

09.004

**Rapport annuel 2008
des Commissions de gestion et de la Délégation
des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 23 janvier 2009

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

Nous avons l'honneur de vous soumettre, conformément à l'art. 55 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10), le rapport d'activité des Commissions de gestion et de leur délégation pour l'année 2008 et vous demandons de bien vouloir en prendre connaissance.

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

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

23 janvier 2009

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales:

Les présidents:

Pierre-François Veillon, conseiller national
Hans Hess, député au Conseil des Etats

Table des matières

Liste des abréviations	2218
1 Introduction	2221
1.1 Nouvelle législature/programme annuel 2008	2221
1.2 Principaux objets traités durant l'exercice sous revue	2222
1.3 Questions fondamentales traitées durant l'exercice sous revue	2223
1.4 Rapports adoptés	2223
1.5 Perspectives	2224
2 Mandat et organisation	2224
2.1 Missions et compétences des CdG	2224
2.1.1 Tâches	2224
2.1.2 Champ de surveillance	2226
2.1.3 Droit à l'information et compétences	2226
2.2 Organisation des travaux et aperçu des affaires traitées	2228
3 Thèmes choisis	2233
3.1 Politique économique et budgétaire	2233
3.1.1 Accès des autorités américaines aux données relatives aux transactions financières internationales de la société SWIFT	2233
3.2 Sécurité sociale et santé publique	2234
3.2.1 Répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle	2234
3.2.2 Requête à l'autorité de surveillance concernant les décisions tarifaires dans le domaine de l'assurance-maladie	2235
3.2.3 Le rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité définie par la LAMal	2236
3.2.4 Suivi de l'inspection relative aux problèmes lors de la mise en place de Swissmedic	2236
3.2.5 Requête du Parti socialiste suisse relative à un examen dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins	2237
3.2.6 Programme d'évaluation des médecines complémentaires (PEMC)	2238
3.2.7 Sécurité des denrées alimentaires en Suisse	2239
3.2.8 Définition et examen des prestations médicales dans l'assurance obligatoire des soins	2240
3.2.9 Approbation des primes dans l'assurance obligatoire des soins	2240
3.3 Recherche, science, culture et société	2241
3.3.1 Surveillance fédérale des fondations à l'exemple des fondations du docteur Rau	2241
3.4 Environnement, transports et infrastructures	2242
3.4.1 Gestion des risques naturels à l'échelon de la Confédération	2242
3.4.2 Sécurité dans l'aviation civile	2243
3.5 Relations internationales et commerce extérieur	2244
3.5.1 Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC	2244
3.5.2 Aide humanitaire de la DDC au Sri Lanka après le tsunami	2244
3.6 Etat et administration	2246

3.6.1	Politique de la Confédération en matière de personnel	2246
3.6.2	Gouvernement d'entreprise	2248
3.6.3	Réforme de l'administration	2249
3.6.4	Audit de gestion de l'Office fédéral du sport	2250
3.6.5	Potentiel d'optimisation de la gestion de l'immobilier civil de la Confédération	2251
3.6.6	Collaboration de la Confédération avec les ONG	2252
3.6.7	Informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et rôle de la Chancellerie fédérale	2253
3.7	Justice	2253
3.7.1	Informatique des tribunaux fédéraux	2253
3.7.2	Examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération	2254
3.7.3	Arrêt du Tribunal pénal fédéral relatif à une requête à l'autorité de surveillance en rapport avec le droit à l'information des CdG	2255
3.7.4	Actions de l'ancien conseiller fédéral Christoph Blocher contre des membres de la CdG-N	2257
3.8	Sécurité	2259
3.8.1	Acquisition de l'armement au sein du DDPS	2259
3.8.2	Circonstances de la nomination du chef de l'armée	2260
3.9	Protection de l'Etat et services de renseignement	2262
3.9.1	Missions, droits et organisation de la DélCdG	2262
3.9.2	Coopération entre les services de renseignement et conduite des services de renseignement	2263
3.9.3	Affaire Tinner	2265
3.9.4	Surveillance et haute surveillance exercées sur les services cantonaux de protection de l'Etat	2267
4	Rapports de gestion 2007 et autres rapports	2270
4.1	Rapport de gestion 2007 du Conseil fédéral	2270
4.2	Rapport de gestion 2007 du Tribunal fédéral	2271
4.3	Autres rapports traités par les CdG	2272
5	Autres travaux	2274
5.1	Présence des conseillers fédéraux lors de l'examen du rapport de gestion au Conseil national (Iv. pa. 07.463)	2274
Annexe		
	Rapport annuel 2008 du Contrôle parlementaire de l'administration	2275

Liste des abréviations

AC	Assurance-chômage
AeD	MedicalService
AFF	Administration fédérale des finances
ASRE	Assurance suisse contre les risques à l'exportation
BNS	Banque nationale suisse
BO	Bulletin officiel
CdF	Commissions des finances des Chambres fédérales
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG BS	Commission de gestion du Grand Conseil du canton de Bâle-Ville
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CDS	Conférence suisse des directeurs cantonaux de la santé
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CER-N	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
CFB	Commission fédérale des banques
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFPP	Commission fédérale des prestations générales et des principes
CfRR	<i>Cash for Repair and Reconstruction</i> , programme de construction de maisons individuelles mis en œuvre par un consortium suisse (DDC, Croix-Rouge suisse, Entraide protestante suisse et Chaîne du Bonheur) après le tsunami qui a frappé le Sri Lanka
CFS	Commission fédérale de sport
ChF	Chancellerie fédérale
CIP	Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales
CIP-E	Commission des institutions politiques du Conseil des Etats
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPS-E	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
CPS-N	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CSP	Contrôles de sécurité relatifs aux personnes
CSSS-N	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
CTT	Commissions des transports et des télécommunications
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DéFin	Délégation des finances des Chambres fédérales

DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DRE	Direction des ressources et du réseau extérieur du DFAE
DSN	Délégation de surveillance de la NLFA
E	Conseil des Etats
EPF	Ecole polytechnique fédérale
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
IPI	Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle
ISIS	Système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat
Iv. pa.	Initiative parlementaire
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (RS 510.10)
LACI	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage; RS 837.0)
LAMAL	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LFRC	Projet de loi fédérale sur le renseignement civil
LGV	Ligne grande vitesse
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)
LOAP	Loi sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (projet)
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1)
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
LPGA	Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1)
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)
Mo.	Motion
MPC	Ministère public de la Confédération
N	Conseil national
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays

OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAP	Office fédéral des assurances privées
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSPPO	Office fédéral du sport
OJI	Office des juges d'instruction fédéraux
ONG	Organisations non gouvernementales
ORP	Office régional de placement
OVF	Office vétérinaire fédéral
PEMC	Programme d'évaluation des médecines complémentaires
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PJF	Police judiciaire fédérale
Planat	Plate-forme nationale « Dangers naturels » (commission extraparlamentaire consultative du DETEC)
ProjEff	Projet d'efficacité
PSS	Parti socialiste suisse
RCN	Règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (RS 171.13)
Santésuisse	Les assureurs maladie suisses
SAP	Service d'analyse et de prévention
SAS	Service d'accréditation suisse
Seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SG	Secrétariat général
SRS	Service de renseignement stratégique
SWIFT	<i>Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication</i> (Société mondiale de télécommunications financières interbancaires)
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TFA	Tribunal fédéral des assurances
TMC	Tribunal militaire de cassation
TPF	Tribunal pénal fédéral
UE	Union européenne
UFAL	Unité fédérale pour la filière alimentaire
LTF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)

Rapport

1 Introduction

1.1 Nouvelle législature/programme annuel 2008

L'exercice sous revue a été marqué par le passage, fin 2007, à la législature en cours. Cette transition a entraîné des changements non négligeables de la composition des deux Commissions de gestion (CdG) et de la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG), soit treize (52 % de l'effectif) nouveaux membres au sein de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), six (46 % de l'effectif) au sein de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) et quatre (67 % de l'effectif) au sein de la délégation. De tels renouvellements constituent chaque fois une étape importante pour les CdG. En effet, en raison des caractéristiques qui distinguent les activités de ces commissions de l'exercice de la haute surveillance parlementaire, même une longue expérience au sein de commissions législatives n'est que partiellement utile aux nouveaux membres des CdG.

Ainsi, l'exercice par les CdG de la haute surveillance parlementaire se différencie par un droit à l'information très étendu, assorti d'un secret de fonction en conséquence, et par la durée de leurs examens qui s'étendent souvent sur plusieurs années.

Le séminaire d'introduction des deux CdG et de la DélCdG a été à nouveau organisé en janvier 2008 à l'occasion du démarrage de la nouvelle législature. Le but de ce séminaire, qui s'adresse plus particulièrement aux nouveaux membres, est de familiariser ceux-ci avec leurs droits et devoirs spécifiques et leur mise en œuvre en pratique. Les membres expérimentés et le secrétariat des CdG ont introduit les membres de fraîche date dans leur nouvelle fonction au moyen d'exposés et de discussions, portant notamment sur des exemples réels.

Lors de ce séminaire, les CdG ont également fait un état des lieux de la situation en discutant et en adoptant leur programme annuel 2008. Elles se sont félicitées d'avoir pu achever une grande partie des travaux en cours avant la fin de la législature précédente, si bien que les CdG nouvellement constituées n'ont dû reprendre que relativement peu de dossiers en cours. Elles ont décidé d'inclure les trois nouvelles inspections suivantes à leur programme de travail:

- Informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et rôle de la Chancellerie fédérale;
- Indépendance politique et financière des organisations non gouvernementales (ONG) en tant que prestataires de service de la Confédération;
- Bilan de l'application de la loi sur le personnel de la Confédération.

Au cours de l'année sous revue, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) a effectué ou diligenté les évaluations correspondantes. Eu égard aux bonnes expériences faites lors du premier audit de gestion effectué en 2007 auprès de l'Office fédéral du sport (OFSP), les CdG ont aussi chargé le CPA de procéder à un nouvel audit de gestion, cette fois-ci auprès de l'Office vétérinaire fédéral (OVF). Ces examens pourront probablement être achevés et leurs résultats publiés dans le courant de l'exercice 2009.

Les activités déployées par les CdG et la DélCdG en 2008 ont été marquées par divers objets et événements, en partie imprévus, d'une grande portée politique dont les cinq évoqués plus spécialement ci-après.

Le premier de ces objets porte sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée. En trois mois à peine, la CdG-N est parvenue à réaliser cette enquête particulièrement délicate, notamment en raison de ses implications politiques, et à en publier les résultats dans un délai utile. Malgré la forte pression à laquelle elle était exposée, la CdG-N est parvenue à assurer la confidentialité de l'enquête et à garantir les droits des personnes et services concernés. Après les nombreuses indiscretions qui ont eu lieu dans un passé récent, en particulier durant l'exercice écoulé, il était en effet important de prouver que la CdG-N était de nouveau pleinement en mesure d'exécuter de telles enquêtes délicates dans les règles de l'art. Cette enquête a toutefois nécessité un engagement particulier de la part de la CdG-N et de son secrétariat, engagement qui a montré les limites des ressources disponibles.

Au cours de l'année écoulée, les CdG sont également parvenues à mettre un terme à leur évaluation du bilan du Conseil fédéral sur la réforme de l'administration. Elles sont parvenues à la conclusion que la réforme de l'administration avait certes contribué à améliorer ponctuellement le fonctionnement de l'administration, mais qu'elle n'avait pour autant pas été la réforme en profondeur attendue par le Parlement, raison pour laquelle la nécessité d'une réforme de la direction de l'Etat demeure entière.

Trois objets entrant dans la sphère d'activité de la DélCdG méritent d'être spécialement mentionnés. Il s'agit tout d'abord de l'enquête sur la destruction des pièces à conviction du dossier Tinner ordonnée par le Conseil fédéral. Cette enquête a constitué le point fort des activités de la délégation au cours de l'exercice sous revue. Là également, la délégation a analysé et évalué un objet complexe et politiquement délicat de manière approfondie et dans un laps de temps relativement court. La DélCdG a achevé son rapport d'enquête dans le courant de l'automne 2008 et a proposé aux CdG de le publier début 2009. En raison des travaux liés à cette enquête, la délégation n'est pas parvenue à respecter le calendrier qu'elle s'était fixé pour l'inspection du système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat (ISIS). Autre objet important, la délégation a également examiné avec soin les graves reproches formulés par la Commission de gestion du canton de Bâle-Ville concernant le fichage supposé dans la base de données ISIS de députés au Grand Conseil de Bâle-Ville. Elle a mis cet examen à profit pour tirer au clair la question des compétences des instances cantonales chargées de la protection de l'Etat. Se fondant sur un avis de droit de l'Office fédéral de la justice (OFJ), la DélCdG a constaté que l'exercice de la surveillance en la matière était réglé de manière très complexe et que les organes cantonaux chargés de la surveillance hiérarchique sur les instances concernées assumaient une grande part de responsabilité. Durant l'exercice sous revue, les CdG ont encore procédé à l'examen préalable du projet élaboré en peu de temps en réponse à l'initiative parlementaire 07.404 (Transfert des tâches des services de renseignement civils à un département) issue de la DélCdG. Il aura fallu un peu moins de 19 mois entre le dépôt de l'initiative et l'adoption par les Chambres. Celle-ci sera probablement mise en vigueur dans le courant de premier

semestre 2009. Ainsi la réunion des services de renseignement civils sous un même toit aura une base légale explicite, et les conditions cadre pour une collaboration plus étroite seront données.

1.3 Questions fondamentales traitées durant l'exercice sous revue

Au cours de l'année écoulée, les CdG se sont également penchées sur des sujets fondamentaux qui, au-delà d'une enquête particulière, concernent l'ensemble de leurs activités. Dans deux arrêts rendus en 2008, la 1^{re} Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (TPF) s'est notamment exprimée sur la portée du droit à l'information des CdG et de la DélCdG alors même que la loi sur le Parlement (LParl) précise sans équivoque qu'il appartient aux CdG de statuer définitivement sur l'exercice de ce droit. Après cette mise au point effectuée en novembre 2007, la CdG-N a diligenté deux avis de droit afin de clarifier les rapports entre droit à l'information des CdG et de la DélCdG et secret de l'instruction pénale et d'évaluer la nécessité de préciser ce droit par voie législative. Les deux avis de droit ont confirmé l'interprétation que les commissions et la délégation font de leur droit à l'information et la façon dont elles le mettent en pratique. Les deux experts ont en outre estimé qu'il était inutile de concrétiser les dispositions légales correspondantes. Il ressort notamment de ces avis publiés en été 2008 que le secret de l'instruction ne peut être opposé aux demandes d'information des CdG, étant entendu que celles-ci doivent faire usage de ce droit en tenant compte des différents intérêts dignes de protection en présence. L'exercice du droit à l'information impose une grande responsabilité aux CdG quant à l'utilisation des informations obtenues.

En 2008, les CdG se sont par ailleurs penchées de manière approfondie sur le rapport du Conseil fédéral consacré au gouvernement d'entreprise. Elles en examineront les éventuelles conséquences pour la haute surveillance parlementaire lors de leur séminaire 2009.

1.4 Rapports adoptés

En 2008, les CdG ont achevé deux enquêtes et publié un rapport:

- Circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée, rapport de la CdG-N du 28 novembre 2008;
- Aide humanitaire de la Direction du développement et de la coopération (DDC) au Sri Lanka après le tsunami, constats et recommandation de la GdG-E du 24 octobre 2008.

En raison de quelques adaptations ponctuelles en suspens, la CdG-E a été contrainte de repousser l'adoption du rapport sur la conduite et la surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération et de l'évaluation correspondante du CPA au premier trimestre 2009.

Seront également adoptés au premier trimestre 2009 un rapport de la CdG-N sur la détermination et le contrôle des prestations médicales dans l'assurance obligatoire des soins, ainsi que l'évaluation correspondante du CPA.

1.5 Perspectives

L'année à venir sera marquée par la poursuite des travaux en cours. Les CdG procéderont en outre à quatre nouvelles enquêtes:

1. Corps des gardes-frontière: affectation des ressources et ordre de priorités;
2. Sélection des cadres supérieurs par le Conseil fédéral;
3. Rôle de la Suisse au sein des organisations internationales: exercice de fonctions importantes ou dirigeantes au sein de ces organisations, à l'exemple de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe;
4. Autorisation de mise sur le marché et contrôle des médicaments remboursés par les caisses.

La décision de procéder à la troisième enquête a été prise à l'initiative de la Délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe.

Les CdG ont également proposé à la Délégation des finances (DélFin) de charger le Contrôle fédéral des finances (CDF) de procéder à une évaluation de la transparence dans l'approbation des primes dans la LaMal. Si le CDF devait toutefois ne pas pouvoir procéder à cette évaluation, la CdG-N et le CPA s'en chargeraient alors eux-mêmes. Dans ce cas de figure, la quatrième enquête retenue, à savoir l'examen de la procédure d'autorisation et de contrôle de médicaments remboursés, serait retirée du programme annuel.

Par ailleurs, les CdG ont chargé le CPA de réaliser un audit de l'Office fédéral de l'environnement.

Le présent rapport annuel a pour objectif de donner un aperçu des activités de la haute surveillance parlementaire en 2008 et d'informer sur les méthodes et les processus utilisés, sur les difficultés qui se sont présentées pour certains objets de contrôle et sur les résultats obtenus au terme de l'année civile. Malgré certains manquements signalés, les CdG saluent le travail de haute qualité effectué par le Conseil fédéral, l'administration fédérale et les tribunaux fédéraux. Elles tiennent également à remercier tous ceux qui concourent au bon fonctionnement de l'administration, de même que l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs du secrétariat des CdG et du CPA.

Les CdG ont adopté le présent rapport à l'unanimité et décidé de sa publication lors de leur séance plénière du 23 janvier 2009. Conformément à l'art. 157 LParl, les autorités concernées ont reçu au préalable le projet de texte pour avis. Les CdG ont tenu compte autant que possible des prises de position fournies.

2 Mandat et organisation

2.1 Missions et compétences des CdG

2.1.1 Tâches

Les CdG sont des commissions parlementaires. Agissant pour le compte des Chambres fédérales, elles exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes

auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Cette compétence est fixée à l'art. 169 de la Constitution (Cst.)¹ et à l'art. 52 LParl.

Les tâches et les compétences des CdG sont définies principalement aux art. 26 à 27, 52 à 55 et 153 à 158 LParl, mais également dans d'autres textes légaux² et réglementaires³.

Dans l'exercice de leur mandat, les CdG vérifient que les autorités fédérales agissent conformément à la Constitution et à la loi et que les missions assignées par le législateur ont été fidèlement accomplies (contrôle de la légalité). Elles veillent également à ce que les mesures prises par l'Etat soient judicieuses. Elles s'assurent que les autorités font bon usage de leur marge d'appréciation (contrôle d'opportunité) et examinent l'efficacité des mesures au regard des objectifs fixés par le législateur.

Les CdG remplissent leurs tâches de surveillance:

- en procédant à des inspections;
- en chargeant le CPA de procéder à des évaluations et à des audits;
- en examinant le rapport annuel du Conseil fédéral et les rapports d'activité des tribunaux fédéraux ainsi que les rapports de gestion d'autres organes de la Confédération;
- en traitant les rapports que le Conseil fédéral, les départements ou d'autres organes doivent remettre aux CdG;
- en effectuant des visites auprès d'autorités et services de la Confédération;
- en traitant les requêtes qui leur sont adressées par des tiers;
- en adressant des recommandations au Conseil fédéral, aux départements et aux tribunaux fédéraux;
- en assurant le suivi d'interventions antérieures.

Les CdG peuvent aussi recourir à l'assistance d'experts pour des missions temporaires à caractère technique.

Les CdG adressent chaque année au Parlement un rapport (art. 55 LParl) qui reprend les principaux résultats de leurs travaux durant l'exercice concerné. Ce rapport fait l'objet d'un débat, généralement durant la session parlementaire de printemps qui suit son dépôt.

¹ RS 101

² Art. 32 de la loi fédérale du 13.12.1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS 514.51), art. 5, al. 1, de la loi fédérale du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1), art. 8, al. 1, de l'ordonnance du 10.6.2004 sur la gestion des postes de travail et du personnel dans le cadre de programmes d'allègement budgétaire et de réorganisations (RS 172.220.111.5), art. 20 de l'arrêté fédéral du 4.10.1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin; RS 742.104) ou art. 10 de la loi fédérale du 18.3.2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (loi sur le raccordement aux LGV, LRLGV; RS 742.140.3).

