

## Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1988

du 6 avril 1989

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Dans le présent rapport, la Commission de gestion du Conseil des Etats vous informe de son inspection de la *recherche du secteur public* dans l'administration fédérale, recherche au sujet de laquelle elle vous soumet un postulat (ch. I/3). En outre, elle rend compte principalement d'un échange de vues qu'elle a eu avec le Conseil fédéral concernant l'*Office central de la défense* (ch. I 2).

La Commission de gestion du Conseil national rend public l'échange de vues qu'elle a eu avec le Conseil fédéral à la suite de son rapport sur les *exigences de nature juridique relatives aux textes servant de base de décision*, dans l'espoir que la doctrine traitera elle aussi cette question, en s'appuyant sur les présents rapports (ch. II/1). En outre, elle vous renseigne sur les contrôles complémentaires de son inspection concernant l'*exécution du droit d'asile* (ch. II/2) ainsi que sur ses investigations relatives à la *gestion des dossiers du Ministère public de la Confédération* et à la *haute surveillance de ce service par l'autorité politique* (ch. II/3). Dans son rapport sur l'inspection de l'*Office fédéral de l'aviation civile* (ch. II/4), la Commission examine le problème de la constitutionnalité de la réglementation actuelle pour la sécurité de la navigation aérienne.

Les rapports concernant les *mesures prises après la catastrophe de Tchernobyl* (FF 1989 I 671) et les *requêtes Maza et Musey* (à paraître prochainement dans la Feuille fédérale) ont déjà été publiés. Le rapport des deux commissions sur la *création d'un service spécialisé chargé du contrôle de l'administration* est publié dans l'appendice du message du Conseil fédéral concernant la création du service chargé du contrôle de l'administration et de l'Office fédéral de l'informatique. L'enquête sur les responsabilités dans l'affaire du projet d'un siège romand du *Musée national suisse à Prangins* est terminée (on peut se procurer le rapport auprès du Service de documentation de l'Assemblée fédérale). Reste encore à terminer l'inspection de l'*exécution de l'exportation du matériel de guerre*.

Nous vous prions de prendre acte du présent rapport.

La Commission de gestion du Conseil des Etats vous propose de transmettre au Conseil fédéral le postulat «Mieux tirer parti de la recherche du secteur public».

6 avril 1989

Au nom des Commissions de gestion:

Les présidents,

Norbert Zumbühl, député au Conseil des Etats

Paul Rutishauser, conseiller national

## **II. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur ses inspections**

### **1 Exigences juridiques applicables aux éléments de texte. Echange de vues avec le Conseil fédéral**

(Voir le rapport du 18 nov. 1987 de la Commission de gestion du Conseil national dans le rapport 1987 sur les inspections et requêtes; FF 1988 II 649 s., ch. II/3)

### **11 Avis du Conseil fédéral du 20 juin 1988**

#### **111 Introduction**

Au cours des dernières années, les autorités de justice et de l'administration se sont servies de plus en plus, dans des cas appropriés, des avantages de l'automatisation dans le but de faciliter les tâches de rédaction. La Commission de gestion s'est penchée sur les questions qui en découlent lors de son inspection de l'exécution de la loi sur l'asile, car c'est précisément dans ce domaine que les efforts de rationalisation les plus grands ont été faits. Le Conseil fédéral se limite à ce domaine dans l'argumentation de sa réponse, tout en étant conscient que des réflexions analogues s'appliquent également à d'autres domaines du droit de la procédure.

Une des questions essentielles du droit d'asile qui s'est posée au cours des dernières années en Suisse aussi bien que dans d'autres pays d'accueil d'Europe était de savoir comment traiter le nombre croissant de demandes d'asile, présentées pour des motifs étrangers à l'asile, et rendre une décision exécutoire à leur sujet conformément au droit national de procédure. Le fait qu'environ 10 pour cent des demandes font l'objet d'une décision positive prouve, à lui seul, qu'il s'agit là d'un problème fondamental. Le fait d'accorder aux requérants d'asile un droit de résidence provisoire en Suisse jusqu'à ce que les motifs les ayant mis en danger aient été établis, correspond à la tradition libérale, empreinte d'humanisme, de notre politique d'asile. L'application de ce principe fondamental a presque nécessairement pour conséquence que le droit d'asile devienne le droit du requérant d'asile lors d'un usage excessif de cette procédure.

