entretiennent des contacts réguliers. La délégation a prié également le Conseil fédéral de l'informer spontanément de tous les nouveaux contacts ainsi que de tous les nouveaux accords formels et informels d'échanges d'informations que le SRS ou le SAP viendraient à conclure avec des organes étrangers.

En date du 10 avril 2002 le Conseil fédéral a informé la délégation qu'il était d'accord de donner suite à ses recommandations. La délégation a pris acte de l'intention

exprimée par le Conseil fédéral et s'attachera à apprécier les conditions et les effets de leur mise en œuvre.

### **Communication de données personnelles à des organes de police à l'étranger**

Durant l'année sous revue, la délégation a examiné en détail les bases légales existant en matière de communication de données personnelles par les organes de protection de l'Etat à des organes de police étrangers. Les principes sont fixés dans la LMSI ainsi que par ses ordonnances d'application. Selon ces textes, le SAP peut communiquer des données personnelles à l'étranger notamment si l'information est nécessaire pour prévenir ou élucider un crime ou un délit ou si la communication est indispensable à la sauvegarde d'intérêts importants liés à la sûreté de la Suisse ou de l'Etat destinataire (art. 17, al. 3, LMSI). Cette disposition a notamment été appliquée lors de la tenue du sommet du G-8 à Gênes du 20 au 22 juillet 2001. La délégation a procédé à un examen précis des conditions dans lesquelles les autorités suisses avaient communiqué des données personnelles aux autorités italiennes. La délégation a pu constater que la transmission de ces informations s'était déroulée conformément à la loi. Ce point de vue a également été confirmé par le préposé à la protection des données.

### **Cyber-criminalité**

Dans l'année sous revue, la délégation s'est saisie des mesures prises par la Confédération pour lutter contre la cyber-criminalité. Elle a traité un rapport d'un groupe de travail intercantonal, dirigé par le SAP, consacré aux mesures visant à une lutte efficace contre les abus dans le domaine des techniques de l'information et de communication. Ce rapport propose notamment que la Confédération assume un rôle phare en matière de surveillance d'Internet. Il est prévu de confier au SAP l'organisation de la recherche systématique des contenus Internet pénalement répréhensibles (Internet monitoring). Une autre mesure consiste à constituer auprès de la Police judiciaire fédérale une unité de «clearing» chargée de coordonner les procédures dans le domaine de la criminalité liée à Internet.

Pour l'instant, la réalisation de ces mesures bute sur des problèmes de financement entre la Confédération et les cantons. La Confédération est prête à prendre à sa charge un tiers des coûts, les cantons étant invités à assumer les deux tiers restants. Cette solution se justifie par le fait que la poursuite pénale des abus dans le domaine des techniques de l'information est pratiquement exclusivement l'affaire des cantons. C'est notamment le cas pour la représentation de la violence (art. 135 CP), la pornographie (art. 197 CP) ou la discrimination raciale (art. 261<sup>bis</sup> CP).

La délégation estime qu'il est impératif, vu l'acuité du problème, de trouver rapidement une solution aux questions de financement. Elle a pris acte avec satisfaction de la décision du Conseil fédéral de mettre sur pied cette structure à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003.

### **11 septembre 2001**

La délégation a eu, en 2001 et 2002, des contacts réguliers avec les organes fédéraux de protection de l'Etat. A la suite des attentats du 11 septembre 2001, la délégation a été tenue régulièrement au courant des mesures prises par la Confédération dans la lutte contre le terrorisme. Elle a notamment discuté avec le DFJP des conditions de mise en œuvre des mesures d'interdiction de l'organisation terroriste «Al Qaïda» en

Suisse. Ces mesures sont fondées directement sur la constitution (art. 184 et 185, cst.). Le 7 novembre 2001, le Conseil fédéral a décidé par voie d'ordonnance d'interdire l'organisation «Al Qaïda». L'interdiction porte non seulement sur l'ensemble des activités d'«Al Qaïda», mais également sur les groupes de couverture, sur ceux qui émanent d'«Al Qaïda» et sur les organisations ou groupes dont les dirigeants, les buts et les moyens sont identiques à ceux d'«Al Qaïda», ou qui agissent sur son ordre (Ordonnance du 7 novembre 2001 instituant des mesures à l'encontre du groupe «Al Qaïda» et d'organisations apparentées; RS 122). L'ordonnance porte également sur toutes les actions destinées à soutenir l'organisation (par exemple, la propagande). Ses valeurs patrimoniales peuvent au besoin être confisquées. La personne qui enfreint cette interdiction est passible de l'emprisonnement ou de l'amende.

La délégation a également discuté des mesures prises par le Conseil fédéral le 7 novembre 2001 visant à élargir les devoirs de renseigner des autorités et des organisations qui accomplissent des tâches publiques. Cette décision devrait contribuer à améliorer la recherche préventive d'informations relatives au terrorisme international. La validité de l'extension des devoirs de renseigner et du droit de communication est limitée au 31 décembre 2002.

La délégation surveillera étroitement la mise en œuvre de ces mesures particulières afin de s'assurer qu'elles n'empiètent pas trop lourdement sur les droits individuels. La délégation a d'ores et déjà demandé au DFJP de lui faire parvenir un bilan de ces mesures à la fin de l'année 2002.

### **Sécurité intérieure**

Comme elle le fait chaque année, la délégation a examiné le rapport annuel de l'Office fédéral de la police (OFP) consacré à la protection de l'Etat. Elle a également conduit deux entretiens avec la cheffe du DFJP concernant les problèmes actuels existant en matière de sécurité intérieure de la Suisse. Les discussions ont porté en particulier sur la lutte contre le terrorisme et sur l'utilisation de la Suisse comme base logistique et de financement par des organisations extrémistes et terroristes étrangères. Parmi les autres problèmes abordés, on citera l'accroissement de la violence observée dans les milieux de l'extrême droite et de l'extrême gauche, les problèmes liés au trafic d'êtres humains ainsi que les mesures visant à assurer la sécurité des participants au *World Economic Forum* de Davos de 2003.

### **Services de renseignements du DDPS**

Comme elle l'a déjà fait l'année dernière, la délégation a continué de suivre la réorganisation des services de renseignements au DDPS. Elle a notamment discuté en détail du mandat de base du SRS qui fixe les domaines géographiques et thématiques principaux du service de renseignement extérieur. Ce mandat a été adopté par la délégation de sécurité du Conseil fédéral dans le courant de l'année 2001. Il remplace le précédent mandat qui remontait aux années nonante. La délégation a pu se convaincre que le mandat du RS répondait aux normes constitutionnelles et légales.

La délégation s'est également informée en détail sur les méthodes et activités déployées par le SRS à l'étranger. Elle s'est intéressée notamment à la question de savoir s'il le SRS collaborait avec des organisations suisses d'aide humanitaire ou d'aide à l'étranger. En effet, la délégation a eu connaissance de quelques cas remontant aux années quatre-vingts dans lesquels des organisations humanitaires

avaient été approchées par le SRS afin de recueillir des informations utiles à la sécurité de la Confédération. La délégation a reçu la garantie que de telles pratiques, même si elles avaient eu lieu dans le passé, sont maintenant formellement proscrites.

### **Satos/Onyx**

Cette année encore, la délégation a consacré de nombreuses séances aux systèmes d'interception électronique de l'armée (système Satos/Onyx). La délégation a discuté en détail les accords de prestations entre les exploitants du système et les services de renseignements. Lors d'une visite auprès du RS, elle a examiné comment les services définissaient les mandats confiés aux organes d'exploration électronique. La délégation a discuté aussi très largement des possibilités d'exercer le contrôle parlementaire sur les installations d'exploration électronique. Ce contrôle doit garantir en particulier que:

- chaque activité d'exploration repose sur un mandat explicite écrit,
- l'exploration porte uniquement sur des questions de politique de sécurité en rapport avec l'étranger,
- le secret des télécommunications soit respecté,
- aucune exploration ne porte sur des communications à l'intérieur du pays.

La délégation remettra un rapport aux CdG dans le courant de l'année 2002. On notera que les activités d'exploration électronique feront à l'avenir l'objet d'une réglementation au niveau d'une ordonnance du Conseil fédéral. Les travaux sont actuellement en cours dans l'administration fédérale.

### **Contrôles de sécurité relatifs aux personnes**

Au cours de l'année, la délégation a examiné avec les représentants du DDPS les suites données à son rapport de 1999 concernant les événements survenus au Groupe des renseignements de l'Etat-major général (FF 2000 528). La délégation a pu constater avec satisfaction que ses recommandations touchant aux contrôles de sécurité des personnes ont été mises en œuvre. Le 19 décembre 2001, le Conseil fédéral a adopté une révision totale de l'ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP; RS 120.4). Les modifications les plus importantes concernent une nouvelle procédure de contrôle de sécurité comportant trois degrés, une répétition des contrôles et une nouvelle définition des groupes à risques (liste des offices et liste de fonctions). La révision de l'ordonnance répond en tous points aux exigences formulées par la délégation dans son rapport.

