

**Rapport annuel 2005
des Commissions de gestion et de la Délégation
des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 20 janvier 2006

«Le corps représentant ne doit pas être choisi (...) pour prendre quelque résolution active (...) mais pour faire des lois, ou pour voir si l'on a bien exécuté celles qu'il a faites, chose qu'il peut très bien faire, et qu'il n'y a même que lui qui puisse bien faire.»

Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, livre XI, chap. VI

Messieurs les Présidents,
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 2005, et vous invitons à en prendre connaissance.

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

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

20 janvier 2006

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales

Les présidents:
Kurt Wasserfallen, conseiller national
Hansruedi Stadler, député au Conseil des Etats

Table des matières

Liste des abréviations	4097
1 Introduction	4103
2 Mandat et organisation	4106
2.1 Mission, instruments et champ de contrôle des CdG	4106
2.2 Organisation des CdG	4108
2.3 Droits à l'information et confidentialité des travaux	4110
2.4 Collaboration des CdG avec d'autres commissions parlementaires	4112
3 Thèmes choisis	4115
3.1 Politique économique et budgétaire	4115
3.1.1 Protection du consommateur et commerce électronique	4115
3.1.2 Prise en compte des intérêts des PME : instruments mis en place par la Confédération	4116
3.1.3 Répartition des 21,1 milliards de francs résultant de la vente des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse	4117
3.2 Justice	4118
3.2.1 Conflit interne au Tribunal fédéral des assurances	4118
3.2.2 Evénements particuliers survenus au sein du Tribunal fédéral	4119
3.2.3 Problèmes liés à l'entraide judiciaire internationale avec la Russie	4120
3.2.4 Mise en œuvre du projet d'efficacité	4121
3.2.5 Surveillance exercée sur le Ministère public de la Confédération	4123
3.2.6 Protection de l'enfance dans le cadre des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers	4125
3.3 Etat et administration	4125
3.3.1 Politique du personnel de la Confédération	4125
3.3.2 Activités accessoires des employés de la Confédération	4127
3.3.3 Politique d'information du DFAE	4128
3.3.4 Réforme de l'administration	4129
3.3.5 Organisation de la protection des données au sein de l'administration fédérale	4131
3.3.6 Satisfaction du personnel au sein de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie	4132
3.3.7 Recours à des experts externes par l'administration fédérale	4133
3.3.8 Politique d'information du Conseil fédéral concernant Swisscom	4134
3.4 Affaires étrangères et développement	4135
3.4.1 Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC	4135
3.4.2 Octroi de visas	4135
3.4.3 Législation sur le matériel de guerre : autorisations du Conseil fédéral contestées	4137
3.5 Sécurité sociale et santé	4139
3.5.1 Mise en œuvre des dispositions visant à promouvoir la transparence dans le domaine de la prévoyance professionnelle	4139
3.5.2 Coordination des statistiques sanitaire et sociale	4141
3.5.3 Augmentation du nombre des rentes et rôle de la Confédération dans l'assurance-invalidité	4142

3.5.4	Swissmedic	4144
3.5.5	Surveillance du marché des médicaments	4145
3.5.6	Eclaircissements relatifs à de prétendus liens privilégiés entre le Groupe Mutuel et le chef du DFI	4147
3.5.7	Rapport annuel 2003 sur les assurances sociales selon l'art. 76 LPGa	4148
3.5.8	Obligation pour le Conseil fédéral de rendre compte de l'exercice de la haute surveillance sur la Suva	4149
3.6	Sécurité	4150
3.6.1	Rapport interne de l'inspectorat du DDPS	4150
3.6.2	Engagement du personnel militaire de carrière	4151
3.6.3	Swissint	4152
3.6.4	Attachés de défense	4153
3.6.5	Protection de l'Etat et services de renseignement	4154
3.6.5.1	Mission et organisation de la DélCdG	4154
3.6.5.2	Introduction aux activités de la DélCdG	4155
3.6.5.3	Nouveaux principes d'action de la DélCdG	4156
3.6.5.4	Délimitation des enquêtes de la DélCdG par rapport aux enquêtes administratives internes	4157
3.6.5.5	Conduite de la politique de sécurité par le Conseil fédéral	4158
3.6.5.6	Protection des sources au sein du SAP et du SRS	4161
3.6.5.7	Service de renseignement militaire et service de renseignement des Forces aériennes	4162
3.6.5.8	Système d'interception des communications par satellite du DDPS (projet «Onyx»)	4164
3.6.5.9	Conduite financière du SRS	4165
3.6.5.10	Banque de données ISIS	4167
3.6.5.11	Protection des données dans le domaine de la sécurité de l'Etat	4168
3.6.5.12	Infrastructures de conduite et de protection des cantons	4170
3.6.5.13	Plainte d'un réfugié politique contre les services de renseignement suisses	4171
3.6.5.14	Constatations sur l'affaire Mohamed Achraf et le dispositif de sécurité de la Suisse	4173
3.6.5.15	Visite de travail de la DélCdG à La Haye et à Berlin	4175
3.6.5.16	Autres thèmes relevant des compétences de la DélCdG	4177
3.7	Transports	4180
3.7.1	Sécurité dans l'aviation civile	4180
3.7.2	Rôle de l'ancien chef du DFF lors de la création de la compagnie aérienne nationale Swiss	4182
3.8	Politique en matière d'asile et d'étrangers	4183
3.8.1	Application et effet des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers	4183
3.9	Culture et recherche	4185
3.9.1	Expo.01	4185
3.9.2	Surveillance fédérale des fondations à l'exemple des fondations du docteur Rau	4186
3.9.3	Recherche de l'administration publique	4187

3.10 Environnement	4188
3.10.1 Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale	4188
4 Rapports de gestion 2004 et autres rapports	4189
4.1 Rapport de gestion 2004 du Conseil fédéral	4189
4.1.1 Vue d'ensemble	4189
4.1.2 Prévention des pandémies	4191
4.2 Rapport de gestion 2004 du Tribunal fédéral, du Tribunal fédéral des assurances et du Tribunal pénal fédéral	4193
4.2.1 Rapport de gestion 2004 du Tribunal fédéral	4193
4.2.2 Rapport de gestion 2004 du Tribunal fédéral des assurances	4194
4.2.3 Rapport de gestion 2004 du Tribunal pénal fédéral	4195
4.2.4 Développement de la partie statistique du rapport de gestion des tribunaux fédéraux	4197
4.2.5 Arrêté fédéral approuvant les rapports de gestion des tribunaux fédéraux : modification du droit	4197
4.2.6 Immunité des membres des tribunaux fédéraux relative à leurs propos devant les conseils et leurs organes	4198
4.3 Autres rapports traités par les CdG	4199
 Annexes	
1 Rapport annuel 2005 du Contrôle parlementaire de l'administration	4202
2 Quelques chiffres sur l'activité générale des Commissions de gestion	4236
3 Tableaux des interventions parlementaires des CdG	4239

Liste des abréviations

ACI	Autorité de contrôle indépendante
ADN	Acide désoxyribonucléique
AESA	Agence européenne de la sécurité aérienne
AI	Assurance-invalidité
AIVD	<i>Allgemeene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst</i> (Service néerlandais des renseignements généraux et de la sécurité)
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BEAA	Bureau d'enquêtes sur les accidents d'aviation
BER	Budget de l'équipement personnel et du matériel à renouveler
BfV	<i>Bundesamt für Verfassungsschutz</i> (Office fédéral allemand pour la protection de la Constitution)
BND	<i>Bundesnachrichtendienst</i> (Service de renseignement allemand)
BNS	Banque nationale suisse
BO (année) E (page)	Bulletin officiel du Conseil des Etats
BO (année) N (page)	Bulletin officiel du Conseil national
CdF	Commissions des finances des Chambres fédérales
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (Convention européenne des droits de l'homme; RS 0.101)
CEI	Communauté des Etats indépendants
CFAA	Commission fédérale sur les accidents d'aviation
CFB	Commission fédérale des banques
CFF	Chemins de fer fédéraux
ch.	Chiffre
CIP-N	Commission des institutions politiques du Conseil national
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (livre cinquième, droit des obligations; RS 220)
COMINT	<i>Communication intelligence</i> (surveillance des télécommunications)
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPS	Commissions de la politique de sécurité des Chambres fédérales
CPS-N	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CPSI	Centre de politique de sécurité internationale
CPSur	Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance

CRA	Centre de renseignements de l'armée
CSSS-E	Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil des Etats
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
CTT	Commissions des transports et des télécommunications des Chambres fédérales
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEINC	Dispositif explosif ou incendiaire non conventionnel
DélCdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DélFin	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
DSN	Délégation de surveillance de la NLFA
EAU	Emirats arabes unis
EFFI-QM-BV	<i>Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung</i> (Mesures interdépartementales visant à accroître l'efficacité dans l'administration fédérale)
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
FDA	<i>Food and Drug Administration</i> (Etats-Unis)
Fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FRT	Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007, du 29 novembre 2005 (FF 2002 2267)
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
GTAZ	<i>Gemeinsamer Terrorismus-Abwehr-Zentrum</i> (Centre commun allemand de lutte contre le terrorisme)
HUMINT	<i>Human intelligence</i> (renseignement au moyen de sources humaines)
IFRS	<i>International Financial Reporting Standards</i>
ISIS	<i>Informatisiertes Staatsschutz-Informationssystem</i> (Système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat)
JANUS	Système informatisé de la Police judiciaire fédérale
LA	Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (RS 748.0)
LAA	Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20)

LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (RS 510.10)
LAI	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (RS 831.20)
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LAsi	Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (RS 142.31)
LAssV	Loi fédérale du 18 juin 1993 sur l'assurance directe sur la vie (loi sur l'assurance-vie; RS 961.61)
LBN	Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse (loi sur la Banque nationale; RS 951.11)
LCD	Loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (RS 241)
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (Loi sur le Contrôle des finances; RS 614.0)
LEp	Loi fédérale du 18 décembre 1970 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies; RS 818.101)
LFIS	Loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'investigation secrète (RS 312.8)
LFMG	Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (RS 514.51)
LFPr	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (RS 412.10)
LIC	Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs (RS 944.0)
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)
LOC	Loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération (RS 360)
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
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 fédérale 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)
LRCF	Loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité ; RS 170.32)
LSEE	Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS 142.20)

LTAF	Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (RS 173.32)
LTF	Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (FF 2005 3829)
LTPF	Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur le Tribunal pénal fédéral (RS 173.71)
MIVD	<i>Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst</i> (Service néerlandais de renseignement militaire des Pays-Bas)
MPC	Ministère public de la Confédération
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord)
NIC	<i>National Intelligence Cell</i> (Cellule nationale de renseignement)
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NLR	<i>Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium</i> (Institut néerlandais de l'aviation et de l'espace)
OAssV	Ordonnance du 29 novembre 1993 sur l'assurance directe sur la vie (ordonnance sur l'assurance-vie; RS 961.611)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCGE	Ordonnance du 15 octobre 2003 sur la conduite de la guerre électronique (RS 510.292)
ODM	Office fédéral des migrations
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAP	Office fédéral des assurances privées
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OJI	Office des juges d'instruction fédéraux
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMSI	Ordonnance du 27 juin 2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120.2)
Onyx	Système d'interception des communications par satellite du DDPS
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
OPI	Ordonnance du 27 avril 2005 sur les mesures de lutte contre une pandémie d'influenza (ordonnance sur la pandémie d'influenza; RS 818.101.23)

OPubl	Ordonnance du 17 novembre 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (ordonnance sur les publications officielles; RS 170.512.1)
Orens	Ordonnance du 26 septembre 2003 sur l'organisation des services de renseignements au sein du DDPS (ordonnance sur les services de renseignements au DDPS, RS 510.291)
OSINT	<i>Open source intelligence</i> (renseignement au moyen de sources ouvertes)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAB	Programme d'allègement budgétaire
PAT	Programme d'abandon des tâches
PFPD	Préposé fédéral à la protection des données
PJF	Police judiciaire fédérale
PME	Petites et moyennes entreprises
ProjEff	Projet du DFJP visant à renforcer la lutte de la Confédération contre la criminalité («projet d'efficacité»)
PS	Parti socialiste suisse
Publica	Caisse de pensions de la Confédération
RCE	Règlement du Conseil des Etats du 20 juin 2003 (RS 171.14)
RCN	Règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (RS 171.13)
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RUAG	Holding des entreprises d'armement de la Confédération
RUMBA	Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale
SAFIR	<i>Safety first</i> (projet de réorganisation de la sécurité aérienne civile)
SAP	Service d'analyse et de prévention
SCOCI	Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SISSY	<i>Swiss Intelligence Support System</i> (Cellule mobile de renseignement)
SPFA	Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin
SRFA	Service de renseignement des Forces aériennes
SRM	Service de renseignement militaire
SRS	Service de renseignement stratégique
SWISS GAAP	<i>Swiss Generally Accepted Accounting Principles</i> (recommandations relatives à la présentation des comptes)
RPC	
SWISS GAAP	Recommandations relatives à la présentation des comptes des institutions de prévoyance professionnelle
RPC 26	
TFA	Tribunal fédéral des assurances
TMC	Tribunal militaire de cassation

TPF	Tribunal pénal fédéral
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
WEF	<i>World Economic Forum</i>
ZfDG-Gremium	<i>Zollfahndungsdienst-Gremium</i> (Organe allemand de contrôle du service des recherches douanières)

Rapport

1 Introduction

Les Commissions de gestion (CdG) et la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) exercent, sur mandat des Chambres fédérales, la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux ainsi que tout autre organe chargé de tâches de la Confédération. Conformément à l'art. 55 de la loi sur le Parlement¹, les CdG et la DélCdG retracent dans le présent rapport leurs travaux les plus importants de l'année 2005 et décrivent leur pratique de contrôle de la gestion publique.

Si la haute surveillance parlementaire a une portée très large, ce n'est toutefois pas un instrument de gestion gouvernemental. Il s'agit d'un contrôle politique par lequel le Parlement porte un jugement sur l'activité directoriale des autorités fédérales, sans pour autant se substituer à elles. En l'occurrence, les CdG ne peuvent pas donner d'instructions au Conseil fédéral sur la façon d'user de ses compétences, ni le contraindre à prendre une mesure ou une autre. Les CdG ne sont pas non plus habilitées à annuler ou modifier une décision d'une autorité (art. 26, al. 4, LParl). Si d'aventure une autorité se comportait de manière illicite ou outrepassait les limites de ses compétences, les CdG se limiteraient à dénoncer cette situation et à presser les organes responsables de la corriger. C'est ainsi que les CdG ont été amenées en 2005 à examiner plusieurs décisions particulières du Conseil fédéral sous l'angle de leur licéité. Il s'agit, d'une part, de la décision sur la répartition du produit des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse (BNS; voir ch. 3.1.3), d'autre part, d'autorisations octroyées par le Conseil fédéral pour l'exportation de matériel de guerre (voir ch. 3.4.3).

La haute surveillance parlementaire ne libère donc pas le gouvernement de sa responsabilité en matière de conduite de l'Etat. Le Conseil fédéral a pour devoir d'exercer une surveillance constante et systématique de l'administration (art. 8, al. 3, LOGA²) et d'assurer que les tâches fixées par la Constitution et les lois sont exécutées (art. 24, al. 1, OLOGA³). Le contrôle exercé par le Parlement n'intervient qu'à titre subsidiaire. L'irruption de certains problèmes dans l'administration est par ailleurs souvent liée à la faiblesse du contrôle exercé par le Conseil fédéral. L'inspection menée sur le rôle de la Confédération dans l'augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance-invalidité (AI) en est une illustration convaincante (voir ch. 3.5.3).

C'est pour cette raison que les CdG ont choisi de consacrer leur séminaire de formation annuel à la manière dont est exercée la surveillance sur l'administration fédérale. Lors de l'examen du rapport de gestion 2004 du Conseil fédéral, les CdG ont également demandé aux membres du Conseil fédéral d'esquisser leur pratique en matière de surveillance (voir ch. 4.1.1). A ces occasions, les CdG ont pu constater que la surveillance est avant tout, sinon exclusivement, effectuée au niveau départe-

¹ Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl; RS **171.10**).

² Loi fédérale du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS **172.010**).

³ Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS **172.010.1**).

mental. La surveillance ne saurait toutefois être déléguée complètement aux départements dont les approches sont souvent très différentes (p. ex. existence d'un organe de contrôle interne ou non) ; cette tâche fait partie intégrante de la fonction de direction assumée par le Conseil fédéral en tant que collège gouvernemental. C'est pourquoi les CdG sont d'avis que la fonction de surveillance de l'administration devrait être structurée selon des critères identiques pour tous les départements.

Les CdG, qui ne peuvent exercer leur contrôle que de manière ponctuelle, sont tributaires d'une surveillance effective du Conseil fédéral. Pour paradoxal que cela puisse paraître, un renforcement de l'autorité du collège gouvernemental sur son administration participe d'une meilleure haute surveillance parlementaire. Plus forte sera l'implication du Conseil fédéral dans la conduite de l'administration, plus efficace sera la haute surveillance. C'est pourquoi, dans le cas de la réforme de l'administration, les CdG ont demandé au Conseil fédéral de suivre étroitement le projet (voir ch. 3.3.4).

Si des processus de conduite et des structures administratives efficaces sont une condition nécessaire au bon fonctionnement des services de la Confédération, il ne faut pas perdre de vue le rôle joué par le personnel. En effet, la qualité du travail accompli par l'administration fédérale dépend, en substance, des hommes et des femmes qui la composent. Colonne vertébrale de l'administration, le personnel doit être situé au centre des préoccupations de toute organisation soucieuse de son fonctionnement. Fondamentale, la gestion du personnel est aussi un domaine très délicat à apprécier, qui ressort de surcroît de la compétence exclusive du Conseil fédéral et des tribunaux fédéraux. Les CdG traitent donc les problèmes dans ce domaine avec la plus grande retenue. Il arrive néanmoins qu'une intervention des CdG soit nécessaire, notamment lorsque des problèmes de gestion de personnel sont de nature à porter atteinte à l'accomplissement des tâches d'un service ou d'une autorité. Ainsi, durant la période sous revue, les CdG se sont saisies d'indications concernant un mécontentement du personnel de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT; voir ch. 3.3.6) et d'un conflit interne au Tribunal fédéral des assurances (TFA; voir ch. 3.2.1).

Ces dernières années, la dégradation des finances fédérales, qui se traduit par des suppressions de postes de travail et un abandon ou une réorganisation de certaines tâches, a contraint plusieurs fois les services de l'administration fédérale à se remettre en question. Dans ce contexte, le Parlement a également une responsabilité. Sans faire taire sa force critique, il doit rester à l'écoute de l'administration et savoir tenir compte de ces retours d'information, tant dans sa fonction de contrôle que dans ses fonctions législative et financière. Le Parlement exige du Conseil fédéral qu'il applique de manière scrupuleuse les décisions du Parlement; en retour, le Parlement doit être conséquent dans ses décisions et donner au gouvernement et à l'administration les moyens d'exercer les tâches dont ils ont été chargés.

Le présent rapport ne constitue pas une revue complète de toutes les vérifications effectuées par les CdG durant l'exercice écoulé. Il traite une sélection d'objets que les CdG considèrent comme significatives de difficultés ou de carences des autorités et services de la Confédération, mais également de leurs succès.

Les CdG ont bouclé durant l'année plusieurs inspections qui ont donné lieu à des publications. Il est utile de citer le rapport consacré aux mesures de contrainte dans le droit des étrangers (voir ch. 3.8.1), le rapport ayant trait à l'efficacité des tests

PME (voir ch. 3.1.2) de même que le rapport sur la gestion des ressources et le management environnemental de l'administration fédérale (RUMBA; voir ch. 3.10.1) ou le rapport portant sur la politique d'information du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE; voir ch. 3.3.3).

Les CdG publient également, ici pour la première fois, les résultats de certaines enquêtes. Il s'agit notamment des travaux liés à l'entraide judiciaire internationale (voir ch. 3.2.3), à l'octroi de visas (ch. 3.4.2), aux statistiques dans les domaines de la santé et du social (voir ch. 3.5.2) et à la diffusion d'un rapport interne de l'inspectorat du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS; voir ch. 3.6.1). C'est aussi le cas de la plupart des affaires traitées par la DélCdG qui sont présentées au ch. 3.6.5.

D'autres inspections sont en cours et s'achèveront en 2006. Elles portent notamment sur les attachés de défense (CdG-N), sur le recours à des consultants externes (CdG-E) et sur la cohérence et la conduite stratégique de la politique de développement (CdG-E). Il en va de même des travaux de la CdG-N sur la recherche au sein de l'administration fédérale.

Enfin, de nouvelles inspections seront lancées en 2006. Parmi les sujets retenus, mentionnons le domaine de la protection contre les dangers naturels, le problème de la transparence en matière d'augmentation des primes de l'assurance-maladie obligatoire ainsi que la gestion immobilière de la Confédération dans le domaine civil. En 2006, les commissions procéderont également, à titre expérimental, à un audit de gestion d'un office fédéral.

Le présent rapport – c'est son rôle – expose différents problèmes et manquements constatés dans la conduite de l'administration. Il relève aussi, en bonne part, les succès et les progrès réalisés. Rappelons que les interventions des CdG n'ont d'ailleurs pas pour objectif de critiquer les dysfonctionnements de l'administration au titre d'une quelconque catharsis collective. Elles visent surtout à améliorer les structures de fonctionnement de l'administration ou à servir à l'adoption de réformes. Dans ce but, les CdG présentent souvent des recommandations. La haute surveillance parlementaire est ainsi essentiellement un contrôle positif, basé sur la confiance, et donne lieu à un dialogue ouvert et constant entre le Parlement et les autorités contrôlées. Cette approche permet de faire évoluer la culture de l'administration fédérale vers une plus grande capacité à reconnaître les erreurs plutôt qu'à les dissimuler et à en tirer les enseignements pour l'avenir.

La haute surveillance parlementaire est une activité qui ne s'improvise pas. Elle nécessite un fort investissement personnel des députés, spécialement des présidents des commissions et sous-commissions. Les CdG saisissent l'occasion du passage de flambeau à la mi-législature pour remercier chaleureusement ceux qui ont su conduire de manière collégiale et efficace les travaux des commissions depuis décembre 2003 – M. le député au Conseil des Etats Hans Hofmann et M. le conseiller national Hugo Fasel. Par leur exemple, ils ont su incarner et nourrir cet esprit de consensus, si particulier du travail des CdG.

Finalement, les CdG tiennent à témoigner leur gratitude aux collaborateurs et collaboratrices de leur secrétariat et du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) pour leur soutien constant et loyal.

Le présent rapport ainsi que sa publication ont été décidés par les CdG délibérant en séance commune le 20 janvier 2006. Le texte a été adopté au vu du projet communiqué au préalable aux autorités concernées pour avis, conformément à l'art. 157 LParl. Il a été tenu compte, dans une large mesure, des prises de position présentées.

2 Mandat et organisation

2.1 Mission, instruments et champ de contrôle des CdG

Les CdG exercent, sur mandat des Chambres fédérales, la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Cette compétence est fixée à l'art. 169 de la Constitution fédérale⁴ et à l'art. 52 LParl.

Les CdG se conforment, dans l'exercice de leur mandat, aux principes d'action qu'elles se sont données⁵. Les commissions contrôlent principalement:

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

Les CdG remplissent leurs tâches de contrôle:

- en procédant à des inspections, qui sont des examens approfondis que les commissions effectuent elles-mêmes avec l'aide de leur secrétariat;
- en diligentant des évaluations et des expertises, notamment au CPA, qui relève directement des CdG⁶;
- en examinant le rapport annuel du Conseil fédéral et les rapports d'activité des tribunaux fédéraux ainsi que les rapports de gestion d'autres organes de la Confédération (Commission fédérale des banques [CFB], domaine des Ecoles polytechniques fédérales [EPF], BNS, etc.);
- en traitant les rapports que le Conseil fédéral, les départements ou d'autres organes doivent remettre aux CdG en application de différents textes légaux⁷;

⁴ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (Cst.; RS **101**).

⁵ Les principes d'action des CdG des 29.8.2003 et 4.9.2003 ont été publiés à l'annexe 2 du rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF **2004** 1636 ss).

⁶ Voir le rapport annuel 2005 du CPA, publié à l'annexe 1 du présent rapport.

⁷ Voir p. ex. l'art. 32 de la loi fédérale du 13.12.1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS **514.51**), l'art. 5, al. 1, de la loi fédérale du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS **172.220.1**), l'art. 8, al. 1, de l'ordonnance du 10.6.2004 sur la gestion des postes de travail et du personnel dans le cadre de programmes d'allégement budgétaire et de réorganisations (RS **172.220.111.5**) ou l'art. 20 de l'arrêté fédéral du 4.10.1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin; RS **742.104**).

- en effectuant des visites auprès d'autorités et de services de la Confédération;
- en traitant les requêtes que leur adressent des tiers;
- en assurant le suivi des recommandations qu'elles adressent au Conseil fédéral, aux départements et aux tribunaux fédéraux;
- en faisant rapport aux Chambres fédérales (art. 55 LParl) et en déposant des interventions ou des initiatives parlementaires.

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

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

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

Les CdG reçoivent également des requêtes qui se rapportent à la gestion des affaires par les autorités fédérales (art. 129 LParl)⁸. Ces requêtes émanent de particuliers, d'organisations ou de groupements d'intérêt, de partis politiques, voire d'autorités cantonales. Souvent, ces requêtes font état d'insuffisances ou de dysfonctionnements supposés dans l'administration fédérale.

Les commissions traitent en général plusieurs dizaines de requêtes par an (voir annexe 2), mais rares sont celles qui donnent lieu à une enquête approfondie. Souvent, l'auteur d'une requête est de bonne volonté, mais il soulève des questions qui, pour différentes raisons, peuvent être réglées plus simplement ou ne sont pas de la compétence du Parlement. Il arrive également que les commissions reçoivent des requêtes à caractère quérulent ou qui sont incompréhensibles ou prolixes, voire rédigées dans d'autres langues que les langues nationales. Les CdG ne donnent pas suite aux requêtes qui sont manifestement déraisonnables.

Durant l'année 2005, deux requêtes ont fait l'objet de travaux importants dont les résultats figurent dans le présent rapport. L'une concernait la répartition du produit de l'or excédentaire de la BNS (voir ch. 3.1.3.), l'autre l'exportation de matériel de guerre (voir ch. 3.4.3.).

⁸ Pour une présentation du mode de traitement des requêtes à l'autorité de surveillance, voir le rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 21.1.2005 (FF **2005** 1778).

Les CdG sont composées, au Conseil national, de 25 conseillers nationaux et, au Conseil des Etats, de treize députés. Les commissions se subdivisent chacune en sous-commissions permanentes (art. 45, al. 2, LParl; art. 14, al. 3, RCN⁹ et art. 11, al. 1, RCE¹⁰) qui correspondent aux sept départements fédéraux, à la Chancellerie fédérale ainsi qu'aux tribunaux fédéraux.

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

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

Les commissions peuvent également créer des groupes de travail ou des sous-commissions *ad hoc* pour examiner des sujets exigeant des connaissances particulières. En 2005, la CdG-N a institué une sous-commission *ad hoc* «Swisscom» chargée d'examiner le rôle joué par la Conseil fédéral à l'égard de l'entreprise Swisscom (voir ch. 3.3.8). Le groupe de travail TFA, créé en 2004 pour étudier certains problèmes intervenus au Tribunal fédéral des assurances, a été dissout à l'issue de ses travaux au début de l'année 2005.

Les présidents des sous-commissions exercent leur mandat durant toute la législature, alors que les présidents des commissions plénières et de la DélCdG changent tous les deux ans. Dès le 1^{er} janvier 2006, la présidence de la CdG-N est assurée par le conseiller national Kurt Wasserfallen (à la suite du conseiller national Hugo Fasel, président de la CdG-N 2004/2005) et celle de la CdG-E par le député au Conseil des Etats Hansruedi Stadler (à la suite du député au Conseil des Etats Hans Hofmann, président de la CdG-E 2004/2005). A la présidence de la DélCdG, la députée au Conseil des Etats Helen Leumann-Würsch (présidente de la DélCdG 2004/2005) a été remplacée par le député au Conseil des Etats Hans Hofmann.

Durant l'année sous revue, la composition de la CdG-N a subi plusieurs modifications: Monsieur Jean-Michel Cina, démissionnaire du Conseil national, a cédé sa place au conseiller national Sep Cathomas, tandis que Mmes les conseillères nationales Brigitte Häberli-Koller et Edith Graf-Litscher ont succédé aux conseillers nationaux Dominique de Buman et Hans Stöckli. Enfin, le conseiller national Ruedi Noser a remplacé le conseiller national Felix Gutzwiler.

A la CdG-E, un seul changement est intervenu: Monsieur le député au Conseil des Etats Pierre Bonhôte, nouvellement élu, a pris la place du député au Conseil des Etats Alain Berset.

La composition nominale des CdG, des sous-commissions et de la délégation (état au 31.12.2005) est reproduite à la figure 1.

⁹ Règlement du Conseil national du 3.10.2003 (RS 171.13).

¹⁰ Règlement du Conseil des Etats du 20.6.2003 (RS 171.14).

**Composition des CdG, des sous-commissions et de la délégation
(état au 31.12.2005)**

<i>CdG-N (commission plénière)</i>	<i>CdG-E (commission plénière)</i>
Fasel Hugo (président), Wasserfallen Kurt (vice-président), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Cathomas Sep, Daguét André, Gadiant Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Graf-Litscher Edith, Gyr-Steiner Josy, Häberli-Koller Brigitte, Janiak Claude, Mathys Hans Ulrich, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Noser Ruedi, Oehrli Fritz Abraham, Pedrina Fabio, Riklin Kathy, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Veillon Pierre-François, Waber Christian	Hofmann Hans (président), Stadler Hansruedi (vice-président), Amgwerd Madeleine, Béguelin Michel, Bonhôte Pierre, Briner Peter, Escher Rolf, Hess Hans, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Ory Gisèle, Saudan Françoise, Wicki Franz
<i>Sous-commission DFAE/DDPS</i>	
Glasson Jean-Paul (président), Beck Serge, Daguét André, Gyr-Steiner Josy, Mathys Hans Ulrich, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Rossini Stéphane, Veillon Pierre-François, Waber Christian	Béguelin Michel (président), Amgwerd Madeleine, Briner Peter, Escher Rolf, Kuprecht Alex, Ory Gisèle
<i>Sous-commission DFJP/ChF</i>	
Meier-Schatz Lucrezia (présidente), Binder Max, Brunner Toni, Daguét André, Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Gyr-Steiner Josy, Häberli-Koller Brigitte, Janiak Claude, Müller Geri, Wasserfallen Kurt	Hess Hans (président), Amgwerd Madeleine, Bonhôte Pierre, Escher Rolf, Leumann-Würsch Helen, Ory Gisèle
<i>Sous-commission DFF/DFE</i>	
Gadiant Brigitta M. (présidente), Fasel Hugo, Glur Walter, Graf-Litscher Edith, Noser Ruedi, Oehrli Fritz Abraham, Pedrina Fabio, Riklin Kathy, Roth-Bernasconi Maria, Waber Christian, Wasserfallen Kurt	Briner Peter (président), Amgwerd Madeleine, Béguelin Michel, Bonhôte Pierre, Kuprecht Alex, Saudan Françoise

<i>Sous-commission DFI/DETEC</i>	
Binder Max (président), Beck Serge, Fasel Hugo, Graf-Litscher Edith, Häberli-Koller Brigitte, Mathys Hans Ulrich, Noser Ruedi, Riklin Kathy, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Veillon Pierre-François, Waber Christian	Stadler Hansruedi (président), Béguelin Michel, Escher Rolf, Hofmann Hans, Kuprecht Alex, Saudan Françoise
<i>Sous-commission Tribunaux</i>	
Janiak Claude (président), Brunner Toni, Cathomas Sep, Daguet André, Gadient Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Gyr-Steiner Josy, Mathys Hans Ulrich, Müller Geri	Wicki Franz (président), Bonhôte Pierre, Briner Peter, Hess Hans, Ory Gisèle
<i>DélCdG</i>	
Leumann-Würsch Helen (présidente), Hofmann Hans (vice-président), Fasel Hugo, Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Wicki Franz	
<i>Groupe de travail «Répartition des excédents LPP»</i>	
Fasel Hugo (président), Beck Serge, Glur Walter, Gyr-Steiner Josi, Mathys Hans Ulrich, Pedrina Fabio, Riklin Kathi, Rossini Stéphane	
<i>Sous-commission ad hoc «Swisscom»</i>	
Waber Christian (président), Fasel Hugo, Graf-Litscher Edith, Meier-Schatz Lucrezia, Wasserfallen Kurt, un membre du groupe UDC (siège vacant)	

En 2005, les CdG, la DélCdG, les sous-commissions et autres groupes de travail se sont réunis à 112 reprises, lors de séances qui ont duré entre une demi-journée et deux jours complets.

2.3 Droits à l'information et confidentialité des travaux

Pour mener à bien leur tâche de haute surveillance, les CdG disposent de droits d'information étendus (art. 150 et art. 153 LParl). Les commissions ont notamment la compétence d'interroger directement toute autorité, tout service ou autre organe assumant des tâches pour le compte de la Confédération et d'exiger de ces derniers tous les renseignements dont elles ont besoin. Les commissions déterminent elles-mêmes les personnes qu'elles souhaitent auditionner avec pour seule obligation d'en informer préalablement l'autorité de tutelle (Conseil fédéral, tribunaux fédéraux). Cette dernière peut demander à être entendue par les CdG avant toute audition d'un de ses agents (art. 153, al. 3, LParl et art. 162, al. 1, let. c, LParl). L'agent qui

s'exprime devant les CdG est délié du secret de fonction. Les CdG peuvent également visiter tous les services de la Confédération, avec ou sans préavis. Elles peuvent enfin requérir toutes les pièces utiles à leur travail et mandater des experts.

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

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

Les vastes pouvoirs d'investigation des CdG et de la DélCdG imposent en retour un devoir de discrétion. Ces organes disposent de règles d'organisation et de procédure bien précises pour garantir le maintien du secret (art. 150, al. 3, LParl).

La confidentialité des travaux des CdG se justifie d'abord par le fait que les commissions doivent très souvent traiter des informations sensibles touchant à l'activité gouvernementale et judiciaire ou contenant des secrets professionnels ou d'affaires, voire des données personnelles.

La confidentialité s'impose également par la nécessité de garantir le libre arbitre des CdG en gardant secrètes les considérations ayant servi à la formation interne de leur opinion. Le secret des délibérations a pour fonction de garantir l'indépendance des commissaires et la sérénité des débats. De leur côté, 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 CP¹¹).

Finalement, la confidentialité des travaux des CdG doit permettre aux personnes entendues de s'exprimer librement et en toute indépendance devant les commissions et de faire état des informations dont elles ont connaissance.

La confidentialité qui entoure les travaux des CdG n'est pas un but en soi, mais sert à garantir une procédure impartiale, loin de toute pression extérieure. De ce fait, elle constitue un élément clef du succès de la haute surveillance parlementaire en même temps qu'un gage de son efficacité.

