

Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1991

du 10 avril 1992

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

Dans le présent rapport, la Commission de gestion du Conseil national vous informe:

- d'un problème lié à l'asile (le non-refoulement de délinquants irresponsables)
- de la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération.

La Commission de gestion du Conseil des Etats vous informe, quant à elle, du résultat de son inspection concernant

- la réorganisation du secteur de la construction dans la Confédération.

Le rapport présente tout d'abord *le contrôle de la suite donnée aux recommandations* des Commissions de gestion de 1988 à 1991.

Depuis l'année dernière, les rapports suivants ont été publiés:

- suivi relatif à la CEP DFJP (FF 1992 I 289 ss),
- suivi relatif à la CEP DMF (BO N 1991 2435 ss),
- Lignes directrices des CdG (BO N 1992 239 ss).

Nous vous proposons de prendre acte du présent rapport.

10 avril 1992

Au nom des Commissions de gestion:

Les présidents:

Rolf Seiler, conseiller national

Jean Cavadini, député au Conseil des Etats

I. Contrôle de la suite donnée aux recommandations des Commissions de gestion de 1988 à 1991

(Seules les principales propositions figurant dans des rapports publiés ainsi que le résultat de leur suivi sont retenus. D'éventuelles questions en suspens en relation avec des inspections formellement achevées ne sont pas prises en compte. Il se peut aussi qu'un objet soit classé sans que les Commissions de gestion et le Conseil fédéral soient parvenus à un accord.

Le présent protocole ne prétend pas tirer des conclusions sur les effets réels des recommandations.

1. Suivis concernant des objets des années 1984 à 1987 qui ne sont pas classés

La numérotation des recommandations correspond à celle du rapport concernant les inspections 1987 (FF 1988 II 649 ss).

- | | |
|---|--|
| <p>N Gestion des emplois au DMF
(15. 5. 1984)</p> | <p>2. Le projet EFFI, ou un projet similaire, devrait permettre une analyse comparative à long terme des efforts de tous les services de l'administration tendant à optimiser leur fonctionnement.</p> |
| <p>N Aide aux universités
(21. 1. 1985)</p> | <p>1. Simplification de procédure par la révision de la loi sur l'aide aux universités.
 2. Examen de la possibilité d'une attribution forfaitaire des subventions dans le cadre de la révision de la loi.
 3. Limitation du rôle de la Conférence universitaire et du Conseil de la science aux tâches attribuées par la loi.
 4. L'Office fédéral de l'éducation et de la science doit être l'organe responsable dans la procédure d'allocation des subventions.
 10. Postulat relatif aux chiffres 3 à 7 ainsi qu'à la limitation de la participation de la Conférence universitaire à la conception et à la planification générale de l'aide aux universités après révision de la loi.</p> |
| <p>N Transfert à Avenches du Dépôt des chevaux de l'armée
(25. 1. 1985)</p> | <p>Etude du projet de fusion du Dépôt avec le haras d'Avenches.</p> |
| <p>N Dégâts au réseau des routes nationales
(21. 5. 1985)</p> | <p>1. Application et adaptation des règles techniques à la construction des routes nationales.</p> |
| <p>N Pénurie d'instructeurs dans l'armée
(22. 5. 1985)</p> | <p>1. Pas d'augmentation annuelle d'effectif sans adaptation du profil professionnel aux besoins de l'armée en instructeurs de compagnies et en maîtres de classe.
 4. En cas de réaffectation: perte du statut spécial compensé par un congé-formation ou un versement de capital.
 5. Mise au point d'un plan permettant une double carrière aux instructeurs:
 a. Passage à la conduite de l'armée;
 b. Fonctions civiles pour la Confédération ou l'économie privée.
 6. Engagement plus fréquent d'instructeurs civils pour domaines spécialisés.
 9. Etudier la possibilité de recruter les instructeurs plus jeunes.</p> |
| <p>N Statistiques de la Confédération
(19. 11. 1985)</p> | <p>2. Coordination des projets de nouvelles statistiques avec les statistiques existantes sur la base d'une conception globale.
 3. Sélection, parmi les nombreuses statistiques, de celles qui sont nécessaires, utiles ou simplement souhaitables.</p> |

2. Non réalisé

2. En suspens (Cf. motion ad 91.002. Plafonnement des effectifs. Déposée par la CdG et la Commission des finances du Conseil national)

1. à 10. Loi sur l'aide aux universités révisée

1. à 10. Classé

Accepté; deux variantes sont à l'examen

Encore en suspens (Cf. postulat ad 89.021. Fusion du Dépôt fédéral des chevaux de l'armée avec le Haras fédéral. Déposé par la CdG du Conseil national)

1. Classé

1. Rejeté; proposition de traitement distinct des instructeurs en service

1. à 9. Classé

4. Rejet de la réaffectation; examen en cours pour les reconversions professionnelles proprement dites

5. Principe des deux carrières accepté mais seulement au sein du corps des instructeurs

6. Accepté

9. Difficile; la souplesse en la matière ne doit pas être préjudiciable à la qualité

2. La réalisation d'une conception globale en matière de statistique est prévue

1. à 8. En suspens (suivi en cours à l'intention de la commission chargée de l'examen préalable de la loi sur la statistique)

3. Problème pris en main

- | | | |
|---|---|--|
| N | EFFI – Augmentation de l'efficacité dans l'administration fédérale
(19. 11. 1985) | <ol style="list-style-type: none"> 5. Analyse des statistiques qui ont un caractère interdépartemental, à la lumière du programme EFFI. 6. Nécessité de remplacer ou de compléter dans la mesure du possible les informations recueillies chez des tiers par des renseignements obtenus auprès de l'administration. 7. Amélioration des connaissances dont dispose l'administration sur l'utilisation effective des statistiques. 8. Perception, pour toute livraison de statistiques, d'un émolument couvrant les frais d'enquête et d'impression. |
| N | Contrôle des denrées alimentaires II (5. 2. 1987); Cf. aussi le rapport du 13. 11. 1981, FF 1981 III 964) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrôle strict des résultats de la réalisation du projet EFFI (avant tout en ce qui concerne les demandes des offices qui se prévalent d'un «accroissement prouvé du volume de travail» ou de «postes supplémentaires évités»). 2. Réalisation des mesures interdépartementales qui sont rentables et communication d'informations sur ces dernières. 4. Dans le cadre des mesures interdépartementales, ou après l'achèvement des travaux de contrôle des résultats, recours à des experts choisis en dehors de l'administration. 5. Amélioration de la méthode appliquée par l'OFO pour les expertises d'organisation (conception). <p>Suivi relatif à l'inspection de 1981:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <ol style="list-style-type: none"> a. Accélération de la révision de la loi sur les denrées alimentaires; b. Aménagement de l'information en fonction des besoins et des exigences modernes; c. Nécessité de combattre les abus d'additifs et de médicaments dans l'engraissement du bétail. 2. Remise du projet détaillé concernant la création d'un organe spécialisé dans le domaine des viandes à l'Office fédéral de la santé publique (Le contrôle complémentaire ayant pour but de faire savoir si cette mesure peut permettre de réaliser le principe d'unité en matière de responsabilité pour le contrôle de toutes les denrées alimentaires). 4. Etablissement, pour la division compétente, d'une conception des tâches qui lui incombent en matière de contrôle des denrées alimentaires. 5. Adaptation de l'information aux divers besoins des destinataires (renforcement de l'Etat-major de la direction). |

5. Accepté

6. L'étude de cette question a été ordonnée

7. Il est prévu que les demandes de données statistiques soient, pour certaines, enregistrées systématiquement

8. Un tarif des émoluments a été arrêté. Ceux-ci couvrent les frais de publication, mais non les frais d'enquête

1. Envoi des rapports intermédiaires sur l'état de réalisation du projet

1. à 5. Classé (évaluation en cours du projet EFFI/mesures interdépartementales)

2. Accepté

4. Accepté; recours à des experts si certains offices enregistrent des résultats insuffisants

5. A l'examen

1. a. Message prévu pour 1988

b. Les efforts en la matière se poursuivent

c. Reporté pour des raisons ayant trait à nos relations avec l'étranger et à cause de l'ordre de priorité appliqué

2. Prévu

1. à 8. Classé (loi sur les denrées alimentaires en révision)

4. Accepté; dépend en partie de la révision de la loi

5. Accepté, mais sans augmentation de l'effectif du personnel

- | | |
|--|---|
| | <ol style="list-style-type: none"> 6. Amélioration de la collaboration entre les spécialistes du contrôle des denrées alimentaires et le service juridique. 7. Direction par la division (droit de donner des instructions aux cantons). 8. Délimitation claire des attributions en ce qui concerne les denrées alimentaires d'une part et les médicaments d'autre part. |
| N Répercussions de la catastrophe de Tchernobyl (rapport intermédiaire, 19. 5. 1987) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Adaptation de l'organisation de crise en cas d'augmentation de la radioactivité (priorité absolue) et nécessité d'assurer la diffusion des informations et l'exécution des mesures. |
| E Office central de la défense (15. 11. 1985) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Description plus claire du rôle de l'office central et précision sur ce que le Conseil fédéral attend de son état-major en temps de crise. 2. Solution de la question de la subordination hiérarchique compte tenu du principe selon lequel un seul état-major doit être appelé à intervenir en cas de crise. 3. L'état-major, au plus haut niveau de commandement, ne doit disposer que d'un petit groupe de personnes hautement qualifiées. 4. Examen des efforts de l'office en matière de recherche. |
| E Surveillance exercée sur l'administration (19. 11. 1986) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Etablissement de conceptions de la fonction de contrôle dans les départements. 2. Organe chargé d'examiner les contrôles administratifs au service du Conseil fédéral et de la Commission de gestion. 3. Nombreuses améliorations possibles (p. ex. en ce qui concerne les structures des départements, la Conférence des secrétaires généraux, l'Office fédéral de l'organisation, ou encore par des fonctions d'ombudsman, l'évaluation législative et le rôle de la Chancellerie fédérale en sa qualité d'état-major central du Conseil fédéral). |

Recommandations des années 1988 à 1991

- | | |
|--|--|
| N Introduction de l'informatique dans l'administration fédérale (18. 11. 1987) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Développement de l'informatique en fonction des objectifs généraux 2. Renforcement de la direction par le Conseil fédéral et un service spécialisé central 3. Etablissement d'un plan directeur en matière d'informatique dans l'administration fédérale 4. Plans directeurs en matière d'informatique dans les départements et plans directeurs dans les offices 5. Analyse des effets de l'informatique sur l'exécution des tâches 6. Création d'un service central spécialisé |
|--|--|

- | | |
|--|--|
| 6. Accepté; l'augmentation de l'effectif du personnel est à l'examen | |
| 7. Nouveau chef de division désigné (révision législative en cours) | |
| 8. Accepté, mais guère possible dans la pratique | |
| 1. Ordonnance édictée; centrale d'information créée; l'exécution est en partie confiée aux cantons | 1. Classé |
| 1. à 4. La décision du Conseil fédéral diverge en partie de l'avis de la CdG | 1. à 4. Classé |
| 1. à 3. Accepté; création du service de contrôle administratif du Conseil fédéral | 1. à 3. Classé |
| 1. à 5. Un nouveau plan directeur doit être établi | 1. à 17. En suspens (suivi dans le cadre de l'examen du rapport de gestion 1991) |
| 6. Création de l'Office fédéral de l'informatique | |