### **Protection des informations et sécurité informatique**

La délégation s'est également intéressée à la suite donnée à son rapport consacré à l'élaboration et la diffusion de l'aide-mémoire électronique pour le service d'Etat-major général (EBG 95 – *Elektronischer Behelf für den Generalstabsdienst*; FF 1997 III 750). Les recommandations de la délégation touchaient en particulier à la protection des informations et à la sécurité informatique. La délégation a entendu à cet effet le chef de la division de la protection des informations et des objets de l'Etat-major général (DPIO) ainsi que le sous-chef d'état-major du Groupe de l'aide au commandement. La délégation a relevé qu'il existe encore des problèmes importants à résoudre dans le domaine de la sécurité informatique et de la protection des

informations. Cela concerne notamment le DDPS, mais aussi toute l'administration. La délégation continuera à suivre cette question dans le courant 2002.

### **Commandement de la sécurité militaire de l'armée**

La délégation a demandé à recevoir des informations sur les missions et fonctions du commandement de la sécurité militaire de l'armée. Le service de sécurité militaire exécute dans le domaine de l'armée des tâches en matière de police criminelle et de police de sûreté. En cas de service d'appui ou de service actif, la sécurité militaire prend des mesures préventives pour assurer la sécurité de l'armée contre l'espionnage, le sabotage et d'autres activités illicites. Elle procède également à la recherche de renseignements et assure la protection des membres du Conseil fédéral ainsi que celle d'autres personnes (art. 100, loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, LAAM; RS 510.10). En situation ordinaire, ces tâches sont exercées par les organes civils de l'OFP.

La délégation a pu constater que la répartition des tâches entre les organes de police civils et les organes militaires sont clairement réglés au niveau des textes réglementaires et que la collaboration entre les services fonctionne à satisfaction. La délégation a décidé de suivre la réorganisation de la sécurité militaire dans le cadre de la réforme de l'armée XXI.

### **Sécurité extérieure**

A l'instar de ses contacts avec la cheffe du DFJP, la délégation a eue des entretiens réguliers avec le chef du DDPS sur la situation en matière de sécurité extérieure. Il a notamment été question des attentats terroristes aux Etats-Unis, de la situation au Proche-Orient, en Macédoine et au Kosovo ainsi que des dangers représentés par la prolifération d'armes biologiques et chimiques.

### **Système ELIAS**

Durant l'année sous revue, la délégation a une nouvelle fois traité des accords conclus par la Suisse avec des Etats étrangers ou avec des organisations internationales. Elle s'est laissée informer sur le système ELIAS (Elektronisches Informations- und Auskunftssystem) qui réuni dans une seule banque de données tous les engagements conventionnels contractés par la Suisse sur le plan international. Ce système est géré par la DDIP du DFAE. La délégation a relevé cependant que certains accords ne figurent pas dans la banque de données. Il s'agit en l'occurrence des accords secrets dans le domaine de la défense nationale qui sont gérés directement par le DDPS. La délégation a constaté que l'existence de ces accords n'était pas connue de la DDIP ce que la délégation avait critiqué dans un précédent rapport.

La délégation a demandé au Conseil fédéral qu'il remédie à cette lacune sous une forme adéquate qui permette à la fois à la DDIP d'avoir une vue d'ensemble des engagements internationaux de la Suisse et au DDPS d'assurer le caractère secret des accords. Par lettre du 22 novembre 2001, le chef du DFAE a informé la délégation que ce problème avait été résolu entre temps.

### **Surveillance financière**

Sur le plan financier, la délégation a traité les rapports de révision effectués par le Contrôle fédéral des finances dans les domaines des services de renseignements et des organes de protection de l'Etat. Mis à part quelques points de détails, la délégation

tion a constaté que les dépenses de ces services correspondaient aux normes légales et n'a pas eu de remarques particulières à formuler.

### **Echanges de vues avec d'autres organes de contrôle**

Après deux années d'interruption, la délégation a poursuivi ses échanges de vues avec des organisations étrangères. Elle a eu des entretiens avec l'organe de contrôle des services de sécurité du gouvernement suédois. Elle a également reçu une délégation du Parlement tchèque avec laquelle elle a eu des entretiens très fructueux.

## **9.2 Définition de la notion de sécurité de l'Etat et étendue du mandat de contrôle de la délégation à l'égard du Ministère public**

Durant l'année sous revue, la délégation a examiné les conditions dans lesquelles le Ministère public de la Confédération avait ordonné certaines écoutes téléphoniques. Cet examen a amené la délégation à s'interroger sur la notion de sécurité de l'Etat (ou protection de l'Etat) et à définir l'étendue de son mandat de contrôle sur le Ministère public.

Pour la délégation, la protection de l'Etat comprend l'ensemble des mesures visant la sauvegarde de la sécurité intérieure, notamment en vue de garantir les fondements démocratiques et de l'Etat de droit suisse, ainsi que celles destinées à la protection des libertés. Le terme recouvre en premier lieu toutes les activités de la Confédération et des cantons liées à la lutte contre les activités terroristes, contre le service de renseignements prohibé (au sens des art. 272 à 274 et 301 CP) et contre l'extrémisme violent, mais également les mesures visant à lutter contre le commerce illicite d'armes et de substances radioactives ainsi que le transfert illégal de technologies («non-prolifération»). Le champ d'application recouvre également l'exécution de tâches en matière de police de sécurité dans la mesure où des intérêts et des obligations de protection de la Confédération sont visés. L'activité de la délégation porte aussi sur la lutte contre la criminalité organisée pour autant qu'il existe un lien étroit avec la protection de l'Etat. Elle s'étend également à toutes les mesures prises par les autorités de la Confédération pour combattre des menées et événements menaçant la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Les activités des autorités fédérales destinées à combattre d'autres infractions ou délits qui relèvent de la juridiction pénale fédérale (par exemple: contrefaçon de billets de banque, falsification de titres fédéraux, etc.) ne participent pas en revanche du champ d'examen de la délégation tel qu'il est fixé à l'art. 47<sup>quinquies</sup>, al. 2, LREC. Ces activités sont soumises à la haute surveillance traditionnelle des CdG (art. 47<sup>ter</sup> et 47<sup>quater</sup>, LREC), et plus particulièrement des sous-commissions DFJP/Tribunaux, aux conditions qui ont été décrites plus haut (chap. III, ch. 7.2).

L'activité de contrôle de la délégation porte par définition sur toutes les mesures et dispositions de nature préventive ou répressive prises par les autorités de la Confédération et qui sont destinées à garantir la sûreté intérieure de la Suisse. L'examen porte également sur les mesures politiques et de droit administratif, telles que notamment les interdictions d'entrée, les procédures de révocation de l'asile, les procédures de révocation des autorisations de séjour, les propositions d'expulsion ainsi que les examens de certaines demandes de naturalisation.

Afin de sauvegarder l'indépendance de la justice, la délégation exclut en règle générale tout contrôle lorsqu'une procédure judiciaire (ce terme s'applique à partir de l'instruction préparatoire) est en cours ou que des recours sont encore pendants dans une affaire. La délégation fait également preuve de retenue vis-à-vis de procédures d'enquêtes préliminaires ou d'enquêtes qui ont été ouvertes il y a moins d'un an. Le contrôle est en revanche possible sur les procédures d'enquêtes qui ont débuté depuis plus d'une année ou sur des procédures qui ont été suspendues, ou lorsqu'il s'agit, pour la police, d'enquêter sur des délits projetés. Les mesures de contraintes prises dans le cadre de la procédure de police judiciaire (notamment les écoutes téléphoniques) sont également soumises au contrôle de la délégation, pour autant qu'elles aient été ordonnées depuis plus d'une année ou qu'elles aient été suspendues et qu'elles ne font pas l'objet d'un recours. La délégation procédera vraisemblablement de la même manière en ce qui concerne les investigations secrètes (cf. message du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> juillet 1998; FF 1998 3689).

Autrement dit, la surveillance de la délégation ne se limite pas seulement aux activités préventives en matière de protection de l'Etat telles qu'elles sont décrites notamment dans la LMSI et ses ordonnances d'exécution, mais porte également sur les activités ordonnées par les organes répressifs de protection de l'Etat et sur toutes les dispositions administratives destinées à sauvegarder la sûreté intérieure de la Suisse.

### **9.3 Le corps des instructeurs**

Dans le cadre du suivi de l'inspection concernant le corps des instructeurs (cf. rapport de la CdG-N, du 16 avril 1998, FF 1998 3784), la CdG-N a prié le DDPS de rendre compte des mesures qui ont été prises sur la base dudit rapport.

A l'occasion de l'examen du rapport du DDPS intervenu le 29 juin 2001, la CdG-N a constaté que ses recommandations avaient été en partie suivies: la distinction entre l'avancement militaire et la carrière professionnelle pour la promotion des instructeurs est d'ores et déjà devenue réalité, de même que la distinction entre le grade et le salaire attaché à la fonction. Quant aux postes supérieurs dans l'armée et dans l'administration de l'armée, ils sont devenus accessibles à tous les candidats issus de l'administration fédérale ou de l'économie privée présentant les conditions requises, comme l'atteste la première mise au concours publique en l'an 2000.