Dans les cas où les CdG décident de publier une information sur des dysfonctionnements ou des manquements dans la gestion des affaires, la loi donne aux autorités mises en cause le droit d'être entendues au préalable (art. 157 LParl). En pratique, les observations des commissions sont soumises, sous forme de rapport préliminaire, aux autorités concernées qui prennent généralement position par écrit; ces autorités peuvent toutefois demander à s'exprimer devant l'organe des CdG en

¹¹ Code pénal suisse du 21.12.1937 (RS 311.0).

charge du dossier. Dans leur prise de position, les autorités mises en cause ont la possibilité de faire valoir leurs propres arguments, d'apporter des corrections dans la présentation des faits ou d'ajouter des données nouvelles. Les prises de position sont prises en compte, dans une mesure appropriée, dans le rapport final. Ce dernier est généralement publié, à moins que des intérêts dignes de protection ne s'y opposent (art. 158, al. 3, LParl). C'est le cas notamment pour certains rapports de la DélCdG.

S'agissant de la confidentialité des travaux, on rappellera que les CdG avaient fait état, dans leur précédent rapport annuel, de la demande d'un juge d'instruction cantonal qui demandait la communication de procès-verbaux des CdG¹². Le juge s'appuyait sur les dispositions du code pénal réglant l'entraide pénale nationale. Le juge arguait qu'il avait besoin, dans son enquête, de vérifier que les déclarations faites aux CdG par des agents de la Confédération concordaient avec les dépositions effectuées lors de la procédure pénale. Face aux refus réitérés des présidents de lui transmettre ces pièces, refus que les présidents fondaient sur la confidentialité des travaux des CdG, le juge a déposé plainte auprès du Tribunal pénal fédéral (TPF).

Dans son arrêt du 18 avril 2005¹³, le TPF a confirmé la décision des présidents des CdG, non sans émettre quelques réserves. Alors que les présidents des CdG estimaient que l'entraide judiciaire ne s'étendait pas aux autorités parlementaires fédérales et que le TPF n'était pas compétent en la matière, le TPF n'a pas exclu a priori qu'une autorité législative puisse être contrainte d'accorder l'entraide judiciaire dans le cadre d'une poursuite pénale fondée sur le droit fédéral. Toutefois, dans le cas précis, le tribunal a rejeté la requête du juge au motif que «l'intérêt des commissions au secret de leurs débats internes l'emporte en effet clairement sur les besoins de la procédure pénale, pour peu que ceux-ci soient même donnés en l'occurrence, ce qui est loin d'être évident». La décision du TPF est définitive.

2.4 Collaboration des CdG avec d'autres commissions parlementaires

De par leurs activités qui touchent à tous les domaines des tâches de l'Etat, les CdG et la DélCdG entretiennent de nombreux contacts avec différents organes parlementaires. Les Commissions des finances (CdF) et la Délégation des finances (DélFin) sont à ce titre des partenaires privilégiés.

Ainsi, durant l'année 2005, les sous-commissions compétentes des CdG et des CdF ont organisé plusieurs séances conjointes pour traiter le rapport de gestion et les comptes de RUAG, de La Poste, de CFF SA, de Swisscom, de Skyguide et du Conseil des EPF. Les sous-commissions ont également examiné ensemble le projet de budget 2006 du Conseil des EPF. Signalons aussi qu'un membre de la DélFin participe depuis plusieurs années aux travaux de la CdG-N consacrés à la mise en œuvre du projet du Département fédéral de justice et police (DFJP) visant à renforcer, sur le plan fédéral, la lutte contre la criminalité («projet d'efficacité»; ProjEff). De son côté, la DélCdG travaille de concert avec la DélFin s'agissant du contrôle de

¹² Voir le rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 21.1.2005 (FF **2005** 1783 s.).

¹³ Arrêt du 18.4.2005 de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (BB.2005.19, non publié).

la gestion financière des services de renseignement (voir ch. 3.6.5.9) et du système d'exploration électronique Onyx (voir ch. 3.6.5.8).

La conférence des présidents des commissions et délégations de surveillance (CPSur), instituée par l'art. 54 LParl, a tenu deux séances de coordination durant l'année sous revue. Lors de sa séance de juin, la CPSur a discuté de la forme et du contenu des rapports que le Conseil fédéral doit, en application de l'art. 5, al. 1, LPers, remettre régulièrement aux commissions de surveillance sur la politique du personnel de la Confédération. La CPSur a demandé au Conseil fédéral que ces rapports comprennent à l'avenir une comparaison entre les résultats obtenus et les objectifs visés. En outre, sur proposition de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E), la CPSur a décidé de charger le CPA de procéder à une évaluation de la Fondation Pro Helvetia¹⁴. Lors de sa séance du mois de décembre, la CPSur a pris connaissance du programme des contrôles 2006 des CdG, de la DélFin, du CPA et du Contrôle fédéral des finances (CDF). Elle a également décidé d'assurer le suivi des mesures prises par la Confédération visant à améliorer l'évaluation de l'efficacité de l'action de l'Etat (art. 170 Cst.).

Les CdG ont également de nombreux contacts avec la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) qui assure la haute surveillance parlementaire sur la réalisation de la nouvelle transversale ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). Cette délégation comprend quatre parlementaires issus des CdG, ainsi que quatre représentants des CdF et quatre membres des Commissions des transports et des télécommunications (CTT). Les CdG reçoivent des comptes rendus sur les travaux de la DSN à chacune de leurs séances plénières. En sus, les CdG examinent tous les ans le rapport d'activité de la DSN qu'elles présentent ensuite aux Chambres fédérales. Les modalités de la collaboration entre les CdG, les CdF et les CTT d'une part, et la DSN d'autre part, ont été fixées dans de nouvelles lignes directrices¹⁵ qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

A leur niveau, le secrétariat des CdG et le secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin (SPFA) ont tenu une demi-douzaine de séances de coordination. Ces séances sont destinées à harmoniser les programmes d'activité; elles permettent aussi l'échange de dossiers et d'informations sur les travaux en cours.

Cet espace de coopération entre les CdG et les autres organes parlementaires de contrôle est particulièrement fructueux. Il permet de donner cohérence au travail de haute surveillance du Parlement et d'affirmer l'identité professionnelle du contrôle parlementaire. Il permet également d'optimiser l'engagement des ressources, d'assurer l'échange d'informations et d'éviter les doubles emplois.

Les CdG sont également en contact avec les commissions législatives, chargées de l'examen préalable des projets de lois soumis au Parlement. Dans certains cas, les CdG tirent de leurs propres activités de contrôle des réflexions utiles au travail législatif. A titre d'exemple, on peut mentionner l'inspection que la CdG-N a consacrée aux mesures de contrainte dans le droit des étrangers (voir ch. 3.8.1). Dans son

¹⁴ Voir le rapport annuel 2005 du CPA, ch. 3.2, publié à l'annexe 1 du présent rapport.

¹⁵ Les principes d'action guidant le travail et la coordination de la haute surveillance sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes ont été publiés à l'annexe 3 du rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 21.1.2005 (FF 2005 1886 ss).

rapport final, la CdG-N a transmis à la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) plusieurs recommandations utiles à l'examen du projet de loi fédérale sur les étrangers¹⁶; cette loi a été adoptée par le Parlement le 16 décembre 2005. De même, la CdG-E a communiqué à la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil des Etats (CSSS-E) son rapport sur la mise en œuvre de l'AI (voir ch. 3.5.3). Ce rapport comprend différentes recommandations qui seront examinées lors des délibérations parlementaires sur le projet de 5^e révision de la loi sur l'assurance-invalidité¹⁷.

Dans d'autres cas, il arrive que les commissions législatives portent à l'attention des CdG différents problèmes d'application du droit ou qu'elles demandent aux CdG de mener des investigations. C'est ainsi que la CIP-N a confié à la CdG-N l'examen de la problématique de l'indemnisation des membres de commissions extra-parlementaires. Selon la CIP-N, il existerait des disparités importantes qui ne correspondraient pas aux textes légaux. La Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) a de son côté demandé à la CdG-N de réexaminer en détail le dossier du déménagement du contrôle aérien militaire dans le nouveau bâtiment de Skyguide à Dübendorf. La CdG-N devra définir pourquoi le premier crédit de 10 millions de francs accordé par les Chambres fédérales en 2002 n'a pas suffi et quelles sont les raisons qui ont conduit le Conseil fédéral à solliciter un crédit additionnel de 11,5 millions de francs pour 2006¹⁸.

La DélCdG entretient également des contacts avec les Commissions de la politique de sécurité (CPS) en ce qui concerne l'organisation des services de renseignement. La DélCdG a notamment soutenu au Conseil national les mesures proposées par la CPS-N visant à créer une législation-cadre pour les services de renseignement¹⁹. La DélCdG a également présenté à la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N), lors de sa séance du 31 octobre 2005, les points forts de son activité ainsi que les contrôles qu'elle effectue sur les banques de données relatives à la protection de l'Etat.

Les CdG saluent l'excellente collaboration entre les commissions qui permet, en règle générale, d'éviter les chevauchements et les doublons. Malgré les efforts entrepris, il arrive parfois que les commissions législatives empiètent sur les compétences des CdG et abordent des sujets qui relèvent clairement de la haute surveillance parlementaire. Cela a notamment été le cas pour la vente prévue de chars de grenadiers suisses vers l'Irak. Plusieurs représentants du Conseil fédéral et de l'administration ont ainsi été invités à venir s'expliquer devant des commissions législatives alors que la mise en œuvre de la législation sur l'exportation de matériel de guerre relève sans ambiguïté de la compétence des CdG (voir ch. 3.4.3).

Pour éviter de telles situations, les CdG ont demandé aux Bureaux des Chambres fédérales de régler de manière claire le suivi parlementaire de certains dossiers comme celui du rapport annuel de la BNS ou du projet de réforme de l'administration (voir aussi ch. 3.3.4).

¹⁶ Voir le message du Conseil fédéral concernant la loi sur les étrangers, du 8.3.2002 (FF 2002 3469).

¹⁷ Voir le message du Conseil fédéral concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (5^e révision de l'AI), du 22.6.2005 (FF 2005 4215).

¹⁸ Voir le message du Conseil fédéral sur l'immobilier du DDPS 2006, du 25.5.2005 (FF 2005 3484 ss).

¹⁹ Voir la motion 05.3001 «Création de bases légales complètes pour les services de renseignement», du 11.1.2005.

Le fait que plusieurs commissions s'occupent de sujets identiques n'a rien de problématique en soi si cela permet directement d'améliorer la qualité de l'information du Parlement sur l'action de l'exécutif, et, partant, l'efficacité du travail parlementaire. En revanche, une telle évolution est dommageable si elle n'est pas coordonnée ou, pire, si elle relève uniquement de considérations médiatiques ou partisanses.

3 Thèmes choisis

3.1 Politique économique et budgétaire

3.1.1 Protection du consommateur et commerce électronique

Fin mai 2005, la CdG-N devait recevoir l'avis du Conseil fédéral sur les constatations et recommandations faites à l'occasion de son inspection de novembre 2004 sur la protection du consommateur dans le commerce électronique²⁰. Cet examen avait permis de constater que les dispositions générales du code des obligations²¹, la loi fédérale contre la concurrence déloyale²² et la loi fédérale sur l'information des consommatrices et des consommateurs²³ protégeaient dans les faits moins bien le consommateur dans l'environnement du commerce électronique que dans celui du commerce traditionnel (comme la vente en magasin ou sur catalogue). La commission avait également constaté qu'il était nécessaire d'intervenir dans le domaine de la protection des données pour des motifs relevant de la protection du consommateur.

Etant donné que les clarifications approfondies en rapport avec la révision partielle du code des obligations et de la loi fédérale contre la concurrence déloyale allaient s'étendre jusqu'au deuxième semestre de l'année, le DFJP, chargé du dossier, a demandé une prolongation du délai. Le Conseil fédéral a remis fin août son avis sur les constatations et recommandations qui ne sont pas touchées par les projets de révision en cours. Il a remis la seconde partie de son avis fin décembre 2005. La procédure de consultation concernant le projet de loi sur le commerce électronique et la révision correspondante du code des obligations ayant donné lieu à des avis très controversés, le Conseil fédéral a indiqué qu'il renonçait à étendre la protection du consommateur. En raison du report du délai, la CdG-N n'a pas eu le temps de traiter ce dossier matériellement en 2005. Elle le traitera de manière approfondie début 2006.

²⁰ Voir le rapport de la CdG-N intitulé «Protection du consommateur dans le commerce électronique: aspects contractuels et protection des données», du 9.11.2004 (FF **2005** 4689).

²¹ Loi fédérale du 30.3.1911 complétant le code civil suisse (livre cinquième, droit des obligations; RS **220**).

²² Loi fédérale du 19.12.1986 contre la concurrence déloyale (LCD; RS **241**).

²³ Loi fédérale du 5.10.1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC; RS **944.0**).

3.1.2

Prise en compte des intérêts des PME: instruments mis en place par la Confédération

Sur la base d'une évaluation réalisée par le CPA²⁴, la CdG-N a examiné et évalué la connaissance, l'utilisation et l'influence des Tests PME de la Confédération²⁵. Ces tests sont composés de trois instruments: les analyses d'impact de la réglementation, qui présentent les répercussions économiques d'un nouveau texte avant son adoption, les tests de compatibilité du seco qui sont des enquêtes menées auprès des PME, et le Forum PME, une commission fédérale d'experts essentiellement composée de représentants des PME qui s'expriment sur les projets de réglementation du point de vue des PME.

Ces instruments visent tous le même objectif: garantir la transparence en ce qui concerne les effets économiques des projets législatifs ou réglementaires, afin de mieux sensibiliser les décideurs politiques et l'administration fédérale aux enjeux économiques.

L'examen réalisé par le CPA dépeint une situation décevante. La notoriété varie selon les instruments et selon les acteurs, mais force est de constater que les Tests PME, qui existent pourtant depuis plusieurs années, sont en moyenne assez peu connus des publics cibles. Rien d'étonnant donc à ce qu'ils soient peu utilisés dans le processus de décision politique. Autre lacune de taille: les résultats des Tests PME ne sont pas ou peu débattus au niveau des départements – plus précisément de leurs directions –, du Conseil fédéral, des commissions législatives et du Parlement.

Outre la notoriété souvent faible des tests, d'autres facteurs expliquent l'utilisation insuffisante de ces instruments. Ainsi, l'analyse d'impact de la réglementation est effectuée très tard: elle n'intervient souvent qu'au moment de la rédaction finale du message du Conseil fédéral. Il en va de même pour les avis du Forum PME. L'enquête a également démontré que les analyses d'impact de la réglementation et les tests de compatibilité des PME présentaient des degrés de qualité divers.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer l'influence des tests PME sur le processus de décision politique, la CdG-N estime, au vu du faible niveau de notoriété de ces instruments, de leur utilisation limitée et de différentes analyses réalisées par le CPA, que cette influence est réduite. En d'autres termes, la conception et l'utilisation actuelle des Tests PME ne permettent pas de répondre à une préoccupation pourtant légitime: la prise en compte des intérêts des PME dans le processus de décision politique.

Eu égard à ce qui précède, la CdG-N considère qu'il y a lieu d'agir au niveau du Conseil fédéral comme au niveau du Parlement. Le Conseil fédéral a été invité à prendre connaissance à l'avenir des résultats de tous les Tests PME et à les transmettre à la commission législative compétente. La CdG-N estime aussi que les analyses d'impact de la réglementation doivent être réalisées et utilisées plus tôt dans le processus d'élaboration des actes législatifs, afin de pouvoir répondre aux attentes et jouer leur rôle d'instruments de pilotage. De même, il convient d'adapter le calendrier afin de mieux coordonner les analyses d'impact de la réglementation, les tests de compatibilité des PME et les avis du Forum PME. De son côté, le Parlement, ou plus exactement ses commissions, devraient systématiquement tenir compte des tests

²⁴ Voir le rapport annuel 2005 du CPA, ch. 2.1.1, publié à l'annexe 1 du présent rapport.

²⁵ Voir le rapport de la CdG-N sur les Tests-PME de la Confédération et leur influence sur les lois et ordonnances, du 20.5.2005 (FF 2006 3117).

PME dans leurs délibérations. Par ailleurs il est indispensable, aux yeux de la CdG-N, d'améliorer la qualité des tests au moyen de mesures organisationnelles assorties de ressources adaptées et de sensibiliser tous les offices à l'importance du rôle de ces tests. La commission a transmis au Conseil fédéral une série de recommandations allant dans ce sens. Elle attend son avis pour le printemps 2006.

3.1.3 Répartition des 21,1 milliards de francs résultant de la vente des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse

Le 2 février 2005, le Conseil fédéral prenait la décision de répartir le produit résultant de la vente des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse (BNS) à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons. Il a pris cette décision à la suite du second refus que le Conseil des Etats a opposé, le 16 décembre 2004, à l'entrée en matière sur l'arrêté fédéral concernant l'utilisation de 1300 tonnes d'or de la BNS²⁶, réduisant ainsi à néant une nouvelle tentative de créer une base légale qui aurait permis d'affecter ce produit à un autre usage que celui prévu par le droit en vigueur. Evaluant la situation, le Conseil fédéral est alors parvenu à la conclusion que, dans un avenir proche, il ne fallait plus s'attendre à ce qu'un nouveau projet parvienne à réunir une majorité politique au Parlement, raison pour laquelle il ne lui restait d'autre choix que d'appliquer le droit en vigueur, cela d'autant plus que les cantons exigeaient le versement de leur part.

Contrairement aux premières déclarations du Conseil fédéral, le versement des 21,1 milliards de francs a été effectué en 2005 sur la base d'une décision prise en avril 2005 par l'Assemblée générale de la BNS. En vertu d'une convention passée entre le DFF et la BNS, l'intégralité du montant a été répartie entre la Confédération et les cantons entre mai et juillet 2005.

La manière de procéder du Conseil fédéral ne fait pas l'unanimité politique. Ainsi, le Parti socialiste suisse (PSS) a, par lettre du 7 février 2005, déposé une requête auprès de la CdG-N. Dans cette requête, le PSS remettait en cause la légalité de la décision du Conseil fédéral du 2 février 2005 relative à la répartition du produit de la vente des réserves d'or excédentaires. Il y exprimait également ses doutes quant à la légalité du versement en 2005 de ce produit et soulignait que cette manière de procéder était contraire au principe de la distribution constante à moyen terme qui doit s'appliquer aux bénéfices de la BNS en vertu de l'art. 31, al. 2, de la loi sur la Banque nationale²⁷. Le PSS fondait notamment sa critique à l'endroit de la décision du Conseil fédéral du 2 février 2005 sur un avis de droit qu'il avait commandé au professeur Philippe Mastronardi de l'Université de Saint-Gall et qu'il a remis à la CdG-N.

La CdG-N a transmis la requête du PSS à la sous-commission compétente. Celle-ci a entendu des représentants de l'administration fédérale, de la BNS ainsi que les professeurs Philippe Mastronardi et Paul Richli (Université de Lucerne). Elle a également chargé ce dernier de rédiger un rapport d'expertise confrontant notamment les points de vue du Conseil fédéral et du PSS. Cette expertise a été remise à la

²⁶ Voir BO 2004 E 907 et ss.

²⁷ Loi fédérale du 3.10.2003 sur la Banque nationale suisse (LBN; RS 951.11).

commission en automne 2005. Bien que l'examen n'ait pas pu être achevé en 2005, la commission a déjà eu l'occasion de se pencher sur des résultats intermédiaires. La CdG-N achèvera probablement ses travaux durant le premier semestre 2006.

3.2 Justice

3.2.1 Conflit interne au Tribunal fédéral des assurances

Le 6 décembre 2004, les CdG ont rendu un avis écrit à l'attention du TFA concernant un conflit interne en rapport avec la nouvelle composition des chambres du tribunal²⁸. Dans leur avis, les CdG constataient que la situation conflictuelle qui régnait au TFA était sérieuse, mais qu'elle ne remettait pas en cause le fonctionnement du tribunal, même si elle était préjudiciable au climat de travail et à l'accomplissement des tâches. Elles refusaient en conséquence d'intervenir directement dans le conflit ou de proposer au TFA une solution concrète pour le résoudre. Elles renvoyaient notamment le TFA à la recommandation 9 de leur rapport sur des événements particuliers survenus au sein du Tribunal fédéral²⁹, qui suggérait au Tribunal fédéral de mettre en place, dans le cadre de ses compétences organisationnelles et administratives, des mécanismes destinés à assurer une résolution interne des conflits.

Au cours des premières semaines de l'année 2005, le conflit au TFA s'est encore intensifié, au point que les médias s'en sont fait l'écho. Après d'intenses discussions au sein du TFA et grâce à la médiation des deux présidents des sous-commissions compétentes des CdG, le différend a été réglé dans une déclaration commune du 1^{er} février 2005 à laquelle les onze juges ont adhéré. Cette déclaration comporte les points suivants:

- La décision de décembre 2003 relative à la composition des chambres prise à la majorité des voix exprimées est valable.
- Les deux juges brouillés continuent d'appartenir à la même chambre, mais – comme cela est déjà le cas depuis avril 2004 – ne siègent plus dans le même collège appelé à statuer et ne collaborent plus sur des affaires communes.
- L'exception mentionnée mise à part, tous les juges se déclarent d'accord de collaborer à l'avenir avec n'importe quel autre juge.

Le 22 février 2005, suite aux recommandations des CdG, le TFA a édicté des règles relatives à la collaboration et à la gestion des conflits. Il les a transmises aux CdG pour information. Du point de vue matériel, ces règles correspondent partiellement à celles que le Tribunal fédéral s'est données (voir ch. 3.2.2). Elles présentent cependant également des différences. Ainsi, le règlement du Tribunal fédéral prévoit qu'en cas d'échec de toutes les possibilités de médiations à tous les échelons, la conférence des présidents peut faire appel à une commission *ad hoc*. Au TFA en revanche, la gestion des conflits, y compris leur résolution, est exclusivement du ressort de la direction du tribunal. Le TFA prévoit en outre d'informer le Parlement uniquement dans les cas où le conflit porte atteinte au fonctionnement du tribunal.

²⁸ Voir le rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 21.1.2005 (FF **2005** 1792 ss).

²⁹ Voir le rapport d'enquête des CdG sur des événements particuliers survenus au sein du Tribunal fédéral, du 6.10.2003 (FF **2004** 5305).

Les juges du TFA doivent s'engager à ne pas rendre le conflit public, ni directement ni indirectement. Cette obligation de réserve vaut également au sein du tribunal. Au TFA, seule la Cour plénière est habilitée à décider, sur proposition de la direction du tribunal, si un rapport doit être transmis à l'organe parlementaire compétent. Auparavant, elle doit examiner si le conflit porte atteinte au fonctionnement du tribunal. Le Tribunal fédéral a institué le principe selon lequel les conflits internes ne sont soumis au Parlement en sa qualité d'autorité d'élection et de surveillance que dans les cas de la plus extrême gravité. Il incombe à la conférence des présidents de décider si un rapport doit être transmis à l'organe parlementaire compétent par une démarche formelle.

Lors d'une visite au TFA le 29 avril 2005, les sous-commissions compétentes des CdG se sont renseignées de manière approfondie sur ces règles. Elles ont exprimé leur satisfaction de voir que le TFA avait ainsi donné suite à l'avis des CdG du 6 décembre 2004. Elles ont fait la déclaration suivante à la direction du TFA: «Les directives tiennent compte du principe selon lequel les tribunaux doivent résoudre leurs conflits eux-mêmes et que les CdG ne doivent intervenir qu'en cas de problèmes graves, de nature à entraver ou à remettre en question le fonctionnement des tribunaux. Les sous-commissions estiment toutefois que ces règles ne restreignent pas l'exercice de la haute surveillance par les CdG. Les sous-commissions sont en outre parvenues à la conclusion que, dans certaines situations extrêmes, il ne peut pas être défendu à un membre du tribunal de s'adresser aux CdG. Les sous-commissions estiment enfin qu'il serait inadmissible qu'un juge qui aurait transmis des informations aux CdG puisse être sanctionné de quelque manière que ce soit par le tribunal auquel il appartient.»

3.2.2 Événements particuliers survenus au sein du Tribunal fédéral

Dans leur rapport d'enquête du 6 octobre 2003 sur des événements particuliers survenus au sein du Tribunal fédéral³⁰, les CdG ont présenté leurs conclusions sur l'incident dit «du crachat» du 11 février 2003 ainsi que les résultats de leur examen des prétendues irrégularités à la Cour de cassation pénale³¹. Depuis lors, les recommandations figurant dans le rapport des CdG ont été largement mises en œuvre.

Le 21 décembre 2004, le Tribunal fédéral a fait parvenir aux CdG les règles internes qu'il a édictées en matière de prévention et de résolution des conflits internes. Les sous-commissions compétentes les ont examinées de manière approfondie. Lors d'une visite au Tribunal fédéral le 15 avril 2005, elles ont exprimé leur satisfaction de voir que le Tribunal fédéral ait ainsi donné suite à leur recommandation. A cette occasion, elles ont fait la même déclaration à la direction du Tribunal fédéral que celle qu'elles avaient faite à la direction du TFA concernant les règles de gestion des conflits édictées par le TFA (voir ch. 3.2.1). Le président du Tribunal fédéral a souligné que ces prescriptions ne résolvaient pas tous les problèmes et que la prévention active des conflits était importante. Il a ajouté que les événements en ques-

³⁰ Voir le rapport d'enquête des CdG sur des événements particuliers survenus au sein du Tribunal fédéral, du 6.10.2003 (FF **2004** 5305).

³¹ Voir le rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF **2004** 1556 ss) et le rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 21.1.2005 (FF **2005** 1794 s.).

tion avaient sensibilisé le tribunal à cet aspect et qu'il en avait tiré les leçons. Le Tribunal fédéral a ainsi organisé des séminaires animés par des spécialistes et en planifiera d'autres, probablement en collaboration avec le TFA. L'art. 15, al. 1, let. a, de la loi sur le Tribunal fédéral³² qui devrait entrer en vigueur début 2007 prévoit explicitement que, une fois le TFA et le Tribunal fédéral regroupés, la Cour plénière sera chargée d'édicter un règlement relatif à la résolution de conflits entre les juges. Le président du Tribunal fédéral a annoncé que le nouveau règlement résulterait de la fusion des règlements du TFA et du Tribunal fédéral.

Les CdG se pencheront le moment venu sur la réalisation de la recommandation 8 demandant l'institution d'un droit de participation des juges à la composition des cours. En effet, le Tribunal fédéral désire en tenir compte dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur le Tribunal fédéral.

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

Au cours de ces dernières années, la Suisse a accordé à la Russie l'entraide judiciaire dans de nombreuses affaires, dont certaines ont frappé l'opinion publique. La façon de procéder du Ministère public de la Confédération (MPC) et de l'Office fédéral de la justice (OFJ) a été contestée à diverses occasions, notamment dans les affaires Borodine, Berezovski/Aeroflot/Forus, Chodorkovski/Youkos ou, plus récemment, dans l'affaire Adamov. Estimant que les autorités fédérales avaient manqué d'esprit critique et avaient montré trop d'empressement, les médias ainsi qu'une partie des représentants de la doctrine juridique ont critiqué l'entraide judiciaire internationale apportée à la Russie.

L'entraide internationale en matière pénale que la Suisse accorde à la Russie est sujette à tensions. En tant qu'Etat signataire des conventions du Conseil de l'Europe relatives à l'extradition, à l'entraide judiciaire et au blanchiment, la Fédération de Russie peut exiger l'entraide judiciaire de la Suisse. Force est cependant de constater que la Russie compte parmi les pays où la justice manque d'indépendance par rapport aux acteurs politiques. L'affaire Youkos et la condamnation de Messieurs Chodorkovski et Lebedev fin mai 2005 ont récemment encore confirmé ce point de vue. La CdG-E a donc voulu savoir si, par l'entraide judiciaire accordée, la Suisse a éventuellement soutenu les autorités russes dans des procédures dont la légalité est douteuse.

Pour ce faire, la CdG-E a entendu l'ambassadeur de Suisse à Moscou et elle s'est informée auprès du chef du DFJP et de représentants du MPC et de l'OFJ sur l'état des procédures d'entraide judiciaire en cours ainsi que, d'une manière plus générale, sur la pratique de la Suisse en matière d'entraide judiciaire internationale.

Les auditions ont permis de constater que l'entraide judiciaire est accordée en fonction de critères juridiques stricts. A cet égard, il convient de relever que, selon le droit suisse, les demandes d'entraide sont examinées uniquement sur leur forme et non dans la perspective de la culpabilité ou des faits. Les autorités exécutives sont favorables à l'octroi d'une entraide judiciaire étendue à la Russie dans l'intérêt de l'image de la place financière et économique suisse ainsi que dans celui de l'évo-

³² Loi fédérale du 17.6.2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; FF 2005 3829).

lution démocratique de la Russie. Elles espèrent en outre qu'une bonne coopération avec les autorités russes de poursuite pénale aura des retombées positives en matière de poursuite pénale en Suisse. La marge de manœuvre politique des autorités suisses est très restreinte: la Russie, membre du Conseil de l'Europe et de la Convention européenne des droits de l'homme³³, est considérée être un Etat de droit. En Suisse, les droits des personnes concernées sont garantis par les voies de recours jusqu'au Tribunal fédéral. Les autorités exécutives ont clairement indiqué que, par l'entraide judiciaire qu'elle a accordée, la Suisse n'a pas soutenu les autorités russes dans des procédures dont la légalité est douteuse. Elles n'ont à aucun instant eu l'impression que les accusations étaient infondées et ne peuvent en aucun cas confirmer qu'à défaut d'éléments constitutifs d'infractions, les autorités russes ont tenté de faire passer des innocents pour des coupables au moyen d'accusations fabriquées de toutes pièces. Livrant une appréciation politique de la problématique, le chef du DFJP a précisé que l'entraide judiciaire avec des pays comme la Russie est un exercice de corde raide: s'il est déraisonnable d'être trop large et d'accorder l'entraide judiciaire inconsidérément, il est tout aussi faux d'adopter une attitude trop stricte et de la refuser complètement. Les demandes d'entraide judiciaire présentées dans le cadre d'affaires politiques délicates doivent être examinées de manière approfondie. Le chef du DFJP a également indiqué que son département était en train d'examiner s'il y a lieu d'intervenir à l'échelon de l'exécution, à celui de la collaboration entre les autorités concernées ou, éventuellement, à celui de la loi. En se fondant sur le résultat des auditions auxquelles elle a procédé, la sous-commission a décidé de s'informer de l'évolution de la situation vers mi-2006.

3.2.4 Mise en œuvre du projet d'efficacité

La CdG-N suit, en collaboration avec la DélFin, les travaux de mise en œuvre du projet dit d'efficacité (ProjEff) et examine en particulier les rapports semestriels de la direction de projet sur l'état d'avancement du projet³⁴.

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

Au cours de l'exercice sous revue, la CdG-N a examiné les rapports de la direction du projet d'efficacité des 31 décembre 2004 et 30 juin 2005, et a entendu des représentants du MPC, de la Police judiciaire fédérale (PJF) et des cantons. Au vu des informations dont la CdG-N dispose, l'état du projet se présente comme suit:

³³ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4.11.1950 (CEDH; RS **0.101**).

³⁴ Voir p.ex. le rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 21.1.2005 (FF **2005** 1797 ss).

Le plan de mise en œuvre du ProjEff, élaboré en 2000, prévoyait une mise en place progressive, d'ici 2006 environ, des nouvelles structures des autorités fédérales de poursuite pénale au sein du MPC, de la PJF et de l'Office des juges d'instruction fédéraux (OJI) ainsi que la création de 942 postes supplémentaires, pour un budget de 142 millions de francs par an. Le plan de mise en œuvre a été respecté jusqu'en 2003. En adoptant le programme d'allègement budgétaire 2003 (PAB 03), le Parlement a imposé un gel du développement des structures. Après un «temps d'arrêt» qui arrive à échéance à la fin de 2006, le ProjEff fera l'objet d'une nouvelle évaluation qui permettra de décider de la suite à y donner. Le nombre de postes était bloqué à 511 et le budget à 114 millions de francs. Dans le cadre du processus budgétaire 2005, le budget 2005 a été ramené à 112,36 millions de francs. En outre, 6,5 millions de francs supplémentaires seront encore biffés par le programme d'abandon des tâches (PAT) pour la période 2006 à 2008, rendant inévitables des suppressions de postes et des licenciements, donc une réduction de l'appareil de poursuite pénale.

Jusqu'à mi-2005, le nombre d'affaires s'est inscrit dans la cible visée, compte tenu du fait que les autorités de poursuite pénale de la Confédération doivent traiter un certain nombre de procédures «non complexes», qui n'avaient pas été prévues dans le projet et qui sont apparues au fil du temps. La lutte contre le terrorisme (notamment la lutte contre le financement du terrorisme) – qui n'avait pas non plus été prévue, et pour cause – mobilise en outre des capacités d'investigation qui font dès lors défaut dans d'autres domaines. Les procédures «complexes» demandent un important travail d'enquête et prennent généralement plus de temps que ce qui a été planifié. Ainsi, l'OJI est aujourd'hui totalement débordé et dépend du soutien que lui apporte le personnel du MPC. La procédure pénale actuelle, à deux niveaux, est très compliquée (enquête de police judiciaire menée par le MPC et la PJF, instruction préparatoire assurée par l'OJI). En outre, la transmission des dossiers du MPC à l'OJI s'accompagne d'une déperdition d'informations. Au final, la procédure est ralentie, de même que la mise en accusation auprès du TPF.

Cependant, tout n'est pas négatif. Des enquêtes ont abouti et permis la saisie de fonds, dont une partie sera reversée à la Confédération. Les nouveaux enquêteurs de la Confédération, qui souffraient parfois d'une formation lacunaire, ont pu se mettre à niveau. La collaboration avec les autorités cantonales, jugée insuffisante initialement, s'est beaucoup améliorée; les cantons l'apprécient de manière positive aujourd'hui.

En janvier 2004, la direction générale du ProjEff avertissait déjà que la limitation des ressources pourrait conduire au ralentissement des procédures, voire à la prescription de certaines affaires, conséquences inacceptables pour un Etat de droit. Les effets du gel du développement des structures observés à ce jour montrent que cette hypothèse pourrait devenir réalité. Les procédures ont déjà tendance à durer et les enquêteurs doivent de plus en plus fixer des priorités avant d'examiner les cas en suspens. Comme le MPC doit engager davantage de ressources pour la mise en accusation dans les affaires qui sont très avancées, il n'a plus la possibilité d'ouvrir de nouvelles procédures et de traiter les procédures en suspens. La PJF, la plus touchée par le gel du développement des structures, n'a quasiment plus la possibilité d'ouvrir de nouvelles enquêtes préliminaires, car elle doit épauler les enquêteurs pour les procédures en cours. Or l'enquête préliminaire est un pan important de la lutte contre la criminalité organisée car elle permet de découvrir les agissements criminels. Aussi, il n'est guère étonnant que le nombre de nouvelles enquêtes ouver-

tes dans le domaine de la criminalité organisée s'inscrive en-dessous des prévisions. Il ne faut pas pour autant minimiser la situation. Le MPC présume qu'un grand nombre de crimes restent dans l'ombre. Le rapport semestriel du 30 juin 2005 de la direction générale du ProjEff signale pour la première fois que quatorze procédures n'ont pas pu être engagées par le MPC (neuf par manque de ressources, cinq en raison du manque de moyens et de la compétence facultative du MPC).