- | | |
|--|--|
| | <ol style="list-style-type: none"> 7. Dissolution du Groupe interdépartemental de coordination en matière d'informatique 8. Désignation d'un délégué à la protection des données 9. Nouvelle subordination du Centre de calcul électronique 10. Mise en lumière des rapports entre la compétence de décision technique du service spécialisé et la responsabilité de ligne des départements 11. Diagramme des fonctions relatives aux procédures informatiques 12. Contrôle des résultats des projets achevés 13. Accès de la Commission de gestion aux supports informatiques de données 14. Révision de la procédure de décision relative aux autorisations de projets informatiques 15. Plan financier et budget selon le modèle du budget des constructions 16. Plan financier et budget selon le modèle du budget des constructions 17. Effort particulier en vue de combler le retard de formation des informaticiens |
| N Exigences de nature juridique auxquelles doivent répondre les éléments de texte (18. 11. 1987) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Fixation dans des instructions de service du contenu d'éléments de texte précisant la signification concrète de dispositions légales 2. Soit complément aux éléments de texte (comblement de lacunes et établissement d'éléments de texte utilisables dans les décisions d'octroi de l'asile) ou élaboration d'une directive exhaustive, soit renonciation aux éléments de texte précisant la signification concrète de dispositions légales; publication des éléments de texte précisant la signification concrète de dispositions légales |
| N Garantie contre les risques à l'exportation (19. 11. 1987) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Appréciation de la GRE dans l'optique globale de la politique du commerce extérieur 2. Recherche de l'indépendance financière de la GRE 3. Création de polices forfaitaires 4. Différenciation des primes 5. Augmentation générale du taux de couverture GRE 6. Couverture du risque de paiement commercial privé (risque de ducroire d'établissements privés) 7. Couverture des risques liés aux opérations en monnaies étrangères 8. Autorisation de livraisons de pièces de rechange à des pays frappés d'embargo |

7. Réalisé
8. Non réalisé
9. Subordination à l'OFI
10. Décision en faveur de la responsabilité de ligne
11. Nouveau plan directeur nécessaire
12. Non réalisé
13. Mêmes privilèges que pour d'autres supports de données
14. à 16. Etablissement des priorités par la Conférence informatique de la Confédération

17. Programme de formation de l'OFI

1. à 2. A titre de purs instruments de travail, les éléments de texte ne nécessitent aucune réglementation particulière. En revanche, les éléments de texte sont pourvus d'un renvoi à la source, et la pratique des départements en la matière est publiée dans la presse spécialisée

1. à 2. Classé

1. Réalisé
2. Accepté
3. Envisagé
4. Accepté
5. Uniquement dans le cadre de la différenciation des primes
6. Rejeté
7. Rejeté
8. Possibilité à titre exceptionnel

1. à 2. Réalisé

3. Suivi en suspens dans le cadre de l'examen du rapport de gestion 1991

4. à 7. Classé

8. Suivi

- | | |
|---|---|
| | <ol style="list-style-type: none"> 9. Prise en charge de la perte de 600 millions de francs due aux risques monétaires 10. Amélioration de la représentativité de la commission de la GRE 11. Participation d'organismes extérieurs à la procédure 12. Conséquences, sur les plans de l'organisation et de la procédure, de l'obligation de prise en compte des principes de la politique de développement 13. Critères permettant la couverture de risques plus importants que ne l'autoriserait le postulat de l'indépendance financière de la GRE 14. Contrôle de l'efficacité de la GRE par des organisations extérieures à l'administration |
| N Effets sur la politique régionale du programme 1983 destiné à l'emploi (19. 11. 1987) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Mesures de promotion de l'économie en tant que partie seulement d'une stratégie globale de politique conjoncturelle, structurelle et régionale 2. Indication des versements effectués à des sous-traitants 3. Création d'une statistique nationale de la production 4. Obligation pour les fournisseurs de la Confédération de choisir leurs sous-traitants selon le jeu de la concurrence 5. Possibilité pour les fournisseurs de signaler au Contrôle fédéral des finances les exigences contraires au principe de la rentabilité et figurant dans leur cahier des charges 6. Contacts de l'Office fédéral des questions conjoncturelles avec les représentants des régions |
| E Amélioration du contrôle de l'administration fédérale (12. 11. 1987) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Transmission de tous les rapports de la société McKinsey en matière de contrôle de l'administration 2. Mise à l'essai d'un modèle d'organe de contrôle de l'administration au DFF 3. Désignation d'un organe chargé de la coordination interne et de l'information de la CdG 4. Elaboration d'une conception des fonctions de contrôle à l'échelon départemental |
| N Requête du canton du Jura contre le Conseil fédéral. Contestation des plébiscites sur le Jura (17. 5. 1988) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Pas de conflit de compétences 2. Pas d'appel possible au pouvoir de haute surveillance avant l'arrêt du Tribunal fédéral 3. Aucune compétence de l'Assemblée fédérale en matière de contestation administrative |

- | | |
|--|--|
| <p>9. Libération du paiement des intérêts décidée par le Parlement</p> <p>10. Réalisé</p> <p>11. Réalisé par extension de la commission</p> <p>12. Adaptations non urgentes (la DDA est désormais représentée au sein de la commission GRE)</p> <p>13. à 14. Non réalisé</p> | <p>9. à 12. Classé</p> <p>13. à 14. Suivi en cours</p> |
| <p>1. Conflits d'intérêts inévitables. La stratégie n'est applicable que dans le sens d'un engagement d'instruments très divers</p> <p>2. Ne serait que peu significatif</p> <p>3. Souhaitable mais lié à des moyens importants</p> <p>4. Correspond à l'ordonnance sur les achats</p> <p>5. Le service fédéral des achats compétent devrait être destinataire</p> <p>6. Problème de l'effectif du personnel</p> | <p>1. Reste un sujet d'évaluation possible</p> <p>2. à 6. Classé</p> |
| <p>1. Rejeté d'abord par le Conseil fédéral; ultérieurement réalisé</p> <p>2. Expérience pilote dans le cadre de l'administration des contributions</p> <p>3. Non réalisé (cf. création du service de contrôle administratif du Conseil fédéral)</p> <p>4. Réalisé dans certains départements</p> | <p>1. à 4. Classé</p> <p>1. à 3. Classé par la décision de non entrée en matière rendue par le Tribunal fédéral le 13. 3. 1991</p> |

N Mesures prises après la catastrophe de Tchernobyl (10. 11. 1988)

1. Proposition à la commission chargée de l'examen préalable de la loi sur la radioprotection (art. 17): fixer les valeurs d'intervention à un niveau suffisamment bas pour écarter le risque de pertes de vies humaines
2. Postulat tendant à l'harmonisation internationale de la radioprotection
3. Fixation à l'avance de la dose de rayonnement admissible avec référence au contrôle des denrées alimentaires pour les substances cancérigènes
4. Elimination des précisions trompeuses concernant l'insécurité dans le domaine des effets des doses faibles
5. Elaboration de scénarios concernant les mélanges possibles de nucléides et les concentrations dans la chaîne alimentaire
6. Combinaison des mesures à prendre en fonction des doses avec une échelle de valeurs d'intervention fixes
7. Eviter de faire croire à une protection de la santé inférieure en Suisse par rapport aux pays voisins
8. Elargissement du «menu» suisse au «panier alimentaire» européen
9. Institution du système de communication Phoenix
10. Analyse des mesures de la radioactivité en Suisse quant à leur corrélation avec leurs incidences biologiques et médicales (à long terme)
11. Mesures en cas de crise suffisamment sévères pour ne pas nécessiter de renforcement ultérieur
12. Prévention en faveur du bétail détenu par les agriculteurs
13. Amélioration de la fiabilité des avis reçus par la centrale d'alarme
14. Mesures promptes et claires aptes à susciter la confiance de la population
15. Choix de solutions simples adaptées à la crise
16. Contrôle de l'aptitude de l'organisation d'intervention à agir promptement et adéquatement à tous les niveaux
17. Amélioration de l'information dispensée par les pouvoirs publics, par la formation et la préparation des collaborateurs compétents
18. Garantie d'une information officielle répondant aux besoins des citoyens
19. Elaboration de directives d'intervention en vue d'améliorer la sécurité des centrales nucléaires
20. Orientation des mesures de sécurité en fonction de l'objectif de protection de la santé humaine et de l'environnement

1. Réalisé par une décision plus tempé-
rée des Chambres fédérales
2. Postulat accepté
3. Postulat non encore classé
3. Accepté partiellement, de façon géné-
ralement disproportionnée
3. à 20. Classé
4. Accepté
5. Accepté
6. Souplesse nécessaire en fonction des ra-
diations
7. Efforts en cours
8. Superflu, la Suisse étant généralement
plus sévère que la CE
9. Accepté
10. Réalisé
11. Réponse donnée par la restructuration
de l'organisation d'intervention
12. Mesures superflues
13. Accepté
14. à 15. Recherche d'une solution simple et
adaptée aux crises, en collabora-
tion avec les cantons
16. Accepté
17. à 18. Création d'une centrale d'informa-
tion
19. Efforts en cours
20. Accepté

N Requête Maza et Musey
(13. 3. 1989)

1. Amélioration des relations entre les responsables de la politique à l'égard des réfugiés et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
2. Garantie de la discrétion lors des enquêtes sur les demandeurs d'asile
3. Attribution de la compétence, en accord avec les cantons, pour les étrangers disparus
4. Respect, par les autorités fédérales, des compétences d'exécution des cantons dans le cadre du droit d'asile et de la législation sur les étrangers; respect par les cantons de leurs obligations vis-à-vis de la Confédération
5. Précision des rapports entre la Confédération et les cantons dans les domaines de l'entraide administrative et de la haute surveillance sur l'exécution par les cantons.

E Contrôle complémentaire de l'inspection faite à l'Office central de la défense (6. 4. 1988)

1. Précision par le Conseil fédéral de ce qu'il attend de son état-major en temps de crise
2. Subordination de l'Office central en veillant à ce que les structures, le fonctionnement et les personnes conservent les mêmes attributions qu'en temps normal
3. Possibilité pour l'Office central de mieux jouer son rôle consultatif en sus de sa fonction de coordination (cercle restreint de personnes hautement qualifiées)
4. Réexamen des activités de recherche

E Recherche du secteur public dans l'administration fédérale (6. 4. 1989)

1. Réexamen de la recherche publique en vue d'une utilisation efficace des connaissances réunies hors de l'administration et utiles à l'accomplissement des tâches de la Confédération
2. Utilisation de la recherche publique comme instrument des organes de direction dans la conduite des affaires
3. Amélioration des services fournis par le comité de coordination IDA
4. Prise en compte de la recherche en sciences sociales aux côtés de la recherche technologique
5. Préparation, suivi et application des mandats de recherche publique par des responsables de recherche qualifiés dans les offices fédéraux
6. Transparence de la recherche publique au plan interne et dans les relations avec l'extérieur (extension du système d'information ISFE-BV, publication des résultats de la recherche publique)

- | | |
|--|--|
| 1. La collaboration se déroule dans le respect de la souveraineté de l'Etat | 1. à 2. Classé |
| 2. Accepté quant à la protection de la personnalité du requérant; dans le cas présent, l'indiscrétion est le fait du demandeur d'asile | |
| 3. à 5. Accord de principe, mais non dans le cas particulier | 3. à 5. Classé |
| 1. Réalisé | 1. Classé |
| 2. Exigence prise en compte | 2. Classé malgré la persistance de certains doutes |
| 3. Souhaitable; impossible toutefois de limiter à un cercle restreint du fait des tâches de coordination | 3. à 4. Classé |
| 4. Réalisé | |
| 1. à 8. Accepté de façon générale, les détails restant à préciser | 1. à 9. En suspens (suivi en cours dans le cadre de l'examen du rapport de gestion 1991) |