Par ailleurs, un système de rémunération plus transparent a été introduit le 1<sup>er</sup> janvier 2002, comme le souhaitait la CdG. Dans le nouveau système, les indemnités ne font plus partie intégrante du salaire. Ce dernier est désormais calculé selon la fonction, l'expérience et la prestation fournie. Les indemnités sont clairement réparties en différentes catégories: indemnités de fonction, primes de prestations, allocations spéciales, etc. Les remboursements de frais ont également fait l'objet d'une nouvelle réglementation entrée en vigueur en 2002 dans le cadre de l'ordonnance du DDPS du 24 octobre 2001 sur le corps des instructeurs (OI-DDPS; RS 172.220.111.310.2). Les indemnités qui ne sont plus justifiées au regard de la nouvelle politique du personnel ont été supprimées.

Les prestations accordées à certaines catégories d'agents de la Confédération en cas de retraite anticipée ont également fait l'objet d'un examen et d'une adaptation. La version révisée de l'ordonnance du 2 décembre 1991 régissant le versement des prestations en cas de retraite anticipée des agents soumis à des rapports de services



cussion politique. Parmi d'autres sujets soulevés dans leur entretien avec la chancellerie fédérale, les commissions ont évoqué la réforme interne de la Chancellerie fédérale, les indiscretions récurrentes au sujet de décisions gouvernementales, les activités de la chancellerie de la Confédération et des départements en matière d'information et la coordination de ces travaux entre les différents services ainsi que les problèmes de plus en plus nombreux dans le secteur de la sécurité informatique.

## **DFAE**

Avec le chef du DFAE les CdG ont examiné les dialogues que la Suisse conduit avec différents pays en matière de droits de l'homme. Le département mène de tels dialogues avec la Chine depuis 1990, avec le Maroc, le Vietnam et le Pakistan depuis 1997 et avec Cuba depuis 1999. Le but de ces dialogues bilatéraux est de contribuer à l'amélioration de la situation des droits de l'homme dans les pays où cette question rencontre des difficultés. Il s'agit de dépasser la simple condamnation de ces Etats, ce qui se fait lors de la session annuelle de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Ces dialogues sont ciblés et se concentrent en général autour de thèmes déterminés (droits de la femme, conditions de détention dans les prisons, respect des droits devant les organes de justice, etc.). Durant l'exercice considéré, le DFAE a décidé de ne pas poursuivre pour le moment les dialogues menés avec le Vietnam, le Pakistan, le Maroc et Cuba. Seul a été maintenu début 2001 le dialogue avec la Chine. Une évaluation critique a montré en effet que les dialogues présentaient une série de faiblesses notamment au niveau conceptuel et qu'il y avait un déséquilibre entre les attentes élevées et les résultats concrets. Malgré ces timides résultats, les CdG sont d'avis que la Suisse doit continuer à s'engager de manière particulière en faveur des droits de l'homme. Pour les CdG, les dialogues en matière de droits de l'homme ne devraient pas être le fait d'un seul pays. Ils doivent être harmonisés pour autant que faire se peut avec les efforts d'autres pays européens actifs dans ce domaine. S'agissant de la Chine, les commissions ont insisté pour que les discussions en matière de droits de l'homme intègrent la dimension des libertés d'opinion et religieuse.

Les CdG ont tiré avec les représentants du DFAE un bilan très positif du pool suisse d'experts pour la promotion de la paix. Ce dernier comprend actuellement 600 personnes qui peuvent être mise à disposition de différentes missions civiles multilatérales de promotion de la paix (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe [OSCE] et ONU). En l'an 2001, 213 experts du pool ont été engagés dans 23 pays et cela pour un total de 30 000 journées de travail. Une attention particulière est accordée à la formation des membres qui comprend des modules d'instruction relatifs aux droits de l'homme, à l'Etat de droit, à la gouvernance et à la démocratisation.

Les commissions ont également abordé la mise en œuvre des accords bilatéraux au 1<sup>er</sup> juin 2002 ainsi que la collaboration entre le département et le DDPS s'agissant des trois centres de Genève en matière de politique de sécurité, de déminage humanitaire et de contrôle démocratique des forces armées. Finalement, elles ont encouragé le DFAE à établir au plus vite une politique nationale d'accueil en matière d'organisations et de conférences internationales.

## **DFI**

Les discussions avec la cheffe du DFI ont porté sur des sujets relatifs à la santé, à savoir la présence d'antibiotiques dans la viande (système de contrôle, mesures, collaboration du DFI et du DFE), l'augmentation du coût des médicaments et la création d'un observatoire de la santé. La recherche sur les cellules souches humaines se trouve actuellement au cœur du débat public. Les commissions de gestion ont cherché à savoir si le Conseil fédéral, l'administration et le Parlement n'avaient pas trop tardé à aborder cette question. En septembre 2001, le Fonds national a soutenu un projet de recherche impliquant des cellules souches importées, alors qu'il existait un vide juridique en la matière. Si la cheffe du département a reconnu à l'époque qu'il y avait urgence du point de vue éthique, elle a souligné aussi que l'urgence était inhérente à ce domaine. Le DFI a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'agir immédiatement au niveau législatif (et de garantir la sécurité du droit), et a rappelé que le législateur travaillait à l'élaboration de la loi concernant la recherche sur l'être humain. Aujourd'hui, la priorité est accordée à la problématique des cellules souches, qui est traitée dans la loi sur la recherche sur les embryons et les cellules souches embryonnaires. Les dispositions correspondantes seront intégrées ultérieurement dans la future loi sur la recherche sur l'être humain. Les CdG ont également obtenu des informations sur l'état de l'appréciation des données recueillies à l'occasion du recensement fédéral de la population.

## **DFJP**

Ce sont les problèmes concernant la politique de l'asile et celle des étrangers qui ont dominé la discussion menée avec la cheffe du DFJP. Le DFJP s'est étonné du petit nombre de demandes invoquant un cas de force majeure, qui n'est en rien comparable au grand nombre de sans papiers présenté dans les médias. Il est à noter que le DFJP collabore étroitement avec les cantons et avec l'étranger pour résoudre les problèmes actuels en matière de migration. Le DFJP a un autre défi important à relever avec le projet de réexamen du système de sûreté intérieure (USIS). Les CdG estiment que ce projet nécessite une meilleure communication étant donné qu'il existe de sérieuses inquiétudes au sein des polices cantonales. Les commissions ont également abordé les sujets suivants: politique du Conseil fédéral dans le dossier Schengen/Dublin, lutte contre la cybercriminalité et contre la traite des êtres humains, état de l'introduction du principe de la publicité, état de la réorganisation concernant le centre de ressources de Wabern et bilan de l'activité de la commission fédérale des étrangers.

## **DDPS**

Le projet de réforme du département (projet DDPS XXI) a figuré au centre des discussions des commissions avec le chef du DDPS. Le projet prévoit notamment une redéfinition des structures du département pour les adapter aux exigences de l'avenir. Outre les trois domaines de compétences traditionnels – défense, protection de la population et sport –, il est prévu de créer deux domaines d'activités aux compétences transversales: un domaine actif en matière d'acquisition et de technologie et un domaine responsable des questions de politique de sécurité. Le projet prévoit aussi une réduction du personnel du DDPS. Dans les six à huit années à venir, le DDPS a l'intention de supprimer entre 2000 et 2500 postes de travail consécutivement à la réduction de l'armée. Il est également prévu de réduire le réseau des infrastructures de l'armée (arsenaux, aérodromes militaires, etc.). Pour les CdG, le projet

DDPS XXI constitue un projet ambitieux qui nécessitera de prendre des décisions difficiles en collaboration avec les partenaires sociaux et les cantons. Les CdG ont été satisfaites d'apprendre que le DDPS avait nommé, début avril 2002, un chef de projet à temps complet pour mener à bien cette tâche forcément complexe.

Les CdG ont également abordé avec le chef du DDPS les échanges de matériel de guerre entre la Confédération suisse et Israël. Les CdG constatent que ni le Groupeement de l'armement ni les entreprises d'armement de la Confédération n'exportent de matériel d'armement en direction d'Israël. Le DDPS importe en revanche des biens à usage militaire en provenance de l'Etat d'Israël pour un montant d'environ 185 millions de francs. Cela concerne des projets en matière de munitions ainsi que le système intégré de conduite et de direction des feux de l'artillerie (*Integrierte Artillerie Feuerführungs- und Feuerleitsystem, INTAFF*). Les CdG sont d'avis que les échanges avec Israël dans le domaine du matériel de guerre devraient être effectués avec la plus grande retenue, ne serait-ce qu'en raison des événements qui se déroulent actuellement au Moyen Orient.