³ Principes d'action des CdG des 29.8.2003 et 4.9.2003 qui ont été publiés dans le rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 23.1.2004 (FF 2004 1636 ss).

2.1.2 Champ de surveillance

Le champ de surveillance des CdG est extrêmement large. Il couvre l'ensemble des activités du Conseil fédéral et des services de l'administration fédérale ainsi que des tribunaux fédéraux, à l'exclusion de leur activité juridictionnelle (art. 30, al. 1 et art. 191 Cst., art. 26, al. 4, LParl).

La haute surveillance parlementaire s'exerce également, bien que de manière moins directe que sur les services de l'administration fédérale, sur toutes les collectivités de droit public ou privé ainsi que sur les personnes physiques ou morales auxquelles sont confiées des tâches de la Confédération. La surveillance des CdG porte également sur les instances cantonales là où les cantons sont chargés de l'exécution du droit fédéral (art. 46, al. 1 et art. 49, al. 2, Cst.).

Outre ceux qu'elles doivent traiter d'office, les CdG déterminent librement les objets qu'elles décident de soumettre à un examen. Les CdG définissent les points forts de leurs travaux en conséquence. A cet effet, elles établissent chaque année un programme qui fixe les axes de travail dans chacun des secteurs soumis à leur surveillance. Il arrive aussi que les Chambres fédérales ou d'autres commissions parlementaires demandent aux CdG d'effectuer certains contrôles. La planification des travaux est régulièrement adaptée de manière à pouvoir faire face aux besoins imprévus qui se présentent tout au long de l'année.

2.1.3 Droit à l'information et compétences

Pour exercer leurs attributions, les CdG disposent d'un droit à l'information étendu (art. 150 et 153 LParl). Les commissions ont notamment la compétence d'interroger directement toute autorité, tout service ou autre organe assumant des tâches pour le compte de la Confédération et d'exiger de ces derniers tous les renseignements dont elles ont besoin. Les commissions déterminent elles-mêmes quelles personnes elles souhaitent entendre avec pour seule obligation d'en informer préalablement l'autorité de tutelle (Conseil fédéral, tribunaux fédéraux). Cette dernière peut demander à être entendue par les CdG avant toute audition d'un de ses agents (art. 153, al. 3 et art. 162, al. 1, let. c, LParl). Le secret de fonction des agents de la Confédération ne couvre pas les auditions effectuées par les CdG. Les personnes entendues ne peuvent donc pas s'en prévaloir pour refuser de déposer. Les CdG peuvent effectuer des visites de tous les services de la Confédération, avec ou sans préavis. Elles peuvent en outre requérir toutes les pièces utiles à leur travail et faire appel à des experts.

Les droits d'information des CdG connaissent deux exceptions. D'une part, les CdG n'ont pas accès aux documents qui sont destinés à forger l'opinion du Conseil fédéral en tant que collègue. Il s'agit principalement des documents sur lesquels le Conseil fédéral doit encore se pencher et qui sont en instance de décision. Cela concerne en premier lieu les documents de la procédure de co-rapport (art. 15 LOGA⁴). D'autre part, les CdG ne sont pas habilités à demander des informations qui doivent demeurer secrètes pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement (art. 150, al. 2, LParl).

⁴ Loi fédérale du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

Ces deux réserves ne sont pas applicables à la DélCdG. Conformément aux art. 169, al. 2, Cst. et 154 LParl, celle-ci dispose d'un droit à l'information illimité à l'égard des autorités et organes soumis à sa surveillance. Elle peut non seulement demander toutes les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions, mais également ordonner la comparution formelle de témoins (art. 155 LParl). Le secret de fonction et le secret militaire ne peuvent lui être opposés.

Du fait de leurs pouvoirs d'investigation étendu, les CdG et la DélCdG sont liées par un devoir de discrétion. Ces organes sont soumis à des règles d'organisation et de procédure bien précises pour garantir le maintien du secret (art. 150, al. 3, LParl). En outre, les membres des commissions sont tenus d'observer le secret de fonction sur tous les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur mandat (art. 8 LParl). La violation du secret de fonction peut faire l'objet de mesures disciplinaires (art. 13, al. 2, LParl) ou de poursuites pénales (art. 320 CP⁵). Un usage mesuré du droit à l'information peut, dans certains cas d'espèce, conduire les CdG et la DélCdG à renoncer à l'exercice de leur droit étendu à l'information, notamment lorsque la pesée d'intérêts les amène à conclure que le maintien du secret l'emporte sur l'intérêt à disposer d'une information. Cette décision incombe toutefois aux seules CdG ou à leur délégation.

Lors d'une enquête effectuée par la CdG-N au cours de l'année écoulée, les CdG ont été confrontées à d'importants problèmes relatifs à la confidentialité et au droit des autorités et personnes au service de la Confédération de communiquer aux CdG des informations utiles pour l'exercice de la haute surveillance (art. 156 LParl; voir ch. 3.7.3 à 3.7.5). Le droit à l'information des CdG a notamment été remis en cause par un arrêt rendu par le TPF. Les CdG dépendent de leur droit étendu à l'information pour pouvoir exercer pleinement leurs attributions. Elles sont toutefois aussi conscientes de l'importance de la protection de leurs sources d'information. C'est pour cette raison que, durant l'exercice sous revue, elles se sont penchées de manière approfondie sur leur droit à l'information, mais aussi sur la protection du secret et qu'elles continueront à s'intéresser de près à ce sujet en 2009 (voir ch. 3.7.3).

Lors d'enquêtes de grande envergure, les CdG aspirent à publier les informations relatives aux dysfonctionnements ou aux manquements constatés ainsi que les résultats positifs de leurs investigations. La loi donne aux autorités concernées le droit de donner leur avis avant la publication (art. 157 LParl). En pratique, les observations des commissions sont soumises, sous forme de rapport préliminaire, aux autorités concernées qui prennent généralement position par écrit; ces autorités peuvent toutefois demander à s'exprimer devant l'organe des CdG en charge du dossier. Dans leur avis, les autorités concernées ont la possibilité de faire valoir leurs propres arguments, d'apporter des corrections dans la présentation des faits ou d'ajouter des données nouvelles. Lorsqu'elles sont fondées, il est tenu compte de leurs explications et de leurs justifications dans le rapport final. Ce dernier est généralement publié, à moins que des intérêts dignes de protection ne s'y opposent (art. 158, al. 3, LParl). Ce cas ne s'est pas présenté en 2008 et tous les rapports des CdG ont été publiés. Cette procédure permet donc aux CdG de publier des informations jusque-là soumises au secret de fonction. Les rapports rendus publics sont un instrument efficace de la haute surveillance.

⁵ Code pénal suisse du 21.12.1937 (RS 311.0).

Les moyens d'action auxquels les CdG peuvent recourir pour influencer sur les objets de leur surveillance sont de nature politique. En règle générale, les commissions font connaître leurs conclusions sous la forme de rapports publics ou de lettres adressées aux autorités politiques supérieures. Ceux-ci contiennent des recommandations sur lesquelles les autorités compétentes sont tenues de se prononcer. Par leurs travaux, les commissions obligent donc les autorités à rendre compte de leurs activités (ou omissions). En revanche, les CdG ne peuvent ni contraindre l'organe contrôlé à prendre une mesure, ni annuler ou modifier une décision, ni prendre une décision en lieu et place de l'organe contrôlé (art. 26, al. 4, LParl). Elles doivent convaincre par leurs seuls arguments. Le cas échéant, elles peuvent aussi faire usage des instruments parlementaires (dépôt d'une motion, d'un postulat ou d'une initiative parlementaire), notamment pour entamer une modification législative.

2.2 Organisation des travaux et aperçu des affaires traitées

Comme les autres commissions parlementaires, les CdG sont constituées de 25 membres du Conseil national et 13 membres du Conseil des Etats. Ils sont nommés pour quatre ans et leur mandat peut être renouvelé. La composition des commissions et l'attribution de la présidence et de la vice-présidence dépendent de la force numérique des groupes politiques au sein de chaque conseil (art. 43, al. 3, LParl). Il est également tenu compte, autant que possible, des différentes langues officielles et régions du pays.

Chaque commission est subdivisée en plusieurs sous-commissions permanentes (art. 45, al. 2, LParl; art. 14, al. 3 du règlement du Conseil national⁶ et art. 11, al. 1 du règlement du Conseil des Etats⁷) couvrant l'ensemble des départements fédéraux, la Chancellerie fédérale, ainsi que les tribunaux fédéraux.

⁶ Règlement du Conseil national du 3.10.2003 (RCN; RS **171.13**).

⁷ Règlement du Conseil des Etats du 20.6.2003 (RCE; RS **171.14**).

Les domaines d'attribution des sous-commissions sont les suivants:

Sous-commissions DFAE/DDPS:	Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)
Sous-commissions DFJP/ChF:	Département fédéral de justice et police (DFJP) Chancellerie fédérale (ChF)
Sous-commissions DFF/DFE:	Département fédéral des finances (DFF) Département fédéral de l'économie (DFE)
Sous-commissions DFI/DETEC:	Département fédéral de l'intérieur (DFI) Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)
Sous-commissions Tribunaux:	Tribunal fédéral (TF) Tribunal militaire de cassation (TMC) Tribunal pénal fédéral (TPF) Tribunal administratif fédéral (TAF)

A la demande des commissions plénières, les sous-commissions sont chargées de suivre les affaires des autorités qui leur sont attribuées. Elles effectuent ou diligemment les travaux d'enquête à proprement parler (tels qu'auditions, expertises ou réquisition de documents) et font rapport aux CdG. Il revient aux commissions plénières de prendre des décisions, d'adopter et de publier les rapports et de transmettre des recommandations aux autorités politiques concernées (art. 158 LParl).

Les commissions peuvent également créer des groupes de travail ou des sous-commissions *ad hoc*, notamment pour examiner des sujets exigeant des connaissances particulières.

Le groupe de travail « Répartition des excédents LPP »⁸ de la CdG-N dissous en 2007 a été reformé en 2008 et s'appelle dorénavant groupe de travail « Surveillance LPP ». Il est chargé de surveiller la mise en œuvre des recommandations formulées par le groupe de travail LPP. Ces travaux étant achevés, la CdG-N a dissous le groupe de travail au début de l'année 2009. Le groupe de travail conjoint « Controlling TF » mis en place en 2006 est toujours en activité⁹. Les CdG n'ont pas formé d'autre groupe de travail durant l'exercice 2008.

Chaque commission choisit également en son sein trois membres appelés à former la DélCdG. Cette dernière s'occupe spécifiquement des activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement civil et militaire. La délégation dispose, par la Constitution et par la loi, d'un droit à l'information très étendu (pour plus de détails, voir ch. 3.9).

Les CdG désignent en outre deux membres chacune qui siègent à la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN). Cette dernière assure la haute surveillance parlementaire sur la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes

⁸ Loi fédérale du 25.6.1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40).

⁹ Rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 19.1.2007 (FF 2007 2882).

(NLFA). La DSN comprend également quatre membres issus des rangs des Commissions des finances des Chambres fédérales (CdF) et quatre représentants des Commissions des transports et des télécommunications (CTT).

Fin 2007, la composition des CdG avait subi d'importantes modifications en raison du changement de législature consécutif aux élections fédérales du 21 octobre 2007. Les nouveaux membres ont été désignés par les bureaux durant la session d'hiver 2007. Depuis le 3 décembre 2007, la présidence de la CdG-N est assurée par le conseiller national Pierre-François Veillon (qui a succédé au conseiller national Jean-Paul Glasson, président de la CdG-N en 2006/2007) et celle de la CdG-E par le député au Conseil des Etats Hans Hess (qui a succédé au député au Conseil des Etats Hansruedi Stadler, président de la CdG-E en 2006/2007). Le conseiller national Hugo Fasel a assuré la présidence de la DélCdG jusqu'au 30 novembre 2008. Pour lui succéder, la délégation a nommé le député au Conseil des Etats Claude Janiak.

La composition de la CdG-N a subi quelques changements durant l'exercice écoulé: en septembre 2008, la conseillère nationale Brigit Wyss a remplacé son collègue Antonio Hodgers et, en décembre 2008, la conseillère nationale Marie-Thérèse Weber-Gobet a remplacé le conseiller national Hugo Fasel. La conseillère nationale Therese Frösch a en outre été nommée pour repourvoir le siège de la DélCdG devenu vacant suite au départ de celui-ci.

Le tableau 1 ci-après présente la composition nominale des CdG, des sous-commissions et de la délégation au 31 décembre 2008.

Tableau 1

Composition des CdG, des sous-commissions et de la délégation pour la législature 2008 à 2011 (état en 2008)

<i>CdG-N (commission plénière)</i>	<i>CdG-E (commission plénière)</i>
Veillon Pierre-François (président), Roth-Bernasconi Maria (vice-présidente), Bader Elvira, Baumann J. Alexander, Binder Max, Cathomas Sep, Daguét André, Eichenberger Corina, Fasel Hugo (jusqu'au 30.11.2008), Français Olivier, Frösch Therese, Gadiant Brigitta M., Glanzmann-Hunkeler Ida, Glauser Alice, Glur Walter, Goll Christine, Graf-Litscher Edith, Hodgers Antonio (jusqu'au 31.8.2008), Lustenberger Ruedi, Miesch Christian, Moret Isabelle, Rossini Stéphane, von Siebenthal Erich, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse (à partir du 1.12.2008), Weibel Thomas, Wyss Brigit (à partir du 1.9.2008)	Hess Hans (président), Janiak Claude (vice-président), Briner Peter, Cramer Robert, Graber Konrad, Hêche Claude, Imoberdorf René, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Lombardi Filippo, Reimann Maximilian, Seydoux-Christe Anne, Stadler Hansruedi

<i>Sous-commission DFAE/DDPS</i>	
Lustenberger Ruedi (président), Bader Elvira, Baumann J. Alexander, Daguët André, Eichenberger Corina, Frösch Therese, Graf-Litscher Edith, Hodgers Antonio (jusqu'au 31.8.2008), Miesch Christian, Rossini Stéphane, Veillon Pierre-François, Wasserfallen Christian, Wyss Brigit (à partir du 1.9.2008)	Briner Peter (président), Cramer Robert, Hêche Claude, Imoberdorf René, Reimann Maximilian, Seydoux-Christe Anne
<i>Sous-commission DFJP/ChF</i>	
Roth-Bernasconi Maria (présidente), Baumann J. Alexander, Binder Max, Daguët André, Français Olivier, Glanzmann-Hunkeler Ida, Glur Walter, Graf-Litscher Edith, Hodgers Antonio (jusqu'au 31.8.2008), Lustenberger Ruedi, Moret Isabelle, Wyss Brigit (à partir du 1.9.2008)	Janiak Claude (président), Cramer Robert, Graber Konrad, Hess Hans, Imoberdorf René, Leumann-Würsch Helen
<i>Sous-commission DFF/DFE</i>	
Gadient Brigitta M. (présidente), Fasel Hugo (jusqu'au 30.11.2008), Glanzmann-Hunkeler Ida, Glauser Alice, Glur Walter, Goll Christine, Graf-Litscher Edith, Moret Isabelle, Roth-Bernasconi Maria, von Siebenthal Erich, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse (à partir du 1.12.2008), Weibel Thomas	Leumann Helen (présidente), Briner Peter, Graber Konrad, Lombardi Filippo, Reimann Maximilian
<i>Sous-commission DFI/DETEC</i>	
Binder Max (président), Bader Elvira, Fasel Hugo (jusqu'au 30.11.2008), Français Olivier, Goll Christine, Graf Litscher Edith, Miesch Christian, Rossini Stéphane, von Siebenthal Erich, Veillon Pierre-François, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse (à partir du 1.12.2008), Weibel Thomas	Kuprecht Alex (président), Cramer Robert, Hêche Claude, Imoberdorf René, Lombardi Filippo, Seydoux-Christe Anne

<i>Sous-commission Tribunaux</i>	
Eichenberger Corina (présidente), Cathomas Sep, Daguet André, Frösch Therese, Gadiant Brigitta M., Glauser Alice, Roth-Bernasconi Maria	Stadler Hansruedi (président), Briner Peter, Hess Hans, Janiak Claude, Leumann-Würsch Helen, Seydoux-Christe Anne
<i>DélCdG</i>	
Fasel Hugo (président jusqu'au 30.11.2008), Frösch Therese (à partir du 1.12.2008), Moret Isabelle, Veillon Pierre-François, Janiak Claude (président à partir du 1.12.2008), Kuprecht Alex, Stadler Hansruedi	
<i>DSN (uniquement les membres des CdG)</i>	
Binder Max, Cathomas Sep, Hess Hans, Stadler Hansruedi	
<i>Groupe de travail «Controlling TF»</i>	
Eichenberger Corina, Frösch Therese, Gadiant Brigitta M., Roth-Bernasconi Maria, Briner Peter, Seydoux-Christe Anne	
<i>Groupe de travail «Informatique du Tribunal fédéral» (uniquement les membres des CdG)</i>	
Cathomas Sep, Janiak Claude	
<i>Groupe de travail «Surveillance LPP»</i>	
Rossini Stéphane (président), Eichenberger Corina, Glur Walter, Weber-Gobet Marie-Thérèse, Weibel Thomas	

Durant l'exercice, les CdG se sont réunies 20 fois en séance plénière et 67 fois en séance de sous-commission; 11 d'entre elles ont été consacrées à des visites de services de l'administration. Quant à la DélCdG, elle s'est réunie à 14 reprises. En tout, cela représente un total de 101 séances.

Les CdG ont également reçu, en leur qualité d'autorité de surveillance, 43 requêtes, dont 23 ont pu être liquidées. Au cours de cette même période, les commissions ont également traité 9 requêtes qui leur avaient été adressées au cours de l'exercice précédent.

Outre les travaux présentés aux ch. 3 à 5, les CdG et la DélCdG ont effectué différentes visites auprès d'autorités et de services de la Confédération:

Tribunaux	Tribunal fédéral (TF)
DFAE	Direction des ressources et du réseau extérieur (DRE) Présence Suisse
DFI	Swissmedic
DFF	Contrôle fédéral des finances (CDF) MedicalService (AeD)
DFE	Service d'accréditation suisse (SAS)
DFJP	Office des juges d'instruction fédéraux (OJI) Ministère public de la Confédération (MPC) Antenne zurichoise de la police judiciaire fédérale (PJF)
DETEC	Office fédéral de l'environnement (OFEV)

3 Thèmes choisis

3.1 Politique économique et budgétaire

3.1.1 Accès des autorités américaines aux données relatives aux transactions financières internationales de la société SWIFT

En 2006 et 2007, la CdG-N a examiné le rôle des autorités fédérales en relation avec l'accès des autorités américaines à des données relatives aux transactions financières internationales d'instituts financiers établis en Suisse. Dans son rapport final du 17 avril 2007, la CdG-N a en particulier critiqué la trop grande passivité du Conseil fédéral et du DFF qui, contrairement aux autorités européennes, n'ont pris aucune mesure malgré la double infraction à la LPD¹⁰ constatée par le PFPDT¹¹. Dans son rapport, la commission a donc invité le Conseil fédéral à chercher activement, en collaboration avec les autorités compétentes de l'UE et des Etats-Unis, une solution permettant une transmission des données de transactions de SWIFT qui respecte les principes suisses régissant la protection des données.

La CdG-N a examiné l'avis du Conseil fédéral du 14 novembre 2007 au début de l'année sous revue. Elle a constaté à cette occasion que, sur le principe, le Conseil fédéral approuvait ses constatations. Elle a en outre appris avec satisfaction que le PFPDT et les banques étaient parvenus à mettre un terme à la transgression de l'art. 4 LPD. Elle a appris avec satisfaction que le Conseil fédéral avait contacté les autorités européennes compétentes et s'était renseigné sur l'état de leurs négociations avec les Etats-Unis. Le Conseil fédéral a entre-temps informé la CdG-N que l'UE et les Etats-Unis avaient trouvé une solution satisfaisante du point de vue de la protection des données. La CdG-N a informé le Conseil fédéral qu'elle accordait une grande importance à ces démarches et l'a prié de bien vouloir la tenir au courant de

¹⁰ Loi fédérale du 19.6.1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1).

¹¹ Ch. 3.1.2 du rapport annuel 2007 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 25.1.2008 (FF 2008 4602 ss).

leur progression. Par lettre du 21 février 2008, le DFF a informé la CdG-N que la Suisse avait reçu les garanties correspondantes du département du Trésor américain.