Le travail de la CdG-N a essentiellement porté sur la question de savoir si le mandat législatif peut être respecté malgré les ressources limitées, c'est-à-dire si le gel du développement des structures en vigueur depuis début 2004 ne nuit pas à l'efficacité de la lutte contre la criminalité, en particulier la grande criminalité (crime organisé, financement des mouvements terroristes, blanchiment d'argent), et si cela n'a pas de répercussions négatives pour la sécurité intérieure de notre pays et pour la place financière et économique suisse. La CdG-N a estimé qu'il est encore trop tôt pour répondre à cette question, raison pour laquelle elle ne veut pas anticiper sur l'état des lieux qui sera effectué fin 2006, à l'issue du «temps d'arrêt». Toutefois, compte tenu du nombre de questions en suspens et des enjeux, la CdG-N estime peu justifié que le budget 2006 provoque une baisse des effectifs (soit une régression) un an après avoir décidé d'un «temps d'arrêt» et d'un réexamen du projet à son échéance. Elle a donc prié les CdF d'examiner s'il ne serait pas conséquent et adapté aux problèmes observés que de ne pas soumettre au PAT le ProjEff et, partant, d'inscrire au budget 2006 un crédit au moins égal à celui du budget 2005.

Les CdF ont pris acte des réflexions de la CdG-N, mais ont renoncé à présenter dans le budget 2006 une contre-proposition au projet du Conseil fédéral.

3.2.5 Surveillance exercée sur le Ministère public de la Confédération

En automne 2004, les médias ont rapporté l'existence présumée de nombreuses erreurs et pannes dans le fonctionnement du MPC. Le chef du DFJP a annoncé qu'il examinerait la possibilité de regrouper toutes les compétences en matière de surveillance du MPC au sein du DFJP. La CdG-N a donc décidé, le 6 décembre 2004, d'examiner le fonctionnement de l'actuel système de surveillance du MPC. Dans ce but, elle a invité les deux autorités de surveillance, le TPF et le DFJP, à lui faire rapport sur leurs activités de contrôle. Elle a en outre entendu le procureur général de la Confédération à ce sujet.

La CdG-N s'est en particulier intéressée au fonctionnement actuel de cette double surveillance exercée par le TPF et le DFJP et aux éventuels problèmes de coordination et de délimitation des compétences. En matière administrative, le MPC est soumis à la surveillance du Conseil fédéral, qui a délégué cette tâche au DFJP. Pour ce qui est des enquêtes de police judiciaire effectuées en application du droit pénal fédéral, le MPC est soumis à la surveillance matérielle de la Cour des plaintes du TPF. Certains domaines d'activités particuliers, tels que l'exécution de procédures d'entraide judiciaire sur demande de l'OFJ, ne sont pas soumis à la surveillance matérielle de la Cour des plaintes, mais à celle du DFJP. Selon le TPF, la bipartition actuelle de la surveillance est à l'origine de lourdeurs formelles. Le TPF estime que la question de savoir s'il s'agit ou non d'un inconvénient est une affaire de point de vue. La Cour des plaintes du TPF a souligné dans son avis que l'un des grands problèmes du fractionnement actuel de la surveillance ne réside pas dans la délimita-

tion des compétences, mais dans le fait que, si la Cour des plaintes est en droit d'édicter des directives en se fondant sur sa bonne vue d'ensemble des activités du MPC, elle ne dispose d'aucun instrument lui permettant d'en imposer le respect. Elle ne dispose notamment d'aucun instrument disciplinaire et doit, le cas échéant, demander au DFJP de prendre les mesures correspondantes. Il ressort de son rapport de surveillance sur le MPC d'avril à décembre 2004 que la Cour des plaintes met sa surveillance en place et la développe systématiquement : elle acquiert une vision complète de la façon dont le MPC traite les affaires au moyen d'inspections et d'une liste trimestrielle des affaires en suspens. Elle a déjà pris les premières dispositions pour augmenter l'efficacité du MPC, notamment en proposant des mesures permettant d'améliorer la coordination avec l'OJI. Pour le TPF, la véritable priorité ne réside pas dans la réorganisation de la surveillance, mais bien dans une révision la plus rapide possible de la loi fédérale sur la procédure pénale³⁵ (voir aussi ch. 4.2.3).

Le DFJP estime en revanche que les ambiguïtés actuelles résident dans la délimitation des compétences. Le DFJP est d'avis que la surveillance administrative s'étend également à la gestion des ressources, mais qu'à défaut de disposer du droit de regard correspondant sur l'attribution des tâches et les imputations des frais, il est difficile de contribuer à une gestion des ressources cohérente. Il constate que les avis divergent sur plusieurs questions. D'une manière générale, le DFJP estime que les points de vue du MPC et des deux autorités de surveillance divergent fortement sur l'interprétation des termes de surveillance matérielle et de surveillance administrative. De plus, la compétence en matière décisionnelle n'est pas réglée pour les cas où les avis des deux instances de surveillance ne concordent pas. Début juin 2004 déjà, le DFJP a procédé à un examen interne de la situation juridique en la matière et est parvenu à la conclusion qu'il serait judicieux de régler le problème de la surveillance le plus rapidement possible.

Lors de son audition, le procureur général de la Confédération a insisté sur le fait que la surveillance matérielle doit être exercée par un organe capable de le faire. Le MPC n'a rien contre une surveillance matérielle de qualité exercée avec compétence, bien au contraire. Or, de l'avis du procureur général, seul un tribunal qui dispose de l'expérience concrète en matière d'application de la procédure répond aux exigences d'une telle surveillance. Le DFJP ne remplirait pas ces conditions. Le procureur de la Confédération a en outre estimé qu'il est crucial que l'autorité de poursuite pénale puisse travailler en toute indépendance et en dehors de toute considération politique. Pour lui, il est particulièrement important que la population en soit convaincue, raison pour laquelle la poursuite pénale doit conserver une distance la plus grande possible de la politique.

Sur la base de ces informations, la CdG-N a jugé qu'il n'était pas nécessaire d'intervenir immédiatement sur le plan de la haute surveillance. Le message imminent du Conseil fédéral sur la nouvelle réglementation du MPC sera examiné par les commissions législatives compétentes. La CdG-N décidera le moment venu de la pertinence d'élaborer un co-rapport.

³⁵ Loi fédérale du 15.6.1934 sur la procédure pénale (PPF; RS 312.0).

3.2.6

Protection de l'enfance dans le cadre des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers

Dans le cadre de son enquête sur l'application et les effets des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers (voir ch. 3.8.1), la CdG-N a constaté qu'un certain nombre de questions spécifiques se posaient s'agissant de la protection de l'enfance. Elle a donc chargé sa sous-commission compétente d'effectuer une enquête complémentaire à ce sujet.

La sous-commission a décidé de commencer par dresser un état des lieux de l'application effective sur les mineurs de la détention provisoire et de la détention en vue du refoulement. Etant donné que les cantons jouent un rôle central dans l'exécution des mesures de contrainte dans le droit des étrangers, la sous-commission a décidé de collecter des données auprès de tous les cantons. Ceux-ci ont reçu un questionnaire portant sur les pratiques en matière de détention de mineurs dès 15 ans, en particulier sur leur encadrement et sur leurs conditions de détention provisoire ou en vue du refoulement.

Sur la base des réponses des cantons, la sous-commission décidera des sujets qu'elle traitera au moyen d'auditions ciblées.

3.3

Etat et administration

3.3.1

Politique du personnel de la Confédération

Chaque année, les CdG examinent la politique du personnel de la Confédération et analysent en profondeur certains thèmes. En vertu de l'art. 5, al. 1, LPers, le Conseil fédéral est tenu de vérifier régulièrement que les objectifs de sa politique du personnel sont atteints et de rendre compte des résultats de cet examen à l'Assemblée fédérale. Il doit convenir de la forme et du contenu de ces rapports avec les commissions parlementaires de surveillance.

Cette année également, les sous-commissions compétentes des CdG ont examiné le rapport annuel du Conseil fédéral en matière de politique du personnel avec des représentants de l'Office fédéral du personnel (OFPER) et des départements. Pour l'exercice sous revue, les CdG se sont plus particulièrement penchées sur les résultats du sondage sur la satisfaction du personnel effectuée en 2004, sur l'application de la loi sur le personnel de la Confédération dans le contexte des programmes d'allégement budgétaire et du PAT et sur la gestion de la politique du personnel par le Conseil fédéral.

Se fondant sur les conclusions des CdG, la CPSur a adressé une lettre au Conseil fédéral lui faisant part des préoccupations des commissions de surveillance au sujet de la satisfaction du personnel. Pour leur part, les CdG ont été informées que les départements ont reconnu la nécessité d'intervenir et qu'ils sont en train de prendre des mesures de correction. Les CdG ont souligné qu'à l'avenir elles accorderont une attention particulière aux évolutions dans ce domaine. Elles prendront également connaissance des rapports de l'administration fédérale à ce sujet. Dans leur lettre, les commissions de surveillance ont également fait part au Conseil fédéral de leur déception : contrairement à ce qu'il avait annoncé, et cela trois ans après l'entrée en vigueur de la LPers, le rapport du Conseil fédéral 2004 ne contenait pas de comparaison entre les résultats obtenus et les objectifs visés. Selon un communiqué de

presse du Conseil fédéral du 19 octobre 2005, il faudra attendre le rapport 2005 avant de pouvoir disposer d'une telle comparaison. A plusieurs reprises déjà, les commissions de surveillance ont demandé que ces rapports soient utilisés en tant qu'instruments de conduite dans le domaine de la politique du personnel.

La forme actuelle du rapport sur la politique du personnel s'est établie au fil du temps. Il devient nécessaire de le recentrer sur l'essentiel. Cela mis à part, les commissions de surveillance estiment que la forme du rapport permet de contrôler l'application de la LPers. Les commissions de surveillance et le Conseil fédéral pourront donc vraisemblablement conclure la convention relative à la forme et au contenu du rapport prévu par la loi dans le courant de 2006.

Les CdG ont discuté les conditions cadre de la politique du personnel de la Confédération avec le chef du DFF en mai 2005, lorsqu'elles ont traité le rapport de gestion 2004 du Conseil fédéral. Les CdG sont d'avis que, dans le contexte des programmes d'allègement budgétaire et vu les cotisations salariales que les employés de la Confédération doivent verser à Publica, la politique du personnel a atteint un seuil critique et qu'il faudra, à l'avenir, accorder une attention particulière à l'équilibre des relations avec les partenaires sociaux.

En 2005, la CdG-E a encore approfondi d'autres aspects de la politique du personnel. Au vu d'une politique du personnel qui n'est pas toujours harmonisée entre les diverses unités décentralisées de la Confédération, notamment en ce qui concerne les réductions de personnel selon le plan social, la CdG-E s'est penchée sur la position et les compétences de l'OFPER. Le Conseil fédéral examinera la politique du personnel de la Confédération ainsi que la position de l'OFPER dans le cadre de la réforme de l'administration. Le Conseil fédéral a déjà défini dans une ordonnance³⁶ le rôle que doit jouer l'OFPER lors des réductions de personnel.

Des questions relatives à la position de l'OFPER ont également été posées à la suite de la publication du communiqué de presse du DFJP du 17 juin 2005 portant sur la réorganisation des Services centraux du département et annonçant une diminution de 116 postes de travail. Eu égard à l'art. 5 LPers qui confie la coordination et la direction de la politique du personnel au Conseil fédéral, la CdG-E voulait savoir dans quelle mesure des dispositions sectorielles prises par un département sont effectivement coordonnées avec la politique du personnel du Conseil fédéral ainsi qu'avec la réforme de l'administration qui est en cours. La réponse du Conseil fédéral a permis de mettre en évidence quels domaines de la politique du personnel doivent, d'après lui, être gérés de manière centralisée ou au contraire faire l'objet de compétences décentralisées. Cette distinction entre compétences centralisées et décentralisées dans la politique du personnel menée par la Confédération fait l'objet d'un projet partiel de la réforme de l'administration. La CdG-E continuera de s'intéresser à cette problématique dans le cadre de ses travaux sur la réforme de l'administration.

La CdG-E a par ailleurs également voulu savoir si la situation tendue qui caractérise l'état des finances de la Confédération affectait la mise en œuvre du système de rémunération au mérite introduit par la LPers. Il est apparu que le financement des éléments du salaire liés à la performance a pu être assuré jusqu'ici.

³⁶ 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).

En ce qui concerne les départs à la retraite anticipée, une question posée en 2004 était demeurée ouverte, à savoir si la décision du Conseil fédéral de réduire les crédits relatifs au personnel des services concernés de 100 000 francs par départ à la retraite anticipée selon le plan social n'allait pas également provoquer des effets secondaires négatifs³⁷. Eu égard à la prochaine suppression linéaire de postes dans l'administration fédérale et à la mise en œuvre de l'ordonnance sur la gestion des postes de travail et du personnel dans le cadre de programmes d'allègement budgétaire et de réorganisations, cette pratique a été abandonnée, cela notamment dans le but de prévenir d'éventuels effets indésirables.

3.3.2 Activités accessoires des employés de la Confédération

Mi-décembre 2004, la CdG-N a invité le Conseil fédéral à évaluer la pratique actuelle en matière d'autorisations d'activités accessoires pour les employés de la Confédération dans l'optique de conflits d'intérêts potentiels, de leur capacité de travail en faveur de la Confédération et de l'égalité de traitement dans les différentes unités administratives et, en se fondant sur les résultats de cette évaluation, à élaborer des prescriptions minimales en la matière. Dans le cadre du contrôle de mise en œuvre des recommandations formulées en 1999³⁸, la CdG-N avait déjà constaté des différences d'une unité administrative à l'autre. L'examen des récapitulatifs des autorisations octroyées par les départements et la Chancellerie fédérale ont permis d'identifier des conflits d'intérêts et des sources de surcharge potentiels. Suite à ce constat, le Conseil fédéral a chargé l'OFPER d'évaluer la pratique actuelle en la matière et d'élaborer des standards minimaux. Cette évaluation devait être remise à la CdG-N avant le 30 septembre 2005.

Le 30 septembre 2005, le DFF en charge du dossier demandait à la CdG-N de lui accorder une prolongation de délai jusqu'à fin mars 2006 afin de pouvoir également tenir compte des résultats de deux projets transversaux de la réforme de l'administration. La CdG-N n'a pas voulu se prononcer sur la demande de report sans avoir été informée en détail sur l'état d'avancement du projet. Le directeur de l'OFPER lui a fourni les informations correspondantes à la fin du mois d'octobre 2005.

La commission a pu s'assurer que le Conseil fédéral et l'OFPER partagent ses préoccupations. Elle a toutefois été surprise d'apprendre que, dix mois après qu'elle ait demandé cette évaluation et malgré le mandat explicite du Conseil fédéral, certains départements ont refusé de transmettre les informations correspondantes à l'OFPER, notamment celles relatives aux listes établies l'année passée à l'attention de la CdG-N répertoriant les autorisations octroyées par les départements et la Chancellerie fédérale. Ces départements ont ainsi bloqué les travaux de l'OFPER, empêché le Conseil fédéral de remplir son mandat dans les délais et gêné la CdG-N dans l'accomplissement de sa mission. Dès qu'elle en a eu connaissance, la CdG-N est donc intervenue auprès du Conseil fédéral en le priant instamment de veiller à ce

³⁷ Voir le rapport annuel 2004 des CdG et de la DéICdG des Chambres fédérales, du 21.1.2005 (FF **2005** 1806).

³⁸ Voir le rapport de la CdG-N sur les occupations accessoires des fonctionnaires et les activités professionnelles d'anciens fonctionnaires, plus particulièrement sous l'angle des conflits d'intérêts, du 12.3.1999 (FF **1999** 9056).

que tous les départements et la Chancellerie fédérale fournissent à l'OFPER toutes les informations requises.

Eu égard à cette situation, et bien qu'elle soit convaincue qu'il n'aurait pas été nécessaire de tenir compte des résultats de la réforme de l'administration pour procéder à l'évaluation susmentionnée et élaborer des standards minimaux, la CdG-N n'a eu d'autre choix que d'accorder la prolongation de délai jusqu'à fin mars 2006. Elle a cependant indiqué au Conseil fédéral qu'elle insistait pour qu'il respecte ce délai et lui fournisse les résultats de son évaluation ainsi que des standards minimaux concrets, comme elle l'avait initialement demandé. Pour pouvoir élaborer ces standards, l'OFPER doit toutefois pouvoir disposer d'informations plus détaillées que celles qui figurent sur les listes remises à la CdG-N.

3.3.3 Politique d'information du DFAE

Au printemps 2002, l'ambassadeur de Suisse à Berlin a été la cible d'articles de presse qui lui prêtaient une liaison extraconjugale. Ces révélations ont donné lieu à une campagne politico-médiatique importante qui s'est conclue avec le rappel, puis la démission de l'ambassadeur.

Dans son rapport publié le 7 avril 2005³⁹, la CdG-N a reconstitué le fil des événements pour apprécier le rôle joué par le DFAE en matière d'information et de communication. Ce rapport s'inscrit également dans une réflexion plus large que la commission entendait conduire sur l'évolution des relations entre les médias et les autorités politiques.

De manière générale, la CdG-N a estimé que le DFAE n'a pas mené, dans cette affaire, une politique d'information cohérente et efficace et qu'il n'a pas communiqué avec la distance nécessaire. Si le chef du département de l'époque s'est montré constamment pondéré et factuel dans ses propos à l'égard de la presse, insistant sur le droit au respect de la vie privée de l'ambassadeur, son chef de l'information a fait preuve d'empressement, voire de précipitation devant les journalistes et a multiplié les commentaires et les «petites phrases». L'erreur la plus importante fut de répondre aux journalistes à l'origine de la polémique sans avoir préalablement consulté l'ambassadeur et en parfaite méconnaissance du contenu précis de l'article et des photographies à paraître. De plus, en associant la problématique de la morale conjugale (pour autant qu'elle ait été atteinte) à celle de l'image de la Suisse à l'étranger et en répétant à l'envi que les faits devaient être examinés, le chef de l'information du DFAE a conféré à l'affaire une dimension politique qu'elle n'avait manifestement pas. Pour la commission, il n'était pas admissible d'affirmer que la prétendue liaison extraconjugale de l'ambassadeur ne regarde personne – pas même le département – et d'exiger dans le même souffle des explications publiques au motif qu'il en va de la réputation de la Suisse.

La commission a également considéré que l'ambassadeur porte sa part de responsabilité: après avoir démenti les révélations des journalistes, il a placé le débat à un niveau personnel et critiqué les médias. Par ailleurs, l'ambassadeur ne s'est pas tenu à la stratégie d'information proposée par le DFAE.

³⁹ Voir le rapport de la CdG-N sur les activités d'information déployées par le DFAE en relation avec le rappel de l'ambassadeur de Suisse en Allemagne au printemps 2002, du 7.4.2005 (FF **2005** 4789).

L'imbrication de messages provenant de sources différentes, souvent contradictoires dans leur forme et leur contenu, a donné un profil ambigu à l'information. Cela a contribué à attiser la polémique plutôt qu'à la contenir. Selon la commission, le DFAE aurait dû exprimer clairement et publiquement la position du département, sans y revenir par la suite.

Si le DFAE a mal géré l'information, il convient toutefois de souligner que les événements ont eu un impact médiatique sans commune mesure avec leur importance réelle. Pour la CdG-N, cette affaire reflète l'évolution du paysage médiatique, marqué de plus en plus par l'immédiateté, la polarisation, la personnalisation et la mise en scène de l'information au détriment de la qualité et du contenu. Un tel environnement exerce une pression considérable sur les autorités, constamment tiraillées entre le désir de plaire aux journalistes et celui d'expliquer leur action. Les relations de complaisance, voire d'amitié, qui souvent se lient entre médias et autorités prêteraient lourdement la qualité de l'information ; elles entretiennent en permanence un climat de tension nuisible au travail du politique, contraint bon gré mal gré de s'adapter au rythme des médias, et, dans le pire des cas, à leurs priorités.

Dans ses conclusions, la CdG-N a invité le Conseil fédéral et l'administration à recentrer leur mode d'information sur ce qui est essentiel à la compréhension de l'action gouvernementale. Elle a aussi demandé aux autorités de faire preuve d'une plus grande retenue à l'égard des journalistes et de ne pas participer au tumulte médiatique, ni de céder aux travers du marketing et de la politique spectacle.

Dans sa prise de position du 19 octobre 2005, le Conseil fédéral a dit ne pas partager entièrement les constatations faites par la commission ni les jugements exprimés sur certaines personnes. Il a toutefois reconnu que la manière de communiquer du DFAE n'a pas toujours été parfaite.

Le Conseil fédéral rejoint les appréciations de la commission sur le rôle joué par les médias. S'il rejette comme elle l'idée de créer un réseau ou une autorité de régulation sous le contrôle de l'Etat, il soutient l'appel lancé par la CdG-N à l'éthique professionnelle des journalistes, des rédactions, des entreprises de presse et des associations professionnelles. Ces dernières sont invitées à se doter de normes d'autorégulation et à les faire respecter.

Dans son avis, le Conseil fédéral s'est dit conscient du fait que les médias sont soumis à un rythme de production autrement plus rapide que celui des politiques lorsqu'ils sont appelés à prendre des décisions. Le Conseil fédéral a néanmoins relevé qu'il veille à informer en temps utile et que sa politique d'information se veut active, complète et objective. Il tient à rappeler aussi que l'information officielle ne doit pas prendre la forme d'un marketing politique.

La CdG-N a pris acte de la prise de position du Conseil fédéral lors de sa séance du mois de novembre 2005 et a décidé de mettre un terme à cette inspection.

3.3.4 Réforme de l'administration

Suite au renvoi par le Parlement de la réforme de la direction de l'Etat, le Conseil fédéral a formellement décidé, le 18 août 2004, de mettre en œuvre une réforme de l'administration dont il en a précisé et concrétisé les objectifs le 7 septembre 2005. Ce projet est destiné à améliorer l'efficacité de la gestion de l'administration fédérale, à clarifier les responsabilités des départements et des offices et à simplifier

certaines processus et certaines structures. L'objectif de cette réforme est aussi d'instituer une nouvelle culture au sein de l'administration, fondée sur la transparence et la capacité d'innovation.

Dans le cadre de l'examen du rapport de gestion 2004 du Conseil fédéral effectué en mai 2005, la CdG-E a invité l'ensemble des membres du gouvernement ainsi que la chancellerie de la Confédération à s'exprimer sur le projet de réforme. Les appréciations très contrastées entendues quant au caractère prioritaire de la réforme ont incité la commission à suivre étroitement le projet. Le but de cette démarche est d'exercer une pression politique suffisante sur le gouvernement afin que le projet aboutisse à des résultats, ce que le président de la Confédération a d'ailleurs salué⁴⁰. On se souviendra que d'autres projets de réforme ont échoué par le passé, faute de volonté politique claire de la part du Conseil fédéral et de l'administration de les voir se concrétiser. Sur ce plan, les constats effectués en 1993 par la CdG-N lors de l'examen du projet EFFI-QM-BV gardent toute leur actualité⁴¹.

Le 18 octobre 2005, la CdG-E a procédé à un échange de vues avec le chef du DFF en sa qualité de président de la Délégation du Conseil fédéral pour la réforme de l'administration, avec la chancellerie de la Confédération ainsi qu'avec le délégué du Conseil fédéral. La commission s'est informée en particulier sur les buts de la réforme, ses objets et le calendrier des travaux.

A l'issue de cet entretien, la commission a constaté que la réforme de l'administration répond, dans ses objectifs, au mandat que le Parlement a donné au Conseil fédéral dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (art. 8, al. 2, LOGA). La commission a toutefois relevé que le projet est ambitieux, car il intervient dans un contexte difficile marqué par la dégradation des finances de la Confédération et par des suppressions de postes de travail. Cette situation crée de nombreuses craintes dans l'administration fédérale, comme en témoignent les résultats des enquêtes sur la satisfaction au travail du personnel.

Dans ces circonstances, la commission a souligné l'importance d'associer étroitement le personnel et les partenaires sociaux au processus de réforme. Cela passe par une information continue et transparente des agents de la Confédération et par la négociation avec les associations de personnel. Cela étant, la commission a estimé que la réforme de l'administration ne pourra être menée à terme avec succès que si elle bénéficie du soutien inconditionnel de l'ensemble des membres du Conseil fédéral.

La commission a également exprimé le vœu que les nombreuses interfaces existant entre la réforme et d'autres projets, tels les PAB 03 et 04, le PAT ou d'autres projets de réorganisation départementale soient plus clairement articulés afin que le Parlement puisse prendre ses décisions en connaissance de cause. En outre, la commission a souhaité que le Parlement soit davantage impliqué dans le processus de réforme. Dans ce but, la CdG-E a décidé de se tenir informée tous les trois mois sur l'état d'avancement du projet.

⁴⁰ BO 2005 E 441 s.

⁴¹ Voir le rapport intitulé «Evaluation EFFI-QM-BV. Mesures interdépartementales visant à accroître l'efficacité dans l'administration fédérale. Analyse par la CdG-N sur la base d'un examen par la CPA de la définition des tâches et de la mise en œuvre des mesures jusqu'en janvier 1991», du 15.11.1993 (FF 1994 I 439).

3.3.5

Organisation de la protection des données au sein de l'administration fédérale

A l'occasion d'un examen achevé en novembre 2003⁴², la CdG-N a tiré les conséquences pour l'administration fédérale d'une réorientation des activités du Préposé fédéral à la protection des données (PFPD). Au vu de ses ressources limitées, ce dernier avait en effet décidé, en juin 2003, d'accroître ses activités dans le domaine de la surveillance aux dépens de ses activités de conseil. Pour les organes fédéraux, la réorientation des activités du PFPD a eu pour effet de reporter en grande partie les tâches de conseil et d'accompagnement des projets sur les conseillers à la protection des données des offices et des départements.

Dans ces circonstances, la CdG-N a estimé qu'il était indispensable de clarifier le rôle des conseillers à la protection des données et de renforcer leur autorité. Elle a émis différentes recommandations dans ce sens. La commission a ainsi considéré que les compétences et les tâches des conseillers devaient être davantage détaillées et uniformisées au niveau fédéral, afin d'assurer un standard élevé de protection des données dans l'administration. La CdG-N a également recommandé que les conseillers à la protection des données soient systématiquement subordonnés à la direction de leur office ou département, que leurs ressources soient réexaminées de cas en cas et que l'offre de formation soit développée. En outre, la coordination inter- et intra-départementale devrait être améliorée et renforcée, y compris s'agissant de la collaboration entre préposés à la sécurité des données et conseillers à la protection des données.

Le 24 mars 2004, le Conseil fédéral a pris position sur le rapport de la CdG-N⁴³. Il a souligné l'importance qu'il accorde à la protection des données dans l'administration fédérale. Il a annoncé avoir demandé une hausse des effectifs du PFPD dans le cadre du budget 2004, ce qui a été accepté – avec le soutien des CdG. Le Conseil fédéral a aussi admis la nécessité de revaloriser le statut des conseillers des départements et des offices en la matière et il a annoncé une série de mesures allant dans ce sens.

Sur demande de la CdG-N, le Conseil fédéral a pris position le 29 juin 2005 sur l'état de mise en œuvre de ces mesures. Dans ce courrier, le Conseil fédéral s'est engagé à régler de façon détaillée, dans une ordonnance, l'organisation et les tâches des conseillers à la protection des données. Il examinera dans ce contexte l'opportunité d'institutionnaliser le groupe interdépartemental «protection des données». Les départements ont d'ores et déjà été priés d'inscrire dans le cahier des charges des conseillers à la protection des données, en pour-cent, la charge de travail liée aux tâches de protection des données. La question de la formation et du perfectionnement des conseillers sera clarifiée prochainement avec le PFPD.

Le 28 octobre 2005, la CdG-N a pris connaissance de la prise de position du Conseil fédéral et a décidé de clore le dossier. Elle continuera toutefois de s'intéresser à la mise en œuvre de la protection des données dans l'administration fédérale, notamment dans le cadre de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral.

⁴² Voir le rapport de la CdG-N sur des questions liées à la protection des données au sein de l'administration fédérale, du 21.11.2003, (FF **2004** 1291).

⁴³ Voir l'avis du Conseil fédéral, du 24.3.2004 (FF **2004** 1309).

3.3.6

Satisfaction du personnel au sein de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie

Fin 2004 / début 2005, la CdG-N s'est penchée sur la situation du personnel de l'OFFT qui, au vu de certains indices, semblait se détériorer. Les résultats obtenus lors du sondage sur la satisfaction du personnel effectuée en 2004 ont confirmé ces craintes.

Les résultats du sondage effectué en 2000 montraient que la situation était marquée par la fusion partielle de l'ancien Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail et de l'Office fédéral des questions conjoncturelles, dont l'OFFT est issu. La CdG-N a constaté avec inquiétude que, lors du sondage standardisé effectué quatre ans plus tard et, malgré un certain nombre d'améliorations constatées dans divers domaines, des indicateurs importants s'étaient encore effrités, indiquant que la fusion n'avait pas encore été assimilée dans tous les domaines. Les résultats atteints par l'OFFT lors du sondage 2004 ne sont pas bons et cela plus particulièrement en ce qui concerne la direction générale de l'office et les informations nécessaires pour la réalisation des tâches. Il ressort également du sondage que les collaborateurs de l'OFFT estiment que les possibilités d'utiliser leurs capacités et connaissances et d'assumer des responsabilités sont aujourd'hui moins bonnes que lors du sondage effectué il y a quatre ans. Les collaborateurs de l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle partagent en grande partie le même point de vue négatif.

La CdG-N s'est demandée si ces évaluations négatives n'étaient pas liées aux grands défis que l'OFFT et ses collaborateurs ont dû et doivent encore relever (comme la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la formation professionnelle⁴⁴). Les nombreuses auditions que la CdG-N a effectuées à tous les niveaux hiérarchiques et la visite qu'elle a rendue à l'OFFT lui ont cependant montré que la charge de travail découlant de ces défis n'était pas la cause principale des évaluations négatives. Il est apparu que les problèmes de l'office résident bien davantage dans les rapports entre la direction générale et de nombreux collaborateurs. Le flux d'informations descendantes a fréquemment été qualifié de mauvais et la collaboration entre les divers centres de prestations a fait l'objet de nombreuses critiques. En revanche, la collaboration à l'échelon des collaborateurs en charge des dossiers a, la plupart du temps, été qualifiée de bonne.

Parallèlement aux travaux de la CdG-N, l'OFFT a également entrepris un certain nombre de démarches. La direction a institué un groupe de travail composé de collaborateurs de l'office. Il l'a chargé d'analyser la situation et de proposer des mesures. La CdG-N a également constaté que le directeur avait multiplié les contacts avec les sections de son office.

La CdG-N a estimé que, dans le cas d'espèce, son rôle était surtout de sensibiliser les responsables de l'office et du département aux problèmes qu'elle avait constatés. A cette fin, elle s'est entretenue au printemps 2005 avec le directeur de l'office et le chef du Département fédéral de l'économie (DFE) et a renoncé à rédiger un rapport écrit.

⁴⁴ Loi fédérale du 13.12.2002 sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10).

Le 16 novembre 2005, le Conseil fédéral a nommé une nouvelle directrice et un nouveau vice-directeur à la tête de l'OFFT. Suite à cette décision, la CdG-N a estimé qu'il était nécessaire de revenir sur ce dossier, considérant que ces nominations n'étaient pas de nature à améliorer la satisfaction au travail du personnel. De l'avis de la commission, celle-ci risque au contraire de se péjorer. A moyen terme, cela pourrait avoir un effet sur la capacité de l'office à accomplir ses tâches. La commission n'a pas non plus compris pourquoi le responsable du centre de prestations «Innovation KTI/CTI» a été doté d'autres tâches, alors même que la CdG-N avait constaté au début de l'année que la collaboration dans ce centre de prestations fonctionnait à satisfaction à tous les niveaux et que le responsable jouissait d'un très grand soutien de la part de ses collaborateurs. Cette mesure présente le risque, selon la commission, de déstabiliser davantage la situation du personnel de l'office. La CdG-N a fait part de ses constatations au Conseil fédéral dans une lettre datée du 18 novembre 2005, en le priant d'accorder à ces questions un intérêt particulier. De son côté, la commission continuera de suivre étroitement l'évolution en matière de personnel au sein de l'OFFT.

Indépendamment des problèmes liés à la satisfaction du personnel de l'OFFT, la CdG-N a tenu à souligner que l'office joue un rôle éminemment important dans les domaines de la formation professionnelle et de l'encouragement à l'innovation. Elle a fait part de cette conviction au chef du département dans un courrier daté de juin 2005. Dans cette lettre, la commission plaide également pour que les trois tâches accomplies par l'office restent réunies sous le même toit dans le but de favoriser les synergies.

3.3.7 Recours à des experts externes par l'administration fédérale

La CdG-E a chargé le CPA de réaliser une évaluation sur le recours à des experts externes par l'administration fédérale⁴⁵. Si les CdG ont opté pour une analyse approfondie, c'est que les critiques émises par les responsables politiques et les médias vis-à-vis du recours à des experts externes par l'administration fédérale sont de plus en plus nombreuses. Ces critiques portent sur une progression continue du recours aux experts externes et sur un contrôle insuffisant de l'activité de ces derniers. Des interventions parlementaires ont révélé qu'il n'existe aucune vue d'ensemble, ni sur le nombre ou le volume financier des mandats d'expertise, ni sur la pratique d'attribution des mandats. Des cas de népotisme sont en outre évoqués: certains offices collaboreraient depuis des années avec les mêmes experts et ne lanceraient pas d'appels d'offres pour les mandats concernés.

Se fondant sur l'esquisse de projet du CPA, qui proposait trois variantes pour l'évaluation, la sous-commission compétente de la CdG-E a précisé le mandat d'évaluation: le CPA est chargé d'effectuer pour toute l'administration fédérale un état des lieux portant sur le volume financier, l'ampleur du recours à des experts externes et la composition des mandataires de services du 1^{er} cercle de l'administration fédérale. Il s'agit, concrètement, de recenser tout d'abord l'ensemble des mandats d'expertise attribués par les départements et la Chancellerie fédérale et pour lesquels des paiements ont été comptabilisés en 2004, puis d'effectuer des contrôles

⁴⁵ Voir le rapport annuel 2005 du CPA, ch. 2.2.3, publié à l'annexe 1 du présent rapport.

approfondis d'échantillons à l'issue de l'enquête. L'évaluation doit étudier l'attribution des mandats telle qu'elle est pratiquée par l'ensemble de l'administration fédérale ainsi que les activités correspondantes de coordination, de pilotage et de contrôle à l'échelon des départements. Ainsi, l'évaluation permettra pour la première fois de collecter des données comparables pour toute l'administration fédérale sur l'ampleur du recours aux experts externes.

3.3.8 Politique d'information du Conseil fédéral concernant Swisscom

Le 23 novembre 2005, le Conseil fédéral décidait de créer les conditions juridiques permettant de vendre toutes les actions de Swisscom SA détenues par la Confédération. Il a également pris un certain nombre de décisions concernant les investissements à l'étranger et la distribution des fonds propres disponibles de Swisscom. Ces décisions n'ont pas fait l'objet d'une information cohérente et certains conseillers fédéraux les ont interprétées de manière divergente, ce qui n'a pas manqué de créer une grande confusion dans l'esprit du public. Le 2 décembre 2005, lors de sa conférence de presse, le président de la Confédération regrettait au nom du Conseil fédéral que la communication des décisions du Gouvernement, qui était pourtant clairement définie, ait involontairement provoqué une certaine confusion.

Lors de leur séance du 7 décembre 2005, les CdG se sont penchées sur la manière de procéder du Conseil fédéral et ont décidé de lui soumettre un certain nombre de questions portant sur la politique d'information d'ici à leur séminaire conjoint des 19 et 20 janvier 2006.

Outre les aspects généraux ayant trait à l'organisation et à la coordination de la politique d'information au sein des départements, les CdG attendent également des informations sur le concept et les modalités de communication relatives à la décision du 23 novembre 2005. En outre, le Conseil fédéral est invité à s'exprimer sur les leçons qu'il a tirées en la matière.