Au titre du sport, les CdG ont tiré un premier bilan des dispositions législatives concernant la lutte contre le dopage (art. 11, let. b à f, de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports, RS 415.0). Durant l'année sous revue, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur les contrôles antidopage. Ce sont les milieux du sport qui assument en priorité la responsabilité de la lutte contre le dopage. Dans ce contexte, la collaboration de tous les partenaires du sport privé et du sport public constitue un élément essentiel. L'association olympique suisse a procédé l'année dernière à plus de 1800 contrôles. Dans plus de 1% des cas, les résultats se sont révélés positifs. Les CdG et le DDPS sont d'avis que l'accent de la lutte antidopage ne doit pas être mis uniquement sur le volet répressif, mais doit porter également sur la prévention contre le dopage ainsi que sur des projets de recherche susceptibles d'augmenter l'efficacité de la lutte contre le dopage.

## **DDF**

Une part importante des discussions menées avec le chef du DFF, a été consacrée aux différents aspects de la surveillance financière. S'agissant de la mise en oeuvre de la loi sur le blanchiment d'argent, les CdG ont ainsi relevé que des progrès avaient été réalisés mais qu'il convenait, selon elles, de véritablement relayer cette information en améliorant la communication à l'intention des pays étrangers. Les discussions ont également permis de faire le point sur les dernières évolutions du projet de mise en place d'une autorité de surveillance intégrée ainsi que sur les répercussions des attentats du 11 septembre 2001 sur le marché financier suisse. A cet égard, on notera que les réserves exprimées quant à l'instauration de cet organe émanent pour l'essentiel du secteur des assurances. Enfin, la question de la surveillance financière a également été abordée sous l'angle de l'entraide administrative en matière boursière, cette dernière étant très limitée avec certains Etats. Dans un autre ordre d'idées, les discussions ont également porté sur l'influence que la Suisse avait été en mesure d'exercer au sein du Fonds monétaire international depuis son adhésion il y a dix ans. A cet égard, le chef du DFF a dressé un bilan contrasté, alternant aspects positifs et critiques. Par ailleurs, cette entrevue a également été l'occasion de faire le point sur les premières expériences liées à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération. On retiendra que les échos sont globalement positifs. Les CdG ont souligné qu'elles attachent une grande

importance à la formation et à la relève des cadres et qu'il conviendrait aussi, dans cette perspective, d'offrir de véritables possibilités de carrière spécialisée au personnel qualifié. Au nombre des autres thèmes abordés figuraient également les résultats de la procédure de consultation relative au nouveau régime financier, les répercussions du frein à l'endettement pour l'administration fédérale et pour les cantons ainsi que les fonds en déshérence.

## **DFE**

Un grand nombre de sujets ont été débattus cette année avec le chef du DFE. Les commissions ont pris acte, avec satisfaction, du lancement d'un projet pilote visant à l'introduction de «carrières spécialisées» au seco. Dans le domaine de la politique du personnel, la discussion a aussi porté sur le renouvellement fréquent du personnel intervenu à l'OFFT. En réponse à une question des commissions, le chef du département a par ailleurs apporté certaines informations sur la nouvelle orientation de l'approvisionnement économique du pays. S'agissant de la promotion des exportations, il a souligné la qualité de la coopération avec le DFAE, mentionnant toutefois certains problèmes survenus dans le cadre de l'application de cette politique. Un autre sujet a été largement discuté: celui des négociations bilatérales II. Ces négociations touchent directement le DFE notamment pour ce qui est des produits agricoles transformés et des services. A cet égard, les commissions ont été informées de l'état actuel des négociations. Enfin, elles ont également discuté de l'accompagnement d'EXPO.02 par le Conseil fédéral, des problèmes liés à la banque de données sur le trafic des animaux et de la présence d'antibiotiques et d'hormones dans la viande.

## **DETEC**

Le système de régulation du trafic dans le tunnel du Gothard a été au centre des discussions menées avec le chef du DETEC. Les commissions se sont fait expliquer plus avant les stratégies du Conseil fédéral concernant le traitement de ce dossier. Autre point essentiel: l'accord Suisse-Allemagne sur le trafic aérien, qui a surtout soulevé des questions relevant de la sécurité, du déroulement des négociations et des conséquences d'une non ratification du traité. Les CdG ont également posé des questions ponctuelles sur la réorganisation du contrôle de la sécurité technique (résultats de la procédure de consultation et conséquences), la mise en œuvre des recommandations dans le domaine des transports de combustibles radioactifs usés, la direction et l'application des décisions préliminaires concernant la révision de la loi sur la radio et la télévision, ainsi que les problèmes d'exécution de l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI). L'évolution de ce dernier dossier a montré aux CdG les conflits d'objectif qui pouvaient naître entre les offices placés sous la tutelle du DETEC. L'actuelle structure permet généralement d'aborder ces conflits au niveau du département et de ne pas les porter devant le Conseil fédéral.

## **10.2 Rapports de gestion 2001 du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances**

### **10.2.1 Rapport du Tribunal fédéral sur sa gestion en 2001**

Lors de l'examen de la gestion du Tribunal fédéral (TF) en 2001, les CdG ont été satisfaites de constater que le nombre d'affaires liquidées par le tribunal, soit 5061 cas, a dépassé le nombre de nouvelles entrées (4964). Il n'est donc plus possible de parler de véritable surcharge du TF. Il n'en demeure pas moins que la charge des affaires demeure tel, que la Haute Cour ne parvient toujours pas à consacrer suffisamment d'attention aux décisions de principe et au développement du droit. Le volume des affaires va probablement de nouveau augmenter avec l'application des accords bilatéraux.

Durant l'exercice écoulé, le TF a également eu des contacts avec des hautes cours étrangères, notamment pour procéder à un échange d'avis en matière de structure organisationnelle. Dans le domaine du personnel, le tribunal a de plus en plus de difficultés à recruter du personnel germanophone et italoophone. L'introduction de la loi sur le personnel de la Confédération a exigé aussi beaucoup de travail.

En plus de l'examen du rapport de gestion, les sous-commissions DFJP/Tribunaux des CdG se sont également entretenues des sujets suivants: la surveillance/haute surveillance sur les futurs tribunaux fédéraux de première instance, les contrôles internes des performances et de la qualité du TF, la mise en œuvre du projet d'efficacité ainsi que diverses questions concernant la présence du TF sur Internet.

Les sous-commissions ont pu s'entretenir du rapport de gestion dans une atmosphère ouverte. Il apparaît que la Haute Cour apprécie le contact direct que les CdG lui permettent d'avoir avec le Parlement. Il a été souligné à plusieurs reprises que l'autorité judiciaire qui applique le droit s'engage en faveur des mêmes buts et des mêmes valeurs fondamentales de l'Etat que le Parlement.

### **10.2.2 Rapport du Tribunal fédéral des assurances sur sa gestion en 2001**

Lors de leur visite annuelle auprès du Tribunal fédéral des assurances (TFA), les sous-commissions DFJP/Tribunaux des CdG ont pu constater que, pour la première fois depuis de nombreuses années, le nombre de nouvelles affaires (2386 contre 2521 pour l'année précédente) a connu un léger recul. Le tribunal est parvenu à clore 205 affaires de plus qu'au cours de l'année précédente et, partant, à réduire légèrement le nombre d'affaires pendantes. La révision partielle de l'organisation judiciaire (OJ) entrée en vigueur début 2001 a également contribué à ce résultat. Grâce à cette révision, deux juges et deux juges suppléants supplémentaires ont pu entrer en fonction le 1<sup>er</sup> juin 2001. Le tribunal s'inquiète du fait que les recours contre les décisions cantonales ont tendance à augmenter. En 1998, 9,6 % des décisions cantonales ont été portées devant le TFA alors qu'en 2001, cette proportion était déjà passée à 11,4 %. La statistique montre que le potentiel d'augmentation des affaires est encore important en raison notamment de la représentation plus fréquente par un avocat, de l'exemption des frais de procédure et de l'obligation faite au TFA d'examiner l'ensemble des constatations de fait. Le TFA continue donc d'insister sur la nécessité d'une réforme structurelle comme cela est prévu dans la

révision totale de l'OJ. Pour le TFA, l'introduction de la procédure onéreuse générale pour toutes les causes et la limitation du pouvoir de cognition du TFA aux questions de droit sont des mesures particulièrement importantes.

Les sous-commissions DFJP/Tribunaux ont également abordé avec le TFA des questions telles que la surveillance et la haute surveillance sur les futurs tribunaux fédéraux de première instance, la gestion des tribunaux et les mesures de sécurité introduites par le TFA après l'acte de folie meurtrière perpétré au Parlement zougois.

Dans le secteur du personnel, le tribunal se heurte à des problèmes similaires de recrutement que le Tribunal fédéral à Lausanne: tandis que ce dernier ne trouve que difficilement du personnel de langue française et de langue italienne, le premier peine à trouver, à Lucerne, des collaborateurs de langue française.