L'inspection de la CdG-N s'est, de façon tout à fait inattendue, de nouveau trouvée dans les feux de l'actualité en novembre 2008 lorsque la presse a révélé qu'une partie des paiements intérieurs en francs suisses transitait également par le réseau SWIFT. La CdG-N a immédiatement demandé au Conseil fédéral de l'informer à ce sujet. Fin novembre 2008, celui-ci a confirmé qu'une petite partie des paiements en francs suisses à l'intérieur du pays transitait par le réseau SWIFT. Il a indiqué que, depuis mars 2007, la Commission fédérale des banques (CFB) s'efforçait, avec Swiss Interbank Clearing et l'Association suisse des banquiers, de faire en sorte que les instituts financiers concernés renseignent leurs clients sur cette situation et respectent leur devoir d'information découlant de la loi sur la protection des données. A fin novembre 2008, la CFB n'avait pas encore obtenu des banques qu'elles adoptent une procédure harmonisée d'information de leurs clients et que l'Association suisse des banquiers adresse à toutes ses banques membres une circulaire allant dans ce sens. Le Conseil fédéral a encore précisé à l'attention de la CdG-N que, au moment de la clôture de l'inspection effectuée par cette dernière, il n'était pas informé que le réseau SWIFT pouvait être utilisé pour effectuer des paiements indigènes en francs suisses.

La CdG-N s'est penchée sur la réponse du Conseil fédéral lors de sa dernière séance de 2008 et a décidé d'approfondir certains points de la réponse du gouvernement au début de l'année 2009.

3.2 Sécurité sociale et santé publique

3.2.1 Répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle

Dans le cadre de son contrôle de suivi de la répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle, le groupe de travail «répartition des excédents LPP» a procédé à l'examen de la mise en œuvre des règles de transparence lors de la précédente législature. Il a publié un rapport approuvé par la CdG-N le 23 novembre 2007. A la même date, la CdG-N a demandé au Conseil fédéral d'établir un rapport complémentaire sur le rôle des cantons dans la surveillance de la prévoyance professionnelle.

Le Conseil fédéral a donné suite au rapport de la CdG-N dans son avis du 7 mars 2008. Il a établi son rapport complémentaire sur le rôle des cantons dans la surveillance de la prévoyance professionnelle le 14 mars 2008.

La CdG-N s'est déclarée globalement satisfaite de l'avis du Conseil fédéral sur son rapport. Elle a relevé avec satisfaction que le Conseil fédéral avait souscrit en grande partie à ses constatations. Par ailleurs, elle a pris note de la divergence d'opinion existant au niveau de l'interprétation de la marge de manœuvre que le cadre légal offre aux assureurs, ainsi que du refus du Conseil fédéral à modifier les dispositions de l'ordonnance sur la surveillance en ce qui concerne le calcul de la quote-part de distribution basé sur les produits et sur le résultat.

Concernant le rapport complémentaire la CdG-N a, par le biais de son groupe de travail, procédé à l'audition de responsables d'autorités de surveillance cantonale.

La Commission est d'avis que le rapport n'est que partiellement satisfaisant car incomplet et parfois incohérent. La CdG-N pense, par ailleurs, que le Conseil fédéral devrait saisir l'opportunité de la réforme structurelle (07.055 é) pour mettre en œuvre les règles et les processus permettant une uniformisation des pratiques. Cela dans le but de poser les bases essentielles à une haute surveillance de qualité, qui permette également une comparaison des pratiques et une évaluation de leur efficacité, notamment par la publication d'indicateurs.

Ayant rempli le mandat pour lequel il a été créé, le groupe de travail «surveillance LPP» a été dissous. Les questions concernant la prévoyance professionnelle seront, par la suite, du ressort de la sous-commission DFI/DETEC qui sera chargée d'évaluer l'état de la situation en 2010.

3.2.2 Requête à l'autorité de surveillance concernant les décisions tarifaires dans le domaine de l'assurance-maladie

La CdG-E a achevé un suivi d'inspection relatif à son rapport de 2002 sur la jurisprudence du Conseil fédéral en matière de recours contre les décisions tarifaires des gouvernements cantonaux dans le domaine de l'assurance-maladie¹². Après avoir pris connaissance du rapport du Conseil fédéral du 14 septembre 2005 sur la mise en œuvre des huit recommandations qu'elle avait formulées en 2002, la CdG-E avait constaté certaines améliorations dans les relations entre le Conseil fédéral et les cantons en ce qui concerne la détermination des tarifs conformément à la LAMal¹³. Suite à cela, la CdG-E a donné à la Conférence suisse des directeurs cantonaux de la santé (CDS) et au canton de Schaffhouse, qui s'étaient adressés à la CdG-E en sa qualité d'autorité de surveillance, la possibilité de donner leur avis sur le rapport du Conseil fédéral. La CDS et le canton de Schaffhouse ont confirmé que certains des problèmes qu'ils avaient soulevés ont pu être résolus, mais qu'il subsistait encore des divergences dans d'autres domaines. La CdG-E a en outre constaté avec intérêt que l'expertise du juge fédéral Daniel Staffelbach, commandée conjointement par le DFI et le canton de Thurgovie, avait abordé de manière différenciée les questions qu'elle avait soulevées concernant la délimitation des compétences entre la Confédération et les cantons ainsi que le pouvoir d'appréciation des gouvernements cantonaux et du Conseil fédéral¹⁴.

Etant donné que, depuis le 1^{er} janvier 2007, c'est le TAF et non plus le Conseil fédéral qui traite les recours dans le domaine de l'assurance-maladie, la CdG-E a décidé de clore ce dossier. Dans la lettre qu'elle a adressée au Conseil fédéral le 29 février 2008, elle s'est félicitée d'avoir contribué à instaurer une meilleure entente entre les autorités fédérales et les cantons dans un dossier politique source de nombreux conflits.

¹² Requête des cantons à l'autorité de surveillance concernant la jurisprudence du Conseil fédéral relative aux recours contre les décisions tarifaires rendues par les gouvernements cantonaux dans le domaine de l'assurance-maladie, rapport de la CdG-E du 5.4.2002 (FF **2003** 267).

¹³ Loi fédérale du 18.3.1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS **832.10**).

¹⁴ Daniel Staffelbach, *Der Ermessensspielraum der Behörden im Rahmen des Tarifsetzungsverfahrens nach Art. 47 in Verbindung mit Art. 53 KVG*, avis de droit du 15.9.2005 à l'attention du DFI et du gouvernement thurgovien.

3.2.3

Le rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité définie par la LAMal

L'un des objectifs principaux de la LAMal est de garantir des soins de haute qualité. C'est dans cette optique que la CdG-E a chargé le CPA d'évaluer les tâches de la Confédération dans le domaine de la garantie de la qualité conforme à la LAMal et la façon dont elle s'en est acquittée. Sur la base du rapport du CPA du 5 septembre 2007, la CdG-E a constaté que la garantie de la qualité définie par la LAMal recelait un potentiel d'optimisation important et que la Confédération n'avait pas épuisé ses compétences légales en la matière. Par lettre du 13 novembre 2007, la CdG-E a adressé ses conclusions accompagnées de douze recommandations au Conseil fédéral¹⁵. Celui-ci a rendu son avis le 18 juin 2008¹⁶. Dans la réponse qu'elle a adressée au Conseil fédéral le 24 octobre 2008, la CdG-E a constaté avec satisfaction que le Conseil fédéral était disposé à tenir compte de ses douze recommandations concernant le domaine de la garantie de la qualité au sens des art. 58 et 32 LAMal. La commission s'est notamment félicitée que le Conseil fédéral ait approuvé la recommandation 1 lui demandant d'élaborer une stratégie claire et contraignante qui définisse le mandat revenant à la Confédération en matière de garantie de la qualité, en y précisant les mesures, les responsabilités et les délais de mise en œuvre, et qu'il ait chargé l'OFSP d'élaborer d'ici à fin 2008 une stratégie nationale en matière de garantie de la qualité. Aux termes de l'avis du Conseil fédéral, cette stratégie sera établie avec le concours des intéressés, soit les cantons et les fournisseurs de prestations en particulier. La CdG-E souhaiterait toutefois que le point de vue et les intérêts des patients soient également pris en considération.

Le Conseil fédéral a en outre indiqué qu'il entendait tenir compte des recommandations 2 à 8 et 10 à 12 de la CdG-E lors de l'élaboration de la stratégie en matière de garantie de la qualité. La commission souscrit à cette démarche et précise qu'elle suivra le processus de près. Elle examinera cette stratégie de façon approfondie au cours du deuxième semestre 2009 et vérifiera à cette occasion dans quelle mesure ses recommandations auront été mises en œuvre.

3.2.4

Suivi de l'inspection relative aux problèmes lors de la mise en place de Swissmedic

La CdG-E a indiqué au Conseil fédéral, le 29 février 2008, qu'elle allait procéder au contrôle du suivi de ses recommandations formulées suite à la visite de l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic) en 2005. Les recommandations visaient principalement à améliorer la politique de communication de l'institut, à mieux répartir la charge de travail des collaborateurs et à s'assurer de l'indépendance des organes dirigeants. La CdG-E a prié le Conseil fédéral de lui fournir un rapport attestant l'état de ses recommandations. Le rapport a été remis le 21 mai 2008.

¹⁵ Evaluation du rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal, rapport de la CdG-E du 13.11.2007 (FF 2008 7089).

¹⁶ Evaluation du rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal, rapport de la CdG-E du 13.11.2007, avis du Conseil fédéral du 18.6.2008 (FF 2008 7183).

Soucieuse de se forger son propre avis, la sous-commission compétente de la CdG-E a effectué une visite de service le 3 juillet 2008.

Par lettre du 8 août 2008 au Conseil fédéral, la CdG-E a fait part de sa satisfaction concernant l'évolution générale de l'institut. En matière de communication, le nouveau dispositif organisationnel dont bénéficie l'état-major a été salué. En ce qui concerne l'indépendance des dirigeants, la CdG-E s'est montrée satisfaite de l'adoption d'un code déontologique. Elle a cependant vu un potentiel d'amélioration du point de vue de la charge de travail de certains collaborateurs de Swissmedic (principalement dans le service juridique). Celle-ci s'est stabilisée, certes, mais à un niveau encore élevé. La CdG-E a par conséquent encouragé l'institut à poursuivre ses efforts en la matière. Finalement, le bilan positif de ses investigations a conduit la CdG-E à informer le Conseil fédéral qu'elle considérait que les principaux problèmes apparus lors de l'entrée en fonction de Swissmedic étaient soit résolus, soit en bonne voie de l'être. De ce fait, elle lui a annoncé qu'elle mettait fin à son contrôle de suivi.

3.2.5 Requête du Parti socialiste suisse relative à un examen dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins

En date du 20 décembre 2006, le Parti socialiste suisse (PSS) a adressé aux CdG une demande d'examen de plusieurs questions relatives au domaine des assurances-maladie. Pour faire suite à ce rapport, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E s'est entretenue à plusieurs reprises et a échangé de nombreux courriers avec les responsables de l'Office fédéral de la Santé publique (OFSP) et le Conseil fédéral. Après avoir pris connaissance de l'avis de droit portant sur la question de l'utilisation à des fins politiques des fonds alimentés par les primes de l'assurance-maladie obligatoire que l'OFJ avait rédigé à la demande de l'OFSP, la commission a concentré son attention sur le rôle de l'association faîtière Santésuisse dès la fin de l'année 2007.

La CdG-E a constaté que de nombreuses questions ayant trait à la surveillance financière exercée sur Santésuisse demeuraient sans réponse. Il ressort en effet de l'avis de droit de l'OFJ que, dans la mesure où les activités financées par le fonds politique ne relèvent ni de l'information au sens de l'article 27 de la LPGA¹⁷, ni de l'exécution de la LAMal, elles ne sont pas soumises à la surveillance de l'OFSP. Ce dernier a en revanche la possibilité de demander des renseignements aux assureurs sur les activités de Santésuisse financées au moyen des primes de l'assurance obligatoire des soins. Il peut également formuler des instructions à l'attention des assureurs relatifs à la recevabilité d'un tel financement. Dans son avis de droit, l'OFJ est parvenu à la conclusion qu'une clarification de la surveillance exercée sur Santésuisse était souhaitable pour chaque tâche que les assureurs sont susceptibles de lui déléguer en vertu de LAMal.

La CdG-E a donc demandé à être tenue au courant des démarches entreprises par le département en vue de régler les questions soulevées par l'OFJ. Par courrier du

¹⁷ Loi fédérale du 6.10.2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1).

12 mars 2008 adressé au chef du DFI, elle a prié le département de l'informer des mesures déjà prises pour éviter des dérapages lors des campagnes de votation.

Par lettre du 31 mars 2008, le chef du DFI a informé la CdG-E de la mise sur pied d'un groupe de travail interdépartemental composé de représentants de l'OFSP, de l'OFJ, de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et de l'OFAP chargé d'analyser les problèmes soulevés par l'OFJ et de formuler des recommandations à l'attention du département. Par ailleurs, une circulaire a été transmise à tous les assureurs-maladie pour les rendre attentifs aux conclusions de l'avis de droit et les informer des dispositions à prendre. Enfin, Santéuisse a confirmé, par écrit, qu'aucun moyen financier provenant de l'assurance obligatoire de soins ne serait directement ou indirectement investi dans les campagnes en vue de la votation du 1^{er} juin 2008.

Le 11 avril 2008, la CdG-E a fait part de ces éléments au président du PSS et considère dès lors que le dossier est provisoirement clos.

3.2.6 Programme d'évaluation des médecines complémentaires (PEMC)

Le 1^{er} janvier 1999, le DFI a inscrit à titre provisoire six méthodes de médecine complémentaire au catalogue des prestations obligatoires (acupuncture, médecine anthroposophique, homéopathie, thérapie neurale, phytothérapie et médecine traditionnelle chinoise). Afin d'évaluer la pertinence du maintien de ces méthodes (à l'exception de l'acupuncture), il a été décidé d'effectuer une étude scientifique visant à prouver que les critères de l'efficacité, de l'adéquation ainsi que celui de l'efficacité économique étaient respectés. Les coûts de ce programme d'évaluation des médecines complémentaires (PEMC) ont été estimés à six millions de francs. Le rapport final a été publié le 24 avril 2005 sur internet.¹⁸

En juin 2005, le DFI s'est prononcé contre le maintien des médecines complémentaires malgré les résultats de l'étude qui laissaient présager des conclusions différentes.

Cela a conduit la CdG-N à donner suite à une proposition écrite de la conseillère nationale Edith Graf-Litscher du 3 octobre 2006, qui demandait que l'on s'intéresse de plus près à la conduite du PEMC. Après avoir pris en compte les avis du CDF et du CPA, la sous-commission DFI/DETEC chargée du dossier est arrivée aux constatations suivantes:

- Les objectifs du PEMC n'ont pas été clairement définis;
- La rigueur scientifique de l'évaluation n'a pas été assurée;
- La politique de communication du DFI concernant le PEMC a été lacunaire;
- La Commission fédérale des prestations générales et des principes (CFPP) ne disposait pas des ressources nécessaires lui permettant de prendre une décision fondée;

¹⁸ *Programm Evaluation Komplementärmedizin (PEK)*, rapport final du 24.4.2005 (n'existe qu'en allemand).

- Les différents prestataires impliqués n'ont pas été consultés avant la décision finale du DFI.

3.2.7 Sécurité des denrées alimentaires en Suisse

La CdG-N a été chargée de l'examen préalable de la motion 08.3062 «Surveillance plus efficace des denrées alimentaires et des produits». Celle-ci avait en effet analysé en 2002 et 2003 la façon dont la législation suisse sur la sécurité des denrées alimentaires était appliquée et disposait donc déjà de certaines connaissances dans ce domaine. L'une des recommandations formulées à l'issue de cette inspection n'ayant pas encore été mise en œuvre, la CdG-N a décidé de lier l'examen préalable de la motion susmentionnée au suivi d'inspection.

En 2003, la CdG-N avait constaté que la structure organisationnelle de l'administration fédérale était à l'origine de problèmes de coordination et d'une exploitation insuffisante des ressources. La commission s'était félicitée de l'examen de cette structure organisationnelle décidée à l'époque par le Conseil fédéral. C'est avec un grand intérêt que, trois ans plus tard, elle s'est penchée sur le rapport correspondant du Conseil fédéral¹⁹ sur la base duquel il a, le 28 juin 2006, décidé d'approfondir l'étude de la fusion de l'OVF et des unités de l'OFSP et de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) concernant la protection des consommateurs dans le cadre de la réforme de l'administration. Il a demandé au DFE et au DFI d'instituer un groupe de travail constitué de représentants des unités administratives concernées et de le charger d'entreprendre la mise en œuvre de la réorganisation.

En août 2008, la CdG-N a invité le DFE et le DFI à lui rendre compte de l'avancement du projet. Dans leur réponse commune de fin septembre 2008, les deux départements ont informé la commission que l'examen de la répartition actuelle des compétences en matière de sécurité alimentaire entre les départements et offices concernés effectué conformément à la décision du Conseil fédéral du 28 juin 2006 avait montré que les synergies étaient exploitées et que si elle parvenait à résoudre certains problèmes de coordination, une réorganisation créerait un grand nombre d'autres problèmes. Les deux départements ont également attiré l'attention de la CdG-N sur la création de l'Unité fédérale pour la filière alimentaire (UFAL) qui assume une fonction de coordination dans le domaine de la sécurité alimentaire et précisé que, eu égard aux résultats de l'examen de la structure organisationnelle, le Conseil fédéral était parvenu à la conclusion qu'une réorganisation en profondeur du domaine de la sécurité alimentaire n'était actuellement pas nécessaire.

Souhaitant mieux comprendre la décision du Conseil fédéral, et dans la perspective de l'examen préalable de la motion 08.3062, la CdG-N a demandé au DFE de lui faire parvenir le rapport final du groupe de travail DFE/DFI. A la suite de cette demande, le DFE l'a informée que d'autres discussions sur ce sujet avaient bien encore eu lieu après la décision du Conseil fédéral du 28 juin 2006, en particulier en ce qui concerne la création de l'UFAL, mais que, vu les résultats des examens approfondis réalisés auparavant (résumés dans le rapport de juin 2006), notamment

¹⁹ Etude de trois variantes de réorganisation dans le domaine de l'OFAG, de l'OVF, de l'OFAE et de la Direction des forêts, rapport du Conseil fédéral de juin 2006 en réponse à la motion 05.3228 de la commission 04.080-N du 21.4.2005.

sur la problématique des chevauchements, le groupe de travail avait renoncé à rédiger un autre rapport sur le sujet.

Pour pouvoir apprécier les exigences que la motion énonce dans le domaine de la sécurité des produits, la CdG-N a également entendu une délégation du Seco dans le courant du mois de novembre 2008.

La CdG-N estime toutefois que les informations reçues jusqu'ici ne lui permettent pas encore de se prononcer sur la motion, raison pour laquelle elle achèvera son contrôle de suivi et l'examen préalable de la motion 08.3062 dans le courant du premier trimestre 2009.

3.2.8 Définition et examen des prestations médicales dans l'assurance obligatoire des soins

Le 19 janvier 2007, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation portant sur la définition et l'examen des prestations médicales dans l'assurance obligatoire des soins.

Par ailleurs, l'étude devait également apporter des réponses aux questions soulevées par la conseillère nationale Edith Graf-Litscher dans le cadre des investigations relatives au PEMC (voir ch. 3.2.6). Ces questions portaient notamment sur l'objectivité des critères d'évaluation appliqués par le DFI et plus spécifiquement de l'OFSP.

Suite à la présentation de ladite étude, la sous-commission en charge du dossier est arrivée à la conclusion que le système de calcul et de contrôle des prestations médicales à la charge de l'assurance obligatoire des soins réagissait avec souplesse et de façon différenciée aux innovations, que les autorités d'admission faisaient généralement preuve d'indépendance et d'objectivité et que les évaluations étaient relativement rapides. La sous-commission a toutefois estimé que des améliorations importantes étaient possibles, notamment dans les domaines tels que la détection précoce de prestations sujettes à caution, la documentation et l'opérationnalisation des bases et des critères d'évaluation, la stricte séparation de l'évaluation scientifique et de l'appréciation générale, la professionnalisation de la CFPP ou le réexamen systématique des prestations existantes.

La CdG-N enverra ses conclusions ainsi que ses 19 recommandations au Conseil fédéral vers la fin janvier 2009. Celui-ci sera prié de lui remettre un rapport exposant les mesures qu'il entend prendre et sur le délai de mise en œuvre des recommandations.