A la lumière de cette évolution, les autorités responsables doivent prendre toutes les mesures propres à accélérer la procédure. Il semble que, du point de vue législatif, suite aux deux révisions de la loi sur l'asile, la marge de manœuvre soit épuisée. On s'efforça donc principalement de pourvoir les autorités chargées de venir à bout du problème de l'asile, reconnu comme une tâche durable, d'un personnel suffisant. Du point de vue de l'organisation, on accorda une attention particulière aux mesures permettant une conduite et une gestion rationnelle et optimale de l'activité administrative.

En l'espace de quelques années, un grand nombre de collaborateurs purent être formés et devenir compétents en matière d'asile. En dépit du nombre élevé de nouvelles demandes d'asile – tenu pour impensable quelques années auparavant – le nombre des procédures d'asile menées à terme s'accrut également. La durée moyenne de la procédure put être réduite, en particulier au DAR. Malgré les

progrès indéniables enregistrés dans ce domaine, grâce en particulier à l'engagement d'un nombre accru de collaborateurs, on ne peut taire le fait que là aussi, les limites du possible se sont rétrécies. Tant le DAR que le Service des recours du DFJP sont devenus des organisations qui ne pourraient s'adapter à des besoins croissants que par un surcroît massif de dépenses. Une charge de travail accrue ne pourrait être maîtrisée qu'en second lieu par un engagement supplémentaire de personnel. En premier lieu, seule une rationalisation du travail réussirait à accroître le rendement qui s'impose pour faire face à une telle situation. Outre la conception et la supervision du travail à l'aide de systèmes d'enregistrement des dossiers se servant du TED, le traitement de texte représente également un potentiel important de rationalisation. Ce potentiel doit être continuellement élargi si l'on veut réaliser une gestion plus rentable et plus efficace; l'utilisation des éléments de composition et des décisions rédigées à l'aide de formules fait partie de cet effort-là. C'est sous cet angle que le Conseil fédéral examine les questions soulevées dans le rapport de la Commission de gestion de même que dans les deux expertises sur lesquelles il s'appuie.

## **112 Nature et but de l'utilisation des éléments de composition**

Les éléments de texte, qui font partie de la structure des décisions que les autorités concernées rendent, suscitent peu de problèmes. Du point de vue de leur contenu, ils sont insignifiants, car ils se bornent à donner la structure, et partant l'apparence extérieure, des décisions et arrêts, sans pourtant faire de déclarations de fond quant à la demande du point de vue du droit et à sa motivation. Dans le cadre des activités du DAR, ces éléments de texte sont largement utilisés. Les collaborateurs sont même tenus, par prescription interne, à utiliser ces éléments de composition standardisés lorsqu'ils rédigent leurs décisions. L'usage des éléments de composition comme aide rédactionnelle des décisions permet, d'une part, de rationaliser les tâches de secrétariat, et, d'autre part, de présenter, pour l'extérieur, les décisions prises par le DAR de façon uniforme. Etant donné que ces éléments de composition sont étroitement liés au processus de réflexion juridique de même qu'à l'application de la loi et qu'en conséquence, ils doivent être fondamentalement les mêmes pour toutes les décisions, l'application de ceux-ci au traitement individuel des cas n'est pas exclu. Ces éléments de texte n'obtiennent leur sens que par rapport aux faits, et à l'appréciation de ceux-ci, tels qu'ils se dégagent au cours de la procédure, et ne peuvent former, par eux-mêmes, une décision administrative.

Une autre catégorie importante d'éléments de composition concerne les conditions auxquelles l'asile est accordé. A cette catégorie appartiennent, en particulier, les considérations concernant la qualité de réfugié. La question de savoir quelles personnes sont considérées comme réfugiés au sens de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et de la loi sur l'asile trouve sa réponse dans la définition presque semblable que donnent ces deux instruments juridiques. Une conséquence inévitable du concept de réfugié est aussi la nécessité de le rendre concret dans le cas d'espèce. Il s'agit, notamment, de relier les allégations individuelles du requérant aux divers aspects de la persécution, notamment de sa gravité, de sa motivation et de sa probabilité. Comme celles-ci doivent être les

mêmes pour tous les cas semblables, on ne peut pas non plus s'élever contre le fait de rendre les décisions de façon standardisée, en utilisant des formules stéréotypées. L'utilisation d'éléments de composition, qui résument la doctrine dominante et la pratique en matière de droit d'asile au sujet du concept du réfugié, ne permet nullement d'en déduire que la demande n'a pas été examinée en particulier.