- | | |
|--|--|
| N Exigences juridiques applicables aux éléments de texte. Echange de vues avec le Conseil fédéral (cf. ci-dessus le rapport du 18. 11. 1987) | <ol style="list-style-type: none"> 7. Suivi des projets de recherche par le biais de journaux de bord et de rapports d'évaluation (contrôle par les secrétaires généraux et le service de contrôle administratif du Conseil fédéral) 8. Rapports sur l'utilité des mandats de recherche publique sous une forme appropriée (par exemple dans le cadre du rapport de gestion) 9. Postulat visant une meilleure valorisation de la recherche du secteur public (regroupe les principales recommandations des chiffres 1 à 8, ainsi que l'exigence relative à une forme simple de contrôle des résultats) |
| N Questions concernant l'application du droit sur l'asile | <p>Divergence fondamentale quant à la portée juridique des éléments de texte</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Eviter une limitation du droit d'être entendu lors de la période transitoire précédant l'entrée en vigueur du nouveau droit relatif à la procédure 2. Elimination des tampons «R» apposés sur les passeports de requérants d'asile refoulés 3. Eclaircissements discrets dans le pays d'origine (rapatriement inadmissible en cas de violation du devoir de discrétion) 4. Indication de l'inadmissibilité d'un rapatriement dans le dispositif de renvoi 5. Délai de remise des preuves |
| N Dossiers du Ministère public de la Confédération: gestion et surveillance (14. 11. 1988) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Conservation des seules fiches d'actualité 2. Etablissement des fiches selon des normes aussi uniformes que possible 3. Procédure de décision quant à l'utilisation des fiches offrant toutes les garanties nécessaires 4. La limitation de la protection des données dans le domaine de la police politique laisse ouverte la question de savoir dans quelle mesure le futur préposé à la protection des données pourra exercer, dans ce secteur également, sa fonction protectrice 5. L'attribution du contrôle politique des dossiers du Ministère public de la Confédération aux commissions de gestion de la Confédération et des cantons ne doit pas permettre l'existence de secteurs entièrement soustraits au contrôle parlementaire de l'administration |
| N Inspection auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile (25. 1. 1989) | <ol style="list-style-type: none"> 1. En matière d'organisation de la sécurité aérienne, recherche d'une solution interne à l'administration fédérale et conforme à la constitution |

9. Accepté

Classé par la publication de l'échange de
vues

- | | |
|--|---|
| 1. Conséquence inévitable des nouvelles dispositions de la loi | 1. Classé |
| 2. Rejeté dans un premier temps (cf. toutefois suivi CEP DFJP 1991) | 2. En suspens |
| 3. Protection garantie | 3. à 5. Classé |
| 4. A l'examen | |
| 5. Pratique précisée | |
| 1. Devrait être réalisé par la saisie électronique des données | 1. à 5. Classé par le suivi CEP DFJP 1991 |
| 2. Accepté | |
| 3. Garanti | |
| 4. Réglementation plus sévère dans la loi sur la protection des données, suite à la CEP DFJP | 4. Classé |
| 5. Tous les dossiers du Ministère public de la Confédération sont soumis à la haute surveillance parlementaire | 5. Divergence demeure; classé |
| 1. Constitutionnalité garantie | 1. Divergence demeure (décision dans le cadre de la révision en cours de la loi sur la navigation aérienne) |

2. Formation d'un nombre suffisant de contrôleurs de la sécurité aérienne
3. Conception de la sécurité aérienne sans augmentation des risques normaux de décès de personnes dans les airs et sur terre
4. Adaptation des dépenses de contrôle dans le cas d'une suppression des subventions allouées aux aérodromes
5. Craintes quant à la réduction de la participation de la Suisse à l'aéroport de Bâle-Mulhouse
6. Elaboration de scénarios relatifs au nouveau développement possible du trafic aérien (par exemple, trafic continental par rail)
7. Examen de la possibilité de réintroduire la responsabilité causale pour les modèles réduits
8. Besoins du Conseil fédéral en transports aériens à satisfaire par des pilotes et non par d'autres fonctionnaires
9. Représentation des langues française et italienne au sein de la direction

N/E Château de Prangins, responsabilités concernant le premier projet (12/24. 5. 1989)

1. Lors de la mise en route du nouveau chantier, remplacement des personnes responsables des erreurs précédemment commises
2. Décisions, lors du déroulement du projet, confiées à une petite organisation de conduite du projet comportant au plus deux instances (rôle consultatif d'un cercle élargi d'experts et de représentants de groupes d'intérêts)
3. Soumission à l'approbation du Parlement, par voie de message, de dons à la Confédération entraînant pour cette dernière des coûts chiffrables qui nécessitent la présentation à l'Assemblée fédérale d'un projet du Conseil fédéral
4. Planification des projets: détection et désamorçage précoces des conflits potentiels; planification dans le respect du principe d'une structure de décision rigide associée à des structures de consultation souples; meilleure surveillance des projets délicats par l'Office des constructions fédérales; profil des architectes responsables de projets importants et complexes; élimination des doubles rôles que des experts pourraient jouer.

N Exportation de matériel de guerre (21. 11. 1989)

1. Concrétisation, par le Conseil fédéral, de la notion de régions où règnent des tensions au regard de l'égalité devant la loi et du principe de la proportionnalité
2. Application des critères de la dignité humaine et des principes de l'aide au développement indépendamment l'un de l'autre, conformément à la loi
3. Exposé clair de la façon de garantir la neutralité et le traitement paritaire des parties au conflit

2. à 8. Accepté

2. à 9. Classé

9. Réalisé sur le plan fonctionnel

1. Réalisé

1. à 2. Classé

2. Réalisé

3. En suspens

4. Examen dans le cadre de la réorganisa-
tion des constructions fédérales

4. En suspens (cf. dans le présent rap-
port de la réorganisation des cons-
tructions fédérales)

1. Marge d'appréciation nécessaire sans
tomber dans l'arbitraire

1., 2. et 4. En suspens (suivi dans le
cadre de l'examen du rapport de
gestion 1991)

2. Disposé à examiner

3. Accepté

3. et 5. Classé

4. Multiplication des décisions du Conseil fédéral dans le respect des dispositions de la loi sur la procédure administrative
5. Information plus complète du public (publication de la statistique du DMF)
6. Postulat concernant le crime organisé: intervention globale contre le commerce d'armes, le trafic de drogue, le terrorisme et le blanchissage d'argent sale
7. Postulat concernant le courtage de matériel de guerre et le transfert de technologie dans le domaine de l'armement (affaires concernant le matériel de guerre ne touchant pas le sol suisse)
8. Transmission au Conseil fédéral de la pétition d'Amnesty International pour qu'il en prenne connaissance

N Evaluation des crédits mixtes à l'exemple du Cameroun (21. 11. 1989)

1. Renforcement des objectifs des crédits mixtes par une définition claire et une application plus conséquente des critères de choix des pays et projets (moyens répartis entre un nombre plus restreint de pays et concentrés sur des projets prioritaires)
2. Amélioration de l'efficacité des crédits mixtes par une concentration des moyens et un meilleur suivi de la part de l'OFAEE
3. Exécution des opérations de crédits mixtes par l'OFAEE en collaboration avec des services de l'administration fédérale et les milieux économiques privés
4. Valorisation et intégration à la pratique future des enseignements tirés des expériences réalisées avec la Chine (notamment suivi par une commission d'experts consultative restreinte; exposé dans le rapport de gestion des résultats de cette analyse d'efficacité)
5. Un tel exercice d'optimisation est exigeant; il implique que la stratégie de concentration soit décidée par le Conseil fédéral et appliquée de manière conséquente par l'OFAEE

N Application du droit sur l'asile (échange de lettres avec le Département fédéral de justice et police) (24. 1. 1990, cf. objet ci-dessus, même titre)

1. Contradictions entre les procès-verbaux des centres d'enregistrement et ceux des cantons: nulle force de preuve pour les auditions organisées à la frontière et dans les centres d'enregistrement du fait que les requérants ne disposent pas de tous les droits qu'ils auront par la suite
2. Application en Turquie de la coresponsabilité familiale

- | | |
|---|---|
| 4. Pratique confirmée. Réexamen de la disposition légale. Respect de la loi sur la procédure administrative (certaines décisions ne peuvent être que sommairement motivées) | |
| 5. Accepté | |
| 6. Disposé à accepter le postulat | 6. Postulat transmis, encore en suspens |
| 7. Disposé à accepter le postulat | 7. Postulat transmis, encore en suspens |
| | 8. Classé |
| 1. Accepté | 1. à 5. Classé (suivi prévu) |
| 2. En relation avec la GRE | |
| 3. Accepté | |
| 4. Disposé à examiner; doutes quant à la fonction de contrôle d'une telle commission; résultats à inclure au rapport sur la politique économique extérieure | |
| 5. Stratégie sera développée (cf. 4 ^e crédit de programme) | |
| 1. Maintenir, mais en tenir compte dans le cadre de l'appréciation des preuves | 1. à 2. Classé |
| 2. N'existe pas au sens strict du terme | |

-
- | | |
|--|--|
| N Marché noir des médicaments dans le domaine de l'engraissement du bétail (21. 11. 1989) | <ol style="list-style-type: none">1. Examen de l'introduction d'un contrôle des flux de marchandises2. Institution par les cantons de commissions chargées de surveiller les vétérinaires3. Dans le cas d'une non entrée en vigueur du nouveau concordat OICM, promulgation d'une loi fédérale sur les médicaments4. Maintien de la responsabilité des cantons par rapport au rôle de la douane5. Vérification de la compétence constitutionnelle autorisant la Confédération à réglementer le domaine des médicaments6. Adaptation, si nécessaire, de la réglementation suisse aux prescriptions de la Communauté européenne7. Examen accéléré de l'opportunité de créer une station fédérale de recherches sur la viande et les préparations de viande |
| N Marché noir des médicaments en Suisse (21. 11. 1989) | <ol style="list-style-type: none">1. Délimitation claire, lors de la révision de la loi sur les denrées alimentaires, entre les denrées alimentaires et les médicaments2. Obligation d'enregistrement pour tous les médicaments3. Contrôle à la frontière et obligation de déclarer au canton de destination, ou contrôle des flux de marchandises pour les médicaments potentiellement dangereux |
| N Lutte contre les épizooties en Suisse (24. 1. 1990) | <ol style="list-style-type: none">1. De nombreux cantons risquant d'être dépassés par une épizootie, examiner quelles compétences pourraient être attribuées à la Confédération et comment cette dernière pourrait participer aux coûts2. Destruction complète de la viande des animaux atteints qui représente un danger pour la santé humaine ou dont la qualité est diminuée3. Conformité aux exigences de l'étranger d'une conception nationale de la lutte contre les épizooties |
| E Importance des offices de chèques postaux décentralisés | <ol style="list-style-type: none">1. Accélération du projet APOCO2. Concentration des services de chèques postaux sur un nombre optimal d'offices rentables3. Implantation des offices de chèques postaux hors des grandes agglomérations et sur les axes principaux du trafic4. Renforcement de la collaboration avec les banques |

- | | |
|--|---|
| <p>1. Solution disproportionnée; possible dans certains domaines particulièrement critiques par le biais de nouveaux contrôles à la frontière, doublés d'une obligation de déclarer aux cantons</p> <p>2. à 4. Accepté</p> | <p>1. à 7. Classé</p> |
| | |
| <p>5. Avis de droit favorable établi par l'Office fédéral de la justice</p> <p>6. Accepté</p> <p>7. Disposé à examiner si des organisations existantes peuvent se charger de cette tâche</p> | |
| <p>1. Cf. révision de la loi sur les denrées alimentaires</p> <p>2. Disposé à examiner</p> <p>3. Contrôle des flux de marchandises dans certains domaines seulement</p> | <p>1. à 3. Classé</p> |
| <p>1. Accepté (mais divergences ultérieures)</p> <p>2. Accepté pour la première phase d'une épizootie</p> <p>3. Accepté</p> | <p>1. à 3. En suspens; suivi dans le cadre de l'examen du rapport de gestion 1991</p> |
| <p>1. Accepté (réalisé par un réaménagement ultérieur)</p> <p>2. Dans un premier temps, rejet des PTT, puis décision du conseil d'administration des PTT en faveur d'une réduction à 6 offices de chèques postaux</p> <p>3. Non réalisé</p> <p>4. En cours</p> | <p>1. à 4. Classé</p> |

N/E Commissions extraparlémentaires (22./31. 8. 1990)