3.2.9 Approbation des primes dans l'assurance obligatoire des soins

Les primes annuelles des assurances-maladie approuvées par le Conseil fédéral sont régulièrement remises en cause par les cantons et les régions tarifaires. Le 18 février 2008, partant de ce constat, le conseiller national Hugo Fasel a proposé à la sous-commission DFI/DETEC de s'intéresser de plus près à la problématique du calcul des primes des assurances-maladie et d'accorder une attention particulière à un éventuel système de financement croisé. La sous-commission a fait suite à sa propo-

sition et a chargé le CPA de présenter un projet de recherche. Le CPA s'est exécuté lors de la séance du 31 octobre 2008 au cours de laquelle la sous-commission a décidé d'approfondir la problématique. Au vu de l'importance probable du volet financier de l'examen envisagé, la sous-commission a décidé de confier cette étude au CDF.

3.3 Recherche, science, culture et société

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

En 2006, la CdG-E a mis un terme à son enquête sur la surveillance fédérale des fondations. Cette enquête, qui a duré plusieurs années, avait notamment pour but d'apprécier l'action de la Confédération et plus particulièrement de l'autorité fédérale de surveillance des fondations, rattachée au secrétariat général du DFI (SG DFI), à la lumière des trois fondations d'utilité publique créées par le docteur Gustav Rau, médecin et collectionneur d'art allemand. La commission s'était penchée sur ces fondations dans l'idée que, renvoyant à une problématique générale, les constats qu'elle allait faire lui permettraient de tirer des conclusions valables pour l'exercice de la surveillance fédérale des fondations en général.

La CdG-E a adopté le rapport rédigé à l'issue de ses travaux en avril 2006²⁰. Elle a notamment estimé que l'autorité fédérale de surveillance des fondations s'était parfois trouvée dans un conflit de loyauté au cours de «l'affaire Rau», et ce peut-être en raison de sa subordination à la direction du département chargé de la culture. Afin de permettre à l'autorité de surveillance d'exercer ses tâches de la manière la plus indépendante possible, la CdG-E a déposé une motion²¹ demandant au Conseil fédéral de procéder sans délai au transfert de la surveillance des fondations dans un service dont la mission n'avait pas de lien étroit avec les domaines d'activité usuels des fondations d'utilité publique, évoquant en particulier l'OFJ et la Chancellerie fédérale (ChF). Les CdG avaient d'ailleurs déjà fait semblable recommandation en 1995 dans un rapport au Conseil fédéral²², mais sans succès. Le 25 septembre 2006, malgré la proposition de rejet formulée par le Conseil fédéral dans son avis du 23 août 2006, le Conseil des Etats a adopté cette motion.

Dans cet avis, le Conseil fédéral a néanmoins indiqué à la CdG-E que le transfert qu'elle proposait dans son rapport était envisageable d'un point de vue matériel. Le 22 février 2007, la commission lui a répondu qu'elle avait décidé de clore le dossier provisoirement et qu'elle procéderait à une inspection de suivi à partir de 2009 environ.

En avril 2007, en sa qualité de commission chargée de l'examen de cet objet pour le second conseil, la CdG-N a décidé de modifier le texte de la motion en demandant au Conseil fédéral d'étudier la possibilité d'un tel transfert dans le cadre de la ré-

²⁰ Aspects de la surveillance des fondations à l'exemple des fondations du docteur Gustav Rau, rapport de la CdG-E du 7.4.2006 (FF **2006** 7305).

²¹ Mo. 06.3177 «Transfert de la surveillance fédérale des fondations» du 7.4.2006.

²² Inspection relative au rôle et à la fonction des secrétariats généraux des départements, rapport des CdG du 22.5.1995 (FF **1995** IV 1101 s.).

forme de l'administration et de présenter un rapport sur le sujet avant 2008²³. Le 21 juin 2007, le Conseil national a adopté la motion transformée conformément à la proposition de la CdG-N²⁴. Pour sa part, le Conseil des Etats a adopté cette modification le 2 octobre 2007.

A la mi-décembre 2007, le Conseil fédéral a remis à la CdG-E son rapport²⁵ en réponse à la motion, concluant que le rattachement de l'autorité fédérale de surveillance des fondations au SG DFI était adéquat et qu'aucune autre solution ne s'imposait. De l'avis du Conseil fédéral, la subordination de cet organe à une autre entité ne serait possible qu'au prix de la création de nouvelles interfaces et générerait d'autres collisions d'intérêts. Le gouvernement a en outre pris acte du fait que le chef du DFI allait demander une évaluation du mode de fonctionnement de l'autorité fédérale de surveillance des fondations dans le cadre de laquelle toutes les recommandations émises par les CdG-E et les questions soulevées par celle-ci allaient pouvoir être examinées de manière approfondie.

Dans sa réponse au Conseil fédéral du 19 mars 2008, la CdG-E a souligné qu'elle réitérait sa recommandation de transférer l'autorité fédérale de surveillance des fondations au sein de l'OFJ et qu'elle se pencherait plus en détails sur cette question au cours de son inspection de suivi. Elle a ajouté que, dans cette perspective, elle attendait avec intérêt les résultats de l'évaluation effectuée au DFI, annoncés pour fin 2008.

3.4 Environnement, transports et infrastructures

3.4.1 Gestion des risques naturels à l'échelon de la Confédération

En se fondant sur une évaluation du CPA portant sur la gestion des risques naturels à l'échelon de la Confédération, la CdG-N a demandé au Conseil fédéral de lui faire parvenir un rapport sur la stratégie de surveillance des mesures liées à la gestion de ces risques. La sous-commission compétente a examiné la réponse du Conseil fédéral du 28 novembre 2007 au début de l'exercice écoulé. Dans sa réponse, le gouvernement a notamment souligné que la future stratégie de surveillance doit reposer sur le contrôle stratégique commun à tous les offices concernés que la plate-forme nationale « Dangers naturels » (Planat) est en train de développer. En 2005, le Conseil fédéral avait chargé Planat de réaliser la mise en œuvre de la « Stratégie dangers naturels Suisse » avant fin 2008. Cette stratégie a notamment pour but de contribuer à réduire les risques naturels autant que possible en prenant des mesures efficaces et d'un bon rapport coût/efficacité, ce qui nécessite un contrôle stratégique harmonisé. La sous-commission a décidé d'aborder ce sujet ainsi que d'autres questions avec les représentants de l'OFEV et de Planat à l'occasion d'une visite auprès de l'office.

Lors de cette visite effectuée le 9 juillet 2008, la sous-commission s'est renseignée sur l'OFEV et ses dossiers prioritaires dans le domaine de la politique environnementale. Elle a en outre profité de cette visite pour obtenir une vue d'ensemble des

²³ Mo. 06.3177 «Transfert de la surveillance fédérale des fondations», rapport de la CdG-N du 17.4.2007.

²⁴ BO 2007 N 1066 et s.

²⁵ Evaluation du transfert de l'autorité fédérale de surveillance des fondations, rapport du Conseil fédéral du 7.12.2007 en réponse à la motion de la CdG-E du 7.4.2006 (06.3177).

récents développements dans le domaine de la prévention des risques et de l'avancement des travaux au sein de l'OFEV et de Planat. La péréquation financière dans le domaine des risques naturels a également constitué un point important de la discussion.

En ce qui concerne l'introduction d'un contrôle stratégique commun à tous les offices concernés, les services interrogés ont convaincu la sous-commission de la pertinence de leur démarche. Cette dernière est notamment d'avis que Planat se trouve sur la bonne voie et l'encourage à poursuivre ses efforts dans la même direction. Elle se félicite notamment de la réalisation rapide des cartes de dangers qui sont très utiles pour les divers acteurs qui interviennent dans la gestion des risques naturels.

La sous-commission constate avec satisfaction que des efforts ont été consentis pour rendre la collecte de données plus homogène. Elle espère toutefois que l'échange de données pourra encore être amélioré, en particulier entre le système d'optimisation de l'alerte et de l'alarme en cas de danger naturel et le système d'information de conduite de l'armée du DDPS.

La CdG-N a tiré un bilan globalement positif des activités de l'OFEV et de Planat et mis un terme à ses travaux dans le domaine de la gestion des risques naturels à l'échelon de la Confédération.

3.4.2 Sécurité dans l'aviation civile

Lors de sa séance du 8 septembre 2008, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E a discuté du premier rapport concernant les standards de sécurité de l'aviation civile suisse. Elle a informé la CdG-E de ses constatations le jour-même.

La sous-commission a pris note de la situation globalement satisfaisante de la sécurité du trafic aérien en 2007. Elle a pu constater que des progrès importants avaient été réalisés et que l'entrée en vigueur du «Safety Management Systems» (SMS) était un pas important vers la première marche du podium européen en matière de sécurité aérienne. La sous-commission attend néanmoins de disposer d'autres périodes comparatives avant de se prononcer de manière plus approfondie sur le contenu du rapport. Les recommandations qu'elle a présentées au chef du DETEC dans sa lettre du 30 septembre 2008 portaient par conséquent essentiellement sur la forme et sur la présentation de ce rapport.

3.5 Relations internationales et commerce extérieur

3.5.1 Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC

En décembre 2006, la CdG-E a publié un rapport sur la cohérence et la conduite stratégique des activités de la DDC²⁶. A l'issue de ses travaux²⁷, la commission a été en mesure de rejeter les critiques selon lesquelles les activités de la DDC ne correspondaient pas aux objectifs et aux priorités fixés par le Conseil fédéral et le Parlement. La CdG-E a en revanche conclu à l'existence de certaines lacunes au niveau de la conduite stratégique et à un manque de focalisation thématique et géographique de la coopération au développement.

Le rapport de la CdG-E contient deux motions: la première²⁸ (06.3666) charge le Conseil fédéral de soumettre les bases légales ainsi que l'ensemble de ses instruments de conduite stratégique de la coopération internationale à un examen critique, la seconde²⁹ (06.3667) de revoir le portefeuille d'activités de la DDC et du Seco dans le sens d'une concentration géographique et thématique. Le rapport contient également six recommandations qui visent notamment à améliorer la coordination entre la DDC et le Seco, à accroître la transparence relative à l'utilisation des crédits-cadres et à simplifier l'architecture stratégique de la DDC.

Le Conseil des Etats avait adopté les deux motions de la CdG-E à l'unanimité lors de la session d'été 2007. A son tour, le Conseil national a adopté les deux motions le 20 mars 2008. Celles-ci ont dès lors été transmises au Conseil fédéral.

En mai 2008, lors de l'examen du rapport de gestion 2007 du Conseil fédéral, la CdG-E s'est enquis de l'état de réalisation des recommandations contenues dans son rapport. Elle a constaté avec satisfaction que les mesures prises allaient dans la bonne direction.

Conformément à sa pratique, la CdG-E vérifiera la mise en œuvre de l'ensemble de ses recommandations dans le cadre d'un suivi spécifique. Ce contrôle interviendra au plus tard en 2009.

3.5.2 Aide humanitaire de la DDC au Sri Lanka après le tsunami

Au début de l'année 2007, la CdG-E a été saisie d'une requête à l'autorité de haute surveillance formulant plusieurs critiques à l'encontre de la gestion de deux programmes d'aide humanitaire mis en œuvre par la DDC au Sri Lanka après le tsunami du 26 décembre 2004³⁰. Plusieurs autres personnes se sont par la suite adressées à la commission pour lui faire part de reproches similaires.

²⁶ Cohérence et la conduite stratégique des activités de la DDC, rapport de la CdG-E du 8.12.2006 (FF **2007** 2683).

²⁷ Rapport annuel 2007 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 25.1.2008 (FF **2008** 4619 s.) et rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 19.1.2007 (FF **2007** 2924 ss).

²⁸ Mo. 06.3666 «Instruments de conduite stratégique du Conseil fédéral et bases légales» du 11.12.2006.

²⁹ Mo. 06.3667 «Concentration géographique et thématique» du 11.12.2006.

³⁰ Rapport annuel 2007 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 25.1.2008 (FF **2008** 4621).

Les deux programmes concernés étaient les suivants:

- Programme de reconstruction des écoles dans le district de Matara (ci-après programme des écoles), mis en œuvre par la DDC;
- Programme de reconstruction de maisons individuelles intitulé «*Cash for Repair and Reconstruction*» (ci-après programme CfRR), mis en œuvre par un consortium suisse composé de la DDC, de la Croix-Rouge suisse, de l'Entraide Protestante Suisse et de la Chaîne du Bonheur.

Les principaux reproches qui ont été rapportés à la commission sont les suivants: mauvaise gestion des moyens financiers disponibles, manquements dans la conduite exercée par les responsables de la DDC à Berne et, dans le cas du programme des écoles, rupture des engagements pris envers le gouvernement sri lankais.

Eu égard à la gravité des accusations formulées et aux enjeux en termes de crédibilité pour l'aide humanitaire suisse dans son ensemble, la CdG-E a décidé, lors de sa séance du 22 août 2007, d'ouvrir une enquête sur la gestion de ces deux programmes.

La gestion financière des programmes concernés et la conduite de ceux-ci par le DFAE ont été analysées sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. Outre l'analyse des documents pertinents et l'audition de représentants de l'aide humanitaire de la DDC et de personnes extérieures à l'administration fédérale, la CdG-E a, par lettre du 3 décembre 2007, demandé à la DélFin de charger le CDF d'examiner si, dans le cadre des deux programmes concernés, les ressources financières disponibles avaient été gérées et employées de manière appropriée.

Par lettre du 24 octobre 2008, la CdG-E a fait part de ses conclusions au Conseil fédéral.

En ce qui concerne les aspects financiers, elle a pris note des conclusions du rapport du CDF du 28 août 2008³¹ selon lesquelles les documents disponibles ne permettent pas de constater de manquement manifeste dans la gestion financière des projets concernés, mais que seul un examen sur place permettrait de répondre à la question de savoir si les ressources financières investies ont bien été utilisées de manière efficace. Vu l'absence de manquement manifeste, les difficultés inhérentes à un tel examen et le fait qu'il n'est pas certain qu'il permette de trouver de nouvelles informations, le CDF a considéré qu'un examen supplémentaire sur place serait disproportionné.

Après examen des autres documents et, notamment, des conclusions positives de la synthèse de l'audit du programme CfRR réalisé par la société KPMG SA³² à la demande de la Chaîne du Bonheur, la CdG-E partage l'avis du CDF sur le caractère disproportionné d'un examen supplémentaire sur place.

Sur la base des travaux effectués, la CdG-E ne dispose d'aucun élément attestant de manquements sévères et systématiques dans la gestion de ces deux programmes par le DFAE. Malgré ce constat, la commission est d'avis qu'il y a un potentiel d'amé-

³¹ *Tsunami/Sri Lanka – Hilfsprogramme der DEZA – Überprüfung («second opinion») der Gutachten für die Programme Wiederaufbauprogramm für Schulen im Distrikt Matara und Wiederaufbauprogramm «Cash and Reconstruction for Repair and Reconstruction» (CfIRR)*, rapport du CDF du 28.8.2008 à l'attention de la DélFin.

³² *Audit du programme «Cash for Repair and Reconstruction» (CfRR) au Sri Lanka, synthèse, état au 31.1.2008, rapport de KPMG SA du 18.2.2008.*

lioration dans plusieurs domaines, en particulier dans celui des structures de conduite et de communication.

En conséquence, la CdG-E a adressé une recommandation au Conseil fédéral lui demandant de veiller à ce que les mesures qui s'imposent soient prises pour garantir que les structures de conduite et la répartition des compétences entre les différents niveaux structurels soient clairement définies et communiquées de manière adéquate à l'ensemble des acteurs concernés dès le démarrage de tels projets.

En ce qui concerne le programme des écoles, la CdG-E a constaté que le transfert de deux écoles de la DDC à l'UNICEF ne s'était pas déroulé de manière optimale. Ces deux écoles ont en effet été rétrocédées au gouvernement sri lankais avant que l'agence onusienne certifie qu'elle reprenait le projet de reconstruction de ces écoles sous sa responsabilité. La commission ayant pu s'assurer que le délégué à l'aide humanitaire de la DDC avait pleinement conscience de l'erreur qui s'était produite et qu'aucun indice ne permettait de penser que ce cas isolé puisse être révélateur d'un dysfonctionnement d'ordre général, la CdG-E a renoncé à émettre une recommandation à ce sujet.

La CdG-E a par ailleurs constaté avec satisfaction que ces deux programmes avaient fait l'objet de plusieurs évaluations et audits, réalisés à la demande du DFAE ou d'une organisation partenaire. Elle a demandé à recevoir l'évaluation externe finale du programme CfRR dès que celle-ci serait disponible.

Dans ce contexte, la commission a aussi pris note du fait que l'unité organisationnelle Audit interne de la DDC serait subordonnée au secrétariat général du DFAE à l'occasion de la réorganisation de la DDC. Le sujet intéressant grandement la CdG-E, celle-ci a décidé de discuter de cette réorganisation avec la cheffe du DFAE et le chef de la DDC début 2009. A cette occasion, elle approfondira la question de l'évaluation et du contrôle de projets.

La CdG-E a prié le Conseil fédéral de lui remettre son avis au sujet de sa lettre du 24 octobre 2008 et de la recommandation qu'elle contient avant le 15 mars 2009.

3.6 Etat et administration

3.6.1 Politique de la Confédération en matière de personnel

Les CdG suivent la politique de la Confédération en matière de personnel de près, aussi bien lors de l'examen du rapport annuel du Conseil fédéral concernant les mesures en matière de personnel ou, de manière transversale, dans le cadre de ses inspections et à l'occasion des visites qu'elle rend aux services de l'administration fédérale³³. C'est principalement la CdG-N qui exerce la haute surveillance parlementaire dans le domaine de la gestion du personnel. Elle a ainsi régulièrement mis

³³ Ch. 3.5.4 Politique du personnel de carrière et organisation du service extérieur du DFAE dans le rapport annuel 2007 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 25.1.2008 (FF 2008 4623).

le doigt sur les développements qu'elle jugeait critiques au cours de ces dernières années dans le domaine du personnel³⁴.

Début 2008, aussi bien en raison de ses constatations qu'eu égard à la période écoulée depuis l'entrée en vigueur de la LPers, les CdG ont estimé qu'il serait judicieux de se pencher sur l'exécution de celle-ci, en particulier sur la décentralisation de la politique du personnel décidée par le Conseil fédéral. La CdG-N a donc chargé le CPA de procéder à une évaluation de la conduite du personnel et de la mise en œuvre de la politique de la Confédération en matière de personnel (voir ch. 3.6.1 ainsi que ch. 3.1 du rapport annuel du CPA). Cette évaluation est en cours et le CPA la remettra à la CdG-N très probablement vers la fin du premier semestre 2009.

En avril 2008, les deux CdG ont également examiné le rapport 2007 du Conseil fédéral concernant les mesures en matière de personnel, qui renseigne sur l'exécution de la LPers³⁵, ainsi que le sondage 2007 sur la satisfaction du personnel. Les commissions ont constaté que, par rapport à l'exercice précédent, le rapport 2007 concernant les mesures en matière de personnel s'était étoffé et que, notamment, les comparaisons avec les objectifs fixés par le Conseil fédéral donnaient des informations précieuses sur la situation en la matière. Le compte d'Etat 2007 présente pour la première fois les charges – sans incidence sur les paiements – qui correspondent aux soldes de vacances et d'heures supplémentaires. A fin 2007, les soldes cumulés de vacances et d'heures supplémentaires étaient très élevés et atteignaient plus de 4,5 millions d'heures. Ces soldes élevés résultent de la partie non réalisée du programme d'abandon des tâches et des nouvelles tâches qui ont été créées dans l'administration fédérale sans allocation de ressources correspondantes. Les discussions avec les responsables du personnel ont également montré que, tant pour les employés que pour la Confédération en sa qualité d'employeur, le fait de pouvoir concilier famille et vie professionnelle répond à un véritable besoin. Les premières mesures ont été prises dans ce domaine (tel que l'introduction d'un congé paternité de cinq jours). Les responsables des ressources humaines ont aussi attiré l'attention des CdG sur les problèmes de recrutement rencontrés dans certains domaines. La formation et le perfectionnement ont également été critiqués. Ainsi, l'Office fédéral du personnel (OFPER) estime que la Confédération n'investit pas suffisamment dans le maintien et le renouvellement des connaissances pour permettre à son administration de maîtriser les défis qui s'annoncent. Dans de telles circonstances, le fait que les crédits de formation et de perfectionnement 2007 n'aient pas été épuisés soulève de sérieuses questions. Bien que l'objectif n'ait pas encore été réalisé dans ce domaine, des résultats réjouissants ont été atteints dans le domaine des places d'apprentissage. La parcimonie des ressources en personnel empêche de consacrer suffisamment de temps aux apprentis et, partant, restreint la création de nouvelles places d'apprentissage.