Si l'on examine le contenu des éléments de composition, on découvre toute une série d'éléments se rapportant à des pays spécifiques. Il s'agit, d'une part, d'allégations faites par des requérants d'asile à l'appui de leur demande et du bien-fondé de celles-ci du point de vue du droit d'asile, compte tenu de la situation qui prévaut dans le pays de provenance. D'autre part, des éléments d'expériences relatifs à des incidents généraux d'ordre politique, social, économique et culturel dans le pays d'origine sont retranscrits à l'aide de formules. Les allégations et affirmations stéréotypées de la part des requérants et de leurs mandataires occasionnent d'ailleurs la rédaction de tels éléments de composition. Les autorités chargées de traiter les demandes d'asile ne cessent de constater que périodiquement, un groupe plus ou moins important de requérants d'asile, conseillés et instruits par des passeurs et des tiers, présentent, verbalement ou par écrit, des faits en partie mot pour mot identiques ou se réfèrent au même incident rendu public. L'utilisation d'éléments de composition ne donne pas ici non plus de motif justifié à la présomption selon laquelle les autorités de décision en matière d'asile auraient négligé d'examiner le cas sur une base individuelle.

### **113 Aspects juridiques et fonctionnels de l'utilisation d'éléments de composition**

Des considérations juridiques et fonctionnelles, qui se présentent à l'examen de l'utilisation d'éléments de composition, feront l'objet du présent chapitre. On évitera ainsi des répétitions, sinon inévitables.

Selon la procédure administrative, les parties ont le droit d'être entendues. De ce principe fondamental découle l'obligation de motiver la décision. La nature et l'étendue de la motivation doivent satisfaire aux exigences desquelles la doctrine et la pratique font découler l'interdiction de l'arbitraire. En revanche, plus la latitude d'évaluation et la marge d'appréciation sont grandes, et plus une décision touche aux droits fondamentaux de l'individu, plus les exigences que l'on attend de la motivation seront élevées.

Ces considérations ne contredisent pas l'utilisation d'éléments de composition servant à motiver les décisions en matière d'asile. Les exigences liées à la solidité de la motivation sont telles que les considérants relatifs à l'interprétation du concept de réfugié doivent être énoncés de façon détaillée. Etant donné que ces développements doivent être identiques pour des cas comparables, l'utilisation d'éléments de composition, comportant un enchaînement de pensées uniformes, s'impose précisément. En tant qu'aide rédactionnelle, ils servent à reproduire de façon uniforme, d'une part, des éléments de structure de décisions répétitifs et correspondant à une description stéréotypée des faits, d'autre part, des modes d'argumentation adaptés à la pratique courante en matière d'asile.

### **3 Dossiers du Ministère public de la Confédération; gestion et surveillance**

(Extraits de la lettre du 14 nov. 1988 de la Commission de gestion et de l'avis du 20 nov. 1988 du DFJP)

#### **31 Volume des dossiers**

Les renseignements que le Ministère public recueille sur les personnes et les organisations proviennent des sources les plus diverses. Ils sont soit établis de façon systématique (par exemple par des services cantonaux de police), soit fortuitement (c'est en partie le cas pour les informations concernant les contrôles de sécurité). Pour retrouver facilement ces renseignements, le Ministère public établit des fiches sur les personnes et les organisations, ce qui fournit en outre une première information succincte. Cette façon de procéder nous semble judicieuse, mais crée certains problèmes dans les conditions actuelles.

On constate d'abord qu'il y a un très grand nombre de fiches. Deux éléments réduisent cependant l'importance de ce fait. Certaines fiches servent uniquement à retrouver les documents enregistrés et ne contiennent pas de données à protéger concernant les personnes intéressées; d'autres données sont tirées d'enquêtes de la police judiciaire, tandis que certaines concernent la police politique. Par ailleurs, la moitié des fiches renseignent sur des étrangers qui n'ont pas de rapports, ou pas de rapports durables avec la Suisse, tandis que l'autre moitié concerne, à parts égales, des étrangers résidant (temporairement) en Suisse et des citoyens suisses.

Il n'en reste pas moins vrai que le nombre de ces fiches, et par conséquent des personnes contrôlées, est très élevé. Nous savons que c'est là le résultat de toute l'activité du Ministère public. Pour savoir si elles sont nécessaires, il faut s'entendre sur la définition du mandat donné à notre police fédérale. Nous n'avons pas pu étudier cette question dans le cadre de la présente enquête et nous nous limitons donc à demander que *les fiches ayant une certaine actualité soient seules conservées*. Nous prenons donc acte avec satisfaction de votre intention de réduire notablement le nombre des fiches en ayant recours au traitement électronique des données sous forme d'un contrôle automatique du temps de validité.