### **10.3 Mise en œuvre de l'art. 170 Cst.**

Etant donné la complexité des tâches publiques et le manque de ressources disponibles, les contrôles politiques des résultats prennent de plus en plus d'importance. L'Etat ne peut se contenter uniquement d'agir dans le respect des procédures démocratiques. Il doit également apporter la preuve de l'utilisation efficace des ressources. Au cours de ces dernières décennies, la plupart des pays de l'OCDE ont mis en place, en plus des instruments de contrôle classiques, des institutions spéciales chargées de l'évaluation des mesures étatiques. Les évaluations permettent, à l'aide de méthodes scientifiques, de vérifier si une politique publique peut fonctionner, comment elle est mise en œuvre et si les effets atteints sont en rapport avec l'engagement des moyens consentis. Les évaluations contribuent ainsi à établir la légitimité de l'action de l'Etat. Elles permettent aussi de révéler les faiblesses de certaines mesures et constituent une base à partir de laquelle il est possible d'améliorer la mise en œuvre des politiques publiques.

En Suisse, à l'échelon fédéral, outre divers services internes à l'administration et le Contrôle fédéral des finances (CDF), les CdG participent également à l'évaluation des politiques publiques. La réalisation d'études est confiée à l'OPCA, une équipe de recherche interdisciplinaire à disposition des CdG (cf. chap. IV).

L'art. 170 de la nouvelle Constitution fédérale (Cst.) tient compte de l'importance croissante que revêt l'évaluation de l'action de l'Etat. Il exige du Parlement qu'il veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. L'art. 170 Cst. renforce le mandat de la haute surveillance parlementaire en l'élargissant. Cette nouvelle disposition constitutionnelle n'exige pas seulement le contrôle de l'exécution des lois fédérales, mais s'applique également aux textes légaux en tant que tels. C'est dans ce sens que l'art. 170 Cst. élargit le mandat du contrôle parlementaire de l'exécution en y ajoutant la dimension – importante – de l'autoévaluation du législateur.

En se basant sur les travaux préliminaires de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N), les Chambres fédérales ont, lors des débats portant sur la nouvelle loi sur le Parlement, défini un certain nombre de conditions précisant la mise en œuvre de l'art. 170 Cst. Les modalités de mise en œuvre de ce

nouveau mandat constitutionnel devront être précisées le plus rapidement possible dans l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'administration du Parlement.

L'art. 170 Cst. engage le Parlement. Toutefois, l'Assemblée fédérale ne devrait pas mettre cette disposition en œuvre sans assurer la coordination avec les organes correspondants de l'administration fédérale. Le contrôle de l'efficacité de l'action de l'Etat est une tâche commune que le Parlement et le Gouvernement doivent remplir ensemble, dans le cadre d'un dialogue critique. En tant que destinataire de cette nouvelle disposition constitutionnelle, les CdG sont d'avis que le Parlement doit jouer les rôles suivants dans la mise en œuvre de l'art. 170 Cst.: Premièrement, lors de la phase légiférante déjà, le Parlement doit améliorer les conditions des contrôles d'efficacité à venir en précisant les buts des lois fédérales, en édictant des critères d'évaluation et en faisant en sorte que les données importantes pour ce contrôle soient disponibles. Deuxièmement, il doit continuer de procéder à ses propres contrôles d'efficacité en s'appuyant sur l'OPCA, le service du Parlement spécialisé chargé des évaluations. Pour lier le processus législatif plus étroitement aux résultats des contrôles d'efficacité, la nouvelle loi sur le Parlement prévoit que, en plus des CdG, les autres commissions législatives pourront également charger l'OPCA de réaliser des examens correspondants, la Conférence des présidents des commissions de contrôle assumant une fonction de coordination et de conduite. Pour que l'OPCA parvienne à surmonter le surcroît de travail auquel il faut s'attendre, il convient d'augmenter ses ressources en conséquence. Troisièmement, l'Assemblée fédérale doit, comme jusqu'ici, pouvoir demander au Conseil fédéral de faire effectuer des contrôles d'efficacité internes à l'administration. Quatrièmement, le Parlement devrait également pouvoir exercer sa fonction de surveillance sur les contrôles d'efficacité internes à l'administration et vérifier si les domaines politiques importants de la Confédération ont effectivement fait l'objet de contrôles d'efficacité de la part des services administratifs compétents, si les évaluations ont été effectuées de manière professionnelle et si les services administratifs concernés ont pris en compte les résultats de ces études et les ont utilisés à l'occasion des procédures décisionnelles. Finalement, en collaboration avec les services de l'administration fédérale chargés d'effectuer les évaluations, le Parlement doit mettre en place un système de suivi des activités de contrôle de l'efficacité des divers services de la Confédération<sup>1</sup> permettant à tout moment de savoir qui a évalué quel domaine politique et quels ont été les résultats de l'évaluation. Il sera ainsi possible aussi de se rendre compte des domaines dans lesquels les évaluations font défaut.

En vertu de l'art. 170 Cst., le contrôle de l'efficacité de l'action publique est une tâche fondamentale de l'Etat. Il permet au Parlement, en collaboration avec les autres pouvoirs, d'améliorer la conformité aux objectifs et l'efficacité des mesures prises par la Confédération. Les CdG sont d'avis qu'il faut exploiter cette occasion unique.

<sup>1</sup> En 2001, sur demande des CdG, le Conseil fédéral a pour la première fois publié une vue d'ensemble des principaux contrôles d'efficacité effectués au cours de l'année sous revue. Cette approche devrait être poursuivie afin de gérer les connaissances acquises lors des activités d'évaluation au sein de la Confédération.

## 10.4

### Les questions en tant qu'instrument principal de la haute surveillance parlementaire (séminaire 2002)

Les CdG se sont réunies à Coire les 17 et 18 janvier 2002 pour leur traditionnel séminaire de formation. Cette année le séminaire était consacré aux techniques de conduite d'entretiens et de recherche d'information. Les CdG sont en effet souvent confrontées à des situations dans lesquelles elles doivent poser des questions – à des employés de la Confédération ou à des personnes extérieures – de manière à obtenir les informations importantes pour l'exercice de leur mandat de contrôle. La qualité de ces informations dépend en grande partie de la qualité des questions qui sont posées. Ce séminaire avait pour objectif de donner idées et conseils sur la manière de poser des questions pour obtenir les renseignements désirés et sur les différents aspects dont il faut tenir compte. Trois intervenants ont été invités à faire le tour de cette très large problématique en présentant leurs expériences et leur point de vue.

Madame Aschenbrenner, psychologue diplômée, de l'Institut de psychologie appliquée de Zurich (Institut für Angewandte Psychologie, IAP) a présenté la contribution de la psychologie aux techniques d'entretiens. Elle a notamment présenté les conditions à respecter pour un dialogue ouvert ainsi que l'importance de la communication non verbale. À son avis, il n'y a pas de technique infaillible bien définie et si une telle technique existait, il ne faudrait pas y recourir. Il est, selon elle, bien plus important d'établir un contact personnel avec la personne interrogée et de créer un climat de confiance. Monsieur Nicati a parlé de ses expériences en tant que juge d'instruction et suppléant du procureur général de la Confédération. Les points forts de son intervention ont porté sur la préparation et la réalisation des auditions. À son avis l'audition formelle ne constitue cependant qu'un moyen parmi tant d'autres permettant de se procurer des informations. Il estime qu'il est indispensable d'étudier les dossiers et de demander des informations écrites. Monsieur Wespe, directeur d'études au centre de formation pour médias de Lucerne (Medienausbildungszentrum, MAZ) a présenté deux méthodes utilisées en journalisme pour réaliser des interviews: l'entretien d'investigation confidentiel et l'interview officielle. L'avantage de la première méthode réside dans l'anonymat de l'informateur qui est plus facilement disposé à fournir des informations alors que celui de la seconde réside dans l'utilisation de la pression publique.

Chaque intervention a été suivie de discussions animées au cours desquelles les participants ont eu la possibilité de poser des questions et d'établir le lien entre le contenu des présentations et les travaux des CdG. Les travaux de groupe avaient ensuite pour objectif d'appliquer les conseils et les approches présentés dans la première partie au travail des CdG et à établir des parallèles avec les activités des intervenants. Les résultats de ces travaux ont abouti à des propositions d'amélioration concrètes de la manière de faire des commissions. En même temps, ces travaux ont également souligné les différences qui distinguent leurs activités de celle d'un juge d'instruction par exemple.

## 10.5

### Evaluation du projet pilote GMEB

En 1996, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'introduire la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) dans certains secteurs de l'administration fédérale. Le concept GMEB s'inspire des principes de la nouvelle gestion publique (NGP). Pendant les quatre ans qu'a duré la phase pilote de la GMEB, soit de 1998 à fin 2001, le Conseil fédéral a progressivement fait passer onze services de l'administration traditionnelle à la GMEB, ce qui représente environ 7 % des postes et 5 % des dépenses de fonctionnement de l'administration fédérale.

Les commissions de contrôle des deux chambres ont suivi de près le projet GMEB et se sont en particulier préoccupées des instruments de conduite de la GMEB. Selon les directives des bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats des 28 août et 3 septembre 1998, les CdG et les CdF ont formé des sous-commissions chargées de l'examen annuel du budget, des comptes et du rapport de gestion des offices GMEB. À ce titre, ces sous-commissions GMEB ont en permanence contrôlé le degré de réalisation des objectifs et, grâce au dialogue avec l'administration, ont contribué au développement et à l'amélioration des indicateurs nécessaires pour l'exécution de cette tâche. Conformément aux directives des bureaux, les commissions législatives compétentes ont de leur côté examiné les mandats de prestations des offices GMEB dans le cadre de la procédure de consultation.