Etant donné qu'une inspection de la situation du personnel de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) effectuée en 2004/2005 avait révélé d'importants problèmes au sein de l'OFFT³⁶, la CdG-N s'est tout particuliè-

³⁴ Ch. 3.6.1 Politique de la Confédération en matière de personnel dans le rapport annuel 2007 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 25.1.2008 (FF **2008** 4628) et dans le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 19.1.2007 (FF **2007** 2932).

³⁵ Loi du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS **172.220.1**).

³⁶ Ch. 3.3.6 dans le rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 20.1.2006 (FF **2006** 4132).

rement intéressée aux résultats de celui-ci lors de l'examen des résultats du sondage 2007 sur la satisfaction du personnel de l'administration fédérale. Elle a constaté avec satisfaction que les résultats de l'OFFT montraient que la situation s'était normalisée et que, pour certains critères, cet office faisait même partie des dix meilleurs de la Confédération.

Les commissions ont également pris acte des mesures salariales prises après le changement de système de primauté de la caisse de pensions Publica intervenu le 1^{er} juillet 2008. Ces mesures ont permis d'endiguer la perte de connaissances initialement prévue en raison des départs à la retraite anticipée imputables à ce changement.

Les CdG se félicitent des améliorations réalisées dans le domaine de la politique en matière de personnel. Cela étant, elles rappellent que, dans ce domaine également, la Confédération devra encore relever d'importants défis. Les CdG ne se sont toutefois pas encore penchées sur les diverses révisions du droit du personnel qui ont pris forme en 2008. Elle les examinera de plus près en 2009.

3.6.2 Gouvernement d'entreprise

Le 13 septembre 2006, le Conseil fédéral avait transmis aux Chambres fédérales son rapport sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise)³⁷ pour qu'elles en prennent acte.

Ce rapport, qui répond à deux interventions parlementaires (CdG-E³⁸ et CdF-N³⁹) et à une recommandation (CdG-E⁴⁰), établit pour la première fois des critères uniformes applicables à l'externalisation et à la gestion des tâches de la Confédération. Il formule 28 principes directeurs qui permettront à l'avenir de choisir la forme juridique adaptée aux diverses entreprises de la Confédération.

Les CdG des deux conseils se sont penchées sur la problématique du gouvernement d'entreprise lors de leur séminaire annuel de janvier 2007⁴¹. Pour sa part, la CdG-N a traité le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise à plusieurs reprises au cours de l'année 2007. Au terme de cet examen, bien qu'estimant que plusieurs points nécessitaient encore d'être approfondis, la commission s'est d'une manière générale déclarée satisfaite de ce rapport. Elle a donc décidé, d'une part, de

³⁷ Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise) du 13.9.2006 (FF **2006** 7799 ss).

³⁸ Gestion administrative dans le troisième cercle (04.3441), postulat de la CdG-E du 13.9.2004.

³⁹ Modèle dit des quatre cercles (05.3003), motion de la CdF-N du 15.2.2005.

⁴⁰ Examen des participations de la Confédération à des entreprises du secteur privé (02.3464), recommandation de la CdG-E du 19.9.2002.

⁴¹ Rapport annuel 2007 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 25.1.2008 (FF **2008** 4629 ss).

proposer au Conseil national de prendre acte du rapport et, d'autre part, de déposer quatre postulats⁴².

Le 12 mars 2008, le Conseil national a pris acte du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise et a adopté les postulats de la CdG-N. Au cours de la même séance, le conseil a aussi adopté le postulat relatif à ce thème déposé par la CdF-N⁴³.

La CdG-E a examiné le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise lors de sa séance du 4 juillet 2008, au cours de laquelle elle s'est entretenue avec le directeur de l'Administration fédérale des finances (AFF). La commission a décidé de proposer au Conseil des Etats de prendre acte du rapport.

Le 23 septembre 2008, le Conseil des Etats s'est rallié à la proposition de sa CdG et a pris acte du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise.

3.6.3 Réforme de l'administration

En 2005, la CdG-E avait décidé de suivre étroitement le projet de réforme de l'administration dès sa mise en chantier. Le but de cette démarche était d'exercer une pression politique suffisante sur le Conseil fédéral pour que le projet aboutisse à des résultats⁴⁴.

Les suivis effectués en 2006⁴⁵ et en 2007⁴⁶ se sont achevés sur le constat d'un décalage important entre les attentes du Parlement et la manière dont le Conseil fédéral percevait la réforme de l'administration. Le 13 juillet 2007, la CdG-E a demandé au Conseil fédéral de lui remettre, avant fin 2007, un rapport sur le bilan de la réforme de l'administration et d'informer le Parlement sur la façon dont il entendait réaliser la réforme de la direction de l'Etat.

Par lettre du 28 novembre 2007, le Conseil fédéral a informé la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) au sujet de la mise en œuvre de la réforme de la direction de l'Etat. Le 14 décembre 2007, il a remis à la CdG-E le rapport qu'elle avait demandé sur le bilan de la réforme de l'administration.

⁴² Po. 07.3771 «Rapport sur le gouvernement d'entreprise: réglementation spécifique concernant la limitation de la responsabilité de la Confédération» du 23.11.2007. Ayant considéré que sa demande avait déjà été satisfaite, la CdG-N a retiré ce postulat le 19.12.2007.

Po. 07.3772 «Rapport sur le gouvernement d'entreprise. Rapport complémentaire concernant la représentation des intérêts de la Confédération dans les sociétés anonymes de droit privé» du 23.11.2007.

Po. 07.3773 «Rapport sur le gouvernement d'entreprise. Représentation équilibrée des sexes et des régions linguistiques dans le profil d'exigences des conseils d'administration ou d'institut» du 23.11.2007.

Po. 07.3774 «Rapport sur le gouvernement d'entreprise. Principes complémentaires concernant la politique du personnel et la réglementation des caisses de pension» du 23.11.2007.

⁴³ Po. 07.3775 «Principes directeurs du Conseil fédéral dans le rapport concernant le gouvernement d'entreprise» du 23.11.2007.

⁴⁴ Rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 20.1.2006 (FF 2006 4129 s.).

⁴⁵ Rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 19.1.2007 (FF 2007 2935 s.).

⁴⁶ Rapport annuel 2007 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 25.1.2008 (FF 2008 4631 s.).

Les travaux de suivi de ce projet se sont poursuivis en 2008. Dans le cadre de l'examen du rapport de gestion 2007 du Conseil fédéral, les CdG se sont donc entretenues en mai 2008 avec tous les conseillers fédéraux et la chancelière de la Confédération au sujet du bilan provisoire de la réforme de l'administration. Lors de sa séance du 4 juillet 2008, la CdG-E a pris acte de la réponse du Conseil fédéral du 14 décembre 2007, de la lettre du Conseil fédéral à la CIP-E du 28 novembre 2007, du rapport final du délégué à la réforme de l'administration du 20 décembre 2007 et du rapport de l'organisation de mise en œuvre de la réforme de l'administration du 23 mai 2008.

Dans sa lettre du 14 décembre 2007, le Conseil fédéral a considéré que la réforme de l'administration avait atteint les objectifs qui lui avaient été assignés. Pour sa part, la CdG-E est arrivée à la conclusion que le constat d'un décalage important entre les attentes du Parlement et la manière dont le Conseil fédéral concevait la réforme de l'administration était toujours d'actualité.

De l'avis de la CdG-E, la réforme de l'administration devait constituer pour le Conseil fédéral un moyen de remplir le mandat dont le Parlement l'avait chargé (le 10 mars 2004 pour le Conseil national et le 3 juin 2004 pour le Conseil des Etats) lors du renvoi du projet de réforme de la direction de l'Etat. Formulé en des termes identiques, ce mandat demandait au Conseil fédéral de soumettre de nouvelles propositions visant à renforcer la direction politique, à décharger le Conseil fédéral des tâches administratives et à accroître l'efficacité de l'administration.

La commission a certes pu se féliciter des améliorations apportées au fonctionnement de l'administration. Elle a toutefois dû constater que la réforme effectuée n'avait pas été suffisamment profonde et n'avait rien changé à la nécessité d'une réforme de la direction de l'Etat.

Aux yeux de la CdG-E, le mandat dont le Parlement a chargé le Conseil fédéral en 2004 n'est donc pas encore rempli. Le 4 juillet 2008, la commission lui a fait part de ses conclusions dans une lettre qu'elle a également envoyée en copie aux Commissions des institutions politiques (CIP) des deux Chambres puisqu'elles sont compétentes pour décider de la suite à donner au projet de réforme de la direction de l'Etat.

La CdG-E a pris acte du fait que la réforme de l'administration était formellement achevée depuis le 30 janvier 2008, date à laquelle le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport final du délégué à la réforme de l'administration. Elle a donc décidé de mettre un terme au suivi qu'elle avait entamé en 2005. Les CdG se réservent cependant la possibilité de se pencher sur la mise en œuvre de la réforme de l'administration dans le cadre de leur contrôle régulier.

3.6.4 Audit de gestion de l'Office fédéral du sport

Dans le cadre de leur planification annuelle 2006/2007, les CdG avaient chargé le CPA de se pencher sur la faisabilité et l'utilité d'un audit de gestion en réalisant un projet-pilote auprès de l'OFSP⁴⁷. L'examen de ce projet pilote a été confié à la

⁴⁷ Projet-pilote Audit de gestion DFAE/DDPS, rapport du CPA du 18.6.2007 (FF 2008 3917) et son annexe «Audit de gestion consacré à l'Office fédéral du sport» (FF 2008 3943).

CdG-E. Dans le courant de l'exercice 2007, les CdG avaient décidé à l'unanimité d'ajouter l'audit de gestion à leur éventail d'instruments de contrôle⁴⁸.

La CdG-E avait constaté avec satisfaction que les résultats étaient globalement positifs et qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir sur le plan de la haute surveillance parlementaire. Elle avait toutefois aussi relevé que certains points pouvaient encore faire l'objet d'améliorations. Elle relevait notamment le rôle peu clair de la Commission fédérale du sport (CFS), la non intégration du domaine des subventions dans l'enveloppe budgétaire, le profil complexe voire diffus de l'office ainsi que des potentiels inexploités dans le domaine de la maîtrise des coûts et de la gestion du temps. Par lettre du 13 novembre 2007, la CdG-E avait attiré l'attention du chef du DDPS sur ces points et lui avait demandé de lui faire part des mesures d'amélioration qu'il comptait prendre suite à cet audit.

Lors de sa séance du 24 octobre 2008, la CdG-E s'est penchée sur la réponse du chef du DDPS et s'est montrée satisfaite des améliorations réalisées. Dans la lettre qu'elle a adressée le même jour au chef du DDPS, la CdG-E a indiqué qu'elle était d'accord avec les conclusions du département relatives au rôle et à l'utilité de la CFS et soutenait expressément sa dissolution. Elle y exprimait également sa compréhension pour les arguments que le DDPS avait avancés contre l'intégration des subventions dans le budget global de l'office fédéral et qui parlaient en faveur de la mise à profit des synergies dans le cadre de la solution dite «solution faitière de Macolin». La commission a également pris acte avec satisfaction des résultats de l'audit réalisé par PriceWaterhouseCoopers SA dans le domaine infrastructure et exploitation (I+E) et de l'introduction au 1^{er} janvier 2008 de la saisie des temps de travail.

Eu égard à ce constat globalement positif, la commission a décidé de mettre un terme à ses travaux relatifs à l'audit de gestion de l'OFSP.

3.6.5 Potentiel d'optimisation de la gestion de l'immobilier civil de la Confédération

La CdG-N a achevé son inspection relative à la gestion de l'immobilier civil de la Confédération en 2007⁴⁹. Lors de cette inspection, la commission avait mis l'accent sur la gestion et la stratégie, la répartition des compétences et la coordination entre les différentes parties prenantes ainsi que sur une comparaison avec certaines organisations qui s'occupent de la gestion de l'immobilier en dehors de l'administration fédérale.

En se fondant sur ses constatations, la CdG-N a adressé dix recommandations à l'attention du Conseil fédéral portant sur la définition d'objectifs opérationnels et d'indicateurs, la mise en place d'une procédure efficace de règlement des divergences de vues entre l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et les organisations d'utilisateurs, une augmentation de l'importance accordée à la gestion de la qualité et à la gestion des ouvrages, la standardisation des processus, les besoins des clients, l'uniformisation des structures et des instruments des organi-

⁴⁸ Rapport annuel 2007 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 25.1.2008 (FF 2008 4634 ss) et rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 19.1.2007 (FF 2007 2948).

⁴⁹ Potentiel d'optimisation de la gestion de l'immobilier civil de la Confédération, rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 7.9.2007 (FF 2008 507).

sations d'utilisateurs dans le domaine de la gestion de l'immobilier, la concrétisation des droits et devoirs des organisations d'utilisateurs et l'élaboration d'une stratégie de communication de l'OFCL.

Le 14 décembre 2007, le Conseil fédéral a donné son avis⁵⁰ sur le rapport de la CdG-N ainsi que sur l'évaluation du CPA⁵¹ sur laquelle ce dernier repose. La CdG-N s'est penchée sur cet avis au début de l'exercice sous revue. Elle constate avec satisfaction que le Conseil fédéral partage entièrement son point de vue en la matière et se félicite qu'il ait annoncé la mise en œuvre des dix recommandations. Les travaux correspondants sont en cours. La CdG-N vérifiera l'avancement des travaux correspondants d'ici un ou deux ans, dans le cadre du suivi d'inspection usuel.

3.6.6 Collaboration de la Confédération avec les ONG

Dans le cadre de son programme annuel 2008, la CdG-E a décidé de mener une enquête sur la collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales (ONG). Cette décision a été prise dans un contexte de questions et de critiques récurrentes visant les flux financiers, les points de liaison et les relations de dépendance entre l'administration fédérale et les ONG. Certaines de ces questions ont également été évoquées lors de l'examen que la CdG-E a effectué sur l'aide humanitaire de la DDC au Sri Lanka (voir ch. 3.5.2).

Le CPA a été chargé de réaliser une évaluation ayant pour objectif principal d'évaluer la manière dont l'administration gère la collaboration avec les ONG.

Le CPA a présenté en avril 2008 à la commission une esquisse de projet présentant deux variantes d'examen.

La première proposition consistait à effectuer une comparaison intersectorielle. Etant donné qu'elle était l'élément déclencheur de ce mandat et que son poids financier était important, la coopération au développement s'est tout naturellement imposée comme domaine d'étude. Les autres thèmes choisis furent la politique agricole ainsi que la politique énergétique et environnementale.

La seconde proposition consistait à effectuer une comparaison internationale, le domaine d'étude étant alors limité à celui de la coopération au développement.

La CdG-E a opté pour la première solution, notamment parce qu'elle permet une analyse indépendante de la préférence politique pour tel ou tel domaine et parce qu'elle permet de tirer des conclusions d'ordre général.

La sous-commission compétente de la CdG-E est informée régulièrement de l'avancement des travaux. Les résultats de l'évaluation réalisée par le CPA sont attendus pour le deuxième trimestre 2009.

⁵⁰ Rapport de la CdG-N du 7.9.2007 sur le potentiel d'optimisation de la gestion de l'immobilier civil de la Confédération. Avis du Conseil fédéral (FF 2008 593).

⁵¹ Evaluation de la gestion immobilière de la Confédération (domaine civil). Rapport du CPA à l'attention de la CdG-N (FF 2008 519).

3.6.7 Informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et rôle de la Chancellerie fédérale

En janvier 2008, les CdG ont chargé le CPA d'évaluer les informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et le rôle de la ChF à cet égard (voir ch. 3.2 en annexe). Se fondant sur une esquisse de projet du CPA, la sous-commission compétente de la CdG-N a fixé l'orientation de cette enquête lors de sa séance du 19 juin 2008. L'objectif de l'enquête est d'analyser les instruments disponibles pour la planification et le pilotage stratégiques de la politique au niveau fédéral ainsi que leur mise en œuvre concrète. L'étude cherche notamment à savoir dans quelle mesure les objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements ont été atteints ces dernières années.

3.7 Justice

3.7.1 Informatique des tribunaux fédéraux

Le 11 juin 2007, en accord avec les CdF, les CdG ont institué le groupe de travail «IT au Tribunal fédéral» constitué d'un membre de chaque CdG et de chaque CdF. Ce groupe de travail a été chargé d'accompagner la mise en place de la plate-forme informatique commune aux tribunaux fédéraux et, notamment, de préparer un audit indépendant, ainsi que d'assurer le suivi de la mise en œuvre des mesures décidées.

Le 22 août 2007, ce groupe de travail a décidé de diligenter une étude pour savoir si le TF devait demeurer le fournisseur des prestations informatiques du TAF ou s'il ne serait pas préférable et meilleur marché de scinder la structure informatique. Les membres du groupe de travail ont décidé à l'unanimité de maintenir l'actuel accord de coopération entre les deux tribunaux au moins jusqu'au déménagement du TAF à Saint-Gall. Le groupe de travail s'est penché avec les tribunaux fédéraux sur la manière de poursuivre leur collaboration de manière judicieuse dans le domaine informatique et a chargé PriceWaterhouseCoopers SA de procéder à une expertise. Pour sa part, le TF a chargé la société KPMG SA de soumettre sa plate-forme IT à un audit. Le 16 mai 2008, à la demande du groupe de travail, les CdG et les CdF ont adopté un avis commun à l'attention des tribunaux. Dans cet avis, les commissions chargées de l'exercice de la haute surveillance constatent qu'elles ne peuvent décider du mode de coopération entre les tribunaux à la place de ces derniers. Elles soulignent toutefois qu'elles tiennent au principe d'une coopération judicieuse entre les tribunaux. Les CdG et les CdF ont cependant précisé leurs déclarations passées dans le sens que l'invitation à collaborer ne signifiait pas que le TF devait assurer l'exploitation du système informatique utilisé par le TAF et le TPF. Le groupe de travail a mis un terme à ses travaux en transmettant sa proposition aux commissions chargées de la haute surveillance. Le 30 octobre 2008, à l'issue de nouvelles discussions entre les tribunaux, le TAF a décidé qu'il ne se procurerait plus les prestations informatiques dont il a besoin auprès du TF. Conformément à ce qu'il avait annoncé qu'il ferait en pareil cas, le TF a résilié les contrats correspondants en cours pour la fin 2009. Les deux sous-commissions Tribunaux des CdG vont continuer de vouer une attention particulière à l'évolution de ce dossier dans le cadre de la haute surveillance qu'elles exercent sur les tribunaux fédéraux.

3.7.2

Examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération

Le 28 novembre 2007, le Conseil fédéral a formellement rendu son avis⁵² sur le rapport de la CdG-N⁵³ relatif au fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération et a simultanément publié l'avis du professeur Georg Müller, juriste consulté qu'il avait nommé pour l'assister dans le cadre de ce dossier⁵⁴.

Dans la lettre du 22 mai 2008 qu'elle a adressée au Conseil fédéral, la CdG-N s'est félicitée du fait que le Conseil fédéral avait fait appel à l'expertise du professeur Georg Müller pour examiner ce rapport et que l'avis de ce dernier concordait sur les points essentiels avec ses propres conclusions. Elle a donc été d'autant plus étonnée de noter que, pour la plupart des questions, le Conseil fédéral n'avait pas repris les évaluations de son propre juriste consulté et qu'il s'était contenté de renvoyer aux différents avis défendus par le juriste consulté, d'une part, et par le DFJP, d'autre part, sans prendre lui-même position.

La CdG-N a constaté avec satisfaction que le Conseil fédéral était en grande partie d'accord avec ses recommandations. En ce qui concerne la recommandation 1, le Conseil fédéral estime – contrairement à la CdG-N – que la création d'une base légale formelle pour le recours à des personnes de confiance ne s'impose pas. Il a toutefois mentionné qu'il était prêt à examiner l'opportunité d'une réglementation dans le cadre d'une loi fédérale sur la police. La CdG-N a prié le Conseil fédéral de bien vouloir lui soumettre, en temps voulu et sous la forme d'un rapport écrit, le résultat de son examen.

Les recommandations 3 (respecter les exigences découlant de compétences obligatoires de la Confédération) et 4 (définir, à l'échelon du Conseil fédéral, une stratégie supérieure en matière de lutte contre la criminalité) sont liées à la mise en œuvre du projet d'efficacité (ProjEff2). Le Conseil fédéral s'est dit prêt à accepter ces deux recommandations. La CdG-N lui a fait savoir qu'elle examinerait leur réalisation dans le cadre du suivi de la mise en œuvre du ProjEff2.