#### **32 Gestion des dossiers du Ministère public**

Ayant vu les fiches et pris connaissance des méthodes d'enregistrement, la section a constaté que l'ampleur et la qualité des informations varient non seulement du fait que les renseignements des dossiers originaux ont été recueillis parfois fortuitement, mais aussi que le système de renseignements succincts adopté a pour conséquence que le nombre des indications fournies change selon les agents qui ont traité l'affaire. La commission prie donc le département de veiller à ce que *les fiches soient établies selon des normes aussi uniformes que possible*.

Les informations données et les décisions que le Ministère public fonde partiellement sur sa propre documentation, touchent en règle générale les intéressés dans leurs droits fondamentaux les plus personnels. La nécessité de garder le secret et notamment de ne pas révéler les sources d'information fait que les intéressés ne peuvent souvent pas participer dans une procédure litigieuse ouverte au public, à l'élaboration de la décision du Ministère public ou d'une autorité qui se fonde sur les renseignements fournis par celui-ci. Le Ministère public porte donc une double responsabilité: il doit faire à la fois veiller au maintien de la sécurité publique et à la protection de la personnalité des particuliers.

Etant donné que la documentation est en partie due au hasard et que l'importance des informations fournies par les fiches est variable, il est essentiel que *la procédure suivie pour prendre les décisions offre toutes les garanties nécessaires*. Pour avoir une garantie d'ordre procédural, il faut faire en sorte que l'on n'agisse *qu'en se fondant sur les dossiers* et non sur les fiches seules lorsque les renseignements à donner ou les décisions à prendre sont préjudiciables à l'intéressé; en outre, dans de tels cas, l'examen de l'affaire quant au fond et la décision du point de vue matériel doivent être de *la compétence exclusive du chef de la police fédérale ou de son suppléant*. Il est enfin important que l'on ne donne des renseignements négatifs et que l'on ne prenne des décisions préjudiciables qu'après un *supplément d'enquête et un examen de la fiabilité des informations*.

C'est avec satisfaction que la commission a pris connaissance des assurances données sur ces points par le Ministère public et du fait que l'ouverture d'une procédure de politique judiciaire requiert une *décision personnelle du procureur général de la Confédération*.

### **34 Protection des données**

La fiabilité de la procédure de traitement des données a une importance particulière dans le secteur relevant du Ministère public, parce que la protection des données ne peut y être assurée intégralement. Sur ce point, des décisions importantes devront être prises lorsqu'on arrêtera la loi sur la protection des données et qu'on l'appliquera à des situations concrètes:

Dans le domaine relevant de la police judiciaire, le projet de loi sur la protection des données élaboré par le Conseil fédéral prévoit que l'intéressé peut demander à être mis au courant des renseignements recueillis à son sujet et exiger que les informations fausses soient corrigées ou rayées. On peut cependant refuser de répondre lorsque des raisons sérieuses justifient une telle mesure. L'intéressé peut alors s'adresser au préposé fédéral à la protection des données, qui, à son tour peut requérir une décision de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral (art. 102<sup>bis</sup> et 102<sup>ter</sup> de la loi fédérale sur la procédure pénale) modifiée conformément au projet de loi sur la protection des données.

Les renseignements peuvent également être refusés lorsqu'ils relèvent du domaine de la police politique (sûreté de l'Etat, sécurité militaire). Dans ce cas, l'intervention du préposé à la protection des données peut être très fortement restreinte.

L'ampleur de ses attributions dans ce secteur dépendra pour une large part de l'ordonnance qu'arrêtera le Conseil fédéral (art. 21 du projet de loi sur la protection des données).

La commission reconnaît qu'il est nécessaire d'arriver à un compromis sur ces points délicats entre les impératifs de la sûreté de l'Etat et les exigences de la protection de la personnalité. Après la publication de l'ordonnance prévue, il faudra *déterminer dans quelle mesure la réglementation adoptée permettra encore au préposé d'exercer dans ce secteur également, sa fonction protectrice.*

## 35      **Contrôle politique des dossiers du Ministère public**

Le déroulement de la présente enquête montre que l'exercice de la haute surveillance parlementaire n'est pas inutilement entravé sur le plan fédéral. Le Ministère public a permis à la section de consulter un dossier dans une affaire particulière et d'examiner un assortiment de fiches après avoir masqué les renseignements qui permettaient d'identifier les intéressés. Ainsi, *il a été satisfait à toutes les demandes* présentées en l'occurrence par la commission.