1. Application conséquente des directives du Conseil fédéral de 1974
2. Pour les commissions comptant jusqu'à 25 membres, garantie de la représentation de toutes les régions linguistiques de la Suisse et augmentation du nombre des femmes et des représentants des jeunes générations; dans la mesure du possible, prise en compte des nouvelles tendances sociales
3. Renonciation à des commissions extraparlémentaires permanentes lorsque le mandat peut être exécuté d'une autre manière
4. Institutions de commissions de plus de 25 membres pour des raisons contraignantes uniquement
5. Réduction du nombre des mandats de parlementaires au sein des commissions extraparlémentaires
6. Information des personnes concernées au sujet des pratiques plus rigoureuses, un ou deux ans avant leur réélection
7. Examen d'une renonciation éventuelle étendu à des commissions prévues par la loi

N Application du droit d'asile. Contrôle a posteriori relatif à l'inspection de 1987 et examen des problèmes actuels dans la pratique (12. 11. 1990)

Cf. les recommandations ci-dessus à ce sujet

E Office fédéral de la protection civile (21. 11. 1990)

1. Conception de la protection civile incluant les secours et l'assistance à la population civile lors de toute catastrophe et dans chaque situation d'urgence
2. Evocation, dans les projets qui seront soumis au Parlement, du problème d'un service général intégral
3. Encouragement de la Confédération et des cantons à professionnaliser l'instruction
4. Correspondance entre les objectifs matériels assignés à la protection civile et les moyens financiers (définition d'un ordre de priorités, versement échelonné de subventions forfaitaires ou abaissement du taux de contribution). Amélioration de l'équipement des membres de la protection civile
5. Fixation des effectifs réglementaires de la protection civile sur la base d'une évaluation de la situation réelle et d'une analyse des objectifs réalisables

1. à 7. A prendre en compte lors de la réélection à la fin de 1992

1. à 7. En suspens

Classé

1. A l'examen

1. à 5. Classé

2. Service général actuellement non aménageable

3. A l'examen

4. A l'examen

5. Déjà examiné

E Politique menée en matière de technologie (Office fédéral des questions conjoncturelles; 21. 11. 1990)	<ol style="list-style-type: none">1. Présentation d'une conception de la politique technologique exposant, sur la base des scénarios envisagés, l'appréciation que le Conseil fédéral porte sur l'évolution de l'économie suisse et son avis sur le rôle de la Confédération dans le développement économique et le changement technologique (objectifs, moyens et compétences dans le domaine technologique)2. Réforme et revalorisation des écoles techniques supérieures3. Amélioration des activités de la Commission pour l'encouragement de la recherche scientifique4. Coopération facilitée entre les instituts de recherche du secteur public et les petites et moyennes entreprises5. Contrôle de l'application des recommandations du Conseil fédéral relatives aux objectifs, à la planification et à la coordination des politiques de la science et de la technologie6. Renforcement de la participation de la Suisse à la coopération internationale7. Evaluation des effets et des incidences de la technologie8. Création d'instituts de recherche technologique semblables aux instituts Fraunhofer allemands9. Institution d'un Forum technologique10. Détection avancée en matière de politique technologique11. Réseau d'organismes décentralisés voués au conseil, à l'innovation et au transfert de technologie12. Stratégie propre aux petites et moyennes entreprises visant à renforcer leur compétitivité
N/E Suivi CEP DFJP (14./19. 11. 1991)	(L'application des recommandations sera contrôlée par la Délégation des Commissions de gestion)
N Suivi CEP DMF (19. 11. 1991)	(L'application des recommandations sera contrôlée par la Délégation des Commissions de gestion)

1. Création d'un groupe de travail
 2. A l'examen
 3. Nouveau crédit de programme
 4. Promotion en cours
 5. Renforcement de l'évaluation des activités de recherche
 6. Accepté
 7. à 12. Tâche du groupe de travail
1. à 12. En suspens (ces points seront traités lorsque le rapport du groupe de travail aura été déposé)

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

1 Non refoulement de délinquants irresponsables

Echange de lettres entre la Commission de gestion du Conseil national et le Conseil fédéral

11 Rapport du 12 novembre 1990 des Commissions de gestion concernant la requête de O.V., représenté par CARITAS Suisse, contre le DFJP

Le requérant, citoyen tchèque, a été renvoyé dans son pays d'origine par les autorités d'asile, bien qu'il ait déjà été condamné dans ce pays à 20 mois de prison pour délit de fuite. Il a recouru auprès de la Commission de gestion pour violation du principe du non-refoulement. Comme son cas soulève des questions de principe, la commission l'a transmis au Conseil fédéral pour qu'il l'examine à titre de recours hiérarchique. Le Gouvernement a formulé un prononcé sur recours le 23 août 1989.

Du point de vue de la haute surveillance parlementaire, il est intéressant de noter que, dans cette décision, le Conseil fédéral a dû constater que le DFJP, plus d'un an après le rapport de la Commission de gestion du 19 mai 1987 sur l'application du droit d'asile, avait refusé la qualité de réfugié au Tchèque O.V., condamné à 20 mois de prison pour délit de fuite. Le Conseil fédéral donne raison à la Commission de gestion sur ce point et reconnaît le motif subjectif de fuite ultérieure chez O.V.. De ce fait, le principe du non-refoulement est également valable pour lui. Celui-ci a pourtant été aussi appliqué par le DFJP dans cette affaire.

Le Conseil fédéral soutient le renvoi dans le pays d'origine qui a malgré tout été décidé, car si O.V. n'a pu être condamné pour homicide sur la personne d'une jeune femme, c'est parce qu'il était irresponsable. De l'avis du Conseil fédéral, il existe des raisons valables d'interpréter la loi sur l'asile contre sa teneur. L'objectif des dispositions de l'article 45, 2^e alinéa, de la loi sur l'asile et de l'article 33, 2^e alinéa, de la convention sur les réfugiés est la protection de la communauté contre les réfugiés dangereux pour elle. Ces dispositions prévoient que le réfugié ne peut pas invoquer le principe du non-refoulement lorsqu'il a été condamné par un jugement passé en force à la suite d'un crime ou d'un délit particulièrement grave; il devrait donc suffire, par analogie, que la perpétration d'un délit ou d'un crime objectivement particulièrement grave soit établie par un jugement passé en force. L'irresponsable est aussi dangereux pour la communauté, ce qui se confirme dans le cas présent puisque, selon une expertise psychiatrique, le caractère dangereux de O.V. dérive précisément de son état de santé.

Le Conseil fédéral procède ensuite à une évaluation des faits, et constate que les 20 mois de prison qui attendent la personne à refouler n'enfreignent pas l'article 3 de la CEDH et qu'une réadaptation médicale est également possible en Tchécos-

lovaquie. C'est pourquoi le Conseil fédéral n'a aucun motif de prendre des mesures de droit de surveillance ou d'édicter des directives au sens de l'article 11, 2^e alinéa, de la loi sur l'asile.

Le Conseil fédéral exprime comme il suit son malaise dans cette affaire (pages 6 et 7 du prononcé):

Sur le plan politico-juridique, on peut certes se demander si le refoulement d'une personne dangereuse pour la communauté se justifie par le fait que son caractère dangereux doit aller exercer ses effets, s'il y en a, ailleurs, dans un pays étranger plus ou moins lointain. L'autre solution serait l'application sans exception du principe du non-refoulement. Ce n'est pas le Conseil fédéral, mais le législateur qui est seul habilité à décider à ce sujet. Le Parlement a toutefois expressément rejeté l'abandon de l'exception à l'interdiction du refoulement dans la procédure de règlement des divergences, après que le Conseil national eut, dans un premier temps, approuvé cette renonciation. (BO N 1978 p.1879 s., BO E 1979 p. 66, BO N 1979 p. 568).

Appréciation

La Commission de gestion n'a pas à examiner le cas d'espèce, mais bien la question de principe qu'il soulève. Dans cette optique, l'élément délicat, dans la décision du Conseil fédéral, est avant tout qu'on reproche son acte à une personne qui n'est pas responsable de ses actes. Contrairement à la teneur de la loi, on introduit une pure responsabilité sans faute. La Commission ne peut se rallier à une conception purement objective du comportement délictueux. La culpabilité subjective est une condition élémentaire de toute condamnation pénale dans notre état de droit. Le Conseil fédéral est donc prié de se fonder à l'avenir dans de tels cas sur le prononcé du jugement et de tenir compte des aspects subjectifs du délit dans l'application de l'article 45, 2^e alinéa, de la loi sur l'asile.

Ce qu'il convient de saluer en revanche, c'est la reconnaissance expresse de la qualité de réfugié en tant que conséquence de motifs subjectifs de fuite ultérieure.

12 Avis du Conseil fédéral

121 Situation initiale

Dans son rapport du 12 novembre 1990, la Commission de gestion fait valoir notamment

- que la culpabilité subjective est une condition élémentaire de toute condamnation pénale,
- que le Conseil fédéral aurait fondé sa décision sur une conception purement objective du comportement délictueux,
- qu'il y a lieu de tenir compte à l'avenir, dans l'application de l'article 45, 2^e alinéa, de la loi sur l'asile, des aspects subjectifs du délit.

122 Appréciation

Etant donné qu'il n'y a pas de différence de vues entre le Conseil fédéral et la Commission de gestion concernant le fait que le délit de fuite peut constituer un motif de fuite ultérieur, nous nous bornerons à des remarques au sujet de

l'article 45, 2^e alinéa, de la loi sur l'asile (RS 142.31). Cet alinéa admet une exception au principe du non-refoulement, à savoir lorsqu'une personne est considérée comme dangereuse pour la communauté parce qu'elle a été condamnée par un jugement passé en force à la suite d'un crime ou d'un délit particulièrement grave. Le libellé de cette disposition pourrait amener à conclure que le refoulement n'entre en ligne de compte que lorsque la personne concernée a été condamnée pour le délit qu'elle a commis.

L'interprétation d'une disposition légale doit cependant s'écarter de son sens apparent lorsque des motifs valables indiquent que le libellé ne correspond pas au sens réel de la disposition (voir Gygi, Fritz, Verwaltungsrecht, Berne 1986, pages 134 et suivantes, pour de nombreux exemples tirés de la pratique du Tribunal fédéral). Nous avons exposé ces motifs en détail dans notre lettre du 23 août 1989 à Caritas. Les arguments invoqués par la Commission de gestion pour contester ces motifs ne nous paraissent pas pertinents.

Nul ne conteste que, conformément à l'article 18, 1^{er} alinéa, du code pénal (RS 311.0), seul est punissable celui qui commet intentionnellement un délit. Or le refoulement aux termes de l'article 45, 2^e alinéa, de la loi sur l'asile, n'est précisément pas une sanction pénale. En conséquence, le refoulement ne doit pas être considéré sous l'angle de la culpabilité, ni sous celui de la réinsertion sociale visée par l'article 37, chiffre 1, 1^{er} alinéa, du code pénal. C'est bien plutôt l'intérêt public à protéger la population suisse contre des délinquants considérés comme dangereux qui figure au premier plan. Il n'y a donc nullement lieu de dire que la décision aurait été fondée sur une conception purement objective du comportement délictueux. Le délinquant n'est pas rendu responsable de son acte d'une manière qui outrepasserait les dispositions pénales. Le refoulement n'est pas lié à une réprobation. Il représente uniquement une mesure de sécurité que le législateur a expressément prévue dans l'intérêt public.

C'est pourquoi nous n'avons aucune raison de revenir sur la décision prise le 14 juillet 1988 par le DFJP en relation avec O. V.. Le fait que le Conseil fédéral, par sa décision du 23 août 1989, ait décidé de ne pas donner suite à la requête de Caritas, se révèle rétrospectivement justifié. La procédure suivie en l'espèce servira aussi d'indication pour les décisions futures du DFJP et du Conseil fédéral applicables à des cas analogues.

Il reste à ajouter que O. V. a quitté la Suisse le 16 juin 1990. Par ailleurs, le Conseil fédéral a, par décision du 31 octobre 1990, déclaré la Tchécoslovaquie «pays exempt de persécution» (cf. art. 16, 2^e al., de l'arrêté fédéral du 22 juin 1990 sur la procédure d'asile; RO 1990 938).

13 Avis de la Commission de gestion du 22 mai 1991

La commission maintient sa divergence fondamentale par rapport à l'opinion du Conseil fédéral. C'est pourquoi elle publie ici les deux points de vue, aux fins de la pratique ultérieure.