L'objet a été attribué à la CdG-N qui est chargée de procéder à des investigations plus approfondies. Lors de sa séance du 15 décembre 2005, celle-ci a décidé à l'unanimité d'examiner de manière approfondie certaines questions en rapport avec la décision du Conseil fédéral du 23 novembre 2005.

Pour procéder à cette enquête, la CdG-N a institué une sous-commission *ad hoc* (la sous-commission «Swisscom») constituée d'un représentant de chaque groupe parlementaire. Elle comprend les conseillers nationaux suivants: Christian Waber (président), Edith Graf Litscher, Lucrezia Meier-Schatz, Hugo Fasel et Kurt Waserfallen (le siège de l'UDC est encore vacant).

La sous-commission «Swisscom» a été chargée d'établir les faits et la chronologie des événements, d'examiner le processus de prise des décisions et d'analyser un certain nombre de questions juridiques sur les relations entre le droit des sociétés anonymes et la loi sur l'entreprise de télécommunication. La sous-commission doit aussi clarifier certaines questions en rapport avec les responsabilités du Conseil fédéral dans le domaine de la communication et de l'information du public.

La sous-commission devrait présenter les résultats de ses investigations à la CdG-N au printemps 2006.

3.4 Affaires étrangères et développement

3.4.1 Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC

La politique suisse de coopération au développement bénéficie d'une large reconnaissance en ce qui concerne sa qualité technique, ses standards d'intégration élevés et son professionnalisme. C'est notamment ce que souligne l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans sa *peer review* 2005. Des critiques ont cependant été formulées par différents acteurs et dans divers rapports d'évaluation concernant les activités et le fonctionnement de la Direction du développement et de la coopération (DDC). Ces critiques ont notamment trait à la dispersion thématique et régionale, à la transparence de l'affectation des fonds ainsi qu'au contrôle et au pilotage politique des activités de la DDC.

Dans le cadre de son programme annuel 2005, la CdG-E a ainsi décidé de charger le CPA de mener une évaluation sur les activités de la DDC⁴⁶. Parmi plusieurs variantes de recherche proposées par le CPA, la sous-commission compétente de la CdG-E a choisi d'examiner la cohérence entre les objectifs de la politique suisse de coopération au développement et les actions de la DDC.

Cette évaluation aborde la cohérence entre, d'une part, les priorités et objectifs définis par le Parlement et le Conseil fédéral, et, d'autre part, le contenu des programmes et projets de la DDC. Il s'agit en outre d'analyser la pertinence des processus de prise de décision en matière de coopération au développement, ainsi que le rôle et les compétences des différents acteurs dans ces processus.

La sous-commission compétente est informée régulièrement de l'avancement des travaux du CPA. Il est prévu que le CPA rende son rapport à la CdG-E au printemps 2006. La commission tirera ensuite ses conclusions politiques.

3.4.2 Octroi de visas

Dans un communiqué de presse daté du 18 mars 2005, le DFAE a annoncé l'ouverture d'une enquête pour présomption de délivrance abusive de visas au Pérou. Par la suite, le MPC a fait connaître l'existence de quatre autres cas d'enquêtes ouvertes pour présomption d'actes délictueux liés à l'octroi de visas. Il convient de relever ici que la DélCdG avait déjà été informée, le 11 octobre 2004, des travaux en cours concernant des enquêtes identiques dans les représentations suisses de Moscou, Belgrade et Oman.

Le 7 avril 2005, la CdG-N a été informée en détail par la cheffe du DFAE et par le directeur des ressources et du réseau extérieur du DFAE sur l'envergure et la portée des cas examinés par le MPC, ainsi que sur les mesures prises pour améliorer les procédures d'octroi des visas. Suite à cet entretien, la CdG-N a décidé de procéder à une nouvelle évaluation de la situation concernant l'efficacité des mesures prises. A la demande de la CdG-N, le chef du DFJP et la cheffe de la DFAE ont ainsi pris position, six mois plus tard, sur différentes questions liées aux procédures d'octroi des visas et aux contrôles.

⁴⁶ Voir le rapport annuel 2005 du CPA, ch. 2.2.2, publié à l'annexe 1 du présent rapport.

Il ressort de ces documents que l'examen des demandes de visas est réparti entre différentes autorités: le DFAE et ses représentations suisses à l'étranger, l'Office fédéral des migrations (ODM), les cantons et les postes frontière. L'ODM est responsable pour l'édiction et la mise à jour des directives sur l'octroi de visas, ainsi que pour leur conformité avec le droit supérieur. En outre, l'ODM mandate les représentations suisses à l'étranger et les postes frontière pour octroyer certains visas. Environ 90 % des demandes de visas sont traitées par les représentations à l'étranger sur mandat de l'ODM. Si le requérant exige une décision formelle susceptible de recours, c'est toutefois l'ODM qui la rend. Le DFAE, respectivement les représentations suisses à l'étranger ne délivrent des visas dans leur propre compétence que dans les cas présentant une portée politique (p. ex. titulaires de passeports diplomatiques). Quant aux autorités cantonales de la migration, elles sont compétentes dans la mesure où une autorisation de séjour est nécessaire pour le séjour envisagé (art. 15 et ss LSEE⁴⁷).

Pour diverses raisons, principalement d'ordre politique et sécuritaire, les compétences des représentations à l'étranger peuvent être retirées, notamment lors d'événements particuliers, tels que l'éclatement d'un conflit dans un pays. En général, une telle mesure ne concerne que certains groupes de personnes. Dans ces cas, la représentation à l'étranger est étroitement associée à la décision de l'ODM, de même que les services concernés de l'administration fédérale (p. ex. Office fédéral de la police [Fedpol], Secrétariat d'Etat à l'économie [seco]).

Les représentations suisses à l'étranger délivrent chaque année plus de 500 000 visas, soit environ 2000 visas par jour ouvrable. A noter que les douze représentations les plus sollicitées ont émis un peu moins de 60 % des visas délivrés à l'étranger. A titre d'exemple, l'ambassade de Suisse à Pékin délivre à elle seule pas moins de 30 000 visas par an, contre environ 3000 pour l'ambassade à Lima. Dans ces conditions, il est manifeste qu'un contrôle approfondi de chaque demande n'est pas envisageable à moins d'engager des moyens très importants. Relevons par ailleurs que, si des actes délictueux dans l'octroi de visas ne doivent en aucun cas être tolérés, ces cas sont marginaux en relation avec le nombre de visas délivrés chaque année. Plus fréquemment, la difficulté réside plutôt dans le contrôle des conditions d'octroi d'un visa (p. ex. authenticité des documents ou des motifs de voyage).

L'ODM, le DFAE et les représentations à l'étranger disposent notamment des moyens de contrôle suivants:

- Inspections périodiques des représentations à l'étranger et inspections ponctuelles en cas de soupçon.
- Appareils permettant de vérifier l'authenticité de documents; pour certaines représentations, système automatique d'identification des empreintes digitales.
- Banque de données centrale concernant la délivrance des visas, qui permet de tenir une statistique détaillée des demandes, des visas délivrés et refusés, ainsi que des collaborateurs concernés. L'évolution du volume d'activité peut donner des indices sur des irrégularités.

⁴⁷ Loi fédérale du 26.3.1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20).

- Contacts avec les représentations d'autres pays sur place ou les services locaux de la migration; en cas de doute, vérification par l'ODM et le canton concerné.
- Indications et plaintes de tierces personnes.

Chaque représentation fixe dans une directive interne la procédure, la stratégie de publication des conditions d'octroi des visas et les compétences de chacun des collaborateurs impliqués dans le processus, en fonction de la situation locale (p. ex. situation politique, questions de sécurité). La directive est vérifiée par l'ODM, mais le chef de mission assume la responsabilité générale de la délivrance. Les représentations examinent les documents remis avec la demande de visa et s'assurent en général par un entretien personnel que le but déclaré correspond bien aux intentions réelles du requérant, que ce dernier repartira de Suisse dans le délai indiqué, et qu'il dispose des fonds suffisants pour son séjour en Suisse.

La commission a constaté de manière générale que l'attribution de visas est une activité qui expose le personnel consulaire à des pressions diverses. Dans certains pays, il n'est pas rare que des personnes désirant se procurer indûment un visa proposent aux agents du DFAE des sommes d'argent ou des cadeaux, voire exercent des pressions physiques ou psychiques. En raison de leurs liens sociaux dans le pays, les employés locaux sont particulièrement exposés à ce risque. Or, compte tenu des impératifs budgétaires, le DFAE a été amené ces dernières années à engager davantage de personnel local pour le traitement des demandes de visas. La plupart du temps, ce sont les employés locaux qui interviennent en première ligne, bien que, en principe, ce soit toujours un agent transférable du service consulaire du DFAE qui prenne la décision finale sur les demandes de visas.

La commission a pu constater que le DFAE se montre conscient du problème. Le DFAE a esquissé les mesures de correction qu'il avait déjà prises ou entendait prendre afin d'améliorer l'encadrement de l'octroi des visas : formations spécifiques au personnel chargé d'examiner les demandes de visa, mise en place d'un double contrôle, enquêtes spéciales en sus des inspections ordinaires, mise sur pied d'un cours pour personnel local ou encore remplacement du personnel local par du personnel suisse soumis à la discipline des transferts. La commission a insisté tout particulièrement pour que les chefs de mission assument plus clairement leur responsabilité de contrôle dans ce domaine.

La CdG-N s'est estimée satisfaite des explications données par le DFAE et l'ODM. La commission se tiendra informée en 2006 de l'avancement des procédures judiciaires et de la mise en œuvre des mesures annoncées par le DFAE. En outre, elle suivra avec intérêt les conséquences sur les mesures projetées en matière de visas de l'association de la Suisse aux accords de Schengen.

3.4.3 Législation sur le matériel de guerre: autorisations du Conseil fédéral contestées

Le 29 juin 2005, le Conseil fédéral s'est prononcé sur quatre demandes d'exportation de matériel de guerre tombant sous le coup de la loi fédérale sur le matériel de guerre⁴⁸. Les services compétents de l'administration lui avaient soumis ces deman-

⁴⁸ Voir le communiqué de presse du Conseil fédéral du 29.6.2005.

des en raison de leur portée pour la politique extérieure et la politique de sécurité de la Suisse. Dans les quatre cas, le Conseil fédéral a habilité l'autorité compétente, le seco, à autoriser ces demandes.

La première décision concerne l'exportation vers les Emirats arabes unis (EAU) de 180 véhicules de transport de troupe M113 d'une valeur d'environ 12 millions de francs, destinés à être offerts au gouvernement irakien. Pour le Conseil fédéral, l'autorisation de cette exportation doit contribuer à aider le gouvernement irakien à mettre en place des services efficaces de police, de surveillance des frontières et de protection des installations destinés au maintien de l'ordre et de la sécurité publics, ce qui inclut la lutte contre le terrorisme. Il a estimé que cette décision pouvait contribuer à accélérer la stabilisation de la situation en Irak et qu'elle allait dans le sens de la résolution n° 1546 du Conseil de sécurité de l'ONU et, partant, que les livraisons de matériel militaire concernées ne contrevenaient pas aux mesures d'embargo internationales.

A la suite des essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan en juin 1998, le Conseil fédéral avait décidé de ne plus approuver aucune demande d'exportation de matériel de guerre vers ces deux pays. Par sa décision du 29 juin 2005, il a rétabli la procédure habituelle prévue par la LFMG. Les conditions fixées par la loi doivent toujours être réunies pour que la demande d'exportation soit autorisée. Dans une décision de principe, le Conseil fédéral a habilité le seco, qui est chargé des autorisations, à répondre affirmativement à une demande préalable relative à l'octroi de licences à l'Inde pour la construction de canons de défense contre avions de calibre 35 mm et à la fourniture partielle de pièces détachées, pour une valeur totale de 300 millions de francs sur cinq ans. Concernant le Pakistan, il a habilité le seco à approuver une demande de courtage portant sur un contrat pour la vente de 736 véhicules de transport de troupes M113. Il est prévu que les véhicules concernés servent exclusivement pour des interventions de l'ONU dans des pays tels que la Sierra Leone, le Liberia, le Congo, le Burundi et plus tard le Soudan.

Quant à la décision concernant la Corée du Sud, il s'agit d'une importation temporaire et d'une réexportation à des fins de travaux d'entretien de 50 à 100 ogives de missiles air-air du type *Sidewinder*, pour une valeur maximale de 2,5 millions de francs. Le Conseil fédéral a notamment fondé sa décision sur le fait que ce pays ne menace ni la sécurité internationale, ni la stabilité régionale, qu'il a un comportement constructif vis-à-vis de la communauté internationale et que plusieurs Etats européens lui livrent déjà des armements. Le Conseil fédéral estime également que la neutralité ne s'oppose sous aucun de ses aspects à l'exportation de matériel de guerre vers la Corée du Sud. Il souligne en outre que cette commande donne à l'entreprise concernée l'occasion d'utiliser et de cultiver son vaste savoir-faire dans le domaine de l'entretien de missiles *Sidewinder*, qui sont également utilisés par l'armée suisse.

Mi-2005, le conseiller national Joseph Lang a déposé une requête dans laquelle il invite la CdG-N à vérifier la légitimité des décisions du Conseil fédéral. La requête concerne la gestion du Conseil fédéral et relève par conséquent de la compétence des CdG. Au vu de la sensibilité du sujet et conformément à l'art. 32 LFMG, les CdG examinent chaque année le rapport du Conseil fédéral sur le détail de ces exportations. La CdG-N est donc parfaitement en mesure de placer les décisions du Conseil fédéral du 29 juin 2005 dans une perspective à long terme et de vérifier leur consistance dans la continuité des autorisations accordées jusqu'ici. La CdG-N est ainsi entrée en matière sur la requête déposée par le conseiller national Joseph Lang. La

sous-commission compétente a procédé aux premières auditions de représentants de l'administration fin octobre 2005. A ce moment, un groupe de travail interdépartemental de l'administration fédérale était en train d'examiner la procédure d'octroi des autorisations, raison pour laquelle la CdG-N a décidé d'attendre qu'il remette son rapport, prévu pour fin 2005, avant de rendre ses propres conclusions.

Dans le cadre de cette enquête, la CdG-N tente également de répondre aux questions en rapport avec les 40 obusiers blindés M109 achetés en 2004 par les EAU, et qui ont été repérés au Maroc début 2005. L'exportation de ces obusiers a été autorisée à la condition que les EAU ne les réexportent pas. La sous-commission a constaté que les EAU ont effectivement remis une déclaration écrite correspondante. Très tôt déjà, le DDPS disposait de certaines informations permettant de penser que les EAU pourraient livrer ces obusiers au Maroc, tandis que le DFE, compétent en la matière, n'a reçu de telles informations qu'à la fin mars 2005. Dans la perspective de la haute surveillance, il faut par conséquent se demander si les flux d'informations et la collaboration entre les services concernés de l'administration fédérale sont adéquats. La sous-commission a commencé à examiner cette question à l'occasion des auditions susmentionnées. A cet égard, il convient également de se pencher en détail sur l'instrument de la déclaration d'utilisation finale. Ce point fait également partie du mandat confié au groupe de travail interdépartemental. La CdG-N rendra son appréciation finale sur ce point en temps utile.

3.5 Sécurité sociale et santé

3.5.1 Mise en œuvre des dispositions visant à promouvoir la transparence dans le domaine de la prévoyance professionnelle

A la suite de son étude sur la problématique de la répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle⁴⁹, la CdG-N a décidé de suivre de très près la surveillance dans ce domaine et les processus correspondants.

Le premier paquet de la 1^{re} révision de la LPP⁵⁰ est entré en vigueur le 1^{er} avril 2004 et, avec lui, des mesures qui améliorent la transparence au niveau de la gestion des institutions de prévoyance et de la gestion paritaire. La loi sur l'assurance-vie⁵¹ et l'ordonnance sur l'assurance-vie⁵² ont également été modifiées dans le cadre de cette révision. Les nouvelles dispositions légales contraignent les institutions privées d'assurance-vie qui exercent une activité dans le domaine de la prévoyance professionnelle à créer un fonds de sûreté spécial et à tenir une comptabilité qui distingue de façon détaillée les montants destinés à l'épargne, ceux liés aux risques et ceux qui relèvent des coûts administratifs. En outre, les dispositions visant à promouvoir la transparence dans le domaine de la prévoyance professionnelle stipulent qu'au moins 90 % des excédents doivent être rétrocédés aux assurés (cette part est aussi couramment appelée quote-part minimale ou *legal quote*).

⁴⁹ Voir le rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 21.1.2005 (FF **2005** 1811 ss).

⁵⁰ Loi fédérale du 25.6.1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse survivants et invalidité (RS **831.40**).

⁵¹ Loi fédérale du 18.6.1993 sur l'assurance directe sur la vie (LAssV; RS **961.61**).

⁵² Ordonnance du 29.11.1993 sur l'assurance directe sur la vie (OAssV; RS **961.611**).

La mise en œuvre des dispositions visant à promouvoir la transparence dans le domaine de la prévoyance professionnelle implique également d'importants travaux de nature conceptuelle. Dans la perspective du suivi de la mise en œuvre des recommandations qu'elle a formulées lors de son enquête, la CdG-N se tient au courant des travaux relatifs à la promotion de la transparence au sein de la prévoyance professionnelle. Ainsi, au cours de l'année sous revue, un groupe de travail de la CdG-N s'est entretenu avec des experts en matière d'établissement des comptes et de caisses de pensions ainsi qu'avec des représentants de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) et de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

La CdG-N s'est informée de manière concomitante dans les domaines suivants:

- Evaluation selon la norme *Swiss GAAP RPC 26*⁵³ et délimitations concernant les dispositions régissant l'établissement des comptes selon le code des obligations et les normes IFRS (*International Financial Reporting Standards*)
- Méthodologie du calcul de la réserve mathématique
- Séparation du fonds de sûreté de la prévoyance professionnelle
- Mise en place des conditions permettant l'introduction du nouveau compte d'exploitation et interconnexions avec l'établissement des comptes des institutions de prévoyance
- Mécanisme de calcul de la quote-part minimale et de la répartition des excédents
- Manière de procéder de l'OFAS lors de la mise en œuvre de la parité au sein des organes de direction des institutions de prévoyance
- Restructuration et optimisation de la surveillance exercée dans le domaine de la prévoyance professionnelle

Il n'est pour l'heure pas encore possible de procéder à une appréciation de la mise en œuvre des dispositions visant à promouvoir la transparence dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Pour une bonne part, les conditions d'une meilleure transparence viennent juste d'être élaborées et doivent encore être mises en pratique. De plus, un certain nombre de questions sont encore ouvertes.

Force est cependant de constater que les travaux de mise en œuvre des dispositions visant à promouvoir la transparence sont extrêmement complexes. Les spécialistes des services concernés de la Confédération et les experts des assureurs et des institutions de prévoyance ont été fortement sollicités. La mise en œuvre et le suivi de l'évolution dans ce domaine seront déterminants pour la réalisation de la transparence et exigeront d'importants efforts de la part des offices chargés de la surveillance, c'est-à-dire de l'OFAP et de l'OFAS.

La CdG-N reste convaincue que les assurances-vie ne pourront regagner la confiance perdue en raison de leur manque de transparence qu'au prix d'un respect rigoureux de ces nouvelles dispositions. Cela étant, une plus grande transparence et une professionnalisation accrue obligeront les institutions de prévoyance à procéder à un assainissement de leurs structures.

⁵³ Recommandations relatives à la présentation des comptes des institutions de prévoyance professionnelle.

3.5.2

Coordination des statistiques sanitaire et sociale

En 2004, la CdG-N avait déjà abordé le processus d'optimisation des statistiques sanitaire et sociale et des données correspondantes⁵⁴. La commission a demandé au chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI) qu'il remette un rapport sur la stratégie suivie en matière de coordination des statistiques sanitaire et sociale. Un tel rapport a été livré par l'Office fédéral de la statistique (OFS) en février 2005. Dans ce document, l'OFS informe la CdG-N des priorités et des projets des offices concernés par la politique de la santé.

La production et l'utilisation des informations statistiques dans le domaine de la santé font l'objet de discussions régulières entre la direction de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et celle de l'OFS. En ce qui concerne la sécurité sociale, la coordination des besoins d'informations ainsi que la production et l'utilisation des statistiques sont assurées conjointement par l'OFS et l'OFAS au moyen de séances trimestrielles à l'échelon des divisions et secteurs. L'OFS joue un rôle clef dans le développement du système d'information de la santé, en particulier en ce qui concerne les soins de santé ambulatoires qui ne sont pas du tout ou pas suffisamment documentés. Il veille à éviter les enquêtes particulières lorsque les informations souhaitées sont déjà collectées dans le cadre d'autres processus administratifs et qu'elles peuvent être régulièrement reprises des unités administratives concernées au moyen d'un simple flux de données. En collaboration étroite avec l'OFSP, l'OFS a entamé la planification d'une statistique des soins de santé ambulatoires et a déjà entrepris un certain nombre de travaux préparatoires dans ce domaine.

En ce qui concerne la statistique sanitaire, la stratégie de coordination prévoit aussi que les droits d'accès des utilisateurs privilégiés, par exemple les directions cantonales de la santé, donnent également accès à des outils d'analyse destinés à faciliter l'exploitation des données statistiques, notamment dans le domaine de l'exécution de la loi sur l'assurance-maladie⁵⁵. Ainsi, les tâches identiques seront exécutées en fonction des mêmes bases de données et au moyen des mêmes instruments, ce qui permettra non seulement de les exécuter à moindre coût, mais encore de comparer les résultats.

Le rapport de l'OFS souligne que, outre la création d'une base légale dans le cadre du 2^e paquet de la révision de la LAMal (projet 2A sur le financement des hôpitaux), l'élaboration d'un système d'information statistique cohérent et la réalisation d'une statistique qui réponde aux besoins urgents dans le domaine des soins ambulatoires nécessiteront également des moyens financiers supplémentaires.

Malgré le rapport détaillé de l'OFS, la CdG-N distingue mal une ligne stratégique claire dans le domaine de la coordination des données sanitaires. Certes, depuis 2002, la coopération a été continuellement améliorée. Mais elle repose pour l'essentiel encore sur des accords qui, de l'avis de la CdG-N, ne sont pas suffisamment formels et impératifs. Partant, la commission salue le rôle clef dont l'OFS veut se charger dans ce domaine.

⁵⁴ Voir le rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 21.1.2005 (FF **2005** 1813).

⁵⁵ Loi fédérale du 18.3.1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS **832.10**).

En mai 2005, dans le cadre de l'examen du rapport de gestion 2004 du Conseil fédéral, les CdG ont fait part au chef du DFI de leur préoccupation en la matière. Eu égard au grand nombre de structures et d'acteurs concernés, elles se demandent si les informations indispensables pour les décisions politiques et la gestion du système de la santé peuvent être traitées de manière suffisamment crédible et efficace. Les commissions sont très inquiètes des rapports et de la coordination entre la Confédération et les cantons. D'une manière générale, le chef du DFI partage cette insatisfaction quant au système dans son ensemble. Parallèlement, il a souligné les efforts d'harmonisation et de communication des cantons. En ce qui concerne les autres améliorations nécessaires, le chef du DFI a renvoyé les CdG aux travaux de révision de la LAMal en cours, notamment pour ce qui est des bases légales relatives à la collecte de données statistiques auprès de tous les acteurs de la santé.

De l'avis de la CdG-N, il est indispensable de surveiller les développements dans le domaine de la statistique sanitaire. Il faudra procéder à une réévaluation un à deux ans après l'entrée en vigueur des nouvelles modalités en matière de statistique proposées dans le cadre de la révision de la LAMal. Toutefois, la question d'un financement durable, garantissant des bases statistiques adéquates sur le long terme, revêt aujourd'hui déjà une importance cruciale.

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

L'année dernière, la CdG-E avait présenté les grandes lignes de son évaluation consacrée à l'AI⁵⁶. Le 19 août 2005, s'appuyant sur des expertises du CPA⁵⁷, d'*Interface Institut für Politikstudien* ainsi que sur ses propres investigations, la CdG-E a adopté son rapport final⁵⁸.

L'étude de la CdG-E donne une vue d'ensemble des facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI et du rôle de la Confédération en matière de surveillance et de préparation de la législation relative à l'AI. Elle examine en outre la situation au sein du personnel de la Confédération par rapport à l'évolution nationale. Par ailleurs, la CdG-E a tiré de son étude des conclusions sur la 5^e révision en cours de la loi sur l'assurance-invalidité⁵⁹. Le rapport de la commission contient deux motions et quinze recommandations.

Dans ses conclusions, la CdG-E a notamment critiqué le fait que, malgré l'étendue des compétences de la Confédération en matière de surveillance, l'objectif de l'application uniforme des dispositions relatives à l'assurance stipulé par l'art. 64, al. 2, LAI n'a été ni réalisé ni même poursuivi avec la rigueur qui s'impose. Ni le Conseil fédéral, ni l'OFAS n'ont utilisé la marge de manœuvre dont ils disposent en matière de surveillance. Bien que des lacunes concernant la surveillance exercée par la Confédération sur l'AI aient déjà été constatées préalablement à la 4^e révision de la LAI, des questions essentielles n'ont toujours pas été réglées. Une surveillance moderne exercée de manière professionnelle fait défaut. A cela s'ajoutent des pro-

⁵⁶ Voir le rapport annuel 2004 des CdG et de la Dél CdG des Chambres fédérales, du 21.1.2005 (FF **2005** 1815).

⁵⁷ Voir le rapport annuel 2005 du CPA, ch. 2.1.2, publié à l'annexe 1 du présent rapport.

⁵⁸ Voir le rapport de la CdG-E sur l'augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance-invalidité, du 19.8.2005 (FF **2006** 2195).

⁵⁹ Loi fédérale du 19.6.1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS **831.20**).

blèmes de délimitation avec les cantons et une analyse des données parfois lacunaire. Par conséquent, la CdG-E a invité le Conseil fédéral à élaborer une stratégie globale de surveillance renforcée de l'exécution de l'AI.

Concernant la préparation des bases décisionnelles et de la législation relative à l'AI, la CdG-E était tout aussi critique vis-à-vis du Conseil fédéral et de l'OFAS. Bien que les finances de l'AI aient commencé à se dégrader considérablement dès 1993, le Conseil fédéral et l'OFAS n'ont pas mesuré l'ampleur du problème posé par l'augmentation du nombre des rentes et ne l'ont pas traité frontalement. Ils n'ont pas entrepris tout ce qui était en leur pouvoir pour élaborer des stratégies en réponse à cette augmentation. L'OFAS a accompli avec peu d'efficacité les tâches qui lui incombent en matière de législation sur l'AI. Ce défaut d'efficacité a en outre été favorisé par le manque de collaboration interne dans le domaine de la recherche et par le fait que le recours aux acteurs externes a tardé et n'a pas été systématique. De surcroît, l'absence de collaboration entre l'OFAS et les offices cantonaux de l'AI a bloqué tout développement efficace du droit. La CdG-E a invité le Conseil fédéral à développer le droit activement et à exploiter les différentes ressources avec davantage d'efficacité.

Bien que le nombre des rentiers AI augmente depuis des années, il n'a pas encore été possible, à ce jour, d'expliquer les origines de cette évolution de manière concluante. Des données fondées et des bases scientifiques font défaut. Là encore, le Conseil fédéral et l'OFAS n'ont pas assumé leurs responsabilités. Bien que l'art. 68 LAI confie à la Confédération une mission scientifique en la matière, il n'existe toujours aucun concept de recherche définitif dans le domaine de l'AI. Pour que les hypothèses et les présomptions ne soient plus la seule base de la réflexion, la CdG-E a invité le Conseil fédéral à effectuer une analyse approfondie des facteurs qui sont à l'origine des rentes et qui, jusque là, n'ont que très peu fait l'objet de recherches.

Etant d'avis que la Confédération se doit, en qualité d'employeur, de donner l'exemple, la CdG-E a décidé de comparer l'exécution de l'AI à l'échelon national avec la situation au sein de l'administration fédérale. Le temps pris par l'administration fédérale pour répondre aux questions de la commission – un an – témoigne du manque de transparence et de la qualité insuffisante des données au sein de la Confédération. Les données disponibles n'ont pas permis d'interprétations concluantes ni de comparaisons de la situation au sein de la Confédération avec l'évolution à l'échelon national. Par conséquent, la situation du personnel de la Confédération en matière d'AI demeure pure spéculation. La CdG-E est en outre parvenue à la conclusion que le Conseil fédéral ne dispose d'aucune stratégie globale pour influencer et piloter l'évolution de l'AI auprès de son personnel. Dans son rapport du 17 août 2005, le Conseil fédéral ne peut exclure, du fait des programmes d'allègement budgétaire et du PAT, une augmentation prochaine du nombre de cas d'invalidité. Dans un rapport en date du 18 novembre 1999, la CdG-N constatait déjà que, lors de restructurations, les réductions de personnel sont opérées aux frais de l'AI et des caisses de pensions.⁶⁰ Le Conseil fédéral donne l'impression de vouloir renoncer à relever les défis qui se posent à lui. Il semble se résigner à accepter une augmentation du nombre des cas d'invalidité au sein de l'administration fédérale lors de restructurations. Pour la CdG-E, une telle passivité du Conseil fédéral est

⁶⁰ Voir le rapport de la CdG-N sur la pratique de la Confédération en matière de retraites anticipées découlant de modifications structurelles et pour raison médicale, du 18.11.1999 (FF 2000 1136 ss).

incompréhensible et intolérable. La CdG-E a exigé du Conseil fédéral de la transparence en ce qui concerne l'évolution de l'AI au sein de la Confédération ainsi qu'une stratégie globale et des mesures supplémentaires visant à réduire sur le long terme le taux de rentiers AI au sein du personnel de la Confédération.

Pour que les coûts liés aux mises au bénéfice des prestations de l'assurance pour invalidité soient transparents, la CdG-E a invité le Conseil fédéral à effectuer une analyse approfondie des interactions entre l'AI et la prévoyance professionnelle.

A l'issue de son enquête, la CdG-E est parvenue à la conclusion qu'il est nécessaire, dans le cadre de la 5^e révision de l'AI, que la problématique de la surveillance exercée sur l'exécution de l'AI soit discutée de manière approfondie. Elle a notamment proposé de renoncer à la création d'une nouvelle commission de surveillance telle qu'elle est prévue par l'art. 64b (nouveau) LAI, car la responsabilité en matière de surveillance s'en trouverait partagée et le risque de lacunes de surveillance augmenté. Cela accroîtrait en outre la complexité de la surveillance exercée sur l'exécution de l'AI et ne contribuerait en rien à améliorer l'efficacité de la surveillance.

Conformément à l'art. 157 LParl, le Conseil fédéral a eu l'occasion de prendre position sur le rapport de la commission et d'exposer la manière dont il envisage de satisfaire aux exigences de celle-ci. Il a fait part de son avis le 21 décembre 2005, lequel sera traité par la CdG-E au cours du 1^{er} trimestre 2006. La CdG-E a également communiqué ses conclusions aux Commissions de la sécurité sociale et de la santé des Chambres fédérales, en les priant de bien vouloir en tenir compte à l'occasion de la 5^e révision de la LAI.

3.5.4 Swissmedic

En août 2004, la CdG-E a publié un rapport analysant les problèmes survenus lors de la mise en place de Swissmedic, institut fédéral chargé de surveiller le marché des produits thérapeutiques. Un an plus tard, la commission a rendu visite à Swissmedic afin d'examiner l'évolution de la situation et l'état de mise en œuvre des recommandations qu'elle avait adressées au Conseil fédéral.

La CdG-E a tiré un bilan très encourageant de sa visite. Elle a rencontré une équipe dirigeante entreprenante et elle a constaté des progrès importants dans tous les domaines examinés. La majorité des collaborateurs de Swissmedic est réunie sur deux sites contre une dizaine auparavant; au moment de la visite, une nouvelle banque de données était sur le point d'être mise en place et une stratégie informatique était en cours d'élaboration; le service juridique dispose de collaborateurs compétents et motivés; les lacunes dans le droit d'application font l'objet de projets législatifs qui devraient aboutir dans les délais prévus; une nouvelle base légale réglant les autorisations spéciales pour l'importation de médicaments non autorisés en Suisse a grandement simplifié le système; les risques liés à l'achat de médicaments sur internet ont été communiqués au public à plusieurs reprises et par différents canaux; enfin, les relations avec les cantons se sont améliorées.

La commission a également relevé avec satisfaction que les difficultés institutionnelles liées aux rapports de Swissmedic avec l'OFSP et le secrétariat général du DFI sont en passe d'être réglées et que les recommandations de la CdG-E ont joué un grand rôle dans le déclenchement d'un processus de conciliation et de clarification

des compétences. Dès 2007, les instruments de conduite et de contrôle de l'institut seront ainsi entièrement revus. Une stratégie du propriétaire sera intégrée au nouveau mandat de prestations, dont l'accomplissement sera surveillé par le secrétariat général du DFI. La commission est d'avis que les solutions esquissées constituent un pas important en direction d'une délimitation claire des tâches et des compétences.

Conformément à ce qu'avait souhaité la CdG-E, une phase de consolidation a donc bien eu lieu. Les problèmes manifestes de Swissmedic appartiennent désormais au passé. Dans une lettre au Conseil fédéral, la CdG-E a toutefois relevé certains points qui méritent encore d'être suivis attentivement. En premier lieu, la commission a souligné l'importance d'une communication ouverte et continue de Swissmedic avec ses différents partenaires. Cela passe par une information rapide et transparente à l'attention des spécialistes et du public, mais aussi par une écoute constante des besoins et des constats des autorités cantonales. Les relations avec les cantons, si elles n'ont cessé de s'améliorer depuis la création de Swissmedic, peuvent encore être source de conflits et il importe d'y prêter attention. L'échange d'informations doit également être intensifié au niveau international.

La CdG-E a également pris acte de la charge de travail très élevée du service juridique de Swissmedic. L'évolution de la situation dans ce domaine doit être suivie de près et, le cas échéant, des mesures doivent être prises. En outre, le développement des systèmes informatiques et les efforts visant à rassembler l'ensemble des collaborateurs sur deux sites doivent être poursuivis. De son côté, Swissmedic a informé la CdG-E des difficultés que l'institut rencontrera dans l'application de la loi fédérale sur la transparence⁶¹. La commission a prié le Conseil fédéral d'examiner ces problèmes et de prendre les mesures nécessaires.

La CdG-E a estimé que l'indépendance des organes dirigeants de Swissmedic envers tout intérêt particulier est une condition indispensable pour assurer la crédibilité de l'institut. La commission a demandé au Conseil fédéral d'y accorder la plus haute importance lors de la nomination du nouveau président et des nouveaux membres du Conseil de l'institut fin 2005.

Pour la CdG-E, l'enquête relative à Swissmedic est achevée. Elle ne doute pas que le Conseil fédéral saura tenir compte des constats et demandes formulés plus haut. Elle se réserve la possibilité de procéder, à moyen terme, à une nouvelle évaluation de la situation dans le cadre de son mandat de haute surveillance.

3.5.5 Surveillance du marché des médicaments

Fin septembre 2004, le médicament anti-inflammatoire Vioxx fut retiré du marché après la publication des résultats d'une étude démontrant un risque cardiovasculaire accru lors de thérapies de très longue durée. Suite à cette annonce, une enquête du Sénat américain a mis en évidence des dysfonctionnements dans la surveillance du marché des médicaments. La surveillance est exercée aux Etats-Unis par la *Food and Drug Administration* (FDA). En particulier, l'enquête du Sénat a fait ressortir un manque d'indépendance, voire une certaine complaisance de la FDA par rapport à l'industrie pharmaceutique.