En vertu de l'art. 65 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), le Conseil fédéral est tenu de présenter au terme de la phase pilote de quatre ans un rapport d'évaluation portant sur les expériences réalisées avec les instruments développés et mis en œuvre dans les offices GMEB. Le Conseil fédéral a accompli cette tâche en présentant son rapport du 19 décembre 2001 sur la gestion par mandat de prestations et enveloppes budgétaires – évaluation et suite de la procédure (rapport GMEB). Le Conseil fédéral a également intégré dans son rapport les conclusions d'un rapport d'experts confié à deux évaluateurs externes (professeur N. Thom, Institut für Organisation und Personal, Université de Berne et A. Balthasar, Interface, institut d'études politiques de Lucerne). Ces experts ont examiné les effets de la GMEB à tous les échelons du gouvernement et de l'administration ainsi que du processus parlementaire.

Dans son rapport d'évaluation, le Conseil fédéral parvient à la conclusion que le concept et les instruments de la GMEB sont adaptés aux buts visés et que le modèle a induit des changements positifs dans l'administration. Fort de ces conclusions, il a décidé d'étendre la GMEB à d'autres services de l'administration, préconisant d'en doubler ou même d'en tripler la portée (c'est-à-dire de doubler, voire tripler le nombre d'offices GMEB).

Les deux sous-commissions GMEB ont entamé l'examen du rapport d'évaluation du Conseil fédéral. Dans le courant de l'été 2002, elles présenteront leurs propositions aux CdG et des finances quant aux suites à donner à la GMEB ainsi que sur la manière de traiter les offices GMEB à l'échelon du Parlement. Il s'agira principalement d'envisager le renforcement des instruments de conduite du Parlement à l'égard de ces offices et de consolider les bases de la législation financière.

## 10.6

### ESB

Le 9 novembre 2001, le Bureau du Conseil national a entendu le conseiller national Fernand Cuche, auteur de l'initiative parlementaire «Crise de l'ESB. Institution d'une CEP» (01.427), sur les tenants et aboutissants de son initiative. Monsieur Cuche reproche à la Confédération et aux services concernés de porter une lourde responsabilité dans le développement de la maladie de l'ESB en Suisse. Il estime que la Confédération est intervenue de manière tardive et fragmentaire pour enrayer l'épizootie. Il demande qu'une CEP soit instituée pour examiner ces reproches. Lors de cette séance, le conseiller national Fernand Cuche s'est déclaré d'accord de suspendre le traitement de l'initiative parlementaire pour permettre à la CdG-N d'examiner ses reproches dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance parlementaire. Le bureau a par la suite invité la CdG-N à examiner la question.

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, les CdG ont cependant été contraintes d'émettre une réserve. En effet, en 1997, 2206 agriculteurs suisses déposaient 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 du fait de l'ESB. Le DFF n'ayant pas admis la responsabilité de l'Etat, les agriculteurs ont ensuite déposé un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Le 18 janvier 2001, le TF donnait suite à ce recours dans la mesure où il renvoyait l'affaire au DFF pour complément d'information. Le DFF et les offices spécialisés compétents ont été invités à approfondir la question de la causalité entre l'absence de mesures directes et le nombre de bêtes qu'il a par la suite fallu abattre ainsi que celle entre les mesures prises et la manière dont elles ont été perçues dans les pays vers lesquels les producteurs de viande de bœuf suisse exportent leurs produits. Le cas est encore pendant auprès du DFF.

Etant donné que les reproches de l'initiative parlementaire font l'objet d'une procédure judiciaire en cours et que la CdG-N ne peut pas les examiner indépendamment du recours en matière de responsabilité de l'Etat, elle a décidé d'attendre la fin de la procédure judiciaire avant d'entamer toute démarche. Cette manière de faire correspond à la pratique constante des CdG qui respecte le principe de la séparation des pouvoirs.

## 10.7

### Pratique en matière de renvois

Dans leur dernier rapport annuel, les CdG ont déjà rendu compte en détail des problèmes liés aux renvois (FF 2001 5350). La sous-commission DFJP/Tribunaux de la CdG-N a suivi ce sujet durant l'année sous revue. Le 15 novembre 2001, elle a pris connaissance du deuxième rapport de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) sur la pratique en matière de renvois.

C'est principalement l'évolution dans le domaine des personnes étrangères dont l'identité ne peut être établie qui pose problème étant donné que, dans cette situation, l'exécution de la procédure de renvoi devient de plus en plus difficile, voire impossible. La CdG-N est consciente du fait que l'ODR et les services compétents du DFAE consentent des efforts considérables pour trouver des solutions.

La sous-commission a insisté auprès de la cheffe du DFJP sur l'importance d'une information adéquate de l'opinion publique au sujet de la problématique actuelle en matière de migration et d'exécution de la législation en vigueur. Elle a en outre proposé d'examiner de près la pratique en matière de renvois des principaux pays européens. La réalisation d'une étude comparative à l'échelon international permettrait à la Suisse de tirer des conclusions intéressantes. La sous-commission s'est en particulier posé la question de savoir comment les pays d'accueil européens organisent et exécutent les renvois, quels sont les problèmes qu'ils rencontrent, quels sont les instruments dont ils disposent et comment ils gèrent la problématique des personnes étrangères dont l'identité ne peut pas être établie. Cette étude permettrait également de comparer les coûts des renvois. La cheffe du DFJP est favorable à une telle étude comparative. La CdG-N est consciente du fait que les résultats et le coût d'une telle comparaison internationale dépendront principalement de la disponibilité des données. La cheffe du DFJP a chargé l'ODR de procéder à une analyse de la situation au niveau international et a promis à la commission qu'elle pourrait disposer des premiers résultats des travaux de l'ODR en octobre 2002.

## **10.8 Mise en œuvre du projet d'efficacité**

Comme au cours de l'année précédente, la CdG-N a cette année encore suivi les travaux de mise en œuvre du projet dit d'efficacité et a examiné les rapports semestriels du DFJP (voir également rapport annuel du 22 mai 2001; FF 2001 5348).

Au cours du premier semestre 2001, 120 nouveaux postes de travail ont été pourvus au Ministère public de la Confédération et à la Police judiciaire fédérale afin d'intensifier la poursuite pénale à l'échelon fédéral. Selon la décision du Parlement de décembre 1999, la direction de la procédure en matière d'enquêtes complexes intercantionales et internationales dans les domaines de la lutte contre la grande criminalité, du blanchiment d'argent et de la corruption incombe impérativement aux autorités fédérales. En cas de grande criminalité économique, la Confédération dispose d'une compétence subsidiaire en matière d'investigations.

La première phase de recrutement s'est achevée avec succès. Le DFJP a tout particulièrement veillé à ce que l'engagement de personnel demeure supportable pour les régions et que les cantons ne s'en trouvent pas gênés dans l'accomplissement de leurs obligations en matière de poursuite pénale. La CdG-N a insisté sur ce point et a exigé que le DFJP lui fournisse des données supplémentaires au sujet de la problématique du débauchage de personnel qualifié dans les cantons. La commission a également demandé des informations plus approfondies sur la provenance et les salaires des personnes recrutées, sur la qualité des candidatures, sur le respect des estimations de coût et sur le concept d'aménagement des nouvelles places de travail. La commission reste préoccupée par le retard pris dans l'examen de la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral. En effet, à l'échelon de la juridiction fédérale, c'est sur cette loi que repose la mise en œuvre du projet d'efficacité.

Le DFJP est parvenu à atteindre les objectifs du projet d'efficacité dont la base légale est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Le développement à venir dépend largement des ressources disponibles pour le traitement du nombre d'affaires. Celles-ci doivent être traitées de manière irréprochable, dans la forme et les délais exigés par un Etat de droit. En 2002, le Ministère public de la Confédération veut ouvrir 34 grandes procédures. Cette même année, 150 postes supplémentaires devront être pourvus. La CdG-N part du principe que la planification roulante exigée par elle continuera de faire ses preuves. Pour le reste, elle est persuadée que l'importance et l'intensité de la haute surveillance parlementaire vont augmenter dans cet important domaine. En 2002 la CdG-N continuera de suivre l'évolution du projet aux différents échelons de la Confédération et des cantons.

### **10.9 Accomplissement des tâches de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC)**

Au cours du premier semestre 2001, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N a examiné les suites données par l'administration aux recommandations d'un rapport que le DETEC avait diligenté en 1997. L'examen effectué à l'époque portait sur les conflits d'intérêts de collaborateurs de l'OFAC et du Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation (BEAA) ainsi que sur les voyages de service gratuits et les tarifs préférentiels dont bénéficiaient les agents de l'OFAC et du BEAA voyageant à titre privé. En 1998 et 1999, le DETEC et le Conseil fédéral ont édicté les directives et les ordonnances visant à régler les problèmes constatés alors. Le sujet des relations entre le personnel de surveillance de l'OFAC et les entreprises de transport aérien a une nouvelle fois gagné en actualité à l'occasion de l'examen par la CdG-E de la crise de Swissair et des débats parlementaires au sein du Conseil national portant sur l'institution d'une commission d'enquête parlementaire.