2 Représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération

Dans le cadre de ses travaux concernant le suivi des recommandations de notre Commission au sujet du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale (Rapport sur les inspections faites en 1979; FF 1980 p. 379 à 386), la section DFF a examiné l'application des Instructions du Conseil fédéral concernant la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération du 12 janvier 1983. Dans ce but, la section s'est procurée les documents nécessaires et a procédé à l'audition de représentants de l'administration chargés d'appliquer les Instructions et d'en contrôler leur exécution, ainsi que des fonctionnaires appartenant aux minorités linguistiques.

A la suite de cet examen, la Commission constate ce qui suit:

21 Etat de la situation

Les statistiques concernant la représentation des minorités linguistiques de 1982 à 1990 montrent que la *situation des latins ne s'est pas améliorée* et qu'elle ne correspond pas encore aux principes directeurs qui régissent les Instructions du Conseil fédéral.

Dans l'administration générale, la proportion des francophones a passé de 15,1 à 15,7 pour cent, celle des italophones de 5 à 4,8 pour cent alors que celle des romanches est restée à 0,6 pour cent. Il faut constater toutefois des variations entre les différents départements. La représentation francophone s'est améliorée dans tous les départements civils, à l'exception du DFAE où elle a passé à 29,3 pour cent (-0,1 %) et du DFTCE (17,1 % ou -0,9 %). La proportion des italophones a diminué au DFAE en passant à 4,1 pour cent, au DFJP à 2,9 pour cent et au DFTCE à 1,8 pour cent. Au DFEP, elle est restée à 2,5 pour cent, tandis qu'au DFI, elle a passé de 2,0 à 4,1 pour cent.

Au DMF, la proportion de francophones (11,5 %) et de romanches (0,7 %) est restée stable, tandis que celle des italophones a régressé (de 3,9 à 3,4 %).

L'évolution selon les classes de traitement montre que la représentation des minorités linguistiques ne s'est pas améliorée dans les classes où se trouve le *personnel d'encadrement moyen et supérieur* (Cl. 18 à 31 et degré hors classe).

La représentation des langues à la direction des offices (en date du 1^{er} avril 1988), ne s'est pas améliorée: *seule la moitié des directions d'office sont bilingues au sens des Instructions du Conseil fédéral.*

La part des *latins aux postes nouvellement créés de 1986 à 1987* est encore plus faible qu'en 1984 et 1985. Sur 395 personnes nommées par le Conseil fédéral en 1986 et 1987 à tous les lieux de service de l'administration fédérale, 53 concernaient des postes nouveaux: 85 pour cent des personnes nommées sont germanophones et 15 pour cent francophones. (La proportion est encore plus favorable aux germanophones en ce qui concerne les nominations au lieu de service Berne).

Les données concernant la provenance des candidats (office recruteur, reste de l'administration et extérieur) montrent que les chances d'être nommés sont

beaucoup plus grandes pour les personnes qui viennent de l'office recruteur que pour les autres. Les germanophones ont plus de chance d'être nommés étant donné qu'ils sont mieux représentés dans les *classes de traitement (18/24) qui assurent la relève*. Dans ces classes de traitement, on constate une *sous-représentation des latins*.

Pour la *moitié des postes mis au concours, aucun choix linguistique n'était possible déjà au départ* (pour 142 des 322 postes mis au concours, seuls des candidats de langue allemande se sont présentés). Après la sélection, dans les trois quarts des cas, l'autorité qui nomme ne peut plus choisir entre candidats de plusieurs communautés linguistiques (dans 65 % des cas, seuls des candidats germanophones sont restés eu lice, contre 10 % de francophones et 1 % d'italophones).

22 Facteurs qui limitent les effets des Instructions du CF

Deux catégories de facteurs expliquent les difficultés à atteindre une représentation équitable des minorités linguistiques dans l'administration fédérale: une catégorie concerne le recrutement et l'autre le fonctionnement de l'administration.

221 Facteurs liés au recrutement

Il existe toute une série de motifs à la base des réticences de la part des latins à postuler pour un emploi dans l'administration fédérale localisée à Berne liés au fait de *vivre dans un environnement suisse alémanique*: la scolarisation des enfants (surtout pour les italophones), l'attachement à la culture latine, l'insertion professionnelle du conjoint. Les mesures proposées dans le rapport sur «Le quadrilinguisme en Suisse – présent et futur» concernant le rôle de Berne en tant que ville fédérale pourraient contribuer à lever ces obstacles.

Une autre cause peut être liée à une *information insuffisante* au niveau de la Suisse romande et italienne sur les possibilités de travail dans l'administration fédérale. Ce manque d'information diminue les chances d'atteindre les personnes susceptibles de postuler.

L'obstacle principal aux candidatures latines réside dans les *exigences linguistiques*. La suppression de la mention d'une langue maternelle dans la mise au concours, selon les Instructions du Conseil fédéral du 12 janvier 1983, n'a pas eu les effets escomptés lorsque la connaissance d'une langue particulière est exigée. Il s'avère que cette exigence attire généralement une majorité de candidats dont la langue maternelle correspond à celle de la connaissance linguistique exigée. Lorsqu'il s'agit de la langue allemande, les candidats et les recruteurs semblent donc avoir assimilé l'exigence linguistique à la langue maternelle. Cet effet s'observe moins fréquemment lorsque la connaissance du français et de l'italien est exigée (des candidats d'une autre langue maternelle ont postulé). *La manière dont sont formulées les exigences linguistiques dans la mise au concours profite de fait aux germanophones*. Cet état de choses s'explique, en partie, par le fait que les latins, même s'ils maîtrisent probablement suffisamment la langue allemande, consi-

dèrent leurs connaissances en la matière comme insuffisantes pour postuler. En outre, étant donné qu'il n'existe pas de mesures objectives pour déterminer les compétences linguistiques, le jugement subjectif de celui qui sélectionne devient déterminant. Il se peut donc que la maîtrise de la langue allemande exigée d'un latin est plus grande que celle exigée pour le français de la part d'un germanophone.

222 Facteurs liés au fonctionnement de l'administration

Dans leur activité quotidienne, les fonctionnaires latins se heurtent à des problèmes qui constituent autant de difficultés dans l'accomplissement de leurs tâches. Le fait de devoir *travailler et communiquer dans une autre langue que la leur* constitue une des plus importantes difficultés. L'actuelle organisation des services de traduction entrave la possibilité de travailler dans la langue maternelle du fonctionnaire latin. Les fonctionnaires latins sont aussi plus souvent chargés, à titre officieux, de travaux de traduction.

La mise en œuvre des Instructions du Conseil fédéral repose, entre autre, sur la perception qu'ont les personnes chargées de l'application du problème de la représentation des minorités dans l'administration fédérale. Or, d'après les informations en notre possession, la plupart des *chefs du personnel* dans les différents départements ne sont pas suffisamment sensibles à cette problématique. (La majorité d'entre eux sont Suisses allemands).

Les principes directeurs qui régissent la politique du Conseil fédéral concernant les minorités linguistiques doivent être intégrés dans la *politique de l'organisation et du personnel de l'administration*. La Commission a constaté que cela n'est pas encore le cas.

Afin qu'il soit possible de contrôler l'application des instructions, il faut que l'OPFER puisse disposer d'un *système d'information adéquat* permettant un examen de la situation concernant les candidatures aux différents postes. Actuellement, la collecte de ces informations se fait par questionnaire. L'OPFER ne peut toutefois pas contrôler si les différents services remplissent ces questionnaires pour chaque nomination. Pour obtenir ces informations, l'OPFER a convenu avec les services que le questionnaire soit détruit après la saisie des données (motif invoqué: protection des données).

23 Recommandations

Sur la base de ces constatations, la Commission a décidé de formuler les recommandations suivantes:

231

Le Conseil fédéral doit veiller à ce que les *Départements appliquent les mesures prévues dans les Instructions* concernant la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération du 12 janvier 1983.

232

Le Conseil fédéral doit envisager d'introduire des moyens permettant d'*amener les offices* à inclure l'ensemble des mesures en faveur des minorités linguistiques dans leurs *objectifs de gestion du personnel*, et ceci compte tenu de leur propre situation. Dans ce but, les mesures suivantes sont recommandées:

232.1

Intégrer la problématique de la représentation linguistique dans les objectifs en matière de gestion de personnel et d'organisation sous forme, par exemple, d'un contrat passé entre les chefs des offices et le chef du département;

232.2

Nommer dans *chaque département un responsable des questions linguistiques* (par exemple au niveau du secrétariat général) qui représentera le département au sein du groupe de travail «Communautés linguistiques»;

232.3

Favoriser la nomination de *chefs du personnel latins*;

232.4

Développer le système d'information *PERIBU*, en particulier sa phase 3 concernant les données liées aux postes, afin de disposer d'un système d'information adéquat permettant un examen de la situation des candidatures aux différents postes.

233

L'autorité compétente en matière de nomination doit envisager d'introduire des *règles transitoires* pour améliorer la représentativité des minorités linguistiques telles que:

233.1

Des règles visant à *nommer, pour une proportion fixe de postes, des agents qui sont d'une langue différente de celle de leur prédécesseur à ces postes*;

233.2

Des règles visant à *privilégier, à qualification égale, la nomination de représentants des minorités linguistiques*.

234

Pour éliminer les obstacles dans le *recrutement* des candidats des minorités linguistiques, les mesures suivantes doivent être envisagées:

234.1

Entreprendre des efforts pour améliorer l'*information auprès des cantons latins* concernant les possibilités et les conditions de travail dans l'administration fédérale. L'information doit se baser sur une évaluation des besoins en matière de recrutement afin qu'elle soit ciblée (p.ex. auprès des hautes écoles et des écoles professionnelles);

234.2

Faire une distinction, lors de la mise au concours d'un poste, entre la *connaissance active et passive d'une langue* et mentionner, chaque fois que cela est possible, pour quelle langue officielle une connaissance est requise et pour quelles autres langues suffit une connaissance passive (connaissances scolaires). Dans la mise au concours, il devra être également mentionné qu'il sera accordé le temps nécessaire et les moyens pour acquérir les connaissances linguistiques exigées pour la fonction (voir. ch. 235.1).

235

Dans une administration plurilingue, les *compétences linguistiques* requièrent des mesures spécifiques. Notre Commission recommande d'en adopter les suivantes:

235.1

Donner la possibilité et *accorder le temps nécessaire pour acquérir les connaissances linguistiques* nécessaires à tout fonctionnaire qui n'a pas les connaissances exigées pour sa fonction;

235.2

Déterminer, pour chaque *poste* de l'administration fédérale, les *compétences linguistiques* directement liées à l'exercice d'une fonction;

235.3

Définir les *postes qui requièrent l'obligation de fréquenter des cours de langues* et définir des mesures objectives des compétences linguistiques requises.

Notre Commission estime que la *possibilité de travailler dans sa propre langue maternelle* est un droit qui appartient à chaque fonctionnaire de l'administration fédérale. A ce propos, elle recommande les mesures suivantes:

236.1

Renforcer les services de *traduction* en tenant compte des besoins d'une administration plurilingue;

236.2

Introduire les systèmes TED dans au moins deux langues (allemand et français).

237

Afin que la Commission de gestion puisse être correctement renseignée au sujet de l'application des instructions en matière de représentation des communautés linguistiques dans l'administration fédérale, le Conseil fédéral est invité à présenter, dans le cadre de son *Rapport de gestion*, des données détaillées concernant l'évolution de cette représentation, ainsi qu'une *évaluation de la mise en œuvre de ses Instructions*.

La Commission a prié le Conseil fédéral de lui communiquer, jusqu'au 30 septembre 1991, quelle suite il entend donner à ses recommandations.

24 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport d'inspection de la Commission de gestion du Conseil national sur la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération. En réponse à la Commission de gestion du Conseil national, le Conseil fédéral s'exprime comme il suit sur ce rapport d'inspection.