⁶¹ Loi fédérale du 17.12.2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans; RS 152.3).

Cette affaire a nourri une réelle méfiance envers l'industrie et a soulevé des questions sur la capacité des autorités compétentes de surveiller le marché. Au vu de ces événements, la CdG-E a décidé d'examiner la manière dont l'autorité suisse de surveillance du marché, Swissmedic, a exercé ses prérogatives dans le cas de Vioxx et des autres anti-inflammatoires dits «inhibiteurs de la COX-2», tels que le Celebrex et le Bextra. Ces médicaments sont encore ou étaient jusqu'à récemment commercialisés sur le marché suisse.

Dans un rapport détaillé établi à sa demande, la CdG-E a été informée sur les considérations qui ont guidé Swissmedic lors de l'octroi des autorisations de mise sur le marché des inhibiteurs de la COX-2, sur les informations dont a disposé Swissmedic après leur mise sur le marché, ainsi que sur les différentes mesures de surveillance prises. La commission s'est également entretenue de ce rapport avec des représentants de Swissmedic lors d'une visite effectuée auprès de l'institut fin 2005 (voir ch. 3.5.4).

L'analyse rétrospective des événements montre que les autorités suisses de surveillance ont, dans la mesure des connaissances existantes, perçu à temps les risques liés aux anti-inflammatoires inhibiteurs de la COX-2 et qu'elles ont pris des mesures pour réduire ces risques. Du propre avis de Swissmedic, il est indéniable que les résultats d'une étude achevée fin 2000 auraient pu permettre de conclure à un risque cardio-vasculaire accru dans la prise de Vioxx, mais ces résultats ont été mal interprétés. Ceci ne serait toutefois pas dû à une vérification mal conduite, mais au fait que d'autres résultats importants n'étaient pas encore connus. Swissmedic a également admis que, dans certains cas, l'examen des dossiers et la mise en œuvre de mesures de surveillance (p. ex. adoption d'un avertissement dans la notice d'information du Vioxx) ont duré relativement longtemps. Swissmedic a expliqué ce problème par un manque de personnel. Depuis, l'institut a initié un renforcement du domaine de la surveillance du marché. A noter qu'une procédure de réexamen de la sécurité de tous les anti-inflammatoires – y compris des anti-inflammatoires conventionnels – est actuellement en cours.

La CdG-E s'est également informée sur les instruments et les ressources dont dispose Swissmedic de façon générale pour surveiller un produit thérapeutique après sa mise sur le marché, ainsi que sur l'organisation interne de la surveillance chez Swissmedic. En effet, dans le cas du Vioxx, les lacunes de la FDA ont notamment trouvé leur explication dans le manque d'indépendance de la division chargée de la surveillance par rapport à la division chargée de l'admission des médicaments. Sur la base de ce constat, la division de la FDA chargée de la surveillance a été dissociée davantage de la division chargée de la mise sur le marché et elle a été renforcée en termes de compétences et de ressources. Tout autrement, Swissmedic a plaidé pour que la surveillance d'un produit soit effectuée par la même personne que celle qui a procédé à l'examen de la demande de mise sur le marché. La connaissance préalable des études effectuées et du dossier d'autorisation de mise sur le marché permettrait en effet d'interpréter efficacement d'éventuelles nouvelles données concernant le médicament et, le cas échéant, de réagir rapidement. La formation de deux divisions distinctes exigerait en outre des ressources supplémentaires considérables en comparaison de la taille de l'institut Swissmedic. Celui-ci a d'ailleurs tenu à souligner que l'indépendance et l'objectivité lors de l'évaluation des risques et des bénéfices d'un médicament constituent sa «raison d'être», sans quoi Swissmedic ne remplirait pas sa mission de base.

Sur la base des explications données, la CdG-E a estimé que Swissmedic s'est livré à un examen critique de son action dans le cas des anti-inflammatoires inhibiteurs de la COX-2 et qu'il a su en tirer les conséquences. La commission a donc décidé qu'il n'y avait pas lieu de prendre de mesures supplémentaires au titre de la haute surveillance parlementaire.

3.5.6 Eclaircissements relatifs à de prétendus liens privilégiés entre le Groupe Mutuel et le chef du DFI

Le 1^{er} juillet 1999, le DFI décidait d'admettre à titre provisoire dans l'assurance-maladie de base cinq méthodes de médecine complémentaire (médecine anthroposophique, homéopathie, thérapie neurale, phytothérapie, médecine chinoise), plus précisément jusqu'au 30 juin 2005. Pour qu'elles soient admises à titre définitif dans l'assurance de base, il fallait que leur efficacité, leur adéquation et leur caractère économique soient démontrés, conformément à l'art. 32 LAMal. Le DFI a lancé à cet effet le «programme d'évaluation des médecines complémentaires» en 1999.

Le 3 juin 2005, le DFI décidait de libérer les assureurs-maladie de la prise en charge obligatoire des prestations relevant de ces cinq méthodes de médecine complémentaire avec effet au 1^{er} juillet 2005. L'élément déterminant de cette décision était l'insuffisance des éléments prouvant que ces prestations satisfont aux critères essentiels de la LAMal, à savoir leur caractère économique, mais plus particulièrement leur efficacité et leur adéquation.

Parallèlement, le DFI annonçait que l'on pouvait s'attendre à ce que les assureurs proposent, pour ces prestations, des assurances complémentaires pour un montant accessible à tous les assurés. Le département a en outre recommandé aux assurés de négocier avec leur assurance-maladie des solutions de transition pour les traitements en cours. Le 13 juin 2005, le DFI a transmis aux assureurs une recommandation allant dans ce sens.

Le 6 juin 2005 déjà, le Groupe Mutuel annonçait que les assurés affiliés à ses caisses pouvaient, grâce à la nouvelle assurance complémentaire Alterna, conserver leur assurance pour les médecines naturelles sans interruption, sans questionnaire de santé et sans limite d'âge, pour six francs par mois (trois francs pour les enfants). Le 9 juin 2005, le Groupe Mutuel a lancé une campagne nationale de publicité pour ce nouveau produit.

L'assurance-maladie Assura a critiqué cette action du Groupe Mutuel dans deux lettres ouvertes au chef du DFI (les 17 et 21 juin 2005). Le directeur général d'Assura accusait dans ces courriers le Groupe Mutuel d'avoir bénéficié d'informations d'initiés sur la décision du DFI du 3 juin 2005. Assura estimait en effet qu'il était impossible de créer un produit, d'obtenir les autorisations administratives nécessaires et de lancer une campagne de presse en quatre jours. De plus, Assura a trouvé suspecte la rapidité avec laquelle l'OFAP a traité ce cas, en comparaison à une demande qu'elle a déposée le 17 juin 2005 concernant l'approbation des tarifs de son propre nouveau produit d'assurance complémentaire appelé Medna, que l'OFAP ne pouvait pas traiter pour le 1^{er} juillet en raison de délais trop brefs.

Par la suite, la proximité entre le chef du DFI et le Groupe Mutuel, ainsi que la possible influence de cet assureur-maladie sur les décisions en matière de politique

de la santé ont fait l'objet de discussions dans les médias et au sein des milieux politiques.

C'est dans ce contexte que, le 21 juin 2005, la CdG-E a décidé de se pencher sur les éventuels liens privilégiés du Groupe Mutuel avec le chef du DFI et de procéder à des auditions à ce sujet. La CdG-E a annoncé que la décision quant à la suite à donner à cette affaire serait prise après achèvement des travaux préliminaires de sa sous-commission compétente. Une enquête approfondie serait réalisée si les soupçons devaient s'avérer sérieux.

Outre l'habituelle étude de pièces, la sous-commission chargée de l'examen préalable a, jusqu'ici, procédé à une audition de représentants de l'OFSP et de l'OFAP. De plus, elle a procédé à des discussions informelles. Elle entendra le chef du DFI le 11 janvier 2006 et prévoit de clore son enquête durant le premier trimestre 2006.

3.5.7 Rapport annuel 2003 sur les assurances sociales selon l'art. 76 LPGA

La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales⁶² est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003. En vertu de l'art. 76, al. 1, LPGA, le Conseil fédéral est chargé de surveiller la mise en œuvre des assurances sociales et doit régulièrement en rendre compte. En remettant le rapport annuel 2003 correspondant, le Conseil fédéral remplissait pour la première fois cette tâche légale. Les bureaux des Chambres fédérales ont transmis le rapport aux CdG qui l'ont traité dans le cadre de l'examen du rapport de gestion 2004 du Conseil fédéral.

Les CdG ont relevé que les informations sur les assurances sociales sont précieuses et complètent judicieusement le rapport de gestion du Conseil fédéral. Le rapport 2003 donne une bonne vue d'ensemble de la mise en œuvre des assurances sociales et identifie de manière transparente et précoce, les défis que les assurances sociales devront relever, permettant dans la foulée d'améliorer le pilotage et la coordination des assurances sociales.

Les commissions ont toutefois regretté que le Conseil fédéral, mais aussi les CdG, n'aient pu prendre connaissance du rapport que – trop – tardivement. En effet, ce n'est qu'en novembre 2004 que le Conseil fédéral a approuvé ce rapport qui se fonde sur des données et des informations concernant l'exercice 2003. A ce stade, de nombreuses informations ont déjà perdu de leur actualité et ne peuvent plus être exploitées dans le cadre du processus politique. Cela ne concerne d'ailleurs pas que les données statistiques, tant il est vrai que d'autres contenus peuvent eux aussi être très rapidement dépassés.

Les CdG ne sauraient se satisfaire de cette situation et attendent qu'une attention particulière soit accordée à l'actualité de ce rapport dont le contenu est excellent au demeurant. Elles ont donc invité le chef du DFI à envisager l'adaptation de son calendrier. Elles ont en outre suggéré que ce rapport porte également sur les faits qui ont marqué le secteur important de l'assurance-chômage.

Le chef du DFI est aussi d'avis que la présentation tardive du rapport n'est pas satisfaisante. Il a précisé que cette situation était pour beaucoup due à l'organisation

⁶² Loi fédérale du 6.10.2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1).

décentralisée des assurances sociales et au grand nombre de services concernés. Il a invité l'administration à réduire au maximum les délais de rédaction du rapport 2004.

Le chef du département a en outre prié l'OFAS de chercher à réduire encore plus les délais de rédaction pour les prochains rapports et d'examiner avec le seco la reprise des informations les plus importantes sur l'assurance-chômage.

Dans le deuxième message concernant la 11^e révision de l'AVS du 21 décembre 2005, le Conseil fédéral propose de modifier l'art. 76 LPGa et de supprimer l'obligation de rendre compte. Cette mesure fait partie du PAB 04 et du PAT. Les CdG ont pris acte de cette intention, la décision finale en la matière appartenant au Parlement.

3.5.8 Obligation pour le Conseil fédéral de rendre compte de l'exercice de la haute surveillance sur la Suva

Le 22 septembre 2005, suite à la vente controversée d'immeubles par la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (Suva), la CdG-N a décidé d'examiner de manière approfondie s'il y a lieu de prendre des mesures au titre de la haute surveillance parlementaire.

Début septembre 2005, le Ministère public tessinois a ouvert une action pénale afin d'enquêter sur les irrégularités constatées dans le cadre de la vente d'immeubles appartenant à la Suva. Début octobre, en raison de l'intérêt national de l'affaire et des résultats de l'enquête menée jusque-là, le Ministère public de la Confédération a pris le relais de l'autorité de poursuite pénale tessinoise.

Le DFI a demandé à la Suva de lui remettre mi-novembre 2005 un premier rapport sur toutes les transactions immobilières effectuées aux cours des cinq dernières années. En outre, le 19 octobre 2005, le Conseil fédéral a décidé d'examiner l'organisation, la réalisation et la surveillance de transactions immobilières réalisées par la Suva. Cet examen permettra accessoirement de se pencher sur des points tels que l'organisation du conseil d'administration, l'application de l'ordonnance sur les salaires des cadres ou les activités accessoires qui y sont liées. Le Conseil fédéral a chargé le DFI de lui présenter un rapport correspondant dans le courant du mois de février 2006 au plus tard.

Le 18 novembre 2005, la CdG-N a décidé de renoncer pour l'instant à procéder à ses propres investigations eu égard aux examens en cours à l'échelon du Conseil fédéral et du Ministère public de la Confédération. Elle est d'avis qu'en sa qualité d'autorité chargée de l'exercice de la haute surveillance sur la Suva (art. 61, al. 3, LAA⁶³), l'examen de ces questions appartient en premier lieu au Conseil fédéral. La CdG-N a donc décidé d'attendre le rapport de ce dernier. Elle l'a toutefois invité à rendre compte dans ce rapport de la haute surveillance qu'il a exercée jusqu'ici sur la Suva. La commission désire se rendre compte de l'organisation générale et des instruments de la haute surveillance exercée par la Confédération en vertu de la LAA et obtenir une vue d'ensemble sur l'exercice effectif de celle-ci au cours de ces dernières années ainsi que sur les principales constatations auxquelles elle a donné lieu. La CdG-N attend également du Conseil fédéral qu'il fournisse des informations appro-

⁶³ Loi fédérale du 20.3.1981 sur l'assurance-accidents (RS **832.20**).

fondées sur le fonctionnement de la haute surveillance en ce qui concerne la vente controversée d'immeubles.

La CdG-N décidera ultérieurement de la suite qu'elle entend donner à cette affaire. Pour ce faire, elle se fondera sur le rapport du Conseil fédéral attendu pour février 2006.

3.6 Sécurité

3.6.1 Rapport interne de l'inspectorat du DDPS

En août 2004, un rapport de l'inspectorat du DDPS a fait l'objet d'une fuite dans les médias⁶⁴. Ce rapport, qui contenait les résultats d'une analyse détaillée des prestations du DDPS en matière de politique de sécurité, comportait également des critiques sévères envers le secrétariat général du département et la conduite du département. Après avoir été transmis à douze hauts fonctionnaires du DDPS, le premier projet de rapport a été présenté au chef du département. Celui-ci a demandé l'établissement de deux rapports finaux, les extraits relatifs à la conduite du département devant figurer dans l'un d'entre eux, à l'attention exclusive du chef du DDPS. Quelques jours après que ces faits aient été commentés dans les médias, le DDPS a annoncé le départ du secrétaire général du département.

La CdG-E s'est intéressée aux conditions dans lesquelles le rapport interne de l'inspectorat du DDPS a été établi. Elle a entendu à cet effet les personnes concernées au sein du département et elle a consulté l'ensemble des documents pertinents. A l'issue de son examen, la CdG-E a conclu à une série de maladroites de la part du département.

D'une part, la CdG-E a constaté que le but de l'analyse effectuée par l'inspectorat n'était pas clairement défini. Le mandat a d'abord été modifié par le chef du département, puis interprété de façon extensive par l'inspectorat lui-même. L'inspectorat s'est ainsi exprimé sur des questions liées à la conduite du département, alors que celles-ci ne faisaient pas partie de son mandat. A ce sujet, la CdG-E a fermement critiqué le fait que les appréciations de l'inspectorat sur la conduite du département aient été portées à la connaissance de subordonnés du chef du département sans que ce dernier n'ait jamais eu l'occasion d'être entendu. La CdG-E a relevé, d'autre part, que la réalisation du mandat n'a pas été suivie de manière suffisamment étroite par l'état-major du chef du département. Plusieurs maladroites ont aussi été commises dans la gestion de l'information et de la communication. Ces problèmes ne révélaient toutefois pas de dysfonctionnements majeurs au sein du département.

La commission a néanmoins estimé que la mission de l'inspectorat et sa position au sein du secrétariat général du département méritaient d'être clarifiées et elle a émis différentes recommandations dans ce sens. Elle a demandé aussi que les compétences et les processus en matière d'attribution et d'exécution des mandats soient améliorés. Par ailleurs, la commission a suggéré d'inviter un organe de révision à se livrer à une analyse des méthodes de travail de l'inspectorat (*peer review*).

⁶⁴ Voir le rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 21.1.2004 (FF **2005** 1819).

La CdG-E a fait part de ses conclusions au chef du DDPS, qui a déclaré partager en tous points l'appréciation de la commission. Celle-ci a reçu en décembre 2005 un rapport sur les suites données à ses recommandations. Elle l'examinera début 2006.

3.6.2 Engagement du personnel militaire de carrière

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004, le nouveau système d'instruction d'Armée XXI a entraîné un changement profond de l'organisation des écoles de recrues et de la formation des cadres de milice. Contrairement au principe qui prévalait auparavant selon lequel «la milice forme la milice», Armée XXI prévoit une professionnalisation de l'instruction de base. L'école de recrues se déroule désormais en trois parties. Durant les deux premières parties, soit l'instruction générale de base (7 semaines) et l'instruction de base spécifique à la fonction (6 semaines), les recrues sont encadrées par des militaires de carrière et des militaires contractuels. Ce n'est qu'à partir de la 14^e semaine, soit pour la troisième et dernière partie de l'école consacrée à l'instruction en formations (5 ou 8 semaines selon les cas), que la responsabilité de la conduite est assumée par les officiers et sous-officiers de milice qui ont alors terminé leur formation de cadres.

Dans le but d'apprécier, sur le terrain, la mise en œuvre du nouveau système d'instruction, la CdG-N a rendu visite à une première école de recrues fin 2004, puis à une deuxième école en octobre 2005. La seconde visite avait pour but d'évaluer dans quelle mesure, près de deux ans après l'introduction de la réforme, certaines «maladies de jeunesse» avaient pu être corrigées. En outre, la commission s'est informée de la situation dans la dernière partie de l'école de recrues, c'est-à-dire lorsque les cadres de milice assument la conduite des formations.

A l'occasion de ses visites, la CdG-N s'est entretenue séparément avec toutes les catégories de personnel militaire se trouvant sur la place d'armes – des recrues aux militaires de carrière en passant par les militaires contractuels et les cadres de milice.

Parmi les points positifs relevés, la CdG-N a pu constater que la qualité de l'instruction des recrues s'est améliorée. L'organisation modulaire de l'enseignement lors de l'instruction de base est notée favorablement. Les exercices en formations permettent l'acquisition de compétences au combat qui avaient été perdues sous le régime d'Armée 95. En outre, le nouveau système de recrutement fonctionne à la satisfaction de tous. Les recrues sont mieux orientées et davantage motivées. Peu d'entre elles quittent prématurément l'école (env. 6 %, majoritairement pour des raisons médicales, contre env. 20 % dans l'ancien système). Les recommandations faites sur la base des tests psychologiques réalisés lors du recrutement et qui concernent le potentiel d'une recrue à devenir cadre sont jugées utiles. La commission a également pu se rendre compte que les problèmes initiaux dans la planification des effectifs des écoles de recrues semblent être réglés. Les commandants d'école affirment désormais disposer de données suffisamment fiables sur le nombre de recrues attendues dans les écoles.

Les visites de la CdG-N ont cependant aussi mis en évidence d'importantes difficultés qui doivent encore être résolues. Ces problèmes touchent notamment aux conditions de travail des militaires de carrière, au statut des militaires contractuels et à la formation des cadres de milice. La commission décidera en début d'année 2006 de la suite à donner à ses travaux.

3.6.3

Swissint

Dans le cadre de son programme annuel 2005, la CdG-E s'est rendue auprès de Swissint, le centre de compétences de l'armée pour les engagements de promotion de la paix à l'étranger. Rappelons qu'environ 230 militaires suisses sont actuellement en poste pour deux missions dans les Balkans (KFOR et EUFOR) et que près de trente observateurs militaires et officiers d'état-major sont actifs en Afghanistan, en Ethiopie et en Erythrée, en Géorgie, au Congo, au Proche-Orient, au Soudan ou en Corée. En outre, l'armée dispose de près de dix spécialistes de déminage qui sont engagés dans différents pays. Swissint offre une formation adaptée à toutes les catégories de militaires se rendant à l'étranger dans le cadre d'un engagement pour la promotion de la paix, ainsi qu'à certains civils (p. ex. en collaboration avec la DDC et Fedpol).

De manière générale, la CdG-E a été favorablement impressionnée par le travail effectué par Swissint. Elle a été frappée par l'esprit pratique et la proximité avec les réalités du terrain qui marquent le déroulement et la conception de la formation. Il s'agit d'inculquer très rapidement à des volontaires provenant de milieux très divers un savoir militaire minimal, tout en intégrant en permanence la dimension du dialogue, de la gestion des conflits et de la compréhension de la situation locale. Sur le plan du commandement, une voie hiérarchique courte permet d'informer rapidement, si nécessaire, le chef de l'armée.

Lors de sa visite, la CdG-E a cependant dû constater que la question du recrutement des militaires pour les engagements à l'étranger, en particulier des cadres, n'est pas réglée. Ce problème se pose de manière particulièrement aiguë au regard de la décision du Conseil fédéral du 8 septembre 2004 visant à doubler les moyens engagés dès 2008. Si des mesures actives ne sont pas prises dans le domaine du recrutement durant l'année 2006, l'objectif stratégique du Conseil fédéral sera fortement compromis.

Pour pallier le manque de cadres, il semble inévitable de considérer un engagement à l'étranger obligatoire – sauf exceptions – pour tout futur militaire de carrière. D'autres mesures comme l'exploitation optimale du potentiel offert par les soldats en service long et le développement d'incitations monétaires (notamment fiscales) sont à l'étude. Il est également prévu d'améliorer l'information du public, et surtout des milieux économiques, sur les engagements à l'étranger. De l'avis de la CdG-E, il est crucial de développer des stratégies visant à la valorisation, au sein même de l'armée, de l'expérience acquise lors des engagements à l'étranger. Trop souvent, des militaires de carrière motivés n'obtiennent pas l'accord de leur supérieur hiérarchique pour effectuer un tel engagement. La CdG-E a aussi estimé qu'il existe un potentiel encore insuffisamment exploité parmi les militaires provenant des régions latines de Suisse. Pour les cas où la langue de travail principale est l'allemand (comme dans les Balkans), des mesures innovatrices doivent être recherchées pour surmonter cette barrière linguistique et permettre le recrutement de davantage de volontaires latins.

La CdG-E continuera de suivre attentivement les développements dans ce domaine de l'armée suisse.

3.6.4

Attachés de défense

Comme indiqué dans le précédent rapport annuel⁶⁵, la CdG-N a poursuivi en 2005 ses travaux consacrés aux attachés de défense.

Les attachés de défense représentent les intérêts de la Suisse vis-à-vis de l'extérieur, sur le plan de la politique de sécurité et des affaires militaires. Leur tâche consiste notamment à conseiller les chefs de mission dans le domaine de la politique de sécurité ainsi qu'à rechercher et analyser des informations importantes pour le renseignement. Ils assument en outre la fonction d'officier de liaison avec les ministères de la défense et les forces armées dans les Etats d'accréditation. Ils servent enfin de point de contact pour toutes les questions militaires et de politique de sécurité et amorcent des contacts au profit d'armasuisse ainsi que de soumissionnaires suisses sur le marché de l'armement.

La Suisse compte quinze attachés de défense, cinq adjoints et un chef de bureau qui sont accrédités auprès des autorités de 68 pays. Le réseau couvre principalement les pays européens, le Proche-Orient, l'Asie centrale et l'Asie du Sud-Est, l'Extrême-Orient, le Maghreb et l'Amérique du Nord. Les attachés de défense sont répartis dans les ambassades suivantes: Ankara, Belgrade, Berlin, Kiev, Le Caire, Londres, Madrid, Moscou, Paris, Pékin, Rome, Stockholm, Tokyo, Vienne et Washington. A ces capitales viendront s'ajouter, en 2006, Islamabad et New Delhi.

Le recrutement s'effectue parmi les officiers professionnels, les collaborateurs de l'administration fédérale au rang d'officier ainsi que les officiers de milice. Il s'appuie sur un processus de sélection différencié, lequel a été calqué sur celui utilisé par le DFAE pour les diplomates mais tenant compte des besoins spécifiques liés aux attachés de défense. Les attachés de défense ont en principe le grade de colonel; pour les postes de Paris et de Washington ainsi que dans certains cas particuliers celui d'officier général. Les attachés de défense adjoints ont généralement le grade de lieutenant-colonel ou de major. Les attachés de défense sont subordonnés au chef de mission. Ils reçoivent cependant les directives se rapportant aux affaires courantes opérationnelles directement du DDPS. La détermination des destinations d'engagement se fait sur la base de la planification en matière de personnel du domaine des relations internationales de la défense.

Lors de ses travaux, la commission s'est interrogée sur le rôle et la nécessité des attachés de défense, partant du constat que l'éventail des défis en matière de politique de sécurité dépasse de beaucoup les seules questions militaires. La commission veut aussi examiner la concordance et l'utilité du dispositif des attachés de défense par rapport à l'évolution survenue sur le plan international en matière de politique de sécurité.

Durant l'année sous revue, la CdG-N a procédé aux auditions du coordonnateur des renseignements, du chef de l'armée ainsi que du chef de la direction de la politique de sécurité au DDPS.

La commission a également traité un rapport, établi à sa demande par le DDPS, sur les réseaux d'attachés de défense existant dans d'autres pays européens, tels l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède. Il ressort de ce rapport que les réseaux de ces pays sont

⁶⁵ Voir le rapport annuel 2004 des CdG et de la DéICdG des Chambres fédérales, du 21.1.2005 (FF **2005** 1820 s.).

comparables à celui de la Suisse. Il ne faut pas oublier toutefois que ces Etats, de par leur appartenance à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ou à l'Union européenne (UE), disposent de canaux d'informations dont la Suisse est exclue.

Enfin, la commission s'est fait informer par le DDPS sur les raisons qui ont conduit le Conseil fédéral à décider, en août 2004, la réouverture du poste d'attaché en Inde ainsi que l'ouverture d'un nouveau poste au Pakistan. Ces postes seront opérationnels dans le courant de l'année 2006.

La CdG-N décidera au début de 2006 quelles conclusions et recommandations elle entend transmettre au Conseil fédéral.

3.6.5 Protection de l'Etat et services de renseignement

3.6.5.1 Mission et organisation de la DélCdG

La DélCdG a pour mandat de contrôler en détail les activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement (art. 53, al. 2, LParl).

Par sécurité de l'Etat, la délégation entend toutes les mesures mises en place par les autorités pour prévenir et réprimer les actions dirigées contre la souveraineté territoriale, la neutralité ou l'économie de la Suisse ou qui, d'une manière plus générale, constituent une menace sérieuse pour l'existence, la stabilité et l'intégrité de l'ordre constitutionnel démocratique de la Suisse. Sont notamment compris dans cette définition le terrorisme, l'extrémisme violent, le crime organisé, l'espionnage et la prolifération des armes de destruction massive.

Le renseignement comprend quant à lui toutes les activités de l'administration fédérale, ainsi que des autres organes assumant des tâches pour le compte de la Confédération, destinées à recueillir, en Suisse et à l'étranger, des informations utiles à la politique de sécurité de notre pays et à les évaluer.

La haute surveillance de la DélCdG a pour objectif de fournir au Parlement et au public l'assurance que les services qui opèrent dans les domaines relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement respectent la législation. Au-delà de la seule vérification de la légalité de ces activités, la DélCdG s'attache aussi en apprécier l'opportunité et l'efficacité (art. 52, al. 2, LParl).

La DélCdG remplit ses tâches de contrôle:

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

La DélCdG examine les activités secrètes de la Confédération de manière continue et approfondie afin de repérer à temps les points justifiant une intervention politique. Ce faisant, elle accorde une grande importance à la détection précoce des problèmes et contribue à corriger les insuffisances et les dysfonctionnements constatés.

En pratique, la DélCdG examine aussi bien la politique et la gestion des services que les questions opérationnelles.

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

La DélCdG est un organe commun à la CdG-N et à la CdG-E. Elle est composée de trois députés du Conseil des Etats et de trois conseillers nationaux. La DélCdG se constitue elle-même et choisit son président pour deux ans.

Pendant l'année sous revue, la DélCdG était composée de la députée au Conseil des Etats Helen Leumann-Würsch (présidente), des députés au Conseil des Etats Hans Hofmann (vice-président) et Franz Wicki, ainsi que des conseillers nationaux Hugo Fasel, Jean-Paul Glasson et Claude Janiak.

3.6.5.2 Introduction aux activités de la DélCdG

Les tâches de la DélCdG se sont développées et diversifiées au cours des dernières années, notamment pour répondre à l'importance croissante dévolue au renseignement dans la lutte contre le terrorisme et contre la prolifération d'armes de destruction massive. Depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis et du 11 mars 2004 en Espagne, les pays européens – notre pays ne fait pas exception – ont doté leurs services de renseignement de davantage de moyens et ont accru leurs collaborations réciproques, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales.

En Suisse, nombreux sont ceux qui réclament un élargissement des compétences légales des services de renseignement dans leur lutte contre la menace terroriste⁶⁶. Le Conseil fédéral est prêt à donner suite à ces exigences dans le cadre du deuxième volet des travaux de révision de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure⁶⁷. Certaines mesures sont à l'étude, comme l'autorisation pour les organes de protection de l'Etat d'effectuer des écoutes téléphoniques préventives ou d'observer des faits dans des locaux privés.

Il est encore trop tôt pour se déterminer sur ces propositions. Reste que tout accroissement des moyens visant à doter les services de renseignement de compétences

⁶⁶ Voir le postulat 05.3006 «Lutter plus efficacement contre le terrorisme et le crime organisé», du 21.2.2005.

⁶⁷ Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120).

supplémentaires pose un délicat problème d'équilibre entre la nécessité de protéger les droits individuels et l'obligation faite à l'Etat d'écarter les menaces qui peuvent peser sur la Confédération. Pour la DélCdG, un accroissement des compétences des services de renseignement n'est pas sans risques et doit être contrebalancé par un renforcement des dispositifs d'information et de contrôle, notamment parlementaire.

De par sa taille et son caractère de milice, la DélCdG ne peut pas procéder à un contrôle exhaustif de toutes les activités des services de renseignement. Hormis les objets qu'elle doit obligatoirement examiner en vertu de la loi⁶⁸, la DélCdG établit chaque année un programme de travail comportant différents points forts. Pour établir son programme, la délégation tient compte de différents critères tels que la possibilité que des activités particulières portent atteinte aux droits et libertés individuels, la nécessité d'assurer le suivi d'enquêtes antérieures, les priorités et préoccupations du Parlement et du public, etc.

Malgré ses moyens limités, la DélCdG s'emploie à examiner le plus grand nombre de questions possibles tout en veillant, sur le moyen terme, à une répartition équitable de ses activités de contrôle entre tous les domaines relevant de sa surveillance.

Durant la période sous revue, la DélCdG a traité un nombre considérable de dossiers au cours de seize séances, chaque séance durant en moyenne un jour complet.

La présentation systématique des activités de la DélCdG dépasserait de beaucoup ce qu'il est possible de décrire dans le présent rapport. Les cas présentés aux ch. 3.6.5.4 à 3.6.5.15 résultent de choix opérés par la DélCdG. Le but est de porter à la connaissance du Parlement et du public des illustrations que la DélCdG trouve particulièrement intéressantes ou significatives.

Un aperçu des principales autres affaires traitées est donné de manière succincte au ch. 3.6.5.16 étant précisé que, dans certains cas, il n'est pas possible de donner des indications détaillées sur certaines questions qui sont couvertes par le secret.

3.6.5.3 Nouveaux principes d'action de la DélCdG

L'actuel concept directeur de la DélCdG date de 1992. Il est dépassé à bien des égards, notamment en raison de l'évolution de la pratique et des nouvelles bases légales régissant l'action de la DélCdG. Pour cette raison, la DélCdG a décidé de l'adapter en conséquence.

Les nouveaux principes d'action de la DélCdG⁶⁹ constituent, d'une part, des directives pour les futures activités de la délégation. D'autre part, ils ont pour but de rendre les objectifs et les procédures que suit la délégation transparents, non seulement pour les autorités contrôlées, mais aussi pour le Parlement et le public. Le principe de la séparation des pouvoirs trouve son expression dans le principe selon lequel la DélCdG ne saurait se substituer ni à un chef de département, ni au Conseil fédéral, ce dernier assumant la responsabilité finale de l'activité du gouvernement et de l'administration. L'une des tâches principales de la DélCdG consiste ainsi à s'assurer de l'efficacité de la conduite de la politique de sécurité menée par le

⁶⁸ Voir, p. ex., l'art. 11, al. 3, LMSI et l'art. 8 de l'ordonnance du 17.11.2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Ordonnance sur les publications officielles, OPubl; RS 170.512.1).

⁶⁹ Voir les principes d'action de la DélCdG, du 16.11.2005 (www.parlement.ch).

Conseil fédéral. Il faut souligner que, malgré la séparation des pouvoirs, la haute surveillance de la DélCdG doit être étroite. La délégation accompagne par conséquent les activités qui ressortissent à son domaine de surveillance en entretenant des contacts directs avec le Conseil fédéral, en particulier avec la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité, ainsi qu'avec les services concernés de l'administration fédérale. La DélCdG accorde en outre une grande importance à la détection précoce des problèmes.

Les nouveaux principes d'action de la DélCdG d'action permettent également de concrétiser les dispositions légales régissant les rapports entre la DélCdG et les CdG, et fixent notamment les questions pour lesquelles la DélCdG décide de manière autonome et celles pour lesquelles elle doit consulter les CdG. Les principes d'action précisent, point important, que la DélCdG doit régulièrement rendre compte de ses travaux aux CdG. Ils règlent également la question de l'information du public.

Compte tenu du fait que la haute surveillance sur les activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement lui incombe, la DélCdG dispose d'un droit étendu à l'information. Le secret de fonction ou le secret militaire ne peuvent lui être opposés. Ce droit implique que la DélCdG est tenue au secret et doit assurer le traitement confidentiel des informations qui lui sont confiées. La confidentialité et la protection des sources occupent donc une place importante dans les nouveaux principes d'action de la DélCdG.

Ces principes ont été soumis aux autorités concernées pour avis. Les CdG en prendront connaissance en janvier 2006 et ils devraient entrer en vigueur le 1^{er} mars 2006.

3.6.5.4 Délimitation des enquêtes de la DélCdG par rapport aux enquêtes administratives internes

L'année dernière⁷⁰, la DélCdG a donné des indications sur l'état de réalisation de deux recommandations déposées par la délégation en 2003⁷¹ et destinées à régler les interfaces entre les enquêtes parlementaires et celles du gouvernement.

La première recommandation proposait de limiter la possibilité pour le Conseil fédéral d'ordonner une enquête administrative sur des affaires ou des personnes déjà visées par une enquête de la DélCdG. On se souvient en effet que les travaux parlementaires sur les liens des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud avaient été fortement gênés par une enquête administrative ordonnée en parallèle par le DDPS. Il en était résulté un conflit de procédure qui avait été préjudiciable à l'enquête parlementaire.

La seconde recommandation demandait au Conseil fédéral d'adapter les dispositions sur les enquêtes administratives de manière à définir plus clairement les droits et les devoirs des organes chargés des enquêtes, notamment à l'égard des mandants et des personnes concernées par l'enquête. La délégation exigeait également que les règles

⁷⁰ Voir le rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 21.1.2005 (FF **2005** 1822 ss).

⁷¹ Voir le rapport sur la délimitation des enquêtes de la DélCdG par rapport aux enquêtes administratives internes à la lumière des examens portant sur les événements relatifs à l'Afrique du Sud, du 30.9.2003 (FF **2004** 4905).

de procédure applicables aux enquêtes administratives soient fixées de manière plus précise.