Le Conseil fédéral s'est en outre déclaré prêt à accepter la recommandation 5 (garantir l'indépendance du MPC), en soulignant cependant qu'il n'avait pas négligé ses tâches de conduite à l'égard du MPC. Il a en outre renvoyé au projet de LOAP⁵⁵. Pour sa part, le juriste consulté auquel le Conseil fédéral a fait appel a estimé que le gouvernement n'avait pas accordé une importance suffisante à l'indépendance judiciaire dont le MPC dispose dans un Etat de droit. A son avis, le Conseil fédéral aurait dû prendre en main l'affaire de la démission du procureur général⁵⁶. Dans sa lettre du 22 mai 2008, la CdG-N a indiqué au Conseil fédéral qu'elle se pencherait sur la mise en œuvre de cette recommandation d'une part dans le cadre du projet de

⁵² Rapport de la CdG-N sur l'examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération, avis du Conseil fédéral du 28.11.2007 (FF **2008** 1889).

⁵³ Examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération, rapport de la CdG-N du 5.9.2007 (FF **2008** 1787)

⁵⁴ Georg Müller, *Stellungnahme zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 5. September 2007 betreffend Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes, Gutachten vom 1.11.2007*, JAAC 2008.8 (pp. 138–150).

⁵⁵ Loi sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération.

⁵⁶ Georg Müller, *Stellungnahme zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 5. September 2007 betreffend Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes, Gutachten vom 1.11.2007*, JAAC 2008.8 (p. 23).

LOAP et d'autre part dans le cadre de la haute surveillance qu'elle exerce sur le MPC en vertu du droit encore en vigueur. Elle a également précisé que, lors de l'examen de la LOAP, elle se réservait le droit de se prononcer par voie de co-rapport sur la garantie de l'indépendance du MPC.

Dans cette lettre, la CdG-N annonce en outre au Conseil fédéral que, à l'instar de la mise en œuvre du projet d'efficacité initial (ProjEff), elle contrôlera régulièrement la mise en œuvre du ProjEff2. A cet effet, elle a demandé que les autorités de poursuite pénale de la Confédération lui fournissent des rapports semestriels sur l'évolution du nombre d'affaires par catégorie de délits, des ressources humaines et des charges ainsi que sur les problèmes particuliers qui peuvent se poser en matière de poursuite pénale à l'échelon de la Confédération. La sous-commission compétente de la CdG-N procédera régulièrement à des auditions sur cet objet.

Pour sa part, le TPF s'est prononcé le 7 novembre 2007 sur les chapitres du rapport de la CdG-N le concernant⁵⁷. Sur la plupart des points, il a rejeté les critiques formulées par la CdG-N. Lors de sa séance du 16 mai 2008, sur proposition de sa sous-commission, la commission a décidé de ne pas répondre à l'avis du TPF et de charger sa sous-commission Tribunaux d'assurer un suivi dans le cadre de ses activités ordinaires de haute surveillance.

3.7.3 Arrêt du Tribunal pénal fédéral relatif à une requête à l'autorité de surveillance en rapport avec le droit à l'information des CdG

Le 8 août 2007, après avoir informé le procureur général désigné et en avoir informé les autorités allemandes, les deux procureurs généraux suppléants et un procureur de la Confédération ont présenté au président de la CdG-N et à la présidente de la sous-commission DFJP/ChF les documents qui avaient été saisis sur l'ancien banquier Oskar Holenweger (ci-après documents Holenweger) lors de son arrestation en Allemagne le 26 mars 2007. Lors de sa séance du 14 août 2007, la sous-commission DFJP/ChF a décidé de convoquer les représentants du MPC le jour-même afin de se renseigner au sujet de ces documents et de décider de l'utilisation des informations correspondantes.

Par lettre du 26 septembre 2007, le chef du DFJP a demandé à la 1^{re} Cour des plaintes du TPF si le MPC était habilité à accorder à la sous-commission l'accès à des documents concernant une enquête judiciaire. La Cour des plaintes a assimilé ce courrier à une dénonciation à l'autorité de surveillance.

Dans son arrêt du 18 décembre 2007 (AU.2007.1_A), la 1^{re} Cour des plaintes a conclu que le MPC avait objectivement enfreint le secret de l'instruction en présentant et en transmettant à la CdG-N des documents relatifs à une enquête de police judiciaire. Cette conclusion du tribunal repose toutefois sur une interprétation du droit à l'information des CdG qui n'est conforme ni à la loi, ni à la pratique. L'arrêt dit que, aux yeux de la 1^{re} Cour des plaintes, les CdG ne sauraient avoir accès à une instruction judiciaire en cours, et que le MPC n'aurait pas été habilité à fournir de telles informations à la sous-commission.

⁵⁷ Avis du Tribunal pénal fédéral du 7.11.2007 à l'attention de la CdG-N.

La décision de la I^{re} Cour des plaintes pouvant avoir des conséquences imprévisibles sur le bon fonctionnement de la haute surveillance, la CdG-N a considéré qu'il était nécessaire de clarifier le droit en vigueur. Elle a par conséquent décidé de soumettre la question des rapports entre droit à l'information des CdG et secret de l'instruction à un examen approfondi et a, pour ce faire, soumis les points controversés à l'expertise juridique de Giovanni Biaggini, Professeur de droit public, de droit administratif et de droit européen à l'Université de Zurich⁵⁸ et de Niklaus Oberholzer, Docteur en droit et président du Tribunal cantonal de St-Gall⁵⁹.

Les deux avis de droit ont confirmé le bien-fondé de la pratique de la CdG-N pour ce qui est de l'interprétation et de l'application de son droit à l'information et, partant, que les CdG avaient fondamentalement le droit de recevoir les informations recueillies dans le cadre d'enquêtes pénales en cours, étant entendu qu'elles devaient faire usage de ce droit en pesant les différents intérêts en présence et en tenant compte des circonstances propres à la situation.

Dans le constat effectué sous l'angle de la haute surveillance qu'elle a adressé au TPF le 24 juin 2008, la CdG-N a fait le point sur la situation juridique de son droit à l'information en se basant sur les deux avis de droit. Elle a relevé que la I^{re} Cour des plaintes n'était pas compétente pour juger de l'étendue du droit à l'information des CdG et que son arrêt du 18 décembre 2007 constituait une ingérence grave et inadmissible dans ce droit. La CdG-N a en outre estimé que la décision de la I^{re} Cour des plaintes était erronée sur plusieurs points et qu'il était en particulier faux d'affirmer que les CdG n'avaient pas le droit d'accéder aux données recueillies dans le cadre d'une enquête judiciaire pénale en cours. La commission a aussi relevé que l'interprétation divergente que le TPF faisait du droit à l'information des CdG n'était pas contraignante pour les autorités concernées car, en vertu de l'art. 153, al. 4, LParl, il appartient aux CdG elles-mêmes de statuer définitivement sur l'exercice de leur droit à l'information. Dans ce contexte, la CdG-N considère qu'il est important que les membres des autorités fédérales qui lui communiquent des informations utiles n'aient pas à craindre de subir un préjudice en raison d'une telle communication.

La CdG-N a par ailleurs chargé sa sous-commission Tribunaux de définir, en accord avec le TF en sa qualité d'autorité de surveillance administrative du TPF, avec le TPF en sa qualité d'autorité de surveillance judiciaire ainsi que le Conseil fédéral en sa qualité d'autorité de surveillance administrative du MPC, des modalités qui soient conformes à la situation juridique en vigueur et qui permettent aux CdG d'exercer leur droit à l'information de manière à pouvoir remplir leur mandat constitutionnel en matière de haute surveillance.

Le 24 juin 2008, la CdG-N a décidé de confier la suite de l'enquête en cours sur les documents Holenweger à la DélCdG dans le but d'éviter de nouvelles indiscretions.

⁵⁸ *Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht*, avis de droit du Professeur Giovanni Biaggini du 5.6.2008.

⁵⁹ *Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht*, avis de droit du Docteur Niklaus Oberholzer du 5.6.2008.

3.7.4

Actions de l'ancien conseiller fédéral Christoph Blocher contre des membres de la CdG-N

Le 4 septembre 2008, l'ancien conseiller fédéral Christoph Blocher a engagé des actions civiles pour atteinte à la personnalité contre l'ancien président de la CdG-N, l'ancienne présidente de la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N, deux autres membres de la CdG-N et trois collaborateurs du MPC. Sur la base de la responsabilité étatique de la Confédération, il a également entamé une action en réparation du tort moral résultant d'une atteinte illicite à sa personnalité. Enfin, lui et le conseiller national Christoph Mörgeli ont déposé auprès du MPC une plainte pénale pour violation du secret de fonction, tentative de contrainte et groupement illicite. Les actions civiles et l'action en réparation du tort moral ont pour objet les informations que le Ministère public de la Confédération a fournies en août 2007 aux membres de la CdG-N sur les documents Holenweger (voir ch. 3.7.2 et 3.7.3) et les informations que le président de la CdG-N et la présidente de la sous-commission DFJP/ChF ont rendues publiques lors de la conférence de presse du 5 septembre 2007.

L'ancien conseiller fédéral justifie son action en réparation du tort moral en invoquant le fait que, lors de la conférence de presse du 5 septembre 2007, le président de la CdG-N et la présidente de la sous-commission avaient donné à l'auditeur moyen l'impression que l'ancien conseiller fédéral Blocher avait été impliqué dans un complot visant à destituer Valentin Roschacher, le procureur général de la Confédération de l'époque. L'ancien conseiller fédéral estime que ces déclarations de nature à éveiller la suspicion et contraires aux faits ont gravement porté atteinte à sa personnalité et qu'elles étaient basées sur des déclarations tout aussi fausses et diffamatoires des collaborateurs du MPC. Il accuse ces derniers et les membres de la CdG-N d'avoir ainsi voulu le forcer à démissionner.

Le DFF a invité la CdG-N à donner son avis dans le cadre de l'examen de l'action en réparation du tort moral. Le 23 octobre 2008, celle-ci s'est exprimée de manière circonstanciée sur les faits. Au sujet de l'atteinte à la personnalité, la CdG-N a fait les constatations fondamentales suivantes:

«Il incombe aux CdG d'exercer, au nom du Parlement, la haute surveillance parlementaire sur le Conseil fédéral conformément aux dispositions de la Constitution. Les membres du Conseil fédéral assument une responsabilité politique devant le Parlement et devant le peuple. Cette responsabilité relative à l'exercice de leur mandat subsiste après que les intéressés ont quitté le Conseil fédéral – étant entendu que cette responsabilité reste d'ordre strictement politique, et qu'elle n'est donc ni pénale, ni civile. Les membres ou les anciens membres du Conseil fédéral ne peuvent donc en aucune façon se soustraire à cette responsabilité par voie de justice. La façon de faire du demandeur va totalement à l'encontre des mœurs politiques de notre pays. De plus, elle pourrait mettre à mal – si elle venait à faire école – le fonctionnement même de la haute surveillance parlementaire. Si la Confédération donnait suite à une telle action en responsabilité, les répercussions seraient considérables pour la coordination des travaux entre les trois pouvoirs de notre Etat. De plus, la haute surveillance exercée par le Parlement serait affaiblie si les membres des CdG devaient craindre à l'avenir d'être confrontés, dans l'exercice de leurs attributions, à des plaintes et à des diffamations comme celles dont ils sont victimes dans le présent cas.

Sous la garantie de la confidentialité, valable pour toutes leurs séances, les organes et les présidents des CdG ont, dans le cadre de la haute surveillance, non seulement

le droit, mais aussi le devoir de procéder à des enquêtes pertinentes, de prendre note des indications et des premières informations qui s'y rapportent et de les examiner, celles-ci pouvant se révéler par la suite exactes ou erronées, et de retenir tous les soupçons et toutes les hypothèses, qui seront confirmés ou écartés à la lumière des investigations ultérieures. Toute autorité d'instruction travaille selon cette méthode. Il ne saurait donc être question de condamnation anticipée ou d'atteinte à la personnalité lorsque des personnes sont nommées à ce stade de la procédure. Cette constatation s'applique à toutes les déclarations que les membres de la CdG-N visés par l'action du demandeur ont faites lors de l'entretien du 8 août 2007, à la séance du 14 août 2007 et à celle du 5 septembre 2007. Si on décidait autrement, l'immunité absolue valable pour des procédures pénales parallèles deviendrait caduque.

A aucun moment la présidente de la sous-commission ou le président de la CdG-N n'ont fait de déclarations diffamant ou offensant la personne du demandeur, pas plus qu'ils n'ont déclaré que celui-ci était soupçonné d'agissements criminels. [...]

Les indiscretions commises et la démarche inaccoutumée du demandeur lui-même ont amené la CdG-N à adopter une stratégie offensive lors de sa conférence de presse du 5 septembre 2007. Néanmoins, la présidente de la sous-commission et le président de la CdG-N n'ont alors en aucune manière porté atteinte à la personnalité du demandeur, bien au contraire. Ils ont plutôt coupé court à certaines rumeurs, qui mettaient en cause notamment le demandeur, en précisant qu'aucun des faits évoqués n'était avéré. A la question d'un journaliste qui demandait si la CdG-N pouvait confirmer l'implication directe du chef du DFJP dans l'affaire Holenweger, le président de la CdG-N a répondu qu'aucun élément ne permettait de l'affirmer.

En sa qualité de membre du Conseil fédéral et, à ce titre, de magistrat, le demandeur était un personnage public. Il devait donc accepter d'être sous le feu des projecteurs. Dans sa position, le demandeur avait en outre davantage que d'autres la possibilité de s'exprimer publiquement sur les documents Holenweger, ce dont il ne s'est d'ailleurs pas privé pendant la durée de son mandat. Il s'est toutefois contenté de systématiquement attaquer et remettre en question la CdG-N en tant qu'institution, d'accuser certains membres de la CdG-N de complot et de déposer plainte contre eux.»

Le 12 novembre 2008, le Conseil fédéral a rejeté l'action en réparation du tort moral étant donné que les conditions légales de responsabilité selon la loi sur la responsabilité⁶⁰ n'étaient pas réunies. Le Conseil fédéral a, en substance, constaté ce qui suit:

Eu égard à la confidentialité des délibérations des CdG, les collaborateurs du MPC ont renseigné la présidente de la sous-commission DFJP/ChF et le président de la CdG-N et, ultérieurement, la sous-commission dans son intégralité, sur les documents Holenweger à l'occasion d'une procédure d'entraide administrative dans le cadre d'une enquête parlementaire en cours relevant de la haute surveillance parlementaire. Cette information était parfaitement légale. Par décision du 11 juin 2008, le procureur fédéral extraordinaire nommé par le Conseil fédéral a classé l'enquête pour violation du secret de fonction diligentée à l'encontre des collaborateurs du MPC. Pour le Conseil fédéral, les agents concernés du MPC n'ont à aucun moment émis le soupçon que Christoph Blocher aurait pu avoir été coauteur des documents Holenweger, ils n'ont jamais évoqué le fait qu'il aurait pu être mêlé à un complot et

⁶⁰ Loi fédérale du 14.3.1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (Loi sur la responsabilité; RS 170.32).

n'ont jamais tenu de propos diffamatoires à son égard, raisons pour lesquelles ils ne sauraient être tenus pour responsables des interprétations et spéculations des médias au sujet des informations rendues publiques au sujet des documents Holenweger suite aux indiscretions qui ont précédé la séance du 5 septembre 2007 de la CdG-N.

Toujours en substance, le Conseil fédéral a également noté que, en vertu de la Constitution, la haute surveillance parlementaire était une tâche qui incombait aux CdG. Les parlementaires fédéraux accusés d'atteinte à la personnalité ont agi dans le cadre de leur mandat légal et des compétences de la CdG-N. Il a notamment souligné que, lors de la conférence de presse du 5 septembre 2007, ni la présidente de la sous-commission, ni le président de la CdG-N n'avaient fait de déclarations contraires aux faits ou porté atteinte à la personnalité de Christoph Blocher et que, au contraire, ils avaient réfuté les spéculations et suspicions de toute nature en insistant à plusieurs reprises sur le fait qu'il fallait attendre les résultats de l'enquête qui allait être diligentée et que, au moment de la conférence, aucune personne mentionnée ou dont les initiales figuraient sur les documents Holenweger n'était accusée ou soupçonnée de complot visant à destituer le procureur général de la Confédération.

Le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que les personnes accusées par l'ancien conseiller fédéral Blocher n'avaient pas fait de déclarations contraires aux faits ou offensantes et que ni les collaborateurs du MPC, ni la CdG-N ou certains de ses membres n'avaient porté atteinte à sa personnalité.

3.8 Sécurité

3.8.1 Acquisition de l'armement au sein du DDPS

En novembre 2007, la CdG-N a publié son rapport sur l'acquisition de l'armement au sein du DDPS⁶¹. A l'issue de ses travaux⁶², la commission a adressé huit recommandations à l'attention du Conseil fédéral. Celles-ci visent en particulier l'élaboration d'une stratégie en matière d'acquisition d'armement qui définisse la manière de prendre en compte les intérêts relevant de la politique étrangère et de la politique de sécurité, le renforcement de la protection juridique des soumissionnaires, une transparence accrue ainsi qu'une meilleure prise en compte de la dimension des coûts.

Le Conseil fédéral a pris position sur le rapport ainsi que sur les recommandations qu'il contient le 14 mars 2008. Après examen attentif de cet avis, la CdG-N a été au regret de constater un décalage important entre les attentes de la commission et l'avis du Conseil fédéral. Ce dernier ne se prononce en effet pas clairement sur l'acceptation ou le rejet des recommandations de la CdG-N. De plus, il renvoie sans cesse à des mesures déjà en cours ou encore à venir, sans apporter d'indications substantielles quant à la manière concrète dont ces mesures répondront aux attentes de la commission.

La CdG-N a salué la volonté du Conseil fédéral de procéder à un examen détaillé des recommandations 1 (stratégie en matière d'acquisition d'armement), 2 (stratégie

⁶¹ Acquisition de l'armement au sein du DDPS, rapport de la CdG-N du 23.11.2007 (FF 2008 3183).

⁶² Rapport annuel 2007 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 25.1.2008 (FF 2008 4657 ss) et rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 19.1.2007 (FF 2007 2965).

explicite en matière de procédures d'acquisition tenant compte de stratégies différenciées par groupes de produits) et 8 (prise en considération de la dimension des coûts au niveau de la gestion et du controlling). Par lettre du 29 avril 2008, la commission a communiqué les résultats de son examen au Conseil fédéral et lui a demandé de lui faire parvenir le rapport annoncé avant fin octobre 2008 et de le compléter en y ajoutant des informations relatives à la manière dont le gouvernement entend mettre en œuvre les recommandations 5 (transparence des procédures et des critères d'évaluation) et 7 (prise en considération de la dimension des coûts lors de l'élaboration des cahiers des charges et lors des évaluations) et aux calendriers prévus pour ce faire.

Dans sa recommandation 4 (statistique des acquisitions), la CdG-N demandait au Conseil fédéral de prendre les dispositions nécessaires afin qu'Armasuisse porte à la connaissance des commissions parlementaires compétentes une statistique des acquisitions comprenant des indications chiffrées sur les projets d'acquisition réalisés ou en cours, les procédures d'adjudication choisies, les montants des marchés, les fournisseurs ainsi que les pays concernés. La commission a pris acte de la position du Conseil fédéral qui estime que les mesures prises dans le cadre du projet QSP-5 de la réforme de l'administration remplissent les attentes de la CdG-N. La commission vérifiera la mise en œuvre effective de sa recommandation en temps opportun.

La CdG-N a aussi pris note de la position du Conseil fédéral qui a indiqué que les recommandations 3 (choix des procédures), 5 (transparence des procédures et des critères d'évaluation) et 6 (protection juridique) font l'objet de la révision totale du droit régissant les marchés publics ou feront l'objet d'examen approfondis dans le cadre de cette révision. La commission attend du Conseil fédéral qu'il veille à l'intégration effective de ces recommandations dans le cadre de la révision susmentionnée; pour information, elle a envoyé à la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) une copie de sa lettre du 29 avril 2008.

Le 26 septembre 2008, le Conseil fédéral a fait parvenir à la CdG-N un rapport complémentaire à son avis du 14 mars 2008. Elle l'informerá de ses conclusions au début de l'année 2009.

3.8.2 Circonstances de la nomination du chef de l'armée

Le 8 juin 2007, le Conseil fédéral a nommé le brigadier Roland Nef au poste de chef de l'armée. Ce dernier est entré en fonction le 1^{er} janvier 2008.