241 Remarques préliminaires

Le Conseil fédéral poursuit depuis de nombreuses années une politique du personnel qui a pour objectif un développement équilibré et une intégration optimale des représentant-e-s des communautés linguistiques du pays. Il suffit de rappeler les diverses dispositions prises en la matière, telles que les Instructions du Conseil fédéral du 12 janvier 1983 concernant la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération, le règlement des fonctionnaires (1)(art. 76b), les Lignes directrices de la politique du personnel de la Confédération du 20 janvier 1988, renforcées par celles du 18 juin

1990 concernant le personnel et le développement de l'organisation dans l'administration générale de la Confédération.

Enfin, dans le message du 4 mars 1991 concernant la révision de l'article constitutionnel sur les langues (art. 116 cst.), le Conseil fédéral dit, en particulier au chiffre 125.3, qu'il «faut s'efforcer de parvenir à une égalité des quatre langues nationales à l'échelon fédéral, dans la mesure où cela est possible et raisonnable. Cela suppose d'une part que soit dûment observée la disposition constitutionnelle qui fait de l'italien une langue officielle équivalente à l'allemand et au français et d'autre part que l'utilisation du romanche comme langue officielle s'étende à de nouveaux domaines» (FF 1991 II 301).

Malgré ces options claires, les contrôles statistiques, régulièrement réalisés à la demande du Conseil fédéral, montrent que la situation des fonctionnaires des langues latines progresse lentement et en tout cas de manière insatisfaisante tant du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif.

Même s'il convient de nuancer les observations en fonction de la diversité contextuelle de l'administration fédérale, le Conseil fédéral est préoccupé par certains effets plus difficiles à maîtriser, résultant d'une situation inégale au départ, à savoir:

- la sous-représentation des fonctionnaires des langues latines, en particulier dans les classes de traitement 18 à 25 (classes de relève) entraînera quasi automatiquement une présence carentielle de ces fonctionnaires dans les postes de cadres supérieur-e-s;
- la difficulté rencontrée pour instituer des directions d'offices bilingues (conséquence aussi, mais pas seulement, de la remarque précédente);
- la diminution de la part des fonctionnaires des langues latines aux postes nouvellement créés doit aussi retenir notre attention, quoique cette donnée soit difficile à évaluer de manière fiable.

Ainsi l'application des directives du Conseil fédéral ne va pas sans poser de problèmes, comme le relève justement le rapport d'inspection en question. Mais le Conseil fédéral, conscient de ces difficultés, expose ci-dessous son analyse de la situation, propose des moyens de contrôle, ainsi que de nouvelles stratégies en guise de mesures correctives.

242 De quelques caractéristiques fonctionnelles des questions relatives aux communautés linguistiques

La représentation des minorités linguistiques dans l'administration générale de la Confédération passe par la question centrale du *recrutement*. Le Centre d'économie appliquée Battelle de Genève avait réalisé en 1985 une étude sur ce sujet¹⁾. Son rapport mettait l'accent sur l'importance de l'image de l'administration fédérale diffusée à travers les médias et sur la nécessité de développer une politique globale de communication pour un recrutement coordonné et cohérent par rapport aux objectifs de l'administration et aux groupes recherchés. Les

¹⁾ Battelle, Les minorités linguistiques dans l'administration fédérale et le problème du recrutement des fonctionnaires, Rapport final, Battelle Centres de recherche de Genève, janvier 1985.

années suivantes, les services de la formation continue ont développé un concept de «politique des cadres» et des cours visant l'acquisition de divers outils de gestion et portant sur la planification, l'évaluation et la promotion. Ces cours très inégalement diffusés n'ont que peu touché aux thèmes de la sélection ou du recrutement du personnel.

Cette année, l'OFPER a élaboré un document intitulé «Stratégies en matière de politique du personnel et de l'organisation pour les années 90», qui fixe des objectifs généraux pour améliorer la compétitivité sur le marché de l'emploi et renforcer l'attractivité de l'administration fédérale. Ces stratégies mentionnent que la promotion des communautés linguistiques, identifiée comme la condition du respect des principes du fédéralisme et de l'égalité de traitement, doit trouver de nouvelles voies ou formes d'expression que celles qui ont été développées pendant la décennie précédente.

Ces nouvelles voies sont proposées ci-dessous, au chapitre des réponses aux recommandations, en particulier au chiffre 243.2

La question de la *langue de travail* est aussi centrale. L'administration assure le droit à chacun de rédiger dans sa propre langue et de ne pratiquer que passivement une autre langue officielle. Ce principe doit s'appliquer à tous les types de tâches et de techniques, y compris aux nouvelles technologies.

243 Examen des recommandations et actions envisagées

243.1 Application par les départements des mesures prévues dans les Instructions

Le Conseil fédéral attache beaucoup d'importance à l'engagement des départements et offices pour la mise en application des instructions qu'il a édictées. Il va d'ailleurs renforcer son effort pour motiver et stimuler les offices, en mettant en place très prochainement de nouvelles stratégies qui vont dans le sens de la recommandation 232.

Il est convaincu que seule l'approche qualitative caractéristique de ces nouvelles stratégies peut répondre, d'une part à une gestion du personnel moderne, souple et efficace, d'autre part à la recommandation 233.1 du rapport d'inspection de la Commission de gestion du Conseil national.

243.2 Objectifs de gestion du personnel et mesures en faveur des minorités linguistiques

Pour la législature 1991–1995, l'OFPER s'est fixé comme objectifs:

- d'inciter les offices à intégrer la promotion des minorités linguistiques dans leur gestion du personnel par objectifs et de redéfinir les responsabilités et le partage des tâches entre l'OFPER et les autres offices;
- de compléter l'objectif quantitatif de la représentation des communautés linguistiques par un objectif qualitatif, la négociation «d'accords de promotion linguistique» passés entre la direction de chaque office et le chef ou la cheffe de département;

- de constituer un réseau de collaboration autour d'un certain nombre de personnes assumant, dans cette stratégie «décentralisée» de négociation d'accords, une fonction de liaison; adopter la recommandation 232.2 de la Commission de gestion du Conseil national serait une façon de se donner les moyens d'assumer cette fonction, à savoir nommer dans chaque département un-e responsable des intérêts des communautés linguistiques, qui collaborerait directement avec le Service des communautés linguistiques de l'OFPER;
- d'assumer un rôle de coordination de la stratégie des accords de promotion linguistique et une fonction-conseil en matière d'analyse, de conception, de concrétisation et de suivi des engagements pris; ce domaine d'intervention concernerait le recrutement, la formation, le perfectionnement, l'avancement, les conditions de travail, l'accueil, etc.

Le plan d'action représente une réponse directe à la recommandation 232 de la Commission de gestion du Conseil national, parce que l'introduction d'un tel système, dans lequel chaque partie est directement responsable de ses objectifs spécifiques, implique une prise de conscience de la problématique des rapports entre les communautés linguistiques et de leur représentation. Il permet de fonctionner selon les principes d'une gestion moderne et efficace, qui développe les motivations et s'appuie sur les particularités de chaque contexte ainsi que sur les objectifs choisis par les intéressé-e-s et adaptés à chaque service.

Ce système d'accords de promotion linguistique pourrait constituer un banc d'essai, avant l'introduction éventuelle d'une stratégie plus stricte, qui serait la définition d'objectifs quantifiés sous forme de quotas.

243.3 Nécessité d'adopter des règles transitoires pour améliorer la représentativité des minorités linguistiques

Les règles visant à privilégier, à qualifications équivalentes, la nomination des minorités linguistiques sont déjà contenues dans les Instructions de 1983, mais sous forme de quotas souples. Avant d'introduire éventuellement des objectifs quantifiés, le Conseil fédéral a l'intention de prendre d'autres mesures, comme d'exiger que les dossiers de nomination contiennent aussi les informations sur le ou la meilleur-e candidat-e non retenu-e appartenant à un autre groupe linguistique et que les autorités qui nomment examinent les motifs invoqués pour le choix de l'un-e ou l'autre candidat-e. Ce procédé permettra à l'autorité qui nomme d'exercer une influence directe et de faire ainsi respecter les instructions du Conseil fédéral sur la représentation des communautés linguistiques.

En matière d'encadrement, il est nécessaire d'améliorer la compréhension des responsables du personnel pour les minorités linguistiques, de manière à ce qu'ils ou elles soignent l'accueil des collaborateurs et collaboratrices, ainsi que la communication entre tous les membres de l'équipe. A cette fin, il est question de développer un projet de formation continue des chef-fe-s du personnel qui inclurait le thème des minorités tant du point de vue de l'appartenance linguistique que sexuelle.

En outre, afin d'obtenir quelque effet multiplicateur, le Conseil fédéral veillera tout spécialement à ce qu'il y ait une meilleure représentation des minorités linguistiques dans les fonctions «personnel».

L'administration fédérale portera également un regard attentif sur la composition des commissions, groupes de travail et autres organes internes. En particulier lorsque ces groupes sont restreints, il est fréquent qu'ils ne comptent que peu de représentant-e-s des langues latines. Cette situation présente des risques certains d'isolement de ces représentant-e-s et ne garantit aucunement un fonctionnement interculturel.

243.4 Recrutement des candidat-e-s des minorités linguistiques

La diffusion des offres d'emploi de l'administration générale de la Confédération est du ressort de l'OFPER. En plus de «L'emploi», bulletin des places vacantes de la Confédération, qui paraît chaque semaine simultanément dans les trois langues officielles, les offres d'emploi principales sont publiées très régulièrement dans un réseau de quotidiens. Nos statistiques montrent toutefois que les postes mis au concours sont souvent pourvus par mutations internes, ce qui atténue le rôle de ces publications sur le recrutement externe.

La question de la diffusion de l'information sur les postes vacants dans les cantons latins est à l'étude, tant pour la publicité ciblée que chaque office pourrait faire dans la région de son choix, que pour des campagnes d'information générale menées sur demande dans les écoles professionnelles et dans les universités.

L'OFPER vient de constituer un groupe de travail chargé d'examiner les modalités et moyens d'une meilleure répartition des offres d'emploi dans les différentes régions du pays. De plus, par l'engagement d'une collaboratrice, le 1^{er} octobre 1991, il pourra faire débiter le projet «Bourse des emplois» prévu dans le programme de législature 1991–1995. Ce service intégrera les actions de prospection utiles aux minorités linguistiques.

Les offres d'emploi posent aussi le problème des exigences linguistiques explicitement mentionnées. Diverses expériences ont été faites. Dans les mises au concours, après avoir indiqué expressément pendant de nombreuses années la langue maternelle désirée, on a supprimé cette mention pour ne garder que des exigences en terme de connaissances linguistiques. Mais cette mesure n'a pas eu les effets escomptés.

Une solution serait d'aller plus loin en limitant les exigences linguistiques aux cas particuliers où elles sont absolument nécessaires. Cela implique néanmoins des études de poste prenant en compte les aspects multiculturel et multilingue que le Conseil fédéral tient à préserver dans l'administration générale de la Confédération.

Il y aura lieu d'insérer dans le Bulletin des places vacantes, comme dans les annonces collectives paraissant dans la presse quotidienne sous la rubrique «Emplois fédéraux», une mention générale du type: «Dans le cadre de sa politique de promotion des minorités linguistiques, la Confédération rappelle que les candidatures latines sont particulièrement bienvenues. Une formation linguistique peut être offerte au besoin». La formation linguistique devient ainsi un acte positif de la Confédération pour préserver son multilinguisme.

Le maintien et le renforcement du caractère multiculturel de la ville fédérale constitue un élément important de qualité de vie pour les représentant-e-s des minorités linguistiques. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime utile de se pencher sur la question de la scolarisation des enfants de langues italienne et française à Berne, qui pose des problèmes, notamment en ce qui concerne les choix pédagogiques fondamentaux (éducation interculturelle, bi- ou trilinguisme, choix individualisés et rapports souples entre langue maternelle et autres langues, etc.). Toutefois, étant donné le principe de la territorialité et les compétences en matière d'instruction publique, les services fédéraux concernés devraient disposer de suffisamment de temps pour effectuer les travaux préliminaires et les analyses utiles à déterminer les options pédagogiques et structurelles de base.