Les deux recommandations ont été suivies d'effets. Elles ont donné lieu à deux modifications législatives qui sont entrées en vigueur au cours de l'année 2005.

La première modification concerne la LParl. Cette dernière a été complétée le 17 décembre 2004 par un nouvel article, dont la teneur est la suivante:

Art. 154a Effets des enquêtes de la délégation des Commissions de gestion sur d'autres procédures ou investigations

¹ Une enquête disciplinaire ou administrative de la Confédération ne peut être engagée ou poursuivie qu'avec l'autorisation de la délégation des Commissions de gestion, si elle concerne des affaires ou des personnes qui sont visées par une enquête de cette même délégation.

² La délégation des Commissions de gestion statue sur l'autorisation après audition du Conseil fédéral.

³ S'il y a désaccord sur la nécessité d'obtenir une autorisation, la délégation des Commissions de gestion tranche à la majorité des deux tiers de ses membres.

⁴ Une enquête de la délégation des Commissions de gestion n'empêche pas l'engagement ou la poursuite d'une procédure judiciaire civile ou administrative, d'une enquête pénale préliminaire ou d'une procédure pénale.

Cette modification est entrée en vigueur, conformément à la décision de la Conférence de coordination de l'Assemblée fédérale, le 1^{er} mai 2005⁷².

De son côté, le Conseil fédéral a arrêté, le 10 décembre 2004, une modification de l'OLOGA⁷³. Les nouveaux art. 27a–27j OLOGA précisent en particulier le but des enquêtes administratives, les autorités autorisées à les ordonner, les compétences des organes chargés des enquêtes et les droits des personnes touchées par l'enquête. L'art. 27b OLOGA stipule aussi qu'une enquête administrative ne doit pas gêner les investigations effectuées par un organe de surveillance parlementaire; si un conflit de procédure est prévisible, l'autorité qui a ordonné l'ouverture de l'enquête administrative doit la suspendre ou y mettre fin. Dans un même temps, le Conseil fédéral a abrogé l'art. 97 de l'ordonnance sur le personnel⁷⁴. Ces deux modifications sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2005.

Dès lors que les deux exigences de la DélCdG ont été complètement réalisées, la délégation a décidé de mettre un terme à ce dossier.

3.6.5.5 Conduite de la politique de sécurité par le Conseil fédéral

Faisant suite à ses travaux effectués en 2004, la DélCdG a poursuivi en 2005 ses activités relatives à la conduite de la politique de sécurité de la Confédération. On se

⁷² RO 2005 4793.

⁷³ Modification du 10.12.2004 (RO 2004 5251).

⁷⁴ Ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3), abrogation du 10.12.2004 (RO 2004 5251).

souviendra que la DélCdG avait exprimé différentes critiques sur le sujet en 2004⁷⁵, notamment après certains événements ayant impliqué les services de renseignement.

En mai 2005, la DélCdG a reçu des informations sur l'état de réalisation de l'état-major restreint décidé par le Conseil fédéral le 22 décembre 2004. Cet état-major a pour mission d'appuyer les organes dirigeants de la Confédération en matière de sécurité, tant en situation normale que lors d'événements particuliers (p. ex. manifestation d'envergure) ou de crises (p. ex. catastrophe naturelle, attentat, etc.). La mission de cet état-major consiste aussi à établir une présentation intégrée des informations nécessaires à la gestion politique d'un événement ou d'une crise. L'état-major doit fonctionner autour d'un noyau de collaborateurs permanents qui pourra être élargi de manière modulaire à d'autres spécialistes de la Confédération et des représentants des cantons suivant le type de situation. En cas de crise ou de situation particulière, l'état-major restreint montera en puissance pour devenir un état-major de crise. L'état-major a déjà eu l'occasion d'être engagé lors des intempéries qui ont frappé la Suisse au mois d'août 2005. Il est prévu que l'état-major restreint soit pleinement opérationnel d'ici au début de l'année 2006.

Le 22 juin 2005, le Conseil fédéral a pris différentes mesures pour améliorer la coordination entre les services de renseignement:

- Dès janvier 2006, le SRS et le SAP coopéreront plus étroitement dans les domaines du terrorisme, de la criminalité organisée et de la prolifération. Le Conseil fédéral a décidé de créer trois plates-formes où les collaborateurs du SRS et du SAP échangeront leurs informations et procéderont à des analyses communes.
- Il est prévu également que le SRS et le Centre de politique de sécurité internationale (CPSI) du DFAE établissent une collaboration dans le domaine des analyses en matière internationale. Il s'agit aussi d'accroître l'échange d'informations entre le SRS et le DFAE afin que les informations du SRS atteignent les unités opérationnelles du DFAE en temps utile et dans la forme souhaitée par ces dernières.
- Finalement, le Conseil fédéral a décidé de supprimer la fonction de coordonnateur des renseignements et de subordonner le bureau d'appréciation et de détection précoce au nouvel état-major restreint.

La DélCdG a discuté en détail les décisions du Conseil fédéral lors d'un échange de vues qui a eu lieu avec la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité au mois d'août 2005.

Pour l'heure, la DélCdG n'est pas convaincue par la restructuration proposée. Elle estime que les mesures prises par le Conseil fédéral ne permettent pas d'améliorer la conduite politique des services de renseignement, encore moins de la renforcer. En effet, dans le modèle proposé, la Délégation du Conseil fédéral reste un organe interdépartemental privé de tout pouvoir décisionnel sur les services de renseignement. Ainsi, la conduite politique reste partagée entre le DDPS et le DFJP dont les cultures en matière de renseignement sont très différentes. La DélCdG est d'avis que cette situation crée des redondances qui n'apportent aucun bénéfice pour la sécurité

⁷⁵ Voir le rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 21.1.2005 (FF **2005** 1824 ss)

de la Suisse. En outre, le modèle des plates-formes n'intègre pas la PJF qui détient pourtant des informations précieuses dans le domaine de la sécurité intérieure.

La DélCdG est résolument d'avis que les services de renseignement devraient relever du même département, ce qui faciliterait leur conduite et leur contrôle. La délégation plaide pour que le SRS et le SAP soient soumis aussi vite que possible à une direction commune. Cela permettrait de réunir les compétences et de mieux exploiter les synergies et les ressources disponibles. Les visites que la DélCdG a effectuées aux Pays-Bas et en Allemagne ont confirmé le bien-fondé de cette approche (voir ch. 3.6.5.15).

Malgré ses réserves et sa volonté de réformes plus ambitieuses, la DélCdG n'entend pas agir dans l'immédiat. Pour elle, les mesures prises par le Conseil fédéral vont dans la bonne direction car elles devraient permettre d'améliorer l'échange d'informations entre le SRS et le SAP ainsi que la cohérence de leurs travaux.

La délégation suivra étroitement l'application des mesures décidées par le Conseil fédéral afin d'en apprécier les effets concrets sur les prestations des services de renseignement. Au demeurant, le Conseil fédéral a déjà chargé la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité de présenter un rapport sur les expériences tirées de la réforme d'ici à fin 2006. Suivant les résultats, la DélCdG proposera des modifications législatives.

On notera dans ce contexte que la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité a élaboré, en octobre 2005, une liste de ses besoins en matière de renseignement. Cette liste – appelée «liste suisse» – comprend toutes les demandes d'informations qui ne peuvent être satisfaites qu'en faisant appel aux moyens particuliers des services de renseignement et qui ne peuvent pas être obtenues par des sources ouvertes ou des sources internes à l'administration. La «liste suisse» a été présentée à la DélCdG en novembre 2005. La délégation salue cette initiative qui constitue l'ébauche d'une politique du renseignement.

Parallèlement à ces travaux, la CPS-N a publié le 11 janvier 2005 un rapport⁷⁶ présentant ses réflexions sur la situation des services de renseignement. Ce rapport faisait suite à une initiative parlementaire⁷⁷, déposée en 2002, qui demandait en particulier la création d'une commission du renseignement indépendante des CdG. Dans son rapport, la CPS-N a constaté que la DélCdG fonctionnait à satisfaction et qu'il n'y avait pas lieu de créer un nouvel organe parlementaire. La CPS-N a toutefois relevé que la DélCdG manquait de ressources et que le renforcement de ses moyens constituait une priorité.

A l'instar de la DélCdG, la CPS-N a admis qu'il était important aussi de renforcer la conduite politique des services de renseignement et d'unifier les bases légales qui fondent leurs activités. A cet effet, la CPS-N a déposé une motion⁷⁸ qui demande la création de bases légales uniformes pour les services de renseignement. Il s'agit de délimiter le champ d'activités et de préciser les objectifs, les moyens et les méthodes des services de renseignement.

⁷⁶ Voir le rapport de la CPS-N sur la réorganisation du Service de renseignement stratégique et la création d'un contrôle parlementaire, du 11.1.2005 (FF **2005** 3529).

⁷⁷ Voir l'initiative parlementaire 02.403 «Réorganisation du Service de renseignement stratégique et création d'un contrôle parlementaire», du 4.3.2003.

⁷⁸ Voir la motion 05.3001 «Création de bases légales complètes pour les services de renseignement», du 11.1.2005.

Au terme des débats parlementaires⁷⁹, la motion a été transmise au Conseil fédéral sous la forme d'un mandat d'examen. Le Conseil fédéral est chargé d'étudier, d'ici à fin 2006, s'il est opportun de créer de nouvelles bases légales pour réglementer le système de renseignement ou de déterminer si, et comment, les lois existantes doivent être révisées. Le Conseil fédéral a été chargé de présenter les conclusions de son examen dans un rapport.

3.6.5.6 Protection des sources au sein du SAP et du SRS

La protection des sources, autrement dit la protection de l'identité, des emplacements, de l'infrastructure, des accès et des missions des sources d'information⁸⁰ est d'une importance cruciale pour les activités de renseignement. Sans une protection des sources efficace qui limite au maximum le cercle des personnes informées, il est impensable de pouvoir se procurer des renseignements au moyen de sources humaines (*Human intelligence* [HUMINT]). Le domaine HUMINT (obtention d'informations sensibles de la part ou avec l'aide de personnes) garde toute son importance malgré les progrès technologiques réalisés notamment dans le domaine de l'exploration radio (*Communication intelligence* [COMINT]).

En ce qui concerne le SRS, les bases juridiques en la matière se trouvent à l'art. 99, al. 4, de la loi sur l'armée et l'administration militaire. Pour ce qui est du SAP, l'art. 17, al. 7, de la LMSI fait foi. Alors que la première disposition prévoit une protection complète des sources, celle de la LMSI va moins loin et ne garantit ladite protection que dans les relations avec l'étranger.

Au cours du premier trimestre 2005, la DélCdG s'est penchée sur la protection des sources au sein du SAP et du SRS et s'est informée sur les règles appliquées en la matière. En plus de son but premier – limiter le nombre de personnes informées –, la protection des sources doit également satisfaire à d'autres exigences. Il y a notamment lieu de trouver une solution permettant de respecter l'obligation d'archiver et d'assurer le contrôle de la qualité des informations. Rappelons que dans les conclusions qu'elle avait tirées dans le cadre de son enquête sur les contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid⁸¹, la DélCdG avait exigé l'harmonisation de la protection des sources entre le SAP et le SRS.

Les rapports remis par les deux services ont permis à la DélCdG de constater que la protection des sources est prise très au sérieux. Ayant comparé les deux concepts de protection des données, la DélCdG est d'avis que celui du SRS recourt à une systématique plus claire et englobe aussi bien la protection en son propre sein qu'envers les services partenaires. Le rapport du SAP demeure relativement vague sur plusieurs domaines.

Dans son rapport, le SAP annonce que l'harmonisation de la protection des sources de son service avec celle du SRS sera effectuée dans le cadre du second volet de la

⁷⁹ BO 2005 N 660, 2005 E 675, 2005 N 1560.

⁸⁰ Art. 11, al. 2, de l'ordonnance du 26.9.2003 sur l'organisation des services de renseignements au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (ordonnance sur les services de renseignements au DDPS, Orens; RS 510.291).

⁸¹ Voir le rapport de la DélCdG des Chambres fédérales sur l'examen des contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid, du 18.8.2003, (FF 2004 2101).

révision de la LMSI. Une telle harmonisation est importante du point de vue de l'exercice de la haute surveillance parlementaire et doit être réalisée à brève échéance. En guise de premier pas dans cette direction, la DélCdG a recommandé au SAP de s'inspirer du concept du SRS et de mettre en œuvre une différenciation plus poussée de la protection des sources dans la mesure permise par la loi. Par ailleurs, la DélCdG estime que la mise en place d'un tel concept serait également judicieuse dans la perspective de la prochaine révision des bases légales. Dans son avis, le chef du DFJP s'est rallié au point de vue de la délégation. Eu égard aux moyens budgétaires limités du SAP, la mise en œuvre de cette première étape a été annoncée pour fin 2005. Au début du mois de décembre 2005, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure⁸², y incluant notamment la protection de sources du SAP. En outre, la DélCdG a reçu, à diverses occasions, l'assurance que le second volet de la révision de la LMSI prendra en compte la protection des sources de la manière souhaitée. La DélCdG va continuer de suivre cette affaire de près en 2006.

3.6.5.7 Service de renseignement militaire et service de renseignement des Forces aériennes

Le DDPS compte, en plus du SRS, deux autres services de renseignement: le Service de renseignement militaire (SRM) et le Service de renseignement des Forces aériennes (SRFA). Leurs tâches sont définies dans l'ordonnance sur les services de renseignements au DDPS.

Durant l'exercice 2005, la DélCdG a demandé à recevoir des informations sur les missions et fonctions de ces deux services et a entendu leurs chefs respectifs.

La mission du SRM consiste à coordonner les activités du renseignement nécessaires à la planification, au développement, à la gestion de la disponibilité, à l'instruction et à l'engagement au sein de la défense et de l'armée. Conformément à l'art. 3, al. 1, de l'Orens, le SRM dirige le renseignement militaire intégré lors de chaque intervention de l'armée et des troupes en Suisse et à l'étranger. Le SRM se sert par ailleurs du centre de renseignements de l'armée (CRA) pour déclencher le processus militaire de planification de l'engagement (mise en état d'alerte) et pour appuyer les interventions en cours. Le CRA est chargé d'observer en permanence la situation en matière de sécurité tant en Suisse qu'à l'étranger et d'en évaluer les composantes importantes pour l'armée.

Le SRM collabore étroitement avec le SRS, le SAP ainsi qu'avec d'autres organes fédéraux et cantonaux. Il entretient en outre des contacts réguliers avec des services de renseignements militaires étrangers, en étroite collaboration avec le SRS. Lors d'engagements militaires internationaux, le SRM est par ailleurs en contact avec les organes compétents desdits services à travers ses cellules nationales du renseignement (*National Intelligence Cell*, NIC).

Le SRM est le centre de compétences de la Confédération pour toutes les questions se rapportant à la menace militaire. En substance, il est un service d'analyse et un centre de conduite du renseignement pour les organes du renseignement de l'armée.

⁸² Ordonnance du 27 juin 2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (OMSI; RS 120.2).

La recherche des informations utiles s'effectue si possible avec les moyens de l'armée via les renseignements militaires intégrés (SRFA, NIC, relations internationales du domaine de la défense, cellules du renseignement de la troupe, observation, exploration radio, etc.) et les sources publiques. Au-delà, la collecte d'informations se fait en collaboration avec le SRS, le SAP ainsi que d'autres organes fédéraux et cantonaux. Dans le cadre du budget de l'équipement personnel et du matériel à renouveler 2006 (BER 2006), le SRM va acquérir quatre cellules mobiles de renseignement (*Swiss Intelligence Support System*, SISSY) afin de soutenir sur place les engagements de la troupe en Suisse et à l'étranger.

Le SRM reçoit sa mission de base directement du chef de l'armée. Sur le plan organisationnel, il est toutefois subordonné au chef de l'état-major de conduite de l'armée. Son budget se monte à environ trois millions de francs (2005) et englobe 26 postes de travail. Le SRM peut faire appel à des officiers de milice pour renforcer ses effectifs, notamment lors d'interventions de l'armée de longue durée.

Le SRFA, quant à lui, est une organisation civile au sein des Forces aériennes. Jusqu'à la fin 2005, il était subordonné au chef d'engagement des Forces aériennes; depuis le 1^{er} janvier 2006, il relève du chef d'état-major des Forces aériennes.

Le SRFA est le plus petit service de renseignement du DDPS. En 2005, il comprenait huit collaborateurs pour un budget de 1,2 million de francs. Le SRFA gère les activités de renseignement en rapport avec les interventions des Forces aériennes et leur planification (art. 4, al. 1, Orens). Cela concerne notamment les engagements de l'aviation suisse lors du WEF ou lors de catastrophes, mais aussi les prestations du Service de transport aérien de la Confédération. Par exemple, lorsqu'un conseiller fédéral utilise un aéronef des Forces aériennes suisses pour se rendre dans une zone de conflits potentiels, le SRFA doit évaluer la situation en matière de sécurité et signaler les risques et les dangers éventuels pour les personnes et les aéronefs.

Le SRFA est également le centre de compétences de la Confédération en matière de renseignement pour toutes les questions relatives à la guerre aérienne, aux forces aériennes étrangères et à leurs moyens.

Comme le SRM, le SRFA est principalement un service d'analyse. Il évalue les informations librement accessibles dans la presse spécialisée et lors de congrès. Le SRFA reçoit les informations dont l'acquisition requiert des moyens particuliers par le biais du SRS et de l'exploration radio. Le SRFA entretient également des contacts réguliers avec une dizaine de services de renseignement étrangers, en collaboration avec le SRS.

La DélCdG a considéré que la répartition des tâches et des responsabilités entre les différents organes de renseignement du DDPS est clairement définie au niveau des textes réglementaires. La collaboration entre les services fonctionne à satisfaction et dans un esprit positif. Il en va de même s'agissant des contacts du SRM avec le SAP.

En l'état des informations, la DélCdG a estimé qu'il n'y avait pas lieu de prendre des mesures au titre de la haute surveillance parlementaire.

3.6.5.8

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

En 2005, la DélCdG a poursuivi le contrôle de la mise en œuvre des recommandations formulées dans son rapport publié fin 2003⁸³. Certaines ont déjà été suivies d'effets.

La DélCdG avait demandé notamment que le Conseil fédéral présente au Parlement un projet de loi qui règle les interceptions de communications à l'étranger. Actuellement, les interceptions reposent en grande partie sur des ordonnances⁸⁴ du Conseil fédéral, ce qui n'est pas satisfaisant. En effet, la Constitution fédérale exige que toute restriction grave au respect de la sphère privée – c'est le cas pour les interceptions de communications – doit être fondée sur une loi au sens formel (art. 36 Cst.). Cela signifie donc qu'il appartient au législateur, et non au gouvernement, de régler cette question, sous réserve des droits populaires.

Le Conseil fédéral a décidé de donner suite à la requête de la DélCdG dans le cadre de la seconde révision de la LMSI, dont le message devrait être soumis au Parlement d'ici au premier semestre 2006. La révision de la LMSI comprendra aussi une modification partielle de la loi sur l'armée et l'administration militaire⁸⁵. Grâce à ces deux révisions, il sera possible aussi de répondre à une autre exigence de la DélCdG qui demandait une mise en conformité avec la CEDH de notre législation sur les interceptions de communications à l'étranger.

La DélCdG avait également recommandé au Conseil fédéral d'établir une stratégie sur cinq ans qui expose les efforts et investissements matériels et humains que le DDPS et le DFJP envisagent dans le domaine des sources d'informations. Cette recommandation a également été approuvée par le Conseil fédéral qui a chargé le DDPS et le DFJP d'étudier la mise au point de cette stratégie. Les deux départements ont présenté à la DélCdG leurs premières idées sur la question dans le courant de l'année 2005. Ces réflexions doivent encore être concrétisées dans le cadre de la réforme des instruments de conduite de la politique de sécurité de la Confédération.

Les recommandations que la DélCdG avait adressées directement au DDPS ont conduit à de bons résultats. Au mois d'octobre 2005, le DDPS a présenté à la délégation sa nouvelle étude conceptuelle sur l'évolution et le développement technologique de l'exploration électronique. Dans cette étude, le DDPS a procédé à une analyse des risques technologiques et financiers qui menacent la réalisation du projet Onyx et des mesures qu'il compte prendre le cas échéant.

Pour la DélCdG, la suite du projet Onyx dépendra dans une large mesure des effectifs qui pourront être mis à disposition. En effet, il paraît difficilement concevable que le DDPS continue à investir de l'argent pour augmenter les capacités d'interception d'Onyx sans accroître dans un même temps les capacités d'analyse au sein des services de renseignement. Pour l'instant, une grande partie des capacités d'Onyx ne peut pas être exploitée, faute de personnel.

⁸³ Voir le rapport de la DélCdG sur le système d'interception des communications par satellites du DDPS (projet «Onyx»), du 10.11.2003 (FF **2004** 1377).

⁸⁴ Voir l'art. 9a de l'ordonnance du 27.6.2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (OMSI; RS **120.2**) et l'ordonnance du 15.10.2003 sur la conduite de la guerre électronique (OCGE; RS **510.292**).

⁸⁵ Loi fédérale du 3.2.1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS **510.10**).

En ce qui concerne la politique d'information du DDPS sur le projet Onyx, la DélCdG constate qu'elle s'est améliorée. Un concept de communication a été élaboré. Ce dernier prévoit une information active sur l'état de réalisation du projet. Ainsi, en mars et octobre 2005, le DDPS a publié deux communiqués de presse sur l'installation et la mise en service de nouvelles antennes à Heimenschwand et Loèche.

Outre le suivi de son rapport de 2003, la DélCdG a procédé durant l'année 2005 à un examen quantitatif et qualitatif des informations fournies par Onyx. Elle a reçu à cet effet deux rapports du SRS sur les prestations du système Onyx. La DélCdG a discuté de ces rapports avec le directeur du SRS et avec le chef du DDPS. Elle a aussi eu un échange de vues avec l'Autorité de contrôle indépendante (ACI) lors de la présentation de son deuxième rapport annuel. L'ACI, instituée par l'art. 15 OCGE, a pour mandat de vérifier la légalité et la proportionnalité des mandats d'exploration confiés à Onyx.

Finalement, la DélCdG a effectué, en juillet 2005, une visite de l'ensemble des installations du système Onyx situées dans les cantons de Berne et du Valais.

3.6.5.9 Conduite financière du SRS

Au printemps 2005, la DélCdG a effectué une visite inopinée auprès du SRS pour vérifier sa gestion financière et contrôler l'usage que ce service fait des crédits mis à sa disposition.

La conduite financière du SRS est fixée dans des instructions du chef du DDPS du 22 août 2003. Ces instructions sont fondées sur l'art. 38 LOGA et règlent notamment les compétences du directeur du SRS, en matière de dépenses: toutes les dépenses inférieures à 100 000 francs sont du ressort du directeur du SRS qui peut déléguer à son tour sa compétence à des échelons inférieurs; les dépenses supérieures à 100 000 francs doivent en revanche être approuvées préalablement par le secrétaire général du département. La surveillance financière des comptes du SRS se déroule conformément à la loi sur le Contrôle fédéral des finances⁸⁶. Dans la pratique, les comptes du SRS sont révisés à intervalles réguliers par l'inspectorat des finances du domaine Défense, qui transmet ses rapports directement au chef du DDPS et au CDF. Le CDF communique les rapports de révision à la DélFin et à la DélCdG, munis d'éventuels commentaires.

Lors de sa visite, la délégation a examiné, par pointage, la gestion des comptes et des crédits 2003 et 2004 et a consulté les pièces comptables originales. Les contrôles de la DélCdG ont porté également sur le volume de l'encaisse, la gestion des avances et la tenue des inventaires. Enfin, la DélCdG a examiné la réglementation des signatures ainsi que les prescriptions en matière d'inventaires, de frais de représentation et d'indemnisation des sources.

La DélCdG a été satisfaite des informations qu'elle a reçues. Elles lui ont permis de se faire une opinion sur la légalité et la régularité des dépenses effectuées par le SRS ainsi que sur la manière avec laquelle la gestion financière était assurée. La DélCdG a pu constater notamment que les risques financiers liés à la protection des sources sont compensés par des mesures de contrôles internes appropriées.

⁸⁶ Loi fédérale du 28.6.1967 sur le Contrôle fédéral des finances (LCF; RS 614.0).

L'appréciation de l'opportunité et de l'efficacité des dépenses du SRS est toutefois plus délicate à réaliser. Pour en juger, la DélCdG doit mettre en regard les dépenses consenties avec les résultats obtenus, compte tenu des priorités et des besoins fixés par les autorités politiques en matière de renseignement. La DélCdG le fait notamment pour le système d'interception Onyx où elle demande régulièrement au DDPS de lui présenter les résultats concrets de l'interception électronique et des coûts engendrés.

La DélCdG tient à relever que l'évaluation économique de l'utilité d'une information recueillie par un service de renseignement est un exercice difficile. Quelle est par exemple la valeur d'un renseignement qui permet de mettre en échec des activités dans le domaine de la prolifération des armes de destruction massive, de déjouer les préparatifs d'organisations terroristes ou de permettre au Conseil fédéral de remporter une négociation?

On sait aussi qu'un renseignement de qualité s'obtient rarement sur la base d'une seule source, mais qu'il est le résultat d'un faisceau d'informations multiples, plus ou moins coûteuses. Une information n'a donc pas forcément de valeur particulière par elle-même, rendant un rapport coût-utilité difficile à établir. Il arrive souvent que des informations récoltées par les services de renseignement ne se vérifient que longtemps après qu'elles aient été recueillies.

Malgré ces difficultés, la DélCdG a demandé au Conseil fédéral d'examiner les mesures à prendre pour améliorer la relation entre les coûts et l'utilité des activités des services de renseignement. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à prendre des mesures dans le cadre du nouveau modèle comptable de la Confédération.

De manière générale, la DélCdG est d'avis que l'efficacité des activités des services de renseignement doit être recherchée aussi dans une meilleure collaboration entre les différents services du DDPS et du DFJP actifs dans la recherche d'informations. C'est pourquoi la DélCdG a demandé au Conseil fédéral d'établir une stratégie sur cinq ans qui expose les efforts matériels, financiers et humains que le DDPS et le DFJP envisagent de faire dans le domaine des sources d'informations (*Open Source Intelligence* [OSINT]⁸⁷, HUMINT, COMINT, collaboration avec les services partenaires) et de leur exploitation. Le Conseil fédéral a chargé le DDPS et le DFJP d'étudier la mise au point d'une telle stratégie et de la présenter à la DélCdG.

La DélCdG a communiqué ses constatations sur la gestion financière du SRS à la DélFin. De son côté, la DélFin a informé la DélCdG des lignes directrices établies par le DDPS pour le traitement financier des projets secrets. Ces lignes directrices ont pour but de garantir un traitement et une gestion financière corrects des projets secrets et fixent les tâches, les attributions ainsi que les procédures. Ces lignes directrices prévoient entre autres que les responsables des projets secrets doivent fournir des indications qualitatives sur l'effet et l'utilité des systèmes projetés lorsqu'ils sollicitent des crédits. La DélFin et la DélCdG doivent être informées une fois par année de l'état des projets secrets.

La DélCdG salue l'adoption de ces lignes directrices qui permettront une plus grande transparence dans le suivi parlementaire des projets sensibles du DDPS, tant sur le plan financier – du ressort de la DélFin – que sur le plan de la gestion et du contrôle d'efficacité, qui relèvent de la DélCdG. La DélCdG et la DélFin s'emploieront ensemble à en vérifier l'application dans le courant de l'année 2006.

⁸⁷ Renseignement au moyen de sources ouvertes.

3.6.5.10

Banque de données ISIS

Dans le cadre de son mandat de haute surveillance, la délégation examine, à intervalles réguliers, les différentes banques de données de la Confédération, et notamment la banque de données ISIS⁸⁸ qui traite les informations relatives à la protection de l'Etat. La banque de données ISIS est gérée par le SAP, seul service habilité à introduire des données dans le système. Un service de contrôle interne vérifie toutes les données saisies, en particulier l'indication des sources, l'appréciation de l'information et la durée de conservation.

En 2004, la DélCdG a reçu, en relation avec l'examen du rapport du Conseil fédéral sur l'extrémisme⁸⁹, différentes données statistiques sur les informations contenues dans le système ISIS. Le système ISIS contenait à l'époque pas moins de 60 000 noms de personnes, dont approximativement 2500 de nationalité suisse; le reste des données concernaient des étrangers, dont une grande partie n'habitait pas en Suisse. La structure des données a été complètement remaniée avec l'introduction du nouveau système ISIS-NT au début 2005, si bien qu'une comparaison des données avec les chiffres de 2004 n'est plus possible.

La DélCdG a pu aussi constater que le nombre de données enregistrées dans ISIS a augmenté de manière importante ces dernières années: de 40 000 env. en 1997, il a atteint le chiffre de 60 000 en 2004. Cette progression s'explique en grande partie par l'évolution de la menace depuis les attentats du 11 septembre 2001 et par le fait que la Confédération est partie prenante, tant en Suisse que sur le plan international, aux mesures visant à lutter contre le terrorisme islamiste.

Lors de ses pointages, la DélCdG veille à ce que le SAP procède au contrôle de qualité sur les informations introduites dans le système ISIS et qu'il vérifie à intervalles périodiques les blocs de données enregistrés (autocontrôle), au plus tard cinq ans après la saisie de la première communication (art. 16, al. 1, de l'ordonnance ISIS⁹⁰). Cette vérification vise à effacer les données qui ne sont plus nécessaires. Généralement, les données concernant des tiers enregistrées depuis plus de trois ans sont effacées. Jusqu'ici, l'expérience a montré que près de deux tiers des blocs de données sont effacés totalement ou en partie dans les cinq ans. Les autres données peuvent être mémorisées dans ISIS durant une période maximum de quinze ans (art. 17, al. 1, ordonnance ISIS).

Lors d'une visite inopinée effectuée au SAP au mois de mai 2005, la DélCdG a examiné, en relation avec l'affaire Achraf (voir ch. 3.6.5.14), comment les informations des services étrangers étaient vérifiées par le SAP, puis introduites dans le système ISIS. Dans un autre cas, en relation avec le sommet du G-8, la DélCdG avait examiné en détail sous quelles conditions des données du système ISIS pouvaient être communiquées à des autorités de sécurité étrangères.

⁸⁸ *Informatisiertes Staatsschutz-Informationssystem* (Système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat).

⁸⁹ Voir le rapport du Conseil fédéral sur l'extrémisme (donnant suite au postulat 02.3059 du 14.3.2002 du groupe démocrate-chrétien), du 25.8.2004 (FF **2004** 4693).

⁹⁰ Ordonnance du 30.11.2001 sur le système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat (RS **120.3**).

La DélCdG a également des contacts réguliers avec le PFPD qui exerce, dans sa sphère de compétences, un certain nombre de contrôles de la banque de données ISIS (art. 27 LPD⁹¹).

La délégation entretient également des contacts très étroits avec l'inspectorat du secrétariat général du DFJP dont elle reçoit tous les rapports d'inspection. Selon la LMSI, l'inspectorat doit vérifier, pour le compte du chef du DFJP, la légalité, l'opportunité et l'efficacité des activités de Fedpol (art. 26, al. 1, LMSI; art. 22 OMSI). Ce contrôle s'effectue de manière périodique selon un programme qui est communiqué à la délégation. En 2005, la délégation a notamment pris connaissance des résultats d'une inspection sur l'archivage des données conservées sur des supports informatiques et des recommandations qui ont été adoptés par le DFJP.

Enfin, la délégation examine chaque année, comme l'exige la loi (art. 11, al. 3, LMSI), les listes nominatives des organisations et groupements dont l'activité ou les membres sont concrètement soupçonnés de menacer la sûreté intérieure ou extérieure. A cette occasion, elle a demandé des informations concrètes sur les critères retenus pour inscrire telle ou telle organisation sur les listes d'observation. Ces listes servent notamment à la collecte d'informations qui sont stockées ensuite dans ISIS.

Il ressort de ce qui précède que la délégation examine régulièrement, de manière directe ou indirecte, la banque de données ISIS:

- en veillant à ce que le SAP dispose de procédures de contrôle et de vérification des données introduites dans ISIS et qu'il efface les données devenues obsolètes à intervalles réguliers,
- en prenant connaissance des rapports d'inspection de l'inspectorat du secrétariat général DFJP et du suivi donné aux recommandations,
- en ayant des échanges de vues réguliers avec le PFPD,
- en effectuant elle-même des contrôles ponctuels, annoncés ou non, et en demandant des rapports au DFJP.

3.6.5.11 Protection des données dans le domaine de la sécurité de l'Etat

Le 22 avril 2005, la DélCdG a rencontré le PFPD ainsi que plusieurs de ses collaborateurs afin de discuter de divers aspects relevant de la protection des données dans le domaine de la protection de l'Etat.

Les discussions ont principalement porté sur le droit d'accès indirect du citoyen. En vertu de l'art. 18, al. 1, LMSI et de l'art. 14, al. 2, de la loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération⁹², chaque personne a le droit de demander au PFPD qu'il vérifie si des données la concernant sont traitées conformément au droit dans la base de données relatives à la protection de l'Etat (ISIS), dans celle de la PJF (JANUS) ou dans celle sur le blanchiment d'argent. Lorsqu'il est saisi d'une telle demande, le PFPD communique au requérant une réponse au libellé toujours identique selon laquelle aucune donnée le concernant n'a été traitée

⁹¹ Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS **235.1**).

⁹² Loi fédérale du 7.10.1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération (LOC; RS **360**).

illégalement ou que, dans le cas d'une éventuelle erreur dans le traitement des données, il a adressé à l'office fédéral la recommandation d'y remédier. Ces deux éléments figurent dans chaque réponse que le PFPD communique aux requérants. Comme cela a été voulu par le législateur, cette réponse ne leur permet toutefois pas de savoir s'ils font ou non l'objet d'inscriptions dans ces bases de données. La DélCdG s'est penchée sur le nombre de demandes correspondantes qui ont été déposées ainsi que sur les erreurs les plus fréquentes que le PFPD a pu constater lors de ses contrôles. Depuis l'institution de ces droits d'accès indirects, le préposé a été saisi de 130 demandes concernant ISIS, de près de 80 demandes concernant JANUS et d'environ 60 demandes concernant la base de données sur le blanchiment d'argent. Le PFPD a précisé à l'attention de la délégation que les droits dont il dispose en la matière ne lui permettent d'effectuer que des contrôles de plausibilité de portée limitée. Cette situation ne satisfait pas entièrement.

La DélCdG a également abordé la question du droit d'accès ultérieur selon l'art. 18, al. 6, LMSI. Cette disposition prévoit que les personnes recensées ayant déposé une demande de renseignement seront renseignées dès lors que les intérêts liés au maintien de la sûreté intérieure n'exigent plus le secret, et au plus tard lors de l'expiration de l'obligation de conserver les données, conformément à la LPD, pour autant que cela n'entraîne pas un volume de travail excessif. Lors d'un contrôle effectué en 2004, le PFPD a exigé du SAP qu'il examine une nouvelle fois les exigences fixées à l'art. 18, al. 6, de la LMSI pour tous les cas concernés. Suite aux interventions du PFPD, le SAP a informé à posteriori toutes les personnes ayant demandé à consulter ISIS, dont les inscriptions dans ladite base de données avaient été supprimées. À l'avenir également, le PFPD veillera à ce que cette disposition soit mise en œuvre. Invoquant le travail excessif, la PFJ n'a par ailleurs jamais appliqué l'art. 14 de la loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération (banque de données Janus) avant le contrôle susmentionné, effectué en 2004. Dans la foulée de ce contrôle, le PFPD a fait parvenir à Fedpol une série de recommandations qui ont abouti à un concept de mise en œuvre de cette disposition.