Le 13 juillet 2008, la *SonntagsZeitung* a publié un article révélant qu'une enquête pénale était en cours contre Roland Nef au moment de sa nomination à la tête de l'armée. L'article précisait que le chef du DDPS était au courant de l'existence de cette enquête, mais qu'il n'en avait pas informé les autres membres du collège. De nombreux autres articles de presse ont été publiés à ce propos durant les jours et les semaines qui ont suivi.

Par lettre du 30 juillet 2008, et après avoir tenu une séance extraordinaire conjointe avec la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (CPS-E) à ce sujet, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) a prié la CdG-N d'ouvrir une enquête sur les circonstances de la nomination du chef de

l'armée Roland Nef, de publier le rapport correspondant et, le cas échéant, de formuler des recommandations visant à améliorer la procédure de nomination.

Lors de sa séance du 5 septembre 2008, la CdG-N a examiné la demande de la CPS-N avec attention et a décidé d'y donner suite et d'achever ses travaux avant fin novembre 2008. La sous-commission compétente a tenu treize séances consacrées à cet objet au cours desquelles elle a entendu douze personnes.

Le 28 novembre 2008, la CdG-N a adopté à l'unanimité son rapport sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée⁶³ et a décidé de sa publication. A l'issue de ses travaux, la CdG-N est parvenue aux conclusions principales résumées ci-après.

La commission constate que le chef du DDPS a pris la procédure de sélection d'un nouveau chef de l'armée très au sérieux. Il y a en particulier consacré des ressources importantes en termes de personnel et de temps. Si la commission reconnaît les points positifs de la procédure mise en place, elle en relève aussi les faiblesses. Celles-ci concernent en premier lieu le caractère cloisonné des différentes procédures de consultation mises en place par le chef du DDPS et l'attention insuffisante consacrée aux aspects relatifs à la personnalité des candidats. Aux yeux de la CdG-N, une réflexion doit aussi être menée sur une meilleure implication du Conseil fédéral lors de la procédure de sélection des candidats à certaines fonctions sensibles de l'administration fédérale.

Par conséquent, la CdG-N demande au Conseil fédéral (recommandation 1) de lui indiquer quelles mesures il entend prendre sur la base de ce rapport pour améliorer le processus de sélection des personnes amenées à occuper des postes à très haute responsabilité et pour garantir qu'en plus des qualifications techniques et de conduite une attention appropriée soit aussi portée aux exigences en termes d'adéquation entre le caractère des candidats et la fonction. En outre, la commission attend du Conseil fédéral que les mesures proposées témoignent d'une réflexion de fond sur le rôle de celui-ci lors des nominations des plus hauts cadres de l'administration.

A l'issue de ses travaux, la commission est arrivée à la conclusion que le chef du DDPS avait commis une erreur lourde de conséquences en proposant au Conseil fédéral de nommer Roland Nef au poste de chef de l'armée. Le Conseil fédéral a ainsi dû décider d'une nomination politiquement extrêmement importante sans disposer de toutes les informations qui auraient été nécessaires. La CdG-N relève par ailleurs aussi les manquements d'autres acteurs, en particulier du chef de l'armée de l'époque et de Roland Nef lui-même.

L'analyse du déroulement du contrôle de sécurité relatif aux personnes de Roland Nef a mis au jour l'existence de plusieurs problèmes de fond inhérents à ce type de contrôle, raison pour laquelle la CdG-N a adressé quatre recommandations au Conseil fédéral à cet égard.

Dans sa recommandation 2, la commission demande au Conseil fédéral de veiller à ce que, dans le cadre de la révision en cours de la LMSI⁶⁴, les mesures nécessaires soient prises afin que, lors de contrôles de sécurité relatifs aux personnes (CSP) du

⁶³ Circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée, rapport de la CdG-N du 28.11.2008.

⁶⁴ Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120).

plus haut niveau, le service spécialisé chargé de ces contrôles (service spécialisé CSP) puisse aussi consulter les dossiers relatifs à des procédures pénales closes ou suspendues.

La CdG-N demande aussi au Conseil fédéral de veiller à ce que le service spécialisé CSP soit détaché du DDPS et d'examiner la possibilité de le rattacher à la ChF ou à un département dans lequel il n'y avait que peu de fonctions soumises à ce type de contrôles (recommandation 3).

La commission attend également du Conseil fédéral qu'il veille à l'établissement de directives posant clairement le principe de l'indépendance du service spécialisé CSP et réglant les flux d'informations en conséquence (recommandation 4).

Dans sa recommandation 5, la CdG-N demande au Conseil fédéral d'examiner l'opportunité d'un contrôle de sécurité relatif aux personnes avant la nomination pour certaines fonctions à très hautes responsabilités. La commission demande en outre au Conseil fédéral de veiller à ce que, dans le cadre de la révision en cours de la LMSI, les mesures nécessaires soient prises pour que la teneur de l'art. 19, al. 3, LMSI soit identique dans les trois langues officielles.

Enfin, pour la commission, la situation actuelle relative au versement d'indemnités de départ lors d'une cessation d'un commun accord des relations de travail n'est pas satisfaisante et doit être réglée de manière contraignante (recommandation 6).

La CdG-N attend la prise de position du Conseil fédéral sur son rapport et les six recommandations qu'il contient avant fin avril 2009.

3.9 Protection de l'Etat et services de renseignement

3.9.1 Missions, droits et organisation de la DélCdG

La DélCdG exerce la haute surveillance parlementaire sur les activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement. A l'instar des CdG, la DélCdG exerce son activité de surveillance principalement sous l'angle de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité de l'activité de l'Etat. Dans ce domaine, la DélCdG s'emploie à examiner de manière continue et approfondie les activités de la Confédération qui sont couvertes par le secret afin de repérer à temps les points justifiant une intervention politique. La délégation exerce cette haute surveillance concomitante d'une part en s'informant régulièrement auprès du Conseil fédéral et des départements ou en leur demandant des rapports et d'autre part en présentant des recommandations.

Le vaste champ de compétences de la DélCdG et son caractère de milice ne lui permettent pas de procéder à un contrôle systématique de tous les domaines soumis à sa surveillance, ce qui l'oblige à faire des choix. Indépendamment des objets qu'elle doit obligatoirement examiner en vertu de la loi, la DélCdG établit chaque année un programme de travail qui définit les priorités de contrôle dans chacun des services. En dépit de ses faibles moyens, la DélCdG s'efforce d'examiner le plus grand nombre de questions possible tout en veillant, sur le moyen terme, à une répartition équilibrée de ses activités de contrôle entre tous les domaines relevant de sa surveillance. Régulièrement, la DélCdG effectue également des visites inopinées, notamment pour marquer la présence du contrôle parlementaire dans les services.

Lorsque la DélCdG est confrontée à des problèmes ou des questions de portée générale, elle procède à une enquête formelle et consigne ses conclusions dans un rapport. Lorsqu'il en va d'intérêts publics, la délégation peut être amenée à effectuer de telles enquêtes à la demande des CdG ou de sa propre initiative. En règle générale, la DélCdG assure le suivi de ses inspections ou interventions passées comme en témoin le deuxième rapport publié en 2007 sur le système d'interception des communications par satellite ONYX.

Conformément à la LParl, la DélCdG dispose du même droit à l'information qu'une commission d'enquête parlementaire (CEP). En vertu de l'art. 169, al. 2, Cst., le secret de fonction ne constitue pas un motif pouvant être opposé à la DélCdG. A la différence des CdG, la DélCdG peut également consulter les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre une décision.

Des obligations sont cependant associées au droit à l'information étendu de la délégation. Ainsi, la DélCdG est tenue d'observer le secret de fonction (art. 8, LParl). Elle accorde de ce fait une priorité absolue au traitement confidentiel des informations classifiées qui lui sont confiées et prend des dispositions particulières pour garantir le secret.

Conformément à ses principes d'action, la DélCdG a pour but d'asseoir la légitimité démocratique du Conseil fédéral et de l'administration et d'accroître la transparence et la confiance dans leur action. A cet effet, elle s'engage à mener une politique d'information active qui soit adaptée aux événements et qui évite toute rumeur ou spéculation. La DélCdG propose en règle générale aux CdG de publier les résultats de ses inspections, pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

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

3.9.2 Coopération entre les services de renseignement et conduite des services de renseignement

Trois législatures durant, la DélCdG a constaté que de graves lacunes entravaient la collaboration entre le renseignement intérieur (SAP) et le renseignement extérieur (SRS). Au cours des années 90, le Conseil fédéral avait lui aussi estimé nécessaire de prendre des mesures correctrices, raison pour laquelle il a créé le poste de coordonnateur des renseignements, sans toutefois lui accorder les compétences nécessaires.

Dans le courant de l'été 2005, le Conseil fédéral a remis l'ouvrage sur le métier. Il a décidé de supprimer le poste de coordonnateur des renseignements et de le remplacer par des plates-formes d'échange d'informations et l'analyse conjointe, en particulier dans les domaines du terrorisme, de la prolifération et de la criminalité organisée.

La DélCdG a suivi le fonctionnement de ces plates-formes de près et a dû constater que la situation était préoccupante. Lors d'une visite inopinée, la délégation a trouvé des bureaux vides. Les auditions des collaborateurs et les procès-verbaux des séances des plates-formes ont en outre montré que les problèmes liés à l'échange

d'informations perduraient et que les collaborateurs concernés attendaient que les chefs des départements concernés trouvent une solution.

C'est pour cette raison que, le 13 mars 2007, le député au conseil des Etats Hans Hofmann a déposé en accord avec la DélCdG l'initiative parlementaire intitulée «Transfert des tâches des services de renseignement civils à un département» (07.404). Ce faisant, la délégation a réitéré les positions qu'elle avait défendues en 2004 et exigé que les services de renseignement civils soient subordonnés à une direction commune. Elle exige que la coopération des services de renseignement intérieur et extérieur cesse de dépendre du bon vouloir de deux départements, et que les deux services mettent fin à une concurrence et à des redondances contre-productives.

A la demande de la CdG-E, la DélCdG a rédigé le projet de LFRC⁶⁵. La CdG-E a adopté le projet et le message correspondant le 29 février 2008. Le Conseil des Etats l'a adopté à l'unanimité le 11 juin 2008 et le Conseil national lui a emboîté le pas à une forte majorité le 23 septembre 2008. Le 3 octobre 2008, soit un an et demi après le dépôt de l'initiative parlementaire de la DélCdG, l'Assemblée fédérale a adopté la LFRC en votation finale.

La LFRC définit les compétences dans le domaine du renseignement civil. En ce qui concerne l'étranger, la LFRC régit également un certain nombre de tâches pour l'exécution desquelles le SRS se basait jusqu'ici sur la LAAM⁶⁶. De plus en plus axées sur les besoins de la conduite civile, les activités du renseignement extérieur ont, ces dernières années, dépassé le cadre matériel de la LAAM. C'est pour cette raison que, dorénavant, les activités du renseignement civil extérieur seront régies par la LFRC et non plus par la LAAM.

Après l'entrée en vigueur de la LFRC, les dispositions de l'art. 99 LAAM ne s'appliqueront plus qu'aux missions que les services de renseignement militaires rempliront pour les propres besoins de l'armée, prioritairement pour la défense nationale, la promotion de la paix et le service d'appui à l'étranger. Jusqu'ici, la LAAM limitait le recours aux méthodes du renseignement à la recherche d'informations à l'étranger. En vertu du message du Conseil fédéral de 1993, les informations sur une armée étrangère qui pénètre en Suisse font également partie de cette catégorie d'informations. Dans ce sens, la recherche d'informations par le renseignement demeure limitée à l'étranger. Il ressort toutefois des délibérations du Conseil des Etats sur la LFRC que personne ne conteste au renseignement militaire le droit d'utiliser toutes les informations issues de sources publiques ou que les services de renseignement civils mettent à sa disposition.

Pour ce qui concerne les tâches du renseignement intérieur, la LFRC renvoie aux dispositions pertinentes de la LMSI en vigueur, notamment aux dispositions relatives à la recherche d'information (art. 14 LMSI), aux limites correspondantes (art. 3 LMSI) et au système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat (ISIS, art. 15 LMSI).

La subordination des services à un seul et même département doit permettre au département en question et au Conseil fédéral de mieux régler la coordination entre le renseignement intérieur et extérieur. A cet effet, la LFRC donne des consignes très concrètes au Conseil fédéral:

⁶⁵ Loi fédérale sur le renseignement civil (LFRC; FF **2008** 3623).

⁶⁶ Loi fédérale du 3.2.1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS **510.10**).

- il doit régler la collaboration et l'échange d'informations entre les services du renseignement civil, notamment en vue d'une analyse conjointe et globale de la menace (art. 3, al. 4, let. a, LFRC);
- il doit harmoniser les principes régissant l'utilisation par les deux services d'informations en provenance de services étrangers pour éviter que des pratiques divergentes puissent être utilisées abusivement pour s'opposer à l'échange d'informations (art. 3, al. 4, let. c, LFRC);
- il doit régler les modalités de la protection des sources de manière uniforme pour les deux services de renseignement civils (art. 7 LFRC). En raison de l'interprétation faite jusqu'ici des dispositions de la LMSI, il est arrivé que des informations importantes fournies par des services partenaires étrangers n'aient pas été disponibles lors de l'appréciation commune de la situation;
- les deux services de renseignement civils doivent être soumis au même contrôle administratif (art. 8 LFRC).

Lors de sa séance spéciale du 21 mai 2008, le Conseil fédéral a décidé de transférer les domaines relevant du renseignement du SAP, y compris le Centre fédéral de situation de l'Office fédéral de la police (fedpol) au DDPS⁶⁷. Ce transfert a eu lieu le 1^{er} janvier 2009.

Le Conseil fédéral ayant décidé de transférer les tâches des deux services de renseignement civils au DDPS, ce département assurera dorénavant la surveillance de tous les services civils conformément à l'art. 8 LFRC. Jusqu'ici, l'inspectorat du secrétariat général du DFJP avait exercé la surveillance sur le SAP pour le compte du département. En revanche, le SRS était directement soumis à la surveillance du chef du DDPS. Comme la DélCdG l'a relevé dans son second rapport sur le système d'interception des communications par satellite ONYX, la surveillance exercée par le chef du DDPS dans le domaine du contrôle de l'efficacité était insuffisante.

Le DDPS doit maintenant créer un nouvel organe de surveillance également capable d'assumer la surveillance des services cantonaux de protection de l'Etat. En effet, un avis de droit rédigé par l'OFJ à la demande de la DélCdG a confirmé que, en plus des cantons, la Confédération était elle aussi tenue d'exercer une surveillance sur les données relatives à la protection de l'Etat en possession des cantons.

3.9.3 Affaire Tinner

Le 14 novembre 2007, le Conseil fédéral a ordonné la destruction de l'ensemble des pièces saisies dans le cadre de l'enquête judiciaire dirigée contre Urs, Marco et Friedrich Tinner. Il s'agissait en particulier de détruire des plans de construction d'armes nucléaires que les Tinner s'étaient procurés grâce au réseau d'A. Q. Khan. De l'avis du Conseil fédéral, la destruction des plans devait empêcher qu'ils tombent entre de mauvaises mains et puissent constituer une menace pour la sécurité internationale. La DélCdG a examiné les circonstances et les modalités de cette décision du Conseil fédéral sous l'angle de la légalité et de l'opportunité.

En juillet 2006, le DFJP a été informé pour la première fois que la Suisse détenait des plans de construction d'armes nucléaires. La DélCdG estime que le DFJP n'a

⁶⁷ Communiqué de presse du DFJP du 22.5.2008.

informé le collège gouvernemental qu'au coup par coup et ne lui a révélé les problèmes et la véritable ampleur du dossier que tardivement. Le Conseil fédéral s'est par conséquent toujours penché sur des aspects partiels de la problématique et cela seulement lorsqu'une décision de sa part devenait urgente. Force est toutefois de constater qu'il avait accepté que le département se limite à l'informer d'un cas à l'autre et n'a jamais demandé que le DFJP lui présente un état des lieux complet de l'affaire ou une stratégie globale en prévision des défis auxquels la Confédération allait sans doute être confrontée. La DélCdG est d'avis que l'organisation de projet instituée par le DFJP n'était pas en mesure d'apporter au Conseil fédéral le soutien dont il aurait eu besoin. Il manquait à l'organisation une mission clairement décrite, elle n'avait pas été mise au courant de tous les aspects de l'affaire Tinner et son travail a souffert des mesures mises en place pour maintenir le secret.

Le Conseil fédéral a ordonné la destruction des pièces à conviction en invoquant la Constitution (art. 184 et 185 Cst.). Ces bases légales ne sont applicables que lorsque la mesure décidée est indispensable, urgente, justifiée par des intérêts publics prépondérants et proportionnelle au but. La DélCdG constate que le Conseil fédéral ne s'est concrètement penché sur le risque que les plans de construction d'armes nucléaires pouvaient représenter pour la Suisse que seize mois après que le DFJP en eût appris l'existence. Il n'y avait eu aucune alerte de sécurité sérieuse jusque-là et les mesures de protection auraient encore pu être renforcées. Malgré cela, le Conseil fédéral a ordonné pour des raisons de sécurité la destruction non seulement des plans de construction d'armes nucléaires, mais également de l'ensemble des pièces à conviction saisies, du moment qu'un tri des pièces sensibles des autres pièces de conviction n'avait pas été effectué à temps. La DélCdG est d'avis que la situation ne justifiait pas l'application de l'art. 185, al. 3, Cst. (troubles menaçant la sécurité intérieure ou extérieure) et que, dans la perspective du droit international, il n'existait aucune raison impérieuse de renoncer à l'utilisation des plans de construction comme pièces à conviction dans une procédure pénale.

La DélCdG a donc examiné si la destruction de ces pièces pouvait être justifiée par des motifs relevant des relations avec l'étranger, c'est-à-dire en application de l'art. 184, al. 3, Cst. (sauvegarde des intérêts du pays). Les Etats-Unis avaient suggéré à la Suisse de transmettre les plans de construction d'armes nucléaires tombés en sa possession sous la responsabilité d'un Etat habilité à posséder des armes nucléaires. Le Conseil fédéral ne s'est toutefois jamais penché sur cette dernière proposition pourtant assortie de conditions garantissant aux autorités suisses l'accès à ces documents aux fins de la poursuite pénale. Le Conseil fédéral a préféré répondre aux exigences des Etats-Unis en se débarrassant de l'intégralité de toutes les pièces à conviction, les plans de construction d'armes nucléaires y compris. Lors de la pesée d'intérêts, le Conseil fédéral n'a pas invoqué d'effets concrets sur la politique étrangère de la Suisse qui n'auraient pu être prévenus qu'au prix d'une intervention aussi lourde de conséquences pour l'indépendance de la justice, raison pour laquelle la DélCdG considère que la destruction de toutes les pièces à conviction ordonnée par le Conseil fédéral le 14 novembre 2007 était disproportionnée.

D'une manière générale, les services concernés de la Confédération ont régulièrement et correctement renseigné la DélCdG sur la procédure pénale et sur les aspects de l'affaire Tinner relevant du renseignement. La décision du Conseil fédéral du 14 novembre 2007 n'a en revanche pas été portée à sa connaissance. La délégation estime que le chef du DFJP aurait dû l'en informer sans délai.

Ce n'est qu'en février 2008 et suite à son intervention auprès du DFJP que la DélCdG a été mise au courant de la destruction ordonnée par le Conseil fédéral. Ces informations n'ont toutefois pas permis à la DélCdG de se rendre compte que la destruction qui allait être effectuée ce même mois de février encore ne se limitait pas aux seuls plans de construction d'armes nucléaires, mais s'étendait à toutes les pièces à conviction saisies chez les Tinner, pièces auxquelles le juge d'instruction fédéral n'a d'ailleurs jamais eu accès. Les recommandations au profit de l'instruction préparatoire visant à limiter dans un premier temps la destruction aux documents problématiques au vu du droit international que la DélCdG avait alors adressées au DFJP et au Conseil fédéral ne pouvaient par conséquent plus déployer aucun effet.

L'enquête de la DélCdG a montré que les services de renseignement suisses avaient joué un rôle mineur dans la gestion de l'affaire Tinner par le Conseil fédéral. Le Conseil fédéral a apprécié les risques liés à l'existence des plans de construction d'armes nucléaires sans requérir l'aide des services de renseignement suisses.