Pour les Romands, la décentralisation de l'administration fédérale est incontestablement un moyen de rétablir un équilibre entre les communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération. Toutefois, la décentralisation doit être aussi intégrée dans une politique globale, de manière à ce qu'elle préserve et mette en valeur le multilinguisme de l'administration fédérale, où qu'elle soit installée. C'est une mesure dans laquelle le Conseil fédéral s'engage clairement depuis quelque temps déjà.

243.5 Les compétences linguistiques dans une administration plurilingue

La négociation des «accords de promotion linguistique» permettra de répondre de manière précise à cette recommandation. En effet, ce système implique l'étude détaillée de chaque poste mis au concours pour lequel des exigences linguistiques particulières doivent être définies. Ces exigences doivent se traduire en offre de formation linguistique personnalisée selon le/la candidat-e retenu-e.

Il est essentiel également de diversifier et d'innover l'offre de formation linguistique, de manière à la rendre attractive et crédible. L'OFPER examinera les divers modèles à développer tels que des formations intensives, des séjours linguistiques, des méthodes d'apprentissage «en tandem», des cours de communication multilingue, etc.

243.6 Possibilité de travailler dans sa langue maternelle

Il importe que chacun et chacune puisse travailler dans sa propre langue, c'est un droit qu'il faut maintenir et défendre, tout en précisant que cela ne doit pas se traduire par une rupture de la communication directe. Bien au contraire, ce principe doit être à la base d'un fonctionnement fondamentalement souple, direct et plurilingue.

En particulier face aux nouvelles technologies, l'adaptation au poste de travail ne doit pas être freiné en raison de barrières linguistiques. Le Service des communautés linguistiques de l'OFPER et l'Office fédéral de l'informatique se sont engagés dans une étude sur le sujet, pour proposer une solution optimale dans les meilleurs délais, afin que chacun-e puisse travailler avec des logiciels correspon-

dant à sa langue maternelle. Un nouveau modèle de fonctionnement devra être envisagé et lancé dans le courant de l'année 1992. L'aboutissement de ce projet renforcera l'attrait et la compétitivité de l'administration fédérale comme employeuse.

En matière de traduction et de terminologie, le Conseil fédéral considère comme prioritaire d'assurer un traitement équitable à toutes les langues officielles tout en tenant compte d'un constat de réalité, à savoir que si quasiment toutes et tous les fonctionnaires comprennent deux langues officielles, il est beaucoup plus rare d'avoir des collaborateurs ou collaboratrices trilingues. C'est pourquoi un effort particulier a été porté sur les traductions italiennes. Depuis janvier 1990, le Recueil officiel et la Feuille fédérale sont publiés simultanément dans les trois langues et les projets de lois sont élaborés en italien pour les procédures de consultation.

Au contraire du français et de l'allemand, la traduction en langue italienne est centralisée auprès des Services linguistiques centraux (Section italienne) de la Chancellerie fédérale, à l'exception des textes très spécialisés qui nécessitent de faire appel aux traducteurs et traductrices des départements concernés. Cette centralisation résulte du fait que la proportion des italophones dans l'administration fédérale implique que les travaux législatifs préliminaires sont réalisés dans une situation de bilinguisme et que l'italien n'apparaît le plus souvent que lors de la publication du produit final. En outre, l'augmentation des effectifs des services de traduction se heurte à une pénurie de traducteurs et traductrices de langue italienne sur le marché du travail, ainsi qu'au manque de locaux et d'équipements adéquats. Cela doit nous amener à envisager des mesures complémentaires, telles que l'augmentation de l'attractivité des postes ou la décentralisation de certains services de traduction vers les régions italophones, pour autant que celle-ci n'affaiblisse pas la présence des italophones à Berne, ni les possibilités de corédaction.

Le Groupe de travail interdépartemental pour la réorganisation des services de traduction rendra bientôt son rapport qui concerne aussi cette recommandation. Le Conseil fédéral est d'avis que la volonté de promouvoir une administration plurilingue implique des services de traduction et de terminologie d'un niveau de professionnalisme, d'organisation et d'efficacité élevé. Le Conseil fédéral a d'ores et déjà décidé de renforcer la traduction italienne par une mesure prise lors de sa séance du 4 septembre 1991, à savoir: créer, selon un plan établi sur sept ans, 45 postes de traducteurs et traductrices pour la langue italienne.

243.7 Rapport de gestion: données concernant l'évolution de la situation et évaluation des effets des instructions

Les analyses statistiques, en particulier celles sur les nominations selon la langue maternelle, élaborées par le Service des communautés linguistiques de l'OPPER ont révélé l'importance du phénomène de sous-représentation des minorités linguistiques et la lenteur d'évolution de la situation. Mais la base de récolte de l'information est beaucoup trop approximative et incomplète, au point que certains résultats en deviennent difficiles à interpréter.

L'infrastructure informatique de l'OPPER en matière de statistiques est à l'examen actuellement. Il en résultera vraisemblablement une réorganisation du système de traitement des données concernant le personnel, qui devrait permettre de développer assez rapidement des statistiques sur l'engagement du personnel et l'évolution de la représentation des communautés linguistiques.

244 Conclusion

Le Conseil fédéral estime que les mesures prises jusqu'ici ont été utiles à faire reconnaître la situation des minorités linguistiques dans l'administration générale de la Confédération et la nécessité de prendre des mesures permanentes de soutien ainsi que de contrôle de l'évolution de la situation.

Il estime nécessaire de passer dès maintenant à une deuxième phase d'action caractérisée par la mise en place des stratégies nouvelles – les accords de promotion linguistique en particulier – plus qualitatives et différenciées selon les situations propres à chaque office, et de poursuivre, en les automatisant, les contrôles statistiques.

Le Conseil fédéral se propose donc d'introduire cet ensemble de mesures et de les expérimenter. Après une période d'observation significative, il fera un nouveau bilan de la situation pour voir si l'évolution aura été positive et suffisante ou s'il y aura lieu de prendre alors des mesures plus contraignantes.

25 Remarque de la Commission de gestion

Le 19 novembre 1991, la Commission de gestion a pris connaissance de l'avis du Conseil fédéral. Elle se déclare satisfaite des intentions de ce dernier, tout en constatant pourtant que dans l'administration fédérale, les conditions des minorités linguistiques ne s'améliorent que de manière insatisfaisante. La commission poursuivra l'analyse de la situation lors de l'examen des rapports de gestion.

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

Constructions fédérales. Réorganisation

(Lettre de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 11 avril 1991 au Conseil fédéral)

La Commission de gestion du Conseil des Etats procède depuis 1989 à une inspection de l'Office des constructions fédérales. Parallèlement, les services chargés des constructions font l'objet d'une réorganisation au sein de la Confédération. La commission constate avec satisfaction que le groupe de travail inter-départemental a suivi les indications données dans le rapport intermédiaire de la CdG du 11 avril 1990. La réorganisation entre maintenant dans la phase de la

réalisation, si bien que la commission achève aujourd'hui son inspection; elle assurera cependant régulièrement le suivi du processus en cours.

La commission a formulé quelques conclusions et indications pour les étapes futures de la réorganisation.

1. La *responsabilité générale* des constructions civiles incombe maintenant à l'*Administration fédérale des finances*. Cette mesure n'est pas sans conséquences pour les *relations entre le Conseil fédéral et le Parlement* dans ce domaine: le Département fédéral des finances défendra désormais les projets de constructions civiles du Conseil fédéral devant les Chambres. Au niveau politique, le point de vue technique prendra de l'importance, tandis que l'aspect des tâches de la Confédération en matière de construction sera relégué au deuxième plan. Le Parlement devra examiner s'il convient qu'il suive cette évolution en créant une commission des constructions publiques pour chaque Chambre et, dans ce cas, comment il pourra faire valoir les objectifs politiques (p.ex. par un rapport de la commission permanente chargée du domaine de compétence de la Confédération auquel s'applique le projet de construction). Il convient également de se demander si les Commissions de gestion, à l'instar de la Commission des finances du Conseil national, doivent créer une section spécialement responsable des questions de construction.
2. La nouvelle répartition des compétences crée un *clivage entre les rapports de subordination fonctionnels et administratifs de l'Office des constructions fédérales*. La tension positive que l'on attend de ce partage du pouvoir entre deux organes de l'administration ne peut avoir d'effets si l'on équilibre à peu près le rapport effectif des forces entre l'Administration des finances et l'Office des constructions fédérales. Si ce dernier perd de son importance, ses affaires risquent d'être considérées comme moins prioritaires au sein du département de l'intérieur. La réorganisation déroge ici au «principe de l'adéquation» selon lequel les tâches, les moyens et les responsabilités doivent concorder.
3. La création d'un *Centre de coordination des constructions civiles* apporte des avantages considérables par rapport à l'ancien état des choses. En particulier, la fonction de maître de l'ouvrage, qui est aujourd'hui assurée par de nombreux services, sera concentrée et donc renforcée. Mais cette solution ne fait que parer à l'incapacité de l'administration, le département chargé de l'exécution ne parvenant pas à assurer correctement la fonction de maître de l'ouvrage selon l'ancienne ordonnance sur les constructions fédérales.

Nous restons convaincus qu'il aurait été possible, sur le modèle des cantons, d'adopter une solution au moins équivalente, selon laquelle le projet de construction se déroulerait avec la participation de l'utilisateur, du département dont celui-ci dépend et de l'Office des constructions fédérales, lequel assumerait le rôle de maître de l'ouvrage. Le modèle pour lequel on a opté tente donc de remédier avant tout aux faiblesses constatées dans la direction des projets et à l'importance excessive de l'Office des constructions fédérales. Il devra d'abord être mis en pratique avant que l'on ne puisse tirer des conclusions.

4. Le fait que les *fonctions de direction et de contrôle* en matière de constructions seront réunies au sein de l'*Administration des finances* comporte un risque de conflit qu'il faudra observer avec attention. En effet, tandis que la Division Politique des dépenses doit contrôler l'ensemble des dépenses dues à un projet, c'est le Centre de coordination qui planifie les investissements et qui dirige les projets. Il sera important de régler clairement cette tension institutionnalisée.
5. On semble avoir sous-estimé jusqu'à présent les *connaissances techniques* en matière de construction dont doit disposer le Centre de coordination. Apparemment, on recherche des non-spécialistes ayant de l'expérience dans la gestion de la construction et un haut degré de qualification. Les responsables des projets au sein de l'Office des constructions fédérales doivent répondre à des exigences similaires. La réorganisation réussira donc à condition que les critères posés pour le choix du personnel, qui est le principal facteur de succès, soient réalistes.
6. L'Administration des finances devra assumer la tâche délicate de définir l'*ordre de priorité* des projets de construction de six départements chargés d'affaires civiles et de la Chancellerie fédérale, ce qui sera infiniment plus difficile que dans le domaine militaire. En effet, le Département militaire fédéral établit une hiérarchie des objectifs à l'intérieur d'un seul domaine d'activité de la Confédération. Il reste à savoir quelle méthode il faudra utiliser pour fixer l'ordre des priorités dans le domaine civil, c'est-à-dire pour évaluer les objectifs politiques et les moyens techniques.
7. La répartition des tâches au sein de l'Office des constructions fédérales doit augmenter l'*autonomie des arrondissements au niveau opérationnel*. En principe, ce sont la direction et les divisions de l'OCF qui négocieront avec l'Administration des finances les missions que les arrondissements devront exécuter une fois attribuées. Cela crée une tension au sein de l'office, tension qu'il conviendra d'observer attentivement. Afin d'éviter des conflits, il sera nécessaire notamment d'inclure à temps les arrondissements dans le processus.
8. L'objectif qui a incité le Conseil fédéral à entreprendre cette réorganisation est la réduction des *dépenses dues à la direction* d'un quart ou la suppression de 50 postes. Il ne reste plus que les deux tiers de cet objectif à réaliser, c'est-à-dire 35,5 postes à supprimer. En outre, le résultat obtenu ne semble pas être issu d'une analyse systématique des économies possibles; on ne peut donc pas en conclure si l'on pourra réduire plus ou non. Le simple fait que les postes libérés soient d'abord mis en réserve, une décision à ce sujet devant être prise dans deux ans seulement, montre bien que l'on doute de la viabilité du projet actuel. Il semble donc que l'appréciation portée sur les objectifs ait en partie changé au cours du projet.
9. Enfin, le nombre réel de *missions qui peuvent être attribuées au secteur privé* n'a pas encore été déterminé.