La CdG-N a été satisfaite de constater que le Conseil fédéral a donné suite à sa recommandation de 1999 en donnant une base légale au service de transport aérien de la Confédération. Il a réglé l'organisation et les compétences relatives au transport aérien de la Confédération dans une ordonnance qui désigne les personnes et les unités administratives de la Confédération habilitées à recourir à ce service.

### **10.10 Mise en place de liaisons «online» dans le domaine de la police**

Lors de sa séance du 24 octobre 2001, la CdG-E a examiné l'état de la mise en œuvre de ses recommandations du 19 novembre 1998 et a exigé un rapport complémentaire pour 2002.

**10.11 Les activités du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes**

En avril 2002, la CdG-N a achevé le suivi de son inspection de 1999. La commission constate que le travail effectué par le bureau pour la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement a des effets positifs et que la Confédération doit continuer de jouer un rôle politique actif en faveur de l'égalité entre femmes et hommes.

**10.12 Pratique de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) en matière d'autorisations d'importation et de commercialisation de produits phytosanitaires**

En 2001, la CdG-N a demandé des informations à l'OFAG sur ses expériences en matière d'adaptation aux standards internationaux. Certaines entreprises semblent en effet avoir du mal avec la nouvelle situation juridique et recourent contre les décisions de l'OFAG. Quelques procédures de recours sont restées un certain temps en suspens auprès de la commission de recours en raison de la complexité de cette nouvelle matière.

## IV

### Organe parlementaire de contrôle de l'administration

L'OPCA est une équipe de recherche interdisciplinaire chargée d'assister, sur le plan scientifique, les CdG dans le cadre de leur mission de haute surveillance. L'OPCA suit la politique fédérale, attire l'attention des commissions sur les sujets qui devraient être examinés et, à leur demande, réalise des contrôles d'exécution et d'efficacité de diverses politiques publiques. Organe exerçant son activité de manière indépendante, l'OPCA est administrativement subordonné au secrétariat des CdG depuis 1997.

Au cours de l'exercice sous revue, l'OPCA a présenté aux CdG les résultats de ses investigations sur les marchés publics de la Confédération et de certains cantons (cf. chap. III, ch. 5.2), sur la maîtrise des coûts dans la LAMal sous l'angle de l'influence exercée par la Confédération (cf. chap. III, ch. 8.1), sur les approches en matière de gestion moderne des tribunaux et sur la portée de la haute surveillance parlementaire sur la justice.

Au mois de janvier 2002, les CdG ont confié à l'OPCA trois nouveaux mandats qui concernent la politique de la Confédération en matière de protection des consommateurs, l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels ainsi que le rôle et l'influence de la Confédération au sein des institutions financières internationales (Fonds Monétaire international [FMI] et Banque mondiale).

Pour améliorer encore plus le professionnalisme de ses activités, l'OPCA a organisé un cours de perfectionnement de quatre jours dans le domaine de l'évaluation. Ce cours qui a eu lieu à Lucerne en automne 2001 a été dirigé par Monsieur Balthasar, président et directeur de la société suisse d'évaluation (SEVAL). Le premier bloc de ce cours, qui était également ouvert aux collaborateurs des secrétariats des commissions de contrôle, a permis de définir les objets et les critères de contrôle des résultats de l'action publique. Le deuxième bloc était consacré à l'application des connaissances du premier bloc sur la base de cas concrets tirés de la pratique de l'OPCA et de l'institut d'études politiques Interface. La problématique des questions et les structures des contrôles ont également fait l'objet de travaux pratiques. En outre, les participants ont pu se familiariser avec l'analyse qualitative des données assistée par ordinateur et ont abordé la question des standards de qualité en matière d'évaluation ainsi que les nouvelles approches de la gestion scientifique de projet.

L'OPCA a également participé à diverses manifestations spécialisées auxquelles elle a participé en donnant des conférences ou en publiant des articles<sup>2</sup>. Il a également contribué à la mise en œuvre de l'art. 170 de la nouvelle constitution en participant à la discussion et aux travaux des divers organes internes à l'administration. En chargeant le Parlement de contrôler l'efficacité des mesures prises par la Confédération, cette nouvelle disposition constitutionnelle revalorise l'OPCA (cf. chap. III, ch. 10.3).

<sup>2</sup> Voir notamment Janett, D.: Erreicht die Politik ihre Ziele? Wissenschaftliche und öffentliche Diskussionen der parlamentarischen Kontrolle. In: Neue Zürcher Zeitung du 17 octobre 2001, page 16.

## Liste de abréviations

AC	Atomique-chimique
AFD	Administration fédérale des douanes
al.	alinéa
art.	article
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BEAA	Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation
CAJ-E	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CC	Code civil suisse
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commission des finances
CdG	Commission de gestion
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CDS	Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires
CE	Conseil des Etats
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CER-E	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
CER-N	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
cf.	confer
CFA	Caisse fédérale d'assurance
CFB	Commission fédérale des banques
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
CFP	Caisse fédérale de pensions
CIP	Commission des institutions politiques
CIP-E	Commission des institutions politiques du Conseil des Etats
CIP-N	Commission des institutions politiques du Conseil national
CN	Conseil national
Comco	Commission de la concurrence
CP	Code pénal suisse
CSSS-N	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
Cst.	Constitution fédérale
CTT	Commissions de transports et des télécommunications
CTT-N	Commissions de transports et des télécommunications du Conseil national
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDIP	Direction du droit international public

DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
dél CdG	Délégation des Commissions de gestion
dél fin	Délégation des finances
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DPIO	Division de la protection des informations et des objets de l'Etat - major général
DSN	Délégation de surveillance de la NLFA
EICS	Euro Info Centre Suisse
ELIAS	<i>Elektronisches Informations- und Auskunftssystem</i>
EPF	Ecole(s) polytechnique(s) fédérale(s)
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine, <i>maladie de la vache folle</i>
etc.	et cetera
EVG	<i>Elektronischer Behelf für den Generalstabsdienst</i>
FF	Feuille fédérale
FMI	Fonds monétaire international
FOSC	Feuille officielle suisse du commerce
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
IAP	Institut für Angewandte Psychologie, Institut de psychologie appliquée
ISDC	Institut suisse de droit comparé
Iv.pa.	Initiative parlementaire
LA	Loi sur l'aviation civile
LAMal	Loi sur l'assurance-maladie
LBA	Loi sur le blanchiment d'argent
LMSI	Loi instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
INTAFF	Integrierte Artillerie Feuerführungs- und Feuerleitsystem, <i>système intégré de conduite et de direction des feux de l'artillerie</i>
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LREC	Loi sur les rapports entre les conseils
LSEE	Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers
MAZ	Medienausbildungszentrum, Centre de formation des médias
Mo.	Motion
NGP	Nouvelle gestion publique
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire Suisse à travers les Alpes

OAR	Organisme d'autorégulation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODR	Office fédéral des réfugiés
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAM	Office fédéral de l'assurance militaire
OFAP	Office fédéral des assurances privées
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFJ	Office fédéral de la justice
OFP	Office fédéral de la police
OFT	Office fédéral des transports
OI-DDPS	Ordonnance du DDPS sur le corps des instructeurs
OJ	Loi fédérale d'organisation judiciaire (organisation judiciaire)
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	United Nations Organisation <i>Organisation des Nations Unies</i>
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
OPRA	Ordonnance régissant le versement des prestations en as de retraite anticipée des agents soumis à des rapports de service particuliers
Org DFI	Ordonnance sur l'organisation du DFI
ORNI	Ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
Po.	Postulat
PPF	Loi fédérale sur la procédure pénale
RdJ	La Romande des Jeux SA
RO	Recueil officiel des lois fédérales
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RUAG	Entreprises suisses d'armement
SAP	Service d'analyse et de prévention
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEVAL	Société suisse d'évaluation
SG DFJP	Secrétariat général du DFJP
SIMAP	Site internet sur les marchés publics
SRS	Service de renseignement stratégique
TARMED	Structure du tarif médical valable sur l'ensemble du territoire suisse
TF	Tribunal fédéral
TFA	Tribunal fédéral des assurances

UMTS	Universal Mobile Telecommunications System, <i>système appelé à remplacer le GSM</i>
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund
USIS	Projet de réexamen du système de sûreté intérieure