En revanche, il semble que la commission de gestion de la ville de Zurich ait eu quelques difficultés. Elles ont pu être levées au cours de notre enquête. Le procureur général de la Confédération a publié, le 1<sup>er</sup> juin 1988, des directives pour le traitement des documents du Ministère public de la Confédération par les organes cantonaux chargés de tâches de protection de l'Etat. Selon ces directives, les organes de police municipale ou cantonale ne peuvent certes pas permettre d'eux-mêmes aux commissions exerçant la surveillance parlementaire de prendre connaissance des dossiers qu'ils ont eu à traiter sur ordre spécial du Ministère public ou conformément au mandat général de protection de l'Etat. Cependant, le Ministère public décide, sur demande dûment motivée, s'il est nécessaire et exceptionnellement permis, de donner les renseignements requis (ch. 242 des directives). Le Ministère public, précisant cette règle à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national, a fait savoir que la délimitation des attributions des Commissions de gestion fédérales, cantonales et communales varie selon que le contrôle a pour objet le résultat matériel d'une opération ou le comportement de la police, notamment le recours à un agent de liaison. Le recours de l'autorité cantonale ou municipale de police à un tel agent est soumis à la haute surveillance politique de la commission parlementaire de contrôle compétente. En revanche, le résultat matériel d'une opération fait l'objet du contrôle des autorités fédérales lorsqu'il est incorporé dans les dossiers du Ministère public de la Confédération. Le procureur général a assuré en prenant pour exemple le cas particulier examiné, qu'il aurait permis, sur demande, à la Commission de gestion de la ville de Zurich, de prendre connaissance du dossier.

La Commission de gestion du Conseil national est d'avis qu'il faut veiller à ce que, compte tenu de cette réglementation des attributions, *il n'y ait pas de secteur entièrement soustrait au contrôle parlementaire de l'administration.* Le procureur général devrait par conséquent être *tenu de communiquer* à une commission de gestion d'une commune ou d'un canton à laquelle il refuse la consultation des dossiers, *qu'elle peut demander l'intervention des Commissions de gestion des Chambres fédérales.*



Cet exemple illustre l'importance qu'a le contrôle parlementaire sur l'autorité fédérale chargée de veiller à la sûreté de l'Etat, importance que vous-même et les collaborateurs du Ministère public ont d'ailleurs soulignée. La Commission de gestion continuera donc à accorder une attention particulière à ce domaine de l'activité de l'Etat. Toutefois, la nécessité de garder le secret fait que le nombre des personnes s'occupant d'une telle affaire doit rester limité. La commission a l'intention de procéder à l'avenir à une *visite annuelle* de ces services, comme elle le fait pour le Groupe renseignements et sécurité, dont le responsable principal informe le président de la section et le rapporteur en prévision du débat sur le rapport de gestion.

## **36 Avis du Département fédéral de justice et police**

Le département partage l'avis de la Commission de gestion selon lequel les fiches tenues par le Ministère public devraient être actualisées. On n'attendra pas, pour procéder à cette actualisation, l'introduction de l'informatique et la programmation de contrôle de la durée de validité, mais on s'y attaquera dès la phase de saisie des données par l'élimination des fiches devenues inutiles.

Il est exact que la formulation des renseignements succincts sur les fiches est très variable. On s'efforce d'améliorer la situation par une instruction plus poussée. L'informatique devrait ici aussi amener une plus large uniformisation car elle implique une gestion des données selon des règles plus strictes.

D'ores et déjà, les renseignements et décisions préjudiciables sont traitées non sur la base des fiches mais du dossier, et l'on procède aux éclaircissements nécessaires. Seuls le procureur et le chef de la police fédérale ou leurs suppléants prennent les décisions négatives.

L'activité des autorités fédérales étant soumise au contrôle parlementaire, aucun domaine n'est en principe soustrait à la haute surveillance. Conformément aux directives sur le traitement des documents du Ministère public de la Confédération, il est possible de communiquer à titre exceptionnel des renseignements extraits de ces documents aux parlements cantonaux et communaux. Si des intérêts prépondérants dont le Ministère public est garant s'y opposent, la communication des renseignements ne devrait pas pouvoir se faire, même avec l'aide des commissions de gestion fédérales jouant en quelque sorte le rôle d'avocate des cantons, car la surveillance politique se limite au domaine public. C'est pourquoi le DFJP n'estime pas utile de déferer les parlements cantonaux ou communaux aux commissions fédérales de gestion.

## **Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1988 du 6 avril 1989**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.06.1989
Date	
Data	
Seite	291-372
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 799

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.