Les accords d'association à Schengen et Dublin ayant été approuvés par le peuple le 5 juin 2005, la DélCdG s'est renseignée sur l'état de préparation des mesures liées à leur mise en œuvre. À cet égard, le PFPD devra assumer des tâches supplémentaires, très complexes de surcroît en ce qui concerne le droit d'accès indirect. Il sera tenu de contrôler le respect des dispositions relatives à la protection des données par les responsables du système national d'information de Schengen et de siéger au sein de diverses instances de Schengen. Il aura besoin de ressources supplémentaires à cet effet.

Le PFPD est également compétent en matière de protection des données dans le domaine du SRS. Il est au courant de l'existence des bases de données correspondantes.

La DélCdG tire un bilan positif de cette rencontre et gardera un contact régulier avec le PFPD.

La DélCdG a procédé en septembre 2003 à une visite des infrastructures de conduite protégées du Conseil fédéral⁹³. A cette occasion, elle a reçu des informations détaillées sur les infrastructures de conduite civiles et militaires de la Confédération. En 2005, la délégation a décidé de porter son attention sur les infrastructures de conduite et de protection existant dans les cantons. Elle a demandé au DDPS de lui établir un rapport sur la question.

Les infrastructures cantonales de conduite et de protection sont le résultat d'une collaboration étroite entre la Confédération et les cantons. La plupart des ouvrages de protection sont des installations combinées qui comprennent une partie civile, une partie militaire et une infrastructure commune.

La conception des ouvrages de protection combinés remonte à la Guerre froide. Elle trouve son fondement dans une lettre confidentielle ainsi que dans un règlement du Conseil fédéral du 26 mars 1975 à l'ensemble des gouvernements cantonaux. Dans la conception de l'époque, ces infrastructures combinées avaient pour objectif d'optimiser l'efficacité de la collaboration entre les gouvernements cantonaux et l'armée en cas de guerre; il s'agissait également de réduire les coûts en réunissant les efforts des autorités civiles et des services de l'armée. A travers son règlement, le Conseil fédéral faisait écho à un postulat déposé cinq ans plus tôt, en 1970. Ce dernier invitait alors le Conseil fédéral «à examiner si l'on ne pourrait pas donner aux gouvernements cantonaux des instructions uniformes pour la construction d'abris destinés aussi bien aux états-majors (...) qu'aux gouvernements cantonaux, qui contiendraient en outre des principes de répartition des frais.⁹⁴»

A ce jour, 18 cantons ont construit des ouvrages de protection combinés. Genève, Lucerne, Schaffhouse, Bâle-Ville, le Jura et le Tessin ne possèdent pas de telles installations. Certains cantons ont mis en place une infrastructure commune; c'est le cas de Nidwald et Obwald. Les cantons de Schwyz et de Zoug (1977), de Vaud (1977, partie civile) et de Thurgovie (1979) furent les premiers à mettre en place des ouvrages de protection; les cantons de Soleure (1995), Vaud (1995, partie militaire) et Appenzell Rhodes-Intérieures (1997, pas de partie militaire) arrivent en fin de liste.

Les installations ont été construites sous la responsabilité des cantons comme maîtres d'ouvrage. Chaque ouvrage a fait l'objet d'un contrat spécifique entre la Confédération et les cantons qui règle le partage des coûts pour chaque partie, civile ou militaire, tant pour la construction que pour l'exploitation et l'entretien.

Du point de vue des coûts, la Confédération a financé la totalité de la construction des parties militaires; les infrastructures civiles ont été subventionnées à raison de 30 à 60 % des coûts par la Confédération, le reste ayant été pris en charge par les cantons. Les 18 constructions protégées ont été financées au travers de différentes rubriques du budget de la Confédération. Ces rubriques ont fait l'objet de messages secrets jusqu'au milieu des années 1990. Les Commissions militaires de l'époque

⁹³ Voir le rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF 2004 1597).

⁹⁴ Voir le postulat 10605 «Abris antiaériens pour les gouvernements cantonaux», du 16.6.1970, in: Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, session d'hiver 1970, IV, 1970, p. 17.

(aujourd'hui: CPS) ont été informées chaque année sur les projets de construction des cantons.

La Confédération a dépensé à ce jour près de 80 millions de francs pour financer ces 18 ouvrages de protection. A ces chiffres s'ajoutent les frais annuels d'entretien et d'exploitation, répartis pour moitié entre la Confédération et les cantons. Chaque année, le domaine Défense du DDPS paie 200 000 francs pour la partie militaire.

Les ouvrages de protection sont classifiés. Ils sont soumis à la loi fédérale concernant la protection des ouvrages militaires⁹⁵, qui interdit notamment toute divulgation ou publication d'informations à leur sujet (emplacements, apparence, structure, fonctionnement, etc.). On se souvient que la divulgation d'informations sur les ouvrages de protection des cantons de Berne et d'Aarau ont récemment fait l'objet de poursuites pénales. Dans un cas, le chef de l'armée a adressé une réprimande à une politicienne cantonale. Dans l'autre cas, la justice militaire a sanctionné un journaliste d'une amende disciplinaire de 400 francs.

Selon le DDPS, les ouvrages de protection sont diversement utilisés, en raison notamment de standards de construction différents, les premières infrastructures ayant été réalisées il y a près de vingt ans. La plupart des installations servent actuellement de postes de commandement pour les autorités cantonales en cas d'événements graves ou de catastrophes (tremblement de terre, situation de contamination radioactive, etc.). Certains abris proches des chefs-lieux cantonaux sont aussi utilisés par l'administration cantonale. Jusque dans les années 1990, les états-majors de conduite cantonaux et les états-majors territoriaux y effectuaient régulièrement des exercices conjoints. Une utilisation plus intensive des infrastructures est pour l'heure difficile en raison de leur caractère secret qui limite fortement leur accessibilité. Des idées de modifications sont actuellement à l'étude.

La question de l'avenir et de l'affectation future des ouvrages de protection fait actuellement l'objet de travaux. Ces travaux sont dirigés par l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) en collaboration avec les services du domaine Défense du DDPS. Les cantons concernés ont également été invités à transmettre leurs réflexions à ce sujet. Des discussions approfondies seront menées avec les cantons dans le courant 2006. Pour l'heure, il n'est pas prévu de désaffecter ces installations, mais certaines installations vont être déclassifiées partiellement afin d'élargir les possibilités d'utilisation.

La délégation a jugé satisfaisantes les informations reçues du DDPS. Elle n'estime pas nécessaire d'intervenir au titre de la haute surveillance parlementaire.

3.6.5.13 Plainte d'un réfugié politique contre les services de renseignement suisses

Au cours de l'année 2005, plusieurs parlementaires ont reçu des courriers de Monsieur K., un réfugié politique du Proche-Orient établi en Suisse depuis quatre ans. K. affirme être l'objet de pressions de la part des services de renseignement suisses, ces derniers voulant apparemment l'utiliser pour infiltrer des milieux islamistes. Dans ses lettres, K. soutient avoir été envoyé en prison à la suite d'une rixe mise en scène par les services de renseignement suisses. En prison, K. aurait été placé en

⁹⁵ Loi fédérale du 23.6.1950 concernant la protection des ouvrages militaires (RS **510.518**).

cellule d'isolement et soumis à différentes formes de pressions psychiques et physiques pour avoir refusé de collaborer avec les services de renseignement suisses. Le frère de K., qui réside aux Etats-Unis, a également écrit plusieurs lettres à des autorités suisses pour appuyer la cause de K.

Vu l'écho que cette affaire a eu en Suisse et dans la presse arabe, la DélCdG s'en est saisie dans le cadre de son mandat de haute surveillance. La délégation a examiné les reproches à l'encontre des services de renseignement suisses et a entendu le SRS et le SAP.

Il ressort de ces informations que K. a exercé, pendant plusieurs années, une fonction d'officier supérieur à la tête de la direction juridique d'un ministère d'un Etat du Proche-Orient. Dans les années 1990, K. a été l'objet de menaces dans son pays, en raison, semble-t-il, d'articles de presse dans lesquels il dénonçait la corruption existant au sein des autorités. En l'an 2000, son cas a fait l'objet d'une communication à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. K. est arrivé en Suisse en mai 2001 et dispose du statut de réfugié politique.

Le 15 février 2005, K. a été arrêté à Genève pour avoir attaqué au couteau un ressortissant africain. Sur ordre d'un juge d'instruction genevois, K. a été placé en détention préventive à la prison de Champ-Dollon et inculqué pour lésions corporelles et éventuellement tentative de meurtre.

Durant sa détention, K. a adressé de nombreux courriers à différents conseillers fédéraux, à des organisations internationales et à des parlementaires pour dénoncer les circonstances de son arrestation ainsi que ses conditions de détention. Dans ses courriers, K. affirmait également que son arrestation avait été ordonnée par les services secrets suisses, suite au refus qu'il leur aurait opposé de collaborer avec eux. Son cas a fait l'objet d'un article, au mois de juin 2005, dans le journal *ash-Sharg al-Awsat* ainsi que de communications sur différents sites et forums Internet. Depuis sa libération, intervenue en juin 2005, K. profère des appels à la haine et à la vengeance contre les autorités suisses.

Il ressort des investigations de la DélCdG que le SAP a eu affaire avec K. en septembre 2001. Le SAP était en particulier intéressé à savoir si K. disposait d'informations sur un attentat ayant eu lieu dans son pays en 1997 et dans lesquels des Suisses avaient trouvé la mort. Il s'agissait également de vérifier si K. pouvait livrer des informations sur l'assassinat d'un diplomate à Genève en 1995. K. n'a pu fournir aucune indication utile. La délégation dispose de la note détaillée de cet entretien.

Hormis cette audition du SAP, les services de renseignement n'ont jamais contacté K., ni cherché à collaborer avec lui. En revanche, K. a contacté le SAP en octobre 2004 pour lui expliquer qu'il rencontrait différents problèmes avec des individus supposés être des membres des services de sécurité de son pays. Lors de cet entretien téléphonique, K. a précisé au SAP qu'il allait être reçu par le chef de la police de Genève. Ni le SAP, ni le SRS n'ont eu d'autres contacts avec K.

S'agissant des appels à la haine et à la vengeance que K. profère sur Internet contre la Suisse et ses autorités, les services compétents du DFJP estiment qu'il n'existe pour l'instant pas de danger pour la sécurité du pays. L'affaire continue toutefois à être suivie de près par les autorités afin qu'elles puissent prendre, le cas échéant, les mesures appropriées.

En ce qui concerne les conditions de détention à la prison de Champ-Dollon, la délégation a invité K. à s'adresser à la Commission des visiteurs officiels du Grand

Conseil genevois, dont la mission est de contrôler les lieux de privation de liberté situés sur le territoire de la République et Canton de Genève. Quant aux raisons de la détention de K., la DélCdG relève qu'elle résulte d'une procédure pénale qui est du ressort des seules autorités cantonales.

La DélCdG estime que les accusations de K. envers les autorités de la Confédération sont dénuées de tout fondement et qu'à aucun moment K. n'a été mis sous pression par les services de renseignement suisses. Pour autant qu'elle puisse en juger, la DélCdG estime que le comportement des autorités de la Confédération a été adéquat dans cette affaire et qu'il n'appelle aucune critique.

3.6.5.14 Constatations sur l'affaire Mohamed Achraf et le dispositif de sécurité de la Suisse

Fin octobre 2004, on a pu lire dans la presse internationale et nationale que la police espagnole avait démantelé une cellule de terroristes islamistes présumés, soupçonnée d'avoir planifié un attentat contre la Cour pénale espagnole (*Audiencia nacional*). Le chef désigné de la cellule était un certain Mohamed Achraf, détenu en Suisse au moment des faits. Il s'est avéré ensuite que Mohammed Achraf avait été arrêté le 28 août 2004 à l'aéroport de Zurich-Kloten en raison d'un délit mineur. Au moment de la publication des articles de presse, il se trouvait en détention en vue de son refolement, sa demande d'asile ayant été rejetée.

Ces informations ont soulevé toute une série de questions dans l'opinion publique et ont suscité des controverses. De nombreux médias se sont demandé si la Suisse aurait pu courir le risque de remettre en liberté un présumé dangereux terroriste avant le 19 octobre 2004, soit avant que les autorités judiciaires espagnoles aient officiellement informé les autorités judiciaires suisses de leur présomption de terrorisme à l'encontre de Mohamed Achraf.

Il ressort d'articles publiés dans la presse que divers représentants des autorités, dont le MPC et le directeur des prisons zurichoises, ont été étonnés par les articles de presse. On a déploré aussi en partie le fait que ces autorités n'ont pas été informées officiellement plus tôt. Il ressort toutefois des comptes rendus de la presse de l'époque ainsi que du communiqué de presse du DFJP du 3 novembre 2004 que le SAP s'occupait déjà de cette affaire avant qu'elle devienne publique et qu'il était en contact avec les services partenaires espagnols. Dans son communiqué de presse, le DFJP a pour sa part insisté sur la réussite des «mesures [qui] ont permis d'arrêter et de livrer à la justice le terroriste présumé Mohamed Achraf» et le «professionnalisme des organes de sécurité suisses».

Le 22 novembre 2004, la DélCdG a décidé d'examiner l'affaire Achraf de manière approfondie dans la perspective de la haute surveillance parlementaire. En effet, la sécurité internationale aurait été mise à mal et l'image de la Suisse ternie si l'autorité cantonale avait levé la détention de Mohamed Achraf ou si elle avait refoulé ce dernier vers son pays d'origine supposé (l'Algérie) avant que le SAP soit parvenu à le localiser, et ce même si la présomption de terrorisme s'était par la suite avérée infondée. La DélCdG a accordé une attention particulière à la collaboration et à la coordination entre les divers services fédéraux concernés. Ce faisant, elle donnait également suite à un mandat de la CdG-N lui demandant d'examiner la coordination

entre les services fédéraux chargés de la protection de l'Etat. La DélCdG a rendu publiques ses constatations dans un rapport condensé daté du 7 décembre 2005.⁹⁶

Les autorités fédérales ont, en collaboration avec les cantons, identifié et localisé Mohamed Achraf à temps, ce qui a permis son extradition vers l'Espagne en 2005. L'enquête de la DélCdG a cependant montré que le dispositif de sécurité de la Suisse peut être encore amélioré, notamment à l'échelon des services fédéraux concernés et de la coopération de la Confédération avec les cantons. En effet, même des lacunes de peu d'importance peuvent s'avérer lourdes de conséquences lorsqu'il en va de la sécurité. Cela est particulièrement vrai dans la lutte contre des milieux aussi bien organisés et efficaces que ceux du terrorisme.

La DélCdG estime que les communications émanant de services partenaires étrangers sur fond de terrorisme présumé et se rapportant à la Suisse – telles que les communications du renseignement espagnol au sujet de Mohamed Achraf – doivent être traitées avec une attention toute particulière, et cela à double titre. Non seulement, elles constituent – comme bon nombre d'autres communications d'ailleurs – une mise en garde contre un risque potentiel pour la sécurité, mais une erreur dans leur traitement peut porter atteinte à la réputation internationale de la Suisse. La DélCdG est par conséquent d'avis que le SAP aurait dû accorder une plus grande attention aux communications en provenance d'Espagne. La délégation attend du Conseil fédéral qu'il prenne des mesures pour corriger cette situation. La DélCdG estime notamment que les directions du SAP et de Fedpol auraient dû être informées plus tôt de la situation. Elle a d'ailleurs adressé une recommandation dans ce sens au Conseil fédéral. La délégation a en outre estimé que la durée du processus d'examen des demandes était relativement longue. Il n'est pas à exclure que, dans d'autres circonstances, les dispositions auraient pu ne pas avoir été prises à temps. Pour la DélCdG, il est donc indispensable de raccourcir les délais de traitement des requêtes, que ce soit par des mesures d'ordre organisationnel ou en recourant éventuellement à davantage de personnel.

La DélCdG est aussi d'avis que la procédure actuelle employée pour vérifier si une personne recherchée est détenue par un canton n'est pas satisfaisante. Elle consiste en une demande adressée à tous les cantons les chargeant de procéder aux vérifications nécessaires et de transmettre le résultat de leur recherche au SAP. La DélCdG estime qu'il est urgent de mettre en place un système électronique qui permette au SAP de vérifier rapidement si une personne recherchée se trouve en détention quelque part en Suisse.

Dans le domaine de la collaboration entre les services de la Confédération, la DélCdG a constaté des lacunes qu'elle avait par ailleurs déjà relevées à d'autres occasions. En particulier, l'échange d'informations entre la PJF, le SAP et le SRS doit être renforcé substantiellement. La coordination de l'acquisition et du traitement de l'information doit elle aussi être impérativement améliorée, ainsi que le demande la délégation depuis un certain temps déjà. Dans ce domaine, la DélCdG suit de près, dans le cadre de la haute surveillance, différents projets de réforme actuellement en cours. Elle a par conséquent décidé de différer certaines de ses recommandations à l'attention du Conseil fédéral qui se rapportent aux constatations sur la collaboration

⁹⁶ Voir rapport de la DélCdG intitulé «Le dispositif de sécurité de la Suisse et le cas Mohamed Achraf – appréciation résumée sous l'angle de la haute surveillance parlementaire», du 16.11.2005 (FF 2006 3577)

interservices dans l'affaire Mohamed Achraf et de les présenter dans le cadre de ces projets de réforme.

La DélCdG a invité le Conseil fédéral à faire connaître son avis sur les constatations dont elle fait état dans son rapport d'ici à fin mars 2006.

3.6.5.15 Visite de travail de la DélCdG à La Haye et à Berlin

Du 26 au 29 juin 2005, la DélCdG a séjourné tout d'abord à La Haye puis à Berlin. Ce voyage avait pour but de se faire une idée précise du fonctionnement des systèmes de protection de l'Etat, des services de renseignement et du contrôle parlementaire néerlandais et allemands afin de contribuer à l'amélioration de la protection de l'Etat et de la haute surveillance exercée sur les services de renseignement en Suisse. La DélCdG comptait également sur ces visites pour trouver des idées permettant d'améliorer le pilotage du renseignement et la collaboration entre les divers services suisses.

En prévision de la collaboration de la Suisse avec Europol, la DélCdG a profité de son déplacement pour rendre visite à cette organisation. Elle s'est notamment informée avec un grand intérêt au sujet des bases de données accessibles et des droits d'accès.

L'échange d'informations avec la commission néerlandaise homologue de la DélCdG (*Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten*) a également été très intéressant. La DélCdG a constaté que le contrôle que la commission exerce est profondément marqué par les particularités du système politique des Pays-Bas et consiste essentiellement en un contrôle politique des ministères et des ministres concernés. Le système néerlandais connaît également la fonction de coordonnateur des renseignements. Celui-ci est directement subordonné au Premier ministre et dirige son état-major. En outre, une commission de contrôle aux droits plus étendus et constituée principalement d'anciens juges vérifie la légitimité des activités de renseignement. Cette commission rapporte directement au ministre compétent.

A La Haye, la DélCdG a aussi rencontré le chef des deux grands services de renseignement néerlandais. Le *Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst* (MIVD) est le service de renseignement militaire des Pays-Bas. Il est principalement chargé d'analyser le potentiel des armées étrangères et la situation lors de crises internationales dans lesquelles l'armée néerlandaise est engagée ou serait susceptible d'être engagée. Le fait que la loi néerlandaise accorde au MIVD les mêmes droits à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales présentait un intérêt particulier pour la DélCdG. Les priorités du renseignement sont fixées annuellement en collaboration avec les donneurs d'ordres principaux. La décision finale en la matière appartient toutefois au ministre de la défense.

Le second service de renseignement est le service néerlandais des renseignements généraux et de la sécurité (*Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst*, AIVD). Ce service est subordonné au Ministère de l'intérieur. Il est indépendant des autorités de poursuite pénale. Il est principalement chargé de la protection de l'Etat. Les opérations qui concernent d'autres pays doivent être autorisées par le Premier ministre. Son principal donneur d'ordres est le ministre de l'intérieur. Aux Pays-Bas, les plaintes des citoyens contre les services de renseignement sont traitées par un médiateur.

La visite à La Haye a conduit la DélCdG à faire les constatations suivantes:

1. Les services de renseignement néerlandais sont régis par une base légale commune et détaillée.
2. Ils sont placés sous l'autorité directe de leur ministre respectif et, dans certaines circonstances, également sous celle du Premier ministre.
3. Les compétences sont réparties en fonction de l'axe «civil – militaire» et non pas en fonction de la dimension «intérieur – étranger».
4. Les deux services de renseignement publient un rapport annuel qui porte sur leurs activités.
5. Les Pays-Bas possèdent divers instruments de coordination.
6. La haute surveillance parlementaire est principalement de nature politique.

A Berlin, la DélCdG a rencontré des représentants du *Zollfahndungsdienst-Gremium* (ZfDG-Gremium, l'organe de contrôle du service des recherches douanières), de l'organe de contrôle parlementaire (*Parlamentarisches Kontrollgremium*), du service fédéral de renseignement (*Bundesnachrichtendienst*, BND), de l'Office fédéral pour la protection de la Constitution (*Bundesamt für Verfassungsschutz*, BfV) ainsi que le coordonnateur des services de renseignement de la Chancellerie fédérale.

Le *ZfDG-Gremium* examine la légitimité des activités du service des recherches douanières dans la perspective de la protection des droits fondamentaux. Cet organe n'a pas la compétence d'interrompre des mesures en cours. Il exerce une surveillance sur un domaine qui a préalablement déjà fait l'objet d'un contrôle judiciaire.

L'organe de contrôle parlementaire est l'organe homologue allemand de la DélCdG. Il surveille le gouvernement fédéral pour ce qui concerne l'activité du BfV, de la Direction du service de sécurité militaire (*Militärischer Abschirmdienst*) et du BND. En règle générale, un secrétaire d'Etat du Ministère de l'intérieur et les chefs des services de renseignement ainsi que des représentants de la Chancellerie fédérale et du Ministère de la défense participent aux séances de l'organe de contrôle parlementaire. Celui-ci est habilité à traiter tous les sujets, à consulter tous les documents, à citer des personnes à comparaître et à faire appel à des experts. Cet organe ne peut informer le public que si les deux tiers de ses membres le décident. Il présente un rapport au Bundestag allemand au milieu et à la fin de chaque législature.

Le BND est le seul service de renseignement extérieur de la République fédérale d'Allemagne. Lors d'engagements de la *Bundeswehr* (forces armées fédérales), le BND assure le renseignement *extra-muros* alors que la Direction du service de sécurité militaire est responsable pour le renseignement *intra muros*. Le BND est directement subordonné à la Chancellerie fédérale. Les entretiens ont en particulier porté sur les points de contacts du BND avec le BfV dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Le BND participe au centre commun de lutte contre le terrorisme (*gemeinsamer Terrorismusabwehrzentrum*, GTAZ) dirigé par le BfV. Les donneurs d'ordres principaux du BND sont la Chancellerie fédérale et le Ministère des affaires étrangères.

Le BfV est le service de renseignement intérieur de la République fédérale d'Allemagne. Il emploie 2500 collaborateurs, dont 300 à Berlin. La loi sur la protection de la constitution, qui règle notamment la coopération avec d'autres autorités et la protection des données, constitue la base légale de ses activités. Les principaux champs d'activités du BfV sont la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme de droite

et de gauche ainsi que le contre-espionnage. Il se coordonne avec les services de la protection de la constitution des *Länder*, mais le BfV n'a pas le pouvoir de leur donner des instructions.

Le coordonnateur des services de renseignement soutient le Délégué pour les services de renseignement (*Beaufragter für die Nachrichtendienste*) qui est également le chef de la Chancellerie fédérale. Le BND est subordonné au chef de la Chancellerie fédérale. Le coordonnateur est chargé de coordonner et d'intensifier la collaboration entre les services de renseignement allemands. Le fait que le BfV ne soit pas l'autorité supérieure des offices de protection de la Constitution des *Länder* constitue un véritable défi. Il en va de même pour ce qui concerne la coordination des activités des services de renseignement avec le *Bundeskriminalamt* (Office fédéral allemand de la police judiciaire). Les ordres donnés au BND sont gérés par la Chancellerie fédérale. Celle-ci exerce un contrôle de gestion permanent sur le BND.

La visite à Berlin a conduit la DélCdG à faire les constatations suivantes:

1. La coordination entre les services de renseignement, mais aussi avec le *Bundeskriminalamt* revêt une grande importance.
2. La structure fédéraliste de la protection de la constitution représente un véritable défi.
3. Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, l'Allemagne est parvenue à la conclusion que ses structures actuelles ne sont plus à la hauteur des menaces potentielles et qu'elle doit améliorer substantiellement la collaboration entre ses services de renseignement (centre commun de lutte contre le terrorisme).
4. La (haute) surveillance sur les services de renseignement est exercée par divers organes parlementaires et extraparlimentaires, l'organe de contrôle parlementaire assumant un contrôle étendu.

3.6.5.16 Autres thèmes relevant des compétences de la DélCdG

En plus des objets qui précèdent, la DélCdG a examiné durant l'année les sujets suivants:

- l'état des travaux concernant les deux volets de révision de la LMSI (1^{er} volet: lutte contre le racisme, l'hooliganisme et la propagande incitant à la violence; 2^e volet: mesures relatives à l'extrémisme et au terrorisme);
- les relations du SAP avec des autorités de sûreté étrangères (art. 6 OMSI);
- la liste des collaborations du SRS avec des services de renseignement étrangers (art. 7 Orens);
- l'évaluation des opérations et programmes de recherche dans le domaine de la protection de l'Etat (art. 14, al. 4, OMSI);
- la liste des organisations et groupements dont les activités font l'objet de mesures préventives au titre de la LMSI (listes d'observation, voir art. 11, al. 2, let. b, LMSI et art. 17 OMSI);

- la liste des faits que les cantons et les autorités doivent communiquer à Fedpol, mais qui, en raison de l'obligation de maintenir le secret, ne peuvent pas être publiés (art. 11, al. 2, let. a, LMSI et art. 8, al. 2, let. d, OMSI);
- la mise en œuvre des recommandations de la DélCdG concernant la destruction de données classifiées émanant des relations du SAP avec l'étranger⁹⁷;
- l'efficacité de l'ordonnance concernant l'extension du devoir de renseigner et du droit de communiquer d'autorités, d'offices et d'organisations visant à garantir la sécurité intérieure et extérieure⁹⁸;
- les suites données par le DDPS au rapport de la DélCdG sur les contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid⁹⁹;
- la stratégie et les activités de collecte de renseignement du SRS et du SAP;
- l'état des travaux visant à la mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin.

Parmi les rapports traités par la DélCdG, relevons:

- les rapports d'inspection et le rapport annuel 2004 de l'inspectorat du secrétariat général du DFJP;
- le rapport annuel 2004 du MPC au TPF;
- le rapport annuel 2004 de Fedpol sur la sécurité intérieure de la Suisse;
- le rapport d'activité 2004 du Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOCI);
- le rapport annuel 2004 du DDPS concernant les identités d'emprunt des agents du SRS;
- un rapport sur la sécurité informatique au DDPS;
- un rapport de l'ODM sur les dispositions du droit des étrangers qui permettent de prendre des mesures à l'endroit des étrangers qui peuvent menacer, sur la base de leur activité en Suisse, la sécurité et l'ordre publics;
- un avis de droit de l'OFJ sur l'évaluation de la définition légale de la criminalité organisée;
- le rapport du Conseil fédéral sur les entreprises de sécurité et les entreprises militaires privées¹⁰⁰.

⁹⁷ Voir le rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 21.1.2005 (FF **2005** 1836 s.).

⁹⁸ Ordonnance du 7.11.2001 concernant l'extension du devoir de renseigner et du droit de communiquer d'autorités, d'offices et d'organisations visant à garantir la sécurité intérieure et extérieure; RS **120.1**).

⁹⁹ Voir le rapport de la DélCdG sur l'examen des contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid, du 18.8.2003 (FF **2004** 2101).

¹⁰⁰ Rapport du Conseil fédéral sur les entreprises de sécurité et les entreprises militaires privées (donnant suite au postulat Stähelin 04.3267 du 1^{er} juin 2004. Entreprises privées chargées de tâches de sécurité), du 2.12.2005 (FF **2006** 631).

A cette liste s'ajoutent différents rapports d'analyse de l'Organe de direction pour la sécurité et du SAP consacrés:

- aux activités en Suisse du crime organisé en provenance des Etats de la Communauté des Etats indépendants (CEI),
- à la menace islamiste en Suisse,
- aux besoins pétroliers chinois et à leurs implications pour la Suisse,
- à l'état de la démocratie en Serbie,
- aux pays possédant la capacité de fabriquer la matière fissile nécessaire à un armement atomique («pays seuil nucléaire»),
- à la lutte contre le financement du terrorisme,
- au phénomène de la pornographie infantine,
- aux activités des passeurs dans le trafic de migrants à destination de la Suisse,
- au trafic de cocaïne par des groupes criminels dominicains en Suisse.

Durant l'année sous revue, la DélCdG a eu différentes discussions avec le chef du DDPS, par ailleurs président de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité, avec le président de l'Organe de direction pour la sécurité ainsi qu'avec le coordonnateur des renseignements. Lors de ces rencontres, il a été question notamment du programme de travail 2005 de l'Organe de direction pour la sécurité, de la situation au Proche et au Moyen-Orient, du terrorisme islamiste et des risques présentés par la prolifération d'armes de destruction massive. La DélCdG a également discuté avec le chef du DDPS de l'évolution géopolitique de la Russie et de ses conséquences pour la Suisse, notamment pour la place financière.

La DélCdG s'est entretenue également à diverses reprises avec le chef du DFJP sur différents sujets relevant de la sécurité intérieure, comme les activités de groupes islamistes en Suisse, le financement du terrorisme, l'espionnage économique, l'extrémisme de gauche et de droite ainsi que les activités en Suisse de certains groupes criminels (groupes criminels d'Europe du Sud-Est et de la CEI, groupes mafieux d'origine italienne ou chinoise, réseaux criminels d'Afrique de l'Ouest). L'implication de citoyens suisses dans des activités liées au transfert de technologie prohibée, et notamment dans le réseau Khan¹⁰¹, a également été discutée plusieurs fois. Enfin, la DélCdG s'est informée des grandes lignes du second volet de révision de la LMSI dont un avant-projet a fait l'objet d'une fuite dans la presse en été 2005.

A deux reprises, la DélCdG s'est rendue au MPC afin de s'informer des procédures en cours. Lors de la seconde rencontre, le MPC et la PJF ont présenté un premier bilan d'application de la loi fédérale sur l'investigation secrète¹⁰² qui est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005. Cette loi permet notamment de donner des identités d'emprunt à des membres de la police. Ce type de couverture n'est possible que pour élucider des infractions particulièrement graves; il est soumis à l'approbation du président de la Cour des plaintes du TPF. La mise en œuvre de la LFIS en est encore à ses débuts et pose plusieurs problèmes pratiques que le MPC et la PJF s'emploient à résoudre, en collaboration avec les cantons. La DélCdG a pu se convaincre que le MPC faisait pour l'instant un usage modéré de la possibilité de recourir à de fausses

¹⁰¹ Abdul Qadeer Khan est le «père» de la bombe atomique pakistanaise.

¹⁰² Loi fédérale du 20.6.2003 sur l'investigation secrète (LFIS; RS 312.8).

identités. Cela s'explique par le fait que la gestion d'une identité d'emprunt est extrêmement compliquée et qu'elle nécessite des moyens logistiques et financiers importants.

Au cours de l'année, la présidente et le vice-président de la DélCdG ont reçu à Berne, pour un échange de vues, le président de la commission du renseignement de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, M. Vojislav Limov. Cette rencontre a eu lieu à l'initiative du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées à Genève. Ce centre a pour mission d'encourager les Etats dans leurs efforts destinés à renforcer le contrôle démocratique sur les forces armées et sur les services de sécurité et de renseignement.

Outre la visite inopinée effectuée au SAP dans le cadre de l'affaire Achraf (voir ch. 3.6.5.14) et celle qui a eu lieu au SRS (voir ch. 3.6.5.9), la DélCdG s'est rendue en 2005 auprès du Service de police scientifique et de recherches de la ville de Zurich. Ce service travaille sur mandat de Fedpol et du SRS, notamment pour le développement d'appareillages spécialisés, pour la création de documents de sécurité, l'analyse d'explosifs, dans la pyrotechnie et le désamorçage de dispositifs explosifs ou incendiaires non conventionnels (DEINC).

La délégation a également visité le service de coordination institué par l'art. 7 de l'ordonnance sur les profils d'ADN¹⁰³. Ce service, rattaché à l'institut de médecine légale de l'Université de Zurich, a pour mission de gérer, au niveau suisse, la banque de données des profils ADN¹⁰⁴. A fin septembre 2005, la banque de données contenait 65 252 frottis de la muqueuse jugale et 10 519 profils de traces.

3.7 Transports

3.7.1 Sécurité dans l'aviation civile

Cela fait plusieurs années que la CdG-E suit la mise en œuvre des mesures d'amélioration de la sécurité dans le trafic aérien¹⁰⁵. Le but des diverses mesures est la mise en place d'une culture et d'une gestion globale de la sécurité.

La CdG-E exerce son contrôle concomitant notamment en examinant les rapports semestriels de mise en œuvre du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Au cours de l'exercice sous revue, la CdG-E a pris connaissance des troisième et quatrième rapports sur la mise en œuvre des mesures visant à renforcer la sécurité dans le domaine de l'aviation civile. De plus, le 21 mars 2005, elle a eu une discussion avec le secrétaire général du DETEC et le préposé à la sécurité aérienne. Le 20 juin 2005, la commis-

¹⁰³ Ordonnance du 3.12.2004 sur l'utilisation de profils d'ADN dans les procédures pénales et sur l'identification de personnes inconnues ou disparues (Ordonnance sur les profils d'ADN; RS **363.1**).

¹⁰⁴ Le profil d'ADN est un code alphanumérique propre à chaque individu qui est établi, à l'aide de techniques de biologie moléculaire, à partir des séquences non codantes du matériel génétique ADN (art. 2, al. 1, de la loi fédérale du 20.6.2003 sur l'utilisation de profils d'ADN dans les procédures pénales et sur l'identification de personnes inconnues ou disparues [Loi sur les profils d'ADN; RS **363**]).

¹⁰⁵ Voir le rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF **2004** 1599 s.) ainsi que le rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 21.1.2005 (FF **2005** 1840 s.).

sion s'est également entretenue avec le chef du Bureau d'enquêtes sur les accidents d'aviation (BEAA).