## Interventions parlementaires déposées par les CdG: objets nouveaux, pendants ou liquidés durant l'exercice écoulé

CN / CE:	Titre:	Déposé le:	Etat:
01.440 Iv.-pa.	CN Gestion du Conseil fédéral concernant les CFF, Swisscom et la Poste (adoption a posteriori)	30.8.2001	Adoptée le 25.9.2001
01.3421 Po.	CE Analyse des effets indirects des mesures de politique agricole	3.7.2001	Transmis au Conseil fédéral le 14.3.2002
01.3420 Po.	CE Analyse continue des flux financiers de la politique agricole dans la perspective des bénéficiaires	3.7.2001	Transmis au Conseil fédéral le 14.3.2002
01.3419 Po.	CE Paiements de la Confédération en faveur de l'agriculture. Disponibilité des données pour le contrôle de la légitimité des bénéficiaires	3.7.2001	Transmis au Conseil fédéral le 14.3.2002
01.3207 Po.	CE Soutien de grands projets par la Confédération. Mise en place d'un cadre juridique	29.3.2001	Transmis au Conseil fédéral le 20.6.2001
00.3409 Po.	CN Mise en oeuvre de la loi fédérale sur le marché intérieur. Droit de recours des associations de défense des consommateurs	27.6.2000	Transmis au Conseil fédéral le 15.12.2000
00.3408 Mo.	CN Mise en oeuvre de la loi fédérale sur le marché intérieur. Droit de la Commission de la concurrence d'être entendue par le Tribunal fédéral	27.6.2000	Rejetée par le Conseil fédéral le 14.3.2002
00.3407 Po.	CN Mise en oeuvre de la loi sur le marché intérieur. Droit de recours de la Commission de la concurrence	27.6.2000	Transmis au Conseil fédéral le 14.3.2002
99.3578 / 99.3579 Mo.	CN / CE Renseignement stratégique et LOGA	30.11.1999	Transmise au Conseil fédéral le 13.6.2000
99.3573 Mo.	CN Application de la loi sur la nationalité. Durée de la procédure de naturalisation	19.11.1999	Proposition du Conseil fédéral: classer car les objectifs visés sont atteints
98.3529 Mo.	CE Liaisons «on-line». Renforcer la protection pour les données personnelles	17.11.1998	Transmise au Conseil fédéral le 21.12.1999
97.3388 Po.	CN Amélioration de la politique d'information des autorités pénales de la Confédération	29.5.1997	Proposition du Conseil fédéral: classer car les objectifs visés sont atteints
97.3387 Po.	CN Contrôle des structures de l'information au sein de l'administration fédérale	29.5.1997	Proposition du Conseil fédéral: classer car les objectifs visés sont atteints

CN / CE:	Titre:	Déposé le:	Etat:
97.3386 Po.	CN Transparence décisionnelle de la part du Conseil fédéral	29.5.1997	Proposition du Conseil fédéral: classer car les objectifs visés sont atteints
97.3384 Po.	CN Régime de la transparence au sein de l'administration	29.5.1997	Transmis au Conseil fédéral le 1.10.1998
97.3243 Po.	CN L'élaboration d'un indice des coûts dans le cadre de la construction des routes nationales	14.5.1997	Proposition du Conseil fédéral: classer car les objectifs visés sont atteints
97.3242 Po.	CN L'optimisation institutionnalisée dans le cadre de la construction des routes nationales	14.5.1997	Proposition du Conseil fédéral: classer car les objectifs visés sont atteints
97.3241 Po.	CN Uniformisation des normes dans le cadre de la construction des routes nationales	14.5.1997	Proposition du Conseil fédéral: classer car les objectifs visés sont atteints
97.3240 Po.	CN La fixation de délais dans le cadre de la construction des routes nationales	14.5.1997	Proposition du Conseil fédéral: classer car les objectifs visés sont atteints
97.3235 Po.	CN La revalorisation du projet général dans le cadre de la construction des routes nationales	14.5.1997	Proposition du Conseil fédéral: classer car les objectifs visés sont atteints
97.3234 Po.	CN Le mode de financement des routes nationales	14.5.1997	Transmis au Conseil fédéral le 10.10.1997
97.3232 Po.	CE Dissolution du régime de prévoyance C 25 de l'Entreprise des PTT et intégration des assurés de la Poste dans la Caisse fédérale de pensions (CFP)	6.5.1997	Proposition du Conseil fédéral: classer car les objectifs visés sont atteints
96.3555 / 96.3556 Mo.	CN / CE Dissociation des responsabilités	15.11.1996	Proposition du Conseil fédéral: classer car les objectifs visés sont atteints
96.3553 / 96.3545 Mo.	CEP CFP Haute surveillance, surveillance et contrôle dans le domaine de la LPP. Point 1	7.10.1996	Transmises au Conseil fédéral le 10.12.1996
96.3549 / 96.3541Po.	CEP CFP Mesures à prendre sur le plan de la conduite et de l'organisation	7.10.1996	Proposition du Conseil fédéral: classer car les objectifs visés sont atteints

CN / CE:	Titre:	Déposé le:	Etat:
96.3548 / 96.3540 Po.	CEP CFP Mesures à prendre dans le domaine des finances	7.10.1996	Proposition du Conseil fédéral: classer car les objectifs visés sont atteints
96.3547 / 96.3539 Po.	CEP CFP Mesures à prendre dans le domaine de l'informatique	7.10.1996	Proposition du Conseil fédéral: classer car les objectifs visés sont atteints
96.454 / 96.449 Iv.pa.	CEP CFP Coordination entre les commissions parlementaires de contrôle	7.10.1996	Classée le 3.10.2001 (CN) Classée le 20.3.2002 (CE)
96.453 / 96.448 Iv.pa.	CEP CFP Accès des commissions parlementaires de contrôle aux données de gestion et de contrôle des départements ainsi qu'aux dossiers de procédures qui ne sont pas encore closes	7.10.1996	Classée le 3.10.2001 (CN) Classée le 20.3.2002 (CE)
96.452 / 96.447 Iv.pa.	CEP CFP Haute surveillance parlementaire. Directives de l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral	7.10.1996	Classée le 3.10.2001 (CN) Classée le 20.3.2002 (CE)
96.451 / 96.446 Iv.pa.	CEP CFP Engagement des experts dans les procédures des CEP et obligation de conserver le silence sur les auditions des CEP	7.10.1996	Classée le 3.10.2001 (CN) Classée le 20.3.2002 (CE)
95.3555 Po.	CN Transfert à un organisme privé de l'ensemble de l'exécution des opérations de recherches et de sauvetage d'aéronefs civils	21.11.1995	Proposition du Conseil fédéral: classer car les objectifs visés sont atteints
93.3524 Po.	CE Protection des animaux. Stratégie d'exécution	30.9.1993	Transmis au Conseil fédéral le 7.12.1993

## Table des matières

<b>I Introduction</b>	<b>5522</b>
<b>II Mandat et organisation</b>	<b>5525</b>
1 Mandat	5525
2 Organisation	5525
3 Quelques chiffres et indications portant sur l'activité générale des commissions	5527
4 Collaboration avec d'autres commissions parlementaires	5529
<b>III Thèmes choisis</b>	<b>5531</b>
5 Economie, compétitivité et finances	5531
5.1 Exécution de la loi sur le blanchiment d'argent	5531
5.2 Les marchés publics	5534
5.3 Paiements de la Confédération en faveur de l'agriculture	5535
5.4 Crise Swissair	5537
5.5 Exécution de la loi sur les maisons de jeu à l'exemple de la requête en matière de surveillance de la Romande des Jeux SA	5538
5.6 CEP CFP	5539
6 Société et culture	5540
6.1 Collection du docteur Gustav Rau	5540
6.2 «Sectes»	5542
7 Institutions de l'Etat	5544
7.1 Organisation du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)	5544
7.2 Haute surveillance parlementaire sur le Ministère public	5545
8 Politique sociale	5546
8.1 Maîtrise des coûts dans la LAMal	5546
8.2 Jurisprudence du Conseil fédéral en matière de recours contre les décisions tarifaires des gouvernements cantonaux selon la LAMal	5548
8.3 Avoirs AVS et de caisses de pensions d'anciens travailleurs émigrés	5550
9 Politique de sécurité et protection de l'Etat	5551
9.1 Surveillance des services de renseignements et des activités relevant de la protection de l'Etat	5551
9.2 Définition de la notion de sécurité de l'Etat et étendue du mandat de contrôle de la délégation à l'égard du Ministère public	5557
9.3 Le corps des instructeurs	5558
10 Autres points forts	5559
10.1 Rapport de gestion 2001 du Conseil fédéral	5559
10.2 Rapports de gestion 2001 du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances	5564
10.2.1 Rapport du Tribunal fédéral sur sa gestion en 2001	5564
10.2.2 Rapport du Tribunal fédéral des assurances sur sa gestion en 2001	5564
10.3 Mise en œuvre de l'art. 170 Cst.	5565
	5581

10.4	Les questions en tant qu'instrument principal de la haute surveillance parlementaire (séminaire 2002)	5567
10.5	Evaluation du projet pilote GMEB	5568
10.6	ESB	5569
10.7	Pratique en matière de renvois	5569
10.8	Mise en œuvre du projet d'efficacité	5570
10.9	Accomplissement des tâches de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC)	5571
10.10	Mise en place de liaisons «online» dans le domaine de la police	5571
10.11	Les activités du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes	5572
10.12	Pratique de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) en matière d'autorisations d'importation et de commercialisation de produits phytosanitaires	5572
<b>IV</b>	<b>Organe parlementaire de contrôle de l'administration</b>	<b>5573</b>