Dans l'ensemble, la Commission de gestion considère la réorganisation de la construction comme un pas en avant; elle pense que les structures nouvellement créées permettront une répartition plus claire des tâches et des responsabilités, un

déroulement plus rationnel des projets, un processus de décision plus efficace et des défaillances moins fréquentes dans le domaine des constructions de la Confédération.

La commission remercie pour leur travail le Conseil fédéral et tous ceux qui ont participé au projet de réorganisation.

IV. Liste des requêtes à l'autorité de surveillance que les commissions de gestion ont traitées en 1991

Les Commissions de gestion reçoivent chaque année de nombreuses communications dont elles tirent parti lors de l'exercice de la haute surveillance.

Ces dernières années, le nombre des requêtes à l'autorité de surveillance s'est accru dans une très forte proportion. Alors qu'en 1990 on ne comptait encore que 27 requêtes, il y en avait 90 en 1991. 19 requêtes ont de nouveau trait à des questions sur l'asile, domaine dans lequel les requêtes étaient particulièrement nombreuses précédemment déjà. Dix requêtes de la même personne ont trait à la protection des bêtes dans l'élevage des animaux de rente.

L'augmentation du personnel du secrétariat a permis de réduire progressivement le grand nombre des affaires pendantes dû à l'accroissement considérable de la charge de travail. Actuellement, environ 50 cas sont à l'examen. La commission des recours en matière d'asile qui vient d'être créée améliorera sans aucun doute la situation de façon notable. Les Commissions de gestion traitent aussi actuellement dans ce domaine la violation manifeste du droit. En revanche, les arrêts de la commission des recours en matière d'asile seront traités comme ceux du Tribunal fédéral; seules les dérogations aux règles fondamentales de procédure feront désormais l'objet d'un examen des commissions de gestion.

Ci-après, vous trouverez une liste des requêtes qui ont fait l'objet d'un examen formel au sein du plénum de la commission compétente. Les requêtes qui ont été soumises à l'examen d'une seule section n'y figurent pas, ni celles que le secrétariat a classées lui-même parce que les commissions n'étaient pas compétentes pour les traiter, parce que leurs auteurs les ont retirées ou parce qu'elles étaient manifestement sans fondement. Quelques cas ont pu être réglés par la médiation du secrétariat.

Il faut remarquer qu'un grand nombre de requêtes attaquent des décisions et des mesures prises par des tribunaux et des autorités cantonales. Organes chargés d'exercer la haute surveillance parlementaire sur le plan fédéral, les Commissions de gestion sont incompétentes dans de tels cas.

Il y a lieu de faire les remarques suivantes au sujet des diverses requêtes:

1. Pétition du comité pour le DFCA

Voir BO E 1991 p. 769 s. et BO N 1991 p. 2465 s..

2. *Requêtes concernant la CEP DFJP*

Dans le cadre du suivi relatif à la CEP DFJP auquel les Commissions de gestion ont procédé, les requêtes y relatives adressées à l'autorité de surveillance ont également été prises en considération. Voir à ce sujet le chiffre 7 du rapport des 14 et 19 novembre 1991 des Commissions de gestion aux Chambres fédérales (FF 1992 I 289 s.).

3. *Requêtes concernant la CEP DMF*

De même que sous le chiffre 2, les requêtes ayant trait à la CEP DMF ont été prises en considération dans le cadre du suivi concernant cette affaire. Il y est fait allusion au chiffre 2.19 du rapport du 19 novembre 1991 de la Commission de gestion du Conseil national (BO N 1991 2435 s.).

4. *O.V., représenté par Caritas Suisse, contre le DFJP*

Voir le chiffre 11 du rapport.

5. *W.Sch., Hergiswil, contre le Tribunal fédéral et le Ministère public de la Confédération*

La requête est en rapport avec une procédure de poursuite ouverte dans le canton d'Unterwald-le-Haut et que le requérant considère illégale. Le requérant affirme que le Tribunal fédéral a commis un déni formel de justice en refusant d'entrer en matière. En outre, il prétend que les arrêts du Tribunal fédéral ne sont souvent pas conformes aux exigences légales à remplir par un arrêt. Enfin, le requérant se plaint du fait que le Ministère public de la Confédération n'ait pas traité les plaintes pénales qu'il a déposées contre les membres du Tribunal fédéral.

La Commission de gestion du Conseil des Etats est arrivée à la conclusion que la décision de ne pas entrer en matière prise dans le cadre de la procédure de recours de droit public ne donnait lieu à aucune critique parce que le Tribunal fédéral a constaté à juste titre que le mémoire de recours ne remplissait pas les conditions exigées par les articles 89 et 90 OJ. Au contraire, l'arrêt attaqué est entièrement conforme aux prescriptions légales. Enfin, le Ministère public de la Confédération a agi conformément à la loi, de sorte qu'aucune mesure ne s'impose au titre de la haute surveillance.

6. *H.S., Berikon, contre le Tribunal fédéral*

Dans ce cas, la requête n'était pas conforme aux exigences de l'article 90, 1^{er} alinéa, lettre b, OJ, de sorte que le Tribunal fédéral a refusé avec raison, de l'avis de la Commission de gestion du Conseil national, de la traiter.

7. *E. + E.E., Binningen, contre le Tribunal fédéral*

Le fait qu'un recours ait été traité dix mois après avoir été déposé ne constitue pas un retard injustifié, contrairement à ce que pense le requérant.

8. *St.V., Chailly, contre le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances*

Le fait qu'après avoir pris connaissance des dossiers de procédures pénales closes concernant le requérant, le Tribunal fédéral ait constaté que celui-ci n'a pas un intérêt digne de protection à consulter ces dossiers, ne constitue pas une violation

des règles fondamentales de la procédure. – Le requérant n'ayant pas fait valoir de motifs de révision dans une autre procédure, le Tribunal fédéral des assurances n'avait pas de raison de traiter sa demande quant au fond.

La Commission de gestion du Conseil national a dû en outre faire remarquer au requérant qu'elle n'est pas habilitée à corriger la jurisprudence du Tribunal fédéral.

9. *D' W.F. et cons., contre le Conseil fédéral*

Les requérants font état de prétendus abus dans la façon dont le Conseil fédéral a informé la population en prévision des deux votations du 23 septembre 1990 touchant l'énergie nucléaire. Ils lui reprochent de ne pas publier des études déjà terminées et des feuilles d'information traitant des effets d'accidents dans lesquels la radioactivité entre en jeu et des effets de celle-ci dans la vie quotidienne. En outre, les explications touchant les votations permettent, selon les requérants, d'influer de manière inadmissible sur l'issue des votations. Enfin, ils exigent que des directives réglant l'activité gouvernementale en matière d'information soient élaborées.

Après avoir étudié les explications du Conseil fédéral concernant la votation populaire en question, la Commission de gestion du Conseil national est arrivée à la conclusion que le gouvernement a accompli la tâche qui lui incombe conformément à l'article 11, 2^e alinéa, de la loi sur les droits politiques, tâche qui consiste à donner de brèves explications objectives concernant le texte soumis à la votation. Les explications sont convenablement pondérées, objectives et d'une longueur suffisante (14 pages). Elles permettent aux citoyens, même sans référence aux feuilles d'information susmentionnées, de se faire une opinion personnelle sur les questions touchant l'énergie atomique. Par ailleurs, la Chancellerie fédérale a donné une explication satisfaisante sur le retard avec lequel le dépliant sur le comportement à adopter en cas de radioactivité accrue et destiné à l'information de la population a été distribué; ce retard est dû à des causes relevant de l'activité de l'administration et de la technique d'impression. Dans ces conditions, la commission estime qu'il ne saurait être question d'une manipulation tendancieuse et répréhensible des électeurs. Enfin, l'élaboration de directives réglant l'activité gouvernementale en matière d'information ne s'impose pas.

10. *J.-C. T., Sion, contre le Tribunal fédéral*

La décision du Tribunal fédéral de ne pas examiner un recours de droit public parce que l'avance des frais n'a pas été faite, est tout à fait correcte.

11. *G.P., Corminbœuf, contre le Tribunal fédéral*

La requête a trait à une décision de la commission fédérale des banques datant de 1978 et ayant force de chose jugée et qui a provoqué le renvoi du directeur d'une banque régionale. Par la suite, le requérant, se fondant sur la loi sur la responsabilité, a demandé de la Confédération le paiement de dommages-intérêts et de réparations, en affirmant que d'anciens membres de la commission des banques avaient commis des actes illicites. Jugeant en dernière instance, le Tribunal fédéral a refusé d'entrer en matière en faisant valoir que le requérant avait eu la possibilité d'attaquer la décision de la commission des banques. En

outre, la teneur de l'article 12 de la loi sur la responsabilité interdit clairement de réviser, dans le cadre d'un procès sur la responsabilité, un arrêt ayant formellement acquis force de chose jugée. La Commission de gestion du Conseil national est d'avis que cette décision du Tribunal fédéral ne constitue pas un déni formel de justice.

12. *R.H., Bâle, contre le Conseil fédéral et l'auditeur en chef*

L'affaire traitée dans cette requête débute en 1983. Le fils du requérant avait alors dû interrompre l'école de recrues à la suite d'une insolation qu'il avait subie lors d'une marche et qui avait rendu son hospitalisation nécessaire. La procédure militaire d'enquête ouverte à la suite de cet accident avait été suspendue parce qu'aucun acte punissable ne pouvait être imputé. Le requérant refusa d'admettre cette décision. Par la suite, des autorités administratives et des instances parlementaires aussi bien que la justice militaire eurent à traiter les demandes présentées par le requérant.

La Commission de gestion se déclare hors d'état de contrôler les jugements prononcés par les tribunaux militaires et l'auditeur en chef. En dépit d'une étude approfondie de l'abondante documentation, aucun indice permettant de supposer que des règles fondamentales de la procédure auraient été violées n'a pu être relevé; par conséquent, il n'est pas possible de donner suite à la requête.

13. *Commune municipale de Kreuzlingen contre DFJP*

Le conseil municipal de Kreuzlingen reproche à l'ODR de ne pas avoir tenu les promesses faites au sujet du centre d'enregistrement de Kreuzlingen, d'où un surpeuplement excessif durant les vacances de Noël 1990 et de Nouvel-An 1991. Cette situation inadmissible provoque, selon le conseil municipal, le mécontentement croissant de la population. La Commission de gestion a inspecté le centre, ainsi que la caserne de Bernrain, en mai 1991. Il ressort de cette inspection et d'éclaircissements ultérieurs que la Confédération est maintenant en mesure de faire mieux face à des situations critiques.

14. *Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern (VKMB) contre le Conseil fédéral*

L'association requérante critique les décisions prises par le Conseil fédéral le 21 janvier 1991 au sujet de l'amélioration des revenus agricoles, ainsi que la modification de l'ordonnance instituant des contributions aux détenteurs d'animaux (droit accru de prétendre aux contributions). La Commission de gestion du Conseil national a décidé de ne pas traiter le premier point quant au fond, étant donné que les décisions concernant les revenus sont de nature politique et relèvent de l'appréciation du Conseil fédéral. En revanche, la commission a examiné si la loi avait été violée. Après une étude approfondie des arguments du gouvernement, elle a conclu que celui-ci avait entièrement exploité les possibilités que lui donne la loi pour fixer le droit à prétendre aux contributions, mais qu'il n'avait pas outrepassé ses pouvoirs.

Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1991 du 10 avril 1992

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.036
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.05.1992
Date	
Data	
Seite	462-511
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 976

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.