La CdG-E a pu constater que toutes les parties impliquées ont consacré des efforts importants à la mise en œuvre des recommandations formulées par l'Institut néerlandais de l'aviation et de l'espace NLR en juin 2003 et à la réalisation des objectifs du projet SAFIR (*safety first*). Les principaux développements sont les suivants:

- Le 25 mai 2005, le Conseil fédéral a adressé aux Chambres fédérales son message, portant notamment sur la création de bases légales permettant d'introduire un système de *non-punitive reporting*.
- La modification correspondante de l'art. 20 de la loi fédérale sur l'aviation¹⁰⁶ a été effectuée dans le cadre du message sur la participation de la Suisse à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA)¹⁰⁷. Après avoir été adoptée à l'unanimité par le Conseil des Etats, le Conseil national a également approuvé cette modification lors de la session d'hiver 2005.
- Le projet de réorganisation au sein de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a été achevé fin juin 2005. Les domaines de la sécurité et de la politique ont été séparés et la surveillance ponctuelle a fait place à un système de gestion globale de la sécurité. L'effectif de l'OFAC a pu être augmenté de 60 postes comme cela avait été planifié. Il faudra cependant encore un certain temps pour que la nouvelle philosophie en matière de sécurité soit bien assimilée à tous les niveaux.
- Le rattrapage du retard dans la mise en œuvre des recommandations en matière de sécurité sollicitera encore fortement l'OFAC durant une période prolongée.
- Le troisième niveau du filet de sécurité, à savoir la surveillance exercée par le département, ainsi que la CdG-E l'avait exigée, a déployé ses premiers effets. La mise en œuvre des recommandations de sécurité du BEAA est en cours. Elle est dirigée par le préposé à la sécurité aérienne du secrétariat général du DETEC.
- Après la dissolution de la Commission fédérale sur les accidents d'aviation (CFAA), le contrôle de la qualité sera confié au BEAA. Ce changement implique la réorganisation du BEAA. Le chef du DETEC a décidé d'introduire un modèle dans lequel la qualité et le controlling au sein du BEAA seront assurés par une sorte de conseil d'administration. Actuellement, le département examine cette solution sous les angles de l'organisation et de la gestion. Il est prévu d'intégrer les modifications d'ordre législatif correspondantes dans la prochaine révision de la LA, en tout état de cause indispensable.

Malgré ces progrès, la CdG-E estime que le système de sécurité du trafic aérien n'est pas encore consolidé. De nombreuses étapes intermédiaires ont certes été atteintes, mais les effets sur la sécurité aérienne ne sont pas encore optimaux. La réalisation des divers projets en cours en plus des tâches quotidiennes déjà très absorbantes constitue un défi de taille et une charge de travail très importante. Il faut régulière-

¹⁰⁶ Loi fédérale du 21.12.1948 sur l'aviation (LA, RS 748.0).

¹⁰⁷ Message sur la participation de la Suisse à l'Agence européenne de la sécurité aérienne AESA (Modification de l'annexe de l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien et de la loi sur l'aviation), du 25.5.2005 (FF 2005 3651).

ment corriger des faiblesses structurelles fondamentales du système de sécurité du trafic aérien. Un tel cumul de tâches sollicite fortement les unités chargées des tâches opérationnelles. La CdG-E est consciente que l'amélioration de la sécurité aérienne est un projet de longue haleine qui exige des efforts considérables. Elle espère que tous les acteurs concernés parviendront à les endurer.

Il faudra en outre réussir à imposer le respect des mesures d'amélioration de la sécurité dans le trafic aérien sur le long terme, ce qui constituera un autre défi de taille au vu de l'accroissement continu de la concurrence dans la branche des transports aériens et de la pression qui s'exerce sur les prix des compagnies aériennes. C'est un fait que la sécurité a un prix. Cela étant, des critiques s'élèvent régulièrement contre les exagérations et des charges jugées trop lourdes. Convaincue qu'il faut poursuivre dans la direction empruntée en vue de l'amélioration de la sécurité du trafic aérien, la CdG-E apporte son soutien aux acteurs concernés. Il ne faut accepter aucun compromis dans ce domaine, le but étant d'atteindre le plus rapidement possible un niveau de sécurité élevé en comparaison européenne.

La CdG-E attend avec intérêt les résultats d'un audit externe de contrôle de la mise en œuvre des recommandations du NLR qui sera effectué pour le compte du DETEC au cours du premier semestre 2006.

3.7.2 Rôle de l'ancien chef du DFF lors de la création de la compagnie aérienne nationale Swiss

Le 21 février 2005, l'ancien conseiller fédéral Kaspar Villiger a adressé une lettre à la CdG-E afin de demander l'ouverture d'une enquête sur les insinuations d'un conseiller national sur son rôle dans l'octroi de fonds publics à Swissair/Swiss.

La CdG-E s'était déjà penchée, en 2001 et en 2002, sur le rôle du Conseil fédéral et de l'administration fédérale en relation avec la crise Swissair; elle avait alors publié les résultats de ses investigations dans un rapport daté du 19 septembre 2002¹⁰⁸. Elle avait également examiné le rôle du conseiller fédéral Villiger, alors président de la Confédération et chef du DFF¹⁰⁹. Elle avait, dans ce but, demandé que lui soient remis tous les documents pertinents et s'était fait une idée précise des activités du Conseil fédéral en procédant à de nombreuses auditions.

L'enquête de la CdG-E menée en 2001/2002 a révélé que le Conseil fédéral et le chef du DFF avaient à l'époque agi dans l'intérêt général, et ce dans un contexte marqué par de très grandes attentes d'une part importante de la population. Pour des raisons liées à l'économie et à la politique des transports, le Conseil fédéral et le Parlement s'étaient engagés en faveur d'une compagnie aérienne nationale redimensionnée. La CdG-E était alors tout à fait consciente que cet engagement serait diversement apprécié selon le devenir de la compagnie aérienne nationale¹¹⁰.

Lors de ses investigations, la CdG-E a également constaté que le Conseil fédéral avait pris conscience trop tard de la gravité de la crise Swissair, et qu'il s'était laissé entraîner dans une situation l'obligeant ensuite à intervenir de manière réactive. La

¹⁰⁸ Voir le rapport de la CdG-E sur le rôle du Conseil fédéral et de l'administration fédérale en relation avec la crise de Swissair, du 19.9.2002 (FF **2003** 4885 ss).

¹⁰⁹ FF **2003** 4938 s.

¹¹⁰ FF **2003** 4947.

CdG-E a toutefois conclu que l'issue dramatique de la crise était difficilement prévisible, y compris pour le Conseil fédéral. Ce manque d'anticipation explique aussi les revirements du Conseil fédéral à propos de l'utilisation des fonds publics. D'après un communiqué de presse du DFF du 1^{er} octobre 2001, la portée réelle de la débâcle financière de Swissair Group n'a pu être mesurée qu'au cours du weekend précédant l'immobilisation de la flotte. Si le recours aux fonds publics a été longtemps exclu, c'est aussi parce que le groupe Swissair n'avait signalé aucun problème de liquidité et que le Conseil fédéral ne pouvait présumer du comportement des divers acteurs impliqués, en particulier de celui des banques. Ces circonstances expliquent le revirement du Conseil fédéral, qui a fait cette année l'objet d'insinuations de la part d'un conseiller national.

La CdG-E est d'avis qu'il faut garder à l'esprit les circonstances de l'époque si l'on veut évaluer aujourd'hui l'engagement du Conseil fédéral pour la compagnie aérienne Swiss.

Au vu de ces constatations, la CdG-E ne voit pas la nécessité d'ouvrir une enquête supplémentaire sur le rôle joué par l'ancien chef du DFF. Les investigations déjà menées ont clairement montré que, en s'engageant pour la création de Swiss, le conseiller fédéral Kaspar Villiger avait agi dans l'intérêt général conformément aux décisions du Conseil fédéral et du Parlement. Les insinuations formulées par un conseiller national sur le rôle du chef du DFF dans cette affaire ne contiennent aucun indice qui aurait pu justifier l'ouverture d'une enquête complémentaire par la CdG-E.

3.8 Politique en matière d'asile et d'étrangers

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

Dans le cadre de la révision de la législation sur les étrangers et l'asile, la CdG-N a décidé d'effectuer un examen approfondi des effets des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. A ce titre, elle a chargé le CPA de réaliser une évaluation de ce domaine controversé tant sur le plan juridique que politique¹¹¹. Le 7 avril 2005, la CdG-N a décidé de publier le rapport final du CPA daté du 15 mars 2005 afin que ses conclusions puissent être prises en compte lors de la révision de la loi fédérale sur l'asile¹¹². Se fondant sur le rapport final du CPA, la CdG-N a procédé à des auditions, puis a récapitulé ses conclusions et recommandations dans un rapport publié le 24 août 2005.¹¹³

Dans son rapport, la CdG-N constate que les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers sont appliquées différemment d'un canton à l'autre. C'est ainsi que la mesure principale, à savoir la détention en vue du refoulement, n'est appliquée que très rarement dans le canton de Genève, qui privilégie le conseil en vue du retour et les départs volontaires. A Zurich, en revanche, la détention en vue du refoulement est appliquée de manière ciblée et soutenue. Le caractère fédéraliste de l'exécution dans ce domaine est en outre source de problèmes de coordination dans

¹¹¹ Voir le rapport annuel 2005 du CPA, ch. 2.1.3, publié à l'annexe 1 du présent rapport.

¹¹² Loi fédérale du 26.6.1998 sur l'asile (LAsi; RS **142.31**).

¹¹³ Voir le rapport de la CdG-N sur l'application et l'effet des mesures de contrainte en matière de droits des étrangers, du 24.8.2005 (FF **2006** 2515).

l'organisation des retours et entraîne un contrôle défaillant. La CdG-N estime qu'après une phase d'expérimentation de dix ans dans le domaine des mesures de contrainte, il convient de passer à une phase d'harmonisation. C'est la raison pour laquelle elle a demandé au Conseil fédéral de chercher, de concert avec les cantons, à institutionnaliser une coordination et une coopération régulières en matière de renvoi des requérants d'asile déboutés et des étrangers en situation irrégulière (par exemple dans le cadre d'une conférence régulière sur les questions d'asile et de migration). Par ailleurs, pour pouvoir tirer des conclusions d'ordre qualitatif sur l'efficacité des instruments d'exécution mis en œuvre, les autorités et les responsables politiques doivent pouvoir disposer de données chiffrées, à la fois complètes et comparables, ce qui n'est pas le cas actuellement. La CdG-N a donc demandé au Conseil fédéral d'agir pour que les cantons harmonisent leurs méthodes de relevé des données afin de permettre une véritable comparaison.

Concernant l'impact des mesures de contrainte, l'étude du CPA a démontré que le taux de renvoi de requérants d'asile déboutés et d'étrangers en situation irrégulière dans les cinq cantons examinés était de 84 % à l'issue d'une détention en vue du refoulement, cette proportion étant cependant nettement plus élevée dans le domaine relevant de la LSEE que dans celui de l'asile. La comparaison entre les cinq cantons pratiquant une politique différente en matière de refoulement a montré par ailleurs que le conseil en vue du retour et l'accompagnement sous escorte policière du lieu de domicile à l'aéroport le jour du départ avaient eux aussi leur efficacité. En examinant la diversité des données résultant de l'étude, la CdG-N est parvenue à la conclusion que l'exécution en matière de renvoi repose sur un ensemble d'interactions complexes et requiert à ce titre une analyse plus approfondie en vue d'une mise en œuvre des outils d'exécution qui soit au plus près des besoins. A cet égard, les mesures de contrainte ne constituent qu'un élément parmi d'autres dans l'exécution des renvois – un élément qui, mis en œuvre de manière adéquate, a démontré son efficacité.

Les taux de renvois les plus élevés à l'issue d'une détention en vue du refoulement concernent les cas où la détention est de durée relativement courte. Inversement, plus la durée de détention augmente, plus ces taux accusent une baisse nette. L'étude a ainsi démontré que c'est généralement au cours des trois premiers mois qu'un détenu se décidait à coopérer pour l'établissement de son identité, l'obtention de ses papiers et l'organisation de son voyage de retour. A cet égard, certains cantons demandent que les étrangers refusant obstinément de quitter la Suisse puissent faire l'objet d'une détention en vue du refoulement excédant les neuf mois au plus actuellement prévus par la loi: ils espèrent que cette prolongation aura un effet psychologique dissuasif et que les détenus seront davantage disposés, dès le début de leur détention, à coopérer. En se fondant sur l'étude réalisée par le CPA, la CdG-N n'a pas pu déterminer avec certitude si une prolongation de la détention en vue du refoulement exercerait réellement une influence sur la volonté de l'étranger de quitter la Suisse. En effet, il n'a notamment pas été procédé, dans le cadre de l'étude, à une analyse de l'impact de certains facteurs liés à la détention – comme sa durée – sur la motivation des personnes concernées à coopérer et à quitter le pays. La CdG-N est d'avis que la réponse dépend finalement du législateur, qui sera appelé à prendre une décision politique dans le cadre de la révision actuelle de la loi sur l'asile. A cet égard, se fondant sur les auditions qu'elle a effectuées et sur la jurisprudence du Tribunal fédéral, la CdG-N a attiré l'attention des commissions chargées de l'examen préalable sur la nécessité de déterminer si la prolongation

de la détention en vue du refoulement ne revêtirait pas plutôt le caractère d'une détention pour insoumission, ce qui serait contraire à l'esprit de la disposition concernée.

La CdG-N est également parvenue à la conclusion que le nombre parfois très élevé de dossiers en suspens dans certains cantons constitue un problème réel qu'il y a lieu de résoudre d'entente avec ceux-ci. Elle a recommandé au Conseil fédéral de se pencher sur ce problème et d'en déterminer les causes, avant d'envisager des mesures susceptibles d'y remédier. La CdG-N a par ailleurs exigé du Conseil fédéral qu'il augmente ses efforts dans la conclusion d'accords sur la réadmission ou pour faire valoir les accords existants, et qu'il examine de manière plus approfondie des systèmes d'incitation adéquats pour le retour des requérants d'asile déboutés et des étrangers en situation irrégulière.

L'étude commandée par le CPA sur la délinquance a montré que, dans les cantons de Zurich et de Genève, un tiers environ des requérants d'asile étaient inscrits dans les registres de la police pendant la période couverte par l'étude (soit en 2001 et 2002), dont 12 % pour des délits liés aux stupéfiants (essentiellement pour trafic). L'étude a également montré que les mesures de contrainte en général, et les mesures d'assignation et d'exclusion en particulier, avaient un effet sur la délinquance des requérants d'asile. Le taux de délinquance élevé – par rapport à la population résidente suisse – des requérants d'asile, surtout pendant les douze premiers mois de leur séjour en Suisse, laisse supposer qu'un certain nombre de personnes demandent asile uniquement pour obtenir la possibilité de séjourner en Suisse pendant la procédure et profiter ainsi de leur statut de requérant pour se livrer à des actes délictueux («délinquance mobile»). La CdG-N considère qu'il convient de rechercher les moyens permettant de rendre le statut de requérant d'asile moins attrayant pour ceux qui l'utilisent uniquement comme prétexte pour séjourner sur le territoire suisse, sans pour autant léser les requérants d'asile qui sont en quête de protection et qui font preuve de dispositions d'esprit positives. Aussi la CdG-N a-t-elle proposé aux commissions compétentes d'étudier, dans le cadre de la révision de la législation en matière d'étrangers et d'asile, la possibilité d'instaurer des périmètres d'assignation ou d'exclusion limités au cours des trois à six premiers mois de la procédure d'asile.

La CdG-N a prié le Conseil fédéral de s'exprimer d'ici fin février 2006 sur les constatations et recommandations formulées dans son rapport et de rendre compte des mesures qu'il aura prises.

3.9 Culture et recherche

3.9.1 Expo.01

Fin mars 2001, après avoir mené des investigations approfondies sur les événements intervenus lors de la préparation et de l'organisation d'Expo.01, la CdG-E a publié ses constatations dans un rapport détaillé¹¹⁴. A cet égard, elle a adressé trois recommandations à l'attention du Conseil fédéral et déposé un postulat.

¹¹⁴ Voir le rapport de la CdG-E intitulé «Problèmes lors de la préparation et de l'organisation de l'exposition nationale 2001 (Expo.01). Analyse dans le cadre de la haute surveillance parlementaire», du 27.3.2001 (FF **2001** 2411).

Conformément à sa pratique, la CdG-E a prié en 2003 le Conseil fédéral de l'informer sur l'état de mise en œuvre de ses recommandations et de son postulat. S'agissant de la recommandation 1, il a d'abord fallu attendre la clôture de tous les travaux relatifs à Expo.02 avant de pouvoir procéder à l'inventaire des expériences concernant la préparation et l'organisation d'Expo.01 et Expo.02. En été 2003, le Conseil fédéral a chargé le CDF de s'atteler à cette tâche avec l'aide des Archives fédérales. Le CDF a achevé son rapport final en mai 2005¹¹⁵.

La CdG-E a traité le rapport du CDF en automne 2005. Elle considère qu'il s'agit d'une approche complète et concrète des problèmes qui se sont posés lors de la préparation et de l'organisation d'Expo.01/02. Les principaux résultats de l'examen effectué par le CDF lui ont permis de tirer 20 leçons dont il faudra tenir compte lors de l'organisation de projets d'envergure. Lors de la séance du 22 juin 2005, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur de leur prise en compte lors de l'organisation des futures expositions nationales ou de projets comparables. La CdG-E est d'avis que le rapport du CDF est très précieux et considère que sa recommandation 1 est pleinement atteinte.

Le postulat de la CdG-E, qui invitait le Conseil fédéral à créer une loi fédérale sur le soutien de grands projets par la Confédération, a été mis en œuvre avec les directives du DFF, entrées en vigueur le 1^{er} avril 2003, concernant les manifestations de grande envergure soutenues ou organisées par la Confédération¹¹⁶. Elles ont été rendues publiques à la demande de la CdG-E qui estimait que leur contenu ne s'adressait pas uniquement à l'administration fédérale.

Les recommandations 2 et 3 invitaient le Conseil fédéral à mettre en place un cadre professionnel pour la préparation et l'organisation de grands projets et de veiller à ce qu'ils bénéficient d'un accompagnement et d'un contrôle politiques. Le Conseil fédéral partage les constatations de la CdG-E qui ont conduit à ces recommandations. Il en a tiré diverses leçons qui ont déjà pu être mises à profit pour Expo.02. Le rapport du CDF a confirmé le point de vue de la commission. Le Conseil fédéral ayant décidé de tenir compte à l'avenir des leçons tirées dans le rapport du CDF, les recommandations 2 et 3 peuvent également être classées, leurs objectifs ayant été atteints.

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

Ces dernières années, les CdG se sont penchées à plusieurs reprises sur la surveillance fédérale des fondations, leurs travaux étant étroitement liés à l'examen du rôle joué par la Confédération en relation avec la collection d'art du docteur Gustav Rau. En mai 2003, la CdG-E avait notamment entendu le chef de la surveillance fédérale des fondations et son adjoint¹¹⁷.

¹¹⁵ Voir le rapport du CDF intitulé « Expo.01/02: Un mandat à responsabilité limitée. Etude spéciale concernant l'exposition nationale au Pays des trois lacs, mai 2005 (www.cdf.admin.ch).

¹¹⁶ Voir les directives du DFF du 1.4.2003 concernant les manifestations de grande envergure soutenues ou organisées par la Confédération (www.efv.admin.ch/d/recht/haushalt/pdf/01_04_03_f.pdf).

¹¹⁷ Voir le rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF 2004 1568 s.).

Par courrier du 3 septembre 2004, le chef du DFI a fait parvenir à la CdG-E un avis de droit établi par un ancien juge fédéral sur mandat du DFI. Après en avoir pris connaissance, en novembre 2004, la commission a décidé de s'en entretenir avec le chef et le secrétaire général du DFI. La commission s'est notamment informée des circonstances de l'octroi du mandat ainsi que des conclusions qu'en avait tiré le chef du DFI. Il s'agissait pour la CdG-E de s'assurer que le chef du département était informé des enjeux de ce dossier et qu'il en assumait la responsabilité politique.

Plus tard, la CdG-E a appris que le chef du DFJP avait chargé l'OFJ d'examiner l'action de la Confédération en relation avec la collection d'art du docteur Rau. La commission a invité le chef du DFJP à l'informer des résultats de cet examen. Ayant pris acte des conclusions de l'OFJ et de différents autres documents, la commission a demandé, en juillet 2005, un complément d'informations au chef du DFI, qui y a répondu par courrier le 2 septembre 2005.

Sur cette base, la commission a toutefois estimé, dans le courant de l'automne 2005, ne pas disposer de tous les éléments nécessaires pour arrêter ses conclusions définitives et a décidé de mener une nouvelle série d'auditions. Le 8 novembre 2005, la CdG-E s'est ainsi entretenue avec le directeur de l'OFJ, des représentants des Conseils de préfecture de Bulach et Zurich, ainsi qu'avec l'auteur de l'avis de droit mandaté par le DFI.

La CdG-E fera connaître ses appréciations au Conseil fédéral au cours de l'année 2006.

3.9.3 Recherche de l'administration publique

Le principe de la recherche publique (*Ressortforschung*) en allemand – est d'acquies et de développer des connaissances scientifiques essentielles au bon fonctionnement d'un Etat. La recherche poursuit des objectifs très ambitieux: fournir des bases décisionnelles aux organes de direction de la Confédération, identifier suffisamment tôt des problèmes importants sur le plan politique ou encore aider à consolider la conception de stratégies politiques au moyen de faits scientifiquement fondés. Pour les années 2004 à 2007, la Confédération investira près de 615 millions de francs dans la recherche de l'administration fédérale.

Même si l'idée qui sous-tend la recherche publique tombe sous le sens, sa mise en œuvre fait l'objet de critiques dans les milieux tant politiques qu'économiques. Ces critiques portent par exemple sur le manque de transparence dans le financement de la recherche de l'administration fédérale, sur la difficulté à comprendre certains critères de sélection des thèmes et sur l'absence de coordination avec d'autres domaines de la recherche financés par la Confédération (notamment celui du Fonds national). Par ailleurs, la qualité, la pertinence et l'utilité de certains projets de recherche pour des processus décisionnels concrets sont mis en doute. De plus, d'aucuns critiquent l'absence, dans le domaine de la recherche de l'administration fédérale, d'un pilotage stratégique supérieur et d'organes de surveillance efficaces. Ces critiques ont donné lieu à différentes mesures décrites dans les messages relatifs à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie (message FRT) pendant les années 2000 à 2003 et 2004 à 2007.

C'est dans ce contexte que la CdG-N a chargé le CPA d'une évaluation sur la recherche de l'administration fédérale¹¹⁸. Cette évaluation porte sur les plans directeurs de recherche et soulève des questions sur l'utilisation des moyens financiers, sur les processus décisionnels, sur le pilotage et la coordination de la recherche de l'administration fédérale ainsi que sur le bien-fondé et la mise en œuvre concrète des plans directeurs de recherche.

Les résultats de l'évaluation doivent permettre à la CdG-N de formuler, dans l'optique du message FRT pendant les années 2008 à 2011, des recommandations fondées et basées sur une méthode empirique ainsi que de définir les plans directeurs de recherche pour cette période. La CdG-N doit adopter le rapport final à mi-2006.

3.10 Environnement

3.10.1 Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale

En 2004, la CdG-E a décidé de faire évaluer le concept et la mise en œuvre du programme RUMBA (gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale) par deux entreprises privées. Se fondant sur le rapport d'évaluation, disponible en juin 2005¹¹⁹, elle a constaté avec satisfaction que, globalement, on peut porter un regard positif tant sur la conception que sur la mise en œuvre de RUMBA et que la charge polluante des services participant à RUMBA a pu être réduite, sous l'angle de l'exploitation, dans tous les domaines étudiés. L'introduction de RUMBA au sein des services des 1^{er} et 2^e cercles de l'administration fédérale progresse, de sorte que l'objectif formulé par le Conseil fédéral en 1999, selon lequel tous les services centraux de l'administration fédérale devraient avoir introduit RUMBA d'ici à fin 2005, devrait être réalisé. Toutefois, une part non négligeable de ces services n'en sont encore qu'à la phase d'introduction¹²⁰. Du point de vue de la CdG-E, il est donc important de continuer à accorder une grande attention à la mise en œuvre systématique de RUMBA.

L'évaluation relativise l'image mitigée donnée dans les rapports environnementaux 2001 et 2003. Cela est dû au fait qu'elle a pu prendre en considération les chiffres de l'année 2003 et que l'équipe de coordination RUMBA a mis tout en œuvre pour que soit améliorée la qualité des données. Ainsi, l'évaluation est fondée sur une autre base qualitative pour ce qui est des données de RUMBA. Les résultats de l'évaluation et, partant, le succès de RUMBA se confirment dans le rapport environnemental 2005.

Soulignons toutefois que l'évaluation confiée à des experts externes et l'appréciation de la CdG-E, publiées le 8 novembre 2005¹²¹, ne constituent qu'un bilan intermédiaire. Les efforts déployés par l'administration en faveur d'une consommation rationnelle des ressources doivent être poursuivis. Se fondant sur l'évaluation, la CdG-E a présenté au Conseil fédéral différentes possibilités d'optimisation. Il faut

¹¹⁸ Voir le rapport annuel 2005 du CPA, ch. 2.2.1, publié à l'annexe 1 du présent rapport.

¹¹⁹ Voir le rapport annuel 2005 du CPA, ch. 2.1.4, publié à l'annexe 1 du présent rapport.

¹²⁰ Voir le rapport de l'équipe de coordination RUMBA intitulé «Rapport environnemental 2005 de l'administration fédérale», p. 13 (www.rumba.admin.ch).

¹²¹ Voir le rapport de la CdG-E intitulé «Conception et mise en œuvre de RUMBA: bilan intermédiaire», du 8.11.2005 (www.parlement.ch).

en particulier améliorer le pilotage interdépartemental et départemental. Le Conseil fédéral devrait par ailleurs définir davantage d'objectifs quantitatifs à l'échelon du programme global et des départements. La CdG-E estime que les décisions qui vont à l'encontre de l'orientation de RUMBA doivent être motivées afin que l'intégration de RUMBA dans les processus décisionnels soit assurée et que la motivation des collaborateurs, essentielle pour la mise en œuvre de RUMBA, ne fléchisse pas. Des décisions de ce type peuvent être nécessaires en raison des tâches propres à un service, car il arrive que les objectifs de RUMBA soient en conflit avec les missions confiées à un service. Il faut enfin que les directions soient systématiquement représentées au sein des équipes «environnement» des services.

La CdG-E constate que RUMBA permet d'économiser des coûts. Par conséquent, elle attend du nouveau modèle comptable de la Confédération, selon lequel les coûts d'exploitation occasionnés par un service sont attribués à celui-ci, qu'il dynamise la mise en œuvre de RUMBA. Toutefois, concernant la question des coûts, il ne faut pas oublier que les économies de coûts ne représentent pas l'objectif premier de RUMBA. Dans certains domaines tels que les remises en état de bâtiments, par exemple, RUMBA a plutôt tendance à occasionner des coûts supplémentaires, lesquels peuvent éventuellement être compensés, à long terme, par les économies réalisées grâce à une consommation des ressources plus faible. Enfin, la CdG-E estime que RUMBA a un rôle important à jouer dans le domaine des infrastructures.

D'autres possibilités d'optimisation apparaîtront au cours de la mise en œuvre du programme et sur la base des données qui seront disponibles dans les années à venir. Lorsque toutes les unités des 1^{er} et 2^e cercles de l'administration fédérale auront introduit RUMBA et acquis quelques années d'expérience, il sera sans doute judicieux que le Conseil fédéral procède à une nouvelle évaluation.

Par conséquent, la CdG-E a recommandé au Conseil fédéral de poursuivre le programme RUMBA et d'assurer sa pérennité. Elle l'a prié par ailleurs de s'exprimer d'ici fin mai 2006 sur ses constatations et recommandations.

4 Rapports de gestion 2004 et autres rapports

4.1 Rapport de gestion 2004 du Conseil fédéral

4.1.1 Vue d'ensemble

Les CdG ont soumis le rapport de gestion 2004 du Conseil fédéral à un examen détaillé et elles s'en sont entretenues, comme chaque année, avec les membres du Conseil fédéral et la chancellerie de la Confédération. Au cours de ces entretiens, les sujets les plus divers ont été abordés. La vue d'ensemble qui en est donnée ci-après se limite aux points les plus importants.

Le chef du DFE a été interrogé sur le train de mesures du Conseil fédéral destinées à stimuler la croissance ainsi que sur la mise en œuvre de la loi sur la formation professionnelle. Les CdG se sont également intéressées à l'état actuel des négociations dans le cadre du cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et ont souhaité obtenir des précisions sur la politique d'information du Conseil fédéral sur ce dossier. Les discussions ont également porté sur l'avenir de l'encouragement de la construction de logements, sur la procédure que le Conseil fédéral entend suivre en matière de politique régionale et sur l'amélioration de l'information des

consommateurs. Le chef du DFJP s'est exprimé sur la situation actuelle en matière d'asile et sur les problèmes relatifs aux données biométriques dans le passeport suisse. Le ProjEff et la réorganisation du département (en particulier les effets de la suppression de postes de travail) ont discutés. Le chef du DFF a expliqué les raisons qui ont retardé l'adoption de la loi fédérale sur les fonds en déshérence et a répondu aux questions relatives à la surveillance intégrée des marchés financiers. Une attention particulière a été accordée aux explications du chef du département relatives à la vente de Swiss à Lufthansa. Les CdG ont reçu des explications sur le retard pris dans la simplification du système de la TVA et sur le renforcement planifié des contrôles en matière de TVA. En outre, les problèmes relatifs aux caisses de pensions de la Confédération et des entreprises proches de la Confédération ont donné lieu à des questions critiques. Dans les domaines de compétences ressortissant au DFAE, la discussion a porté sur la politique extérieure de la Suisse au Proche-Orient et en Irak ainsi que sur la coopération au développement. Les prestations d'assistance des représentations suisses à l'étranger en faveur des compatriotes en situation de détresse et les mesures de prévention de la corruption au service extérieur du DFAE ont constitué d'autres points forts de la discussion. Le président de la Confédération et chef du DDPS a répondu à des questions sur la collaboration militaire avec des forces armées étrangères, sur la future planification de l'armée, ainsi que sur la protection des ambassades suisses à l'étranger. Le chef du DETEC a rendu compte de la vente de Swiss, de son intégration dans Lufthansa et des incidences de cette opération pour la politique aéronautique de la Suisse. Les CdG lui ont en outre demandé des informations sur l'évaluation générale de l'ensemble des grands projets ferroviaires, sur les répercussions de la tempête Lothar sur la forêt, sur l'élaboration de la loi sur les forêts ainsi qu'une vue d'ensemble en matière de transports publics. La discussion avec le chef du DFI a principalement porté sur les mesures de précaution en cas de pandémie (en rapport avec le virus de la grippe aviaire, voir ch. 4.1.2), sur l'évolution des coûts de la santé, sur la réorganisation de l'OFSP et sur les coûts du système suisse de formation. Comme cela a été le cas en 2004, la chancelière de la Confédération a été interrogée sur l'état d'avancement de la nouvelle structure de l'information et de la communication en situation extraordinaire et sur les problèmes en rapport avec le projet de cyberadministration. La discussion avec la chancelière a également porté sur le retard pris par la réforme des droits populaires, sur les groupes de travail interdépartementaux, sur les expériences faites avec l'utilisation d'indicateurs en tant qu'instruments de pilotage ainsi que sur la nomination du nouveau porte-parole du Conseil fédéral.

En plus des sujets spécifiques à leur domaine, les membres du Conseil fédéral et la chancelière de la Confédération ont également répondu à des questions portant sur des sujets transversaux, c'est-à-dire qui concernent plusieurs départements. Ainsi, les CdG leur ont demandé de décrire comment et avec quels moyens ils assurent la surveillance sur les services qui relèvent de leur compétence. Il est ressorti de ces discussions que les membres du Conseil fédéral et la chancelière de la Confédération prennent la surveillance de l'administration très au sérieux. Il est néanmoins également évident qu'il y a de grandes différences quant à la manière d'exercer cette surveillance. Les styles de conduite des chefs des départements sont très variés; la surveillance peut être exercée par les supérieurs hiérarchiques, au moyen d'un état-major, par le secrétariat général ou par un organe spécifique à l'échelon du secrétariat général.

Les CdG se sont également occupées de la mise en œuvre de l'égalité entre femmes et hommes au sein de l'administration, notamment s'agissant de la promotion des femmes à des postes de cadres. Les CdG ont posés différentes questions à ce sujet aux chefs de département. Les réponses reçues ont été variées, mais moyennement satisfaisantes. Les CdG continueront donc à suivre ce sujet l'année prochaine.

La réforme de l'administration est un autre sujet transversal sur lequel les CdG se sont également penchées. Les membres du Conseil fédéral et la chancelière de la Confédération ont fait part de leurs attentes et de leurs objectifs en la matière. Les CdG ont constaté que les opinions diffèrent d'un membre du gouvernement à l'autre. Elles ont souligné l'importance de cette réforme et ont indiqué qu'elles vont suivre de près l'élaboration et la mise en œuvre des projets correspondants en exerçant une haute surveillance concomitante dans ce domaine (voir ch. 3.3.4).

Les CdG ont enfin abordé la question de la collégialité au sein du Conseil fédéral. Les conseillers fédéraux se sont inscrits en faux contre l'affirmation selon laquelle ils apparaissent de plus en plus souvent en tant que chefs de département au lieu de former un organe collectif. La majorité d'entre eux étaient cependant d'avis que les problèmes et défis à venir devraient faire l'objet de plus nombreuses discussions informelles au sein du collège gouvernemental.

Pendant la discussion que le Conseil des Etats a consacré au cours de la session d'hiver 2005 aux objectifs 2006 du Conseil fédéral, le député au Conseil des Etats Hofmann, président de la CdG-E, a souligné l'importance que les CdG accordaient au respect par le Conseil fédéral du principe de collégialité. Il a assuré que les CdG continueraient de suivre l'évolution de la situation et qu'elles poursuivraient leurs discussions sur ce point avec le Conseil fédéral.

4.1.2 Prévention des pandémies

La prévention des pandémies, en particulier de la grippe aviaire, a été sans conteste l'un des sujets d'actualité les plus importants qui ont préoccupé les CdG au cours du traitement du rapport de gestion du Conseil fédéral. Des personnes ont été infectées par le virus de la grippe aviaire dans certains pays asiatiques et on a constaté la présence en Europe d'une forme de ce virus dangereuse pour l'homme. Craignant qu'il ne mute et ne devienne facilement transmissible entre humains, la plupart des Etats européens ont pris des mesures préventives pour le cas d'une pandémie de grippe aviaire. Durant des mois, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) n'a cessé les mises en garde contre une épidémie très étendue, voire mondiale, de cette maladie. Elle a enjoint ses Etats membres à constituer des stocks de Tamiflu. Suite à cette recommandation, la société suisse Roche a eu du mal à répondre à la demande.

Eu égard aux risques qu'une possible épidémie de grippe aviaire peut faire courir à l'homme, les CdG se sont intéressées de près aux questions liées à la détection précoce. Elles ont eu l'impression que, durant longtemps, les autorités fédérales n'ont pas accordé l'attention nécessaire à la prévention des pandémies. Au titre de leur compétence en matière de haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, les CdG ont, très tôt déjà, décidé de vérifier si les services compétents de la Confédération avaient pris toutes les mesures préventives en vue d'une pandémie de grippe. L'examen du rapport de gestion 2004 du Conseil fédéral a été l'occasion pour les CdG de demander au chef du DFI de fournir des

explications détaillées sur les mesures préventives qui ont déjà été prises et sur celles qui sont encore à prendre. Les discussions ont tout particulièrement porté sur la pénurie de vaccins et autres médicaments ainsi que sur les avantages et inconvénients de solutions nationales et internationales.

En avril 2005, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur la pandémie d'influenza, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2005¹²². Avec la loi sur les épidémies¹²³, cette ordonnance constitue la base légale des mesures de lutte contre une pandémie. Elle permet de prendre des mesures préventives organisationnelles en cas