Le Conseil fédéral était conscient du fait que la destruction des pièces à conviction allait probablement conduire à l'interruption de l'enquête pénale contre les Tinner. Le MPC a toutefois demandé au juge d'instruction fédéral d'ouvrir l'instruction préparatoire, ce qu'il a fait en mars 2008. Lorsque ce dernier a prié la PJF de l'aider à se procurer des copies de documents détruits, le directeur de fedpol a ordonné à la PJF de refuser l'appui souhaité. La chef du DFJP et le Conseil fédéral se sont par la suite ralliés à cette décision du directeur de fedpol.

La DélCdG estime que le juge d'instruction fédéral a droit à l'appui de la PJF. La PJF étant selon l'art. 17 PPF placée sous la surveillance de la 1^{re} Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, la DélCdG a demandé à celle-ci d'analyser la décision du directeur de fedpol en sa qualité d'autorité de surveillance. La 1^{re} Cour des plaintes s'est toutefois déclarée formellement et matériellement non compétente. La DélCdG estime que les arguments avancés par la 1^{re} Cour des plaintes manquent de consistance, raison pour laquelle elle invite le Tribunal fédéral à examiner la surveillance que le Tribunal pénal fédéral exerce sur le MPC et sur la PJF.

3.9.4 Surveillance et haute surveillance exercées sur les services cantonaux de protection de l'Etat

Fin 2007, la Commission de gestion du Grand Conseil du canton de Bâle-Ville (CdG BS) a prié la DélCdG d'une part de vérifier si les données concernant six députés au Grand Conseil de Bâle-Ville avaient été enregistrées dans le système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat (ISIS) et d'autre part de se prononcer sur la question de la surveillance et de la haute surveillance exercées sur les services cantonaux de protection de l'Etat. La délégation est entrée en matière sur ces deux points et a vérifié si les députés en question faisaient l'objet d'un enregistrement dans ISIS. En pareil cas, la DélCdG ne rend pas publics les résultats de ses examens. Au besoin, elle prend les mesures qui s'imposent dans les limites de ses compétences.

La DélCdG s'est à plusieurs reprises déjà penchée sur la question des compétences en matière de surveillance et de haute surveillance exercées sur les services cantonaux de protection de l'Etat (les agents cantonaux font partie de l'administration

cantonale mais les charges liées à ces postes de travail sont assumées par la Confédération). A cet égard, elle a également adressé des recommandations au Conseil fédéral (voir l'affaire de l'informateur du Centre islamique de Genève⁶⁸). Pour faire suite à la demande de la CdG BS et sur la base de ses constatations précédentes, la délégation s'est adressée au DFJP en le priant de bien vouloir clarifier la situation juridique en demandant un avis de droit à l'OFJ. La protection de l'Etat étant un domaine sensible dans la perspective du droit fondamental, la surveillance et la haute surveillance jouent un rôle essentiel en la matière. La délégation a donc décidé de présenter ci-dessous une synthèse des principales conclusions de l'avis de droit de l'OFJ.

Dans son avis de droit, l'OFJ précise que, en plus de la distinction entre haute surveillance et surveillance, il convient également de faire la distinction entre surveillance hiérarchique et surveillance de la protection des données. Les explications ci-après portent uniquement sur les données relatives à la sécurité de l'Etat que les cantons ont transmises au SAP et qui, de ce fait, ont le statut de données relatives à la sécurité de l'Etat fédéral. D'une manière générale, on peut se demander s'il y a des données relatives à la sécurité de l'Etat cantonal. Le cas échéant, celles-ci seraient soumises au contrôle exclusif des organes cantonaux dont les compétences seraient définies par le droit cantonal.

La surveillance hiérarchique des services cantonaux de protection de l'Etat incombe aux organes supérieurs de la hiérarchie cantonale. Leurs devoirs de surveillance en la matière ne sont pas limités par le droit fédéral (la surveillance hiérarchique touche d'ailleurs aussi la protection des données) et ils disposent de droits de contrôle et d'information proportionnés. L'administration et l'exécutif cantonaux assument par conséquent une grande part de responsabilité en ce qui concerne l'activité des services cantonaux de protection de l'Etat.

L'avis de droit parvient à la conclusion que, dans tous les domaines de la sécurité intérieure régis par la LMSI, le SAP (donc le fedpol) dispose en parallèle d'un droit de donner des instructions directement aux services cantonaux compétents quant à la manière dont ils doivent exécuter les tâches afférentes aux missions que la Confédération leur confie. Le SAP doit par conséquent surveiller la réalisation de ces missions par les services cantonaux de protection de l'Etat.

En ce qui concerne la surveillance hiérarchique, le droit fédéral limite les droits d'information du canton aux organes de l'administration et du gouvernement chargés d'exercer la surveillance des données relatives à la protection de l'Etat. La haute surveillance parlementaire du canton ne dispose d'aucun droit de consulter ces informations. Ses compétences se limitent à une surveillance générale et au contrôle de la manière dont la surveillance hiérarchique est exercée dans ce domaine (à condition que le droit cantonal accorde une compétence correspondante à la CdG cantonale).

La responsabilité de la surveillance du respect de la protection des données par les services cantonaux de protection de l'Etat est, quant à elle, assumée par l'organe de contrôle désigné par canton. La protection des données des services cantonaux de protection de l'Etat est assujettie à la LPD. Le contrôle de la protection des données relevant de la LMSI par l'organe cantonal compétent se limite à un examen de la

⁶⁸ Affaire de l'informateur du Centre islamique de Genève, rapport de la DélCdG des Chambres fédérales du 15.5.2007 (FF 2007 6477).

légalité de ces données qui porte également sur des aspects tels que la manière dont les informations ont été obtenues ou l'adéquation de l'utilisation et du traitement des données avec les missions confiées par la Confédération. Pour effectuer ses contrôles, l'organe cantonal ne peut toutefois accéder aux données relatives à la protection de l'Etat sans le consentement du SAP. Plus concrètement, si l'organe de contrôle cantonal peut par exemple vérifier l'identité de la personne envoyée par l'organe de protection de l'Etat compétent lors d'une manifestation afin de recueillir des informations, examiner les consignes qui lui ont été données et se renseigner sur les moyens utilisés (tels qu'appareil photo, discussions avec des manifestants, etc.), il ne peut en revanche pas consulter les photos ou les rapports établis à cette occasion sans le consentement du SAP. Celui-ci dispose d'une grande liberté d'appréciation lors de l'examen de telles requêtes. Par ailleurs, l'organe de contrôle cantonal n'est pas non plus habilité à répondre aux demandes de renseignements d'organisations ou de particuliers. Cette tâche incombe au PFPDT qui, en application de l'art. 18 LMSI, est compétent pour examiner de telles demandes et y répondre. La responsabilité du PFPDT est toutefois plus étendue puisqu'il est, d'une manière générale, chargé de surveiller la protection des données au sein de l'administration fédérale et, partant, du SAP.

L'avis de droit a également confirmé l'opinion de la délégation qui estime que la structure de la surveillance exercée sur les services cantonaux de protection de l'Etat est complexe. La responsabilité en matière de surveillance est répartie entre plusieurs acteurs aussi bien fédéraux que cantonaux qui, parfois, assument les mêmes responsabilités en parallèle (entre le SAP et les services cantonaux qui exercent la surveillance hiérarchique). A l'échelon du canton, l'organe cantonal compétent en matière de protection des données peut exercer sur les données relatives à la sécurité de l'Etat un contrôle indépendant jusqu'à un certain point. En ce qui concerne la surveillance hiérarchique, le contrôle que la CdG cantonale peut exercer sur ces données est en revanche très limité.

La DéICdG est d'avis qu'un tel système ne peut fonctionner que si la surveillance hiérarchique exercée à l'échelon cantonal est approfondie et efficace et indépendante autant que possible (grâce à un inspectorat à l'échelon du département, par exemple). Dans la mesure où il peut lui-même être donneur d'ordre, le contrôle par le SAP de l'exécution des missions pour le compte de la Confédération ne peut pas être considéré comme indépendant. Il est donc indispensable que, à l'échelon fédéral, l'inspectorat du DFJP (désormais du DDPS) puisse disposer des ressources nécessaires pour exercer une surveillance en continu sur les organes cantonaux de protection de l'Etat également, ce qui n'est guère le cas aujourd'hui. Il conviendra d'accorder une attention particulière à cette situation, surtout après le 1^{er} janvier 2009, date à laquelle les domaines relevant du renseignement du SAP seront rattachés au DDPS.

Le contrôle exercé par le PFPDT joue également un rôle central dans le domaine de la surveillance des services cantonaux de protection de l'Etat et il est indispensable de fixer des priorités en rapport. Ce n'est qu'à ce prix qu'un système de surveillance aussi complexe peut fonctionner de manière efficace et sans lacune. La DéICdG a fait part de ses conclusions à la responsable du DFJP et l'a invitée à informer les cantons des conclusions de l'avis de droit de l'OFJ.

4 Rapports de gestion 2007 et autres rapports

4.1 Rapport de gestion 2007 du Conseil fédéral

En mai 2008, avec tous les membres du gouvernement et la chancelière de la Confédération, les CdG se sont penchées quatre jours durant sur la gestion du Conseil fédéral. La mission des CdG consiste avant tout à vérifier le degré de réalisation des objectifs fixés par le Conseil fédéral. Sur les 19 objectifs que celui-ci s'était fixés pour 2007, quatre ont été atteints, six en majeure partie et huit partiellement. Un objectif n'a pas été atteint. Le rapport de gestion 2007 du Conseil fédéral a également présenté un bilan de la législature 2003 à 2007. Sur l'ensemble de la législature, le degré de réalisation de la planification avoisine les 75 %.

Les six points forts de la gestion du Conseil fédéral mentionnés dans le rapport 2007 sont: l'encouragement de la formation, de la recherche et de la culture, le renforcement de la place économique suisse, la stabilisation des finances fédérales et des réformes fiscales dans le cadre des réformes institutionnelles, la politique de l'énergie et du climat, le renforcement de la collaboration avec l'UE et la garantie de la sécurité.

A l'unanimité, les CdG ont décidé d'approuver le rapport de gestion du Conseil fédéral.

Elles ont placé plusieurs points essentiels au centre des débats menés avec les membres du Conseil fédéral. En l'occurrence, elles ont principalement abordé les thèmes suivants:

- Octroi de visas au sein des représentations à l'étranger
- la cohérence et la conduite stratégique de la DDC,
- la politique du personnel,
- les réformes fiscales,
- la politique agricole,
- adhésion aux Accords Schengen/Dublin,
- l'entrée en vigueur de la LOAP,
- la politique aéronautique et la sécurité du trafic aérien,
- l'évolution d'Armée XXI,
- les trois programmes nationaux de prévention: les programmes alcool, tabac ainsi qu'alimentation et mouvement,
- la stratégie e-health.

Les membres du Conseil fédéral et la chancelière de la Confédération ont également été invités à répondre à des questions ressortissant à plusieurs départements. Celles-ci ont porté sur le rôle des états-majors en période de crise, sur la politique de communication du Conseil fédéral et des départements ainsi que sur la réforme de l'administration.

En ce qui concerne le rôle des états-majors, les CdG ont chargé le CPA de proposer des pistes d'évaluation pertinentes pour 2009.

Quant à la réforme de l'administration fédérale, elle fait l'objet du ch. 3.6.3.

4.2

Rapport de gestion 2007 du Tribunal fédéral

Lors de l'examen du rapport de gestion du TF, les CdG ont constaté que la charge de travail après la fusion (le TF de Lausanne et le Tribunal fédéral des assurances (TFA) de Lucerne ont fusionné le 1^{er} janvier 2007) avait diminué par rapport à l'exercice précédent. Au total, le TF a enregistré 7195 nouvelles affaires (exercice précédent: 7861; -666). A Lausanne, le nombre de nouvelles affaires a reculé de 116 affaires pour atteindre 5095 (exercice précédent: 5211) et à Lucerne de 550 pour atteindre 2100 (exercice précédent: 2650). A Lausanne en particulier, cette diminution est à mettre au compte de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral (LTF)⁶⁹ qui, dans de nombreux domaines, ne prévoit plus qu'une seule voie de droit au lieu de deux précédemment (un seul recours ordinaire faisant valoir des griefs constitutionnels ou combiné avec un recours constitutionnel subsidiaire conformément à l'art. 119, al. 1, LTF, en lieu et place d'un recours ordinaire et d'un recours de droit public distincts). Le TF a calculé que, en appliquant l'ancien droit, il aurait enregistré 773 nouvelles affaires de plus, raison pour laquelle le nombre de nouvelles affaires a en fait été de 7968 (soit 109 de plus que durant l'exercice précédent).

Le tribunal a liquidé 7994 affaires (exercice précédent: 7626), réduisant ainsi le nombre d'affaires pendantes de 214 à Lausanne et de 585 à Lucerne. Le TF regrette cependant de devoir statuer sur un nombre aussi élevé que possible d'affaires pour suivre le rythme des affaires introduites. Il se demande s'il sera possible de continuer à traiter les dossiers à ce rythme sans mettre en même temps en danger le traitement assez profond des causes de principe qui constitue l'une de ses tâches principales.

Les CdG émettent des réserves quant à la décision du TF de réduire le nombre de juges de 11 à 9 à Lucerne et de 30 à 29 à Lausanne. Les CdG constatent que, à Lucerne, le volume des affaires a augmenté de manière particulièrement marquée et qu'un effectif de neuf juges ne permet plus de maintenir deux cours plénières pouvant siéger à cinq juges chacune. La direction du TF a assuré qu'elle allait suivre l'évolution et que, le cas échéant, elle se pencherait sur les structures du tribunal dans le courant du deuxième semestre 2009.

Les CdG ont en outre relevé que, en raison de l'ampleur des travaux de programmation, la stratégie de controlling interne du TF qu'elles ont approuvée en mars 2007 n'a pas encore atteint le stade opérationnel. Les CdG ont expressément souhaité que ce soit chose faite en 2009.

Les CdG ont également pris acte de la fin des travaux relatifs à la fusion de l'ancien TFA avec le TF et se félicitent de constater que les deux cultures sont en train de se souder.

Avec l'entrée en vigueur début 2007 de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, il appartient dorénavant au TF d'exercer la surveillance administrative sur la gestion des tribunaux de première instance (le TPF à Bellinzzone et le TAF à Berne). Les CdG ont pris acte du fait que l'exercice de cette surveillance posait encore quelques problèmes au TF. Ce dernier a notamment évoqué les tentatives des tribunaux de première instance de se soustraire à sa surveillance en établissant des contacts directs avec les commissions parlementaires. Les CdG sont toutefois

⁶⁹ Loi du 17.6.2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110).

d'accord avec le TF qui désire améliorer la situation progressivement avant de réexaminer les nouvelles dispositions en la matière.

Le rapport de gestion du TF contient également les rapports de gestion des tribunaux de première instance. Dans le courant du printemps 2008, les sous-commissions Tribunaux des deux CdG se sont entretenues avec le président du TPF au sujet des autorités de poursuite pénale de la Confédération et ont constaté que les actes d'accusation transmis à la Cour des plaintes s'étaient notablement étoffés, tant quantitativement qu'en substance. Le tribunal ne s'attend pas à un raccourcissement des procédures pénales – encore trop longues – avant l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale, probablement en 2011.

Avec le président du TAF, les sous-commissions compétentes ont discuté des problèmes que le nouveau et le plus grand des tribunaux suisses a rencontrés au cours de son premier exercice. Le TAF a débuté son activité le 1^{er} janvier 2007. Il a repris 7483 procédures qui étaient pendantes auprès des anciens services et commissions de recours. Dans le courant de l'exercice, il n'est pas parvenu à tenir le rythme auquel les nouvelles affaires avaient été introduites: 8554 nouvelles affaires pour 7560 affaires liquidées. A la fin de l'année, il y avait 8477 affaires pendantes auprès du TAF, ce qui correspond à une augmentation de 994 affaires par rapport à l'exercice précédent. En raison de diverses difficultés initiales, le nombre d'affaires liquidées a subi un recul plus marqué dans les deux cours qui connaissent des recours en matière d'asile (précédemment traitées par la Commission suisse de recours en matière d'asile). Le TAF a en outre dû maîtriser d'importantes fluctuations d'effectif. Il faut sans doute s'attendre à ce que ce taux de fluctuation demeure élevé eu égard au déménagement du tribunal de Berne/Zollikofen à Saint-Gall.

4.3 Autres rapports traités par les CdG

Comme elles le font chaque année, les CdG ont examiné en 2007 un grand nombre de rapports, que ce soit dans le contexte de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral ou dans un autre cadre. Elles ont traité notamment les rapports suivants:

Chancellerie fédérale

- Rapport du Conseil fédéral concernant les motions et postulats des conseils législatifs 2007 (partiellement)

DFI

- Rapport d'activité 2007 du domaine des écoles polytechniques fédérales (EPF)
- Rapport annuel 2006 sur les assurances sociales selon l'art. 76 LPGA
- Reporting des EPF et de Swissmedic sur les questions relatives au personnel selon l'art. 5 LPers

DFJP

- Rapports de gestion 2007 des Commissions fédérales de recours
- Rapport annuel 2007 de la Commission fédérale des maisons de jeu

- Rapport de gestion 2007 de l’Institut fédéral de la Propriété intellectuelle (IPI)
- Reporting de l’IPI sur les questions relatives au personnel selon l’art. 5 LPers

DDPS

- Rapport sur la stratégie de propriétaire élaborée par le Conseil fédéral pour les entreprises d’armement de la Confédération en 2007
- Rapport annuel et rapport financier 2007 de RUAG

DFP

- Rapport de gestion 2007 de la CFB
- Rapport de gestion 2007 de Publica
- Rapport annuel 2007 de l’OFPER sur la politique du personnel de la Confédération
- Rapport d’évaluation de l’enquête 2007 auprès du personnel de la Confédération
- Rapport 2007 sur le personnel de Publica selon l’art. 5 LPers

DFE

- Rapport sur le détail des exportations de matériel de guerre en 2007
- Rapport 2007 sur la réalisation des buts stratégiques de l’Association suisse contre les risques à l’exportation

DETEC

- Rapports 2007 sur la réalisation des buts stratégiques des CFF SA, de La Poste et de Swisscom
- Rapport de gestion 2007 des CFF
- Rapport de gestion 2007 de La Poste
- Rapport de gestion 2007 de Swisscom
- Rapport de gestion 2007 de Skyguide
- Rapport de controlling 2007 de Rail 2000
- Rapports d’étape 2007 sur la NLFA
- Rapport d’étape sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance conformément à l’art. 10 de la loi sur le raccordement aux lignes à grande vitesse
- Rapport 2007 sur le personnel des CFF, de La Poste, de Swisscom et de Skyguide selon l’art. 5 LPers

Divers

- Compte rendu d’activité 2007 de la Banque nationale suisse

5 Autres travaux

5.1 **Présence des conseillers fédéraux lors de l'examen du rapport de gestion au Conseil national (Iv. pa. 07.463)**

Le 25 août 2006, la CdG-N a déposé une initiative parlementaire visant à redonner à l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral l'importance qu'il méritait en rendant obligatoire la présence de tous les conseillers fédéraux et du chancelier de la Confédération lors de l'examen de ce rapport au Conseil national⁷⁰.

L'initiative parlementaire comporte deux volets. Le premier volet, adopté par les deux Conseils le 3 octobre 2008, a conduit à la modification de l'art. 145, al. 1, LParl dont la première phrase confirme le principe en vigueur depuis 2000 en vertu duquel il appartient au président de la Confédération de défendre le rapport de gestion du Conseil fédéral devant les chambres et dont la seconde phrase prévoit dorénavant que le règlement de chaque chambre peut en disposer autrement.

Le second volet de l'initiative parlementaire a conduit à une modification du Règlement du Conseil national (RCN) en y inscrivant la règle générale en vertu de laquelle les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération défendent devant le Conseil national la partie du rapport de gestion du Conseil fédéral relative à leur département respectif ou à la Chancellerie. Le Conseil national a adopté ce projet en deuxième lecture au cours de la session d'hiver 2008.

Ces deux modifications entreront en vigueur début 2009 et, partant, s'appliqueront à l'examen par le Conseil national du rapport de gestion 2008 du Conseil fédéral. Pour sa part, la CdG-E a décidé de maintenir le *statu quo* en vertu duquel le Conseil des Etats continuera d'examiner le rapport de gestion du Conseil fédéral en présence du seul président de la Confédération.

⁷⁰ Ch. 5.1 du rapport annuel 2007 des CdG et de la DéICdG des Chambres fédérales du 25.1.2008 (FF 2008 4684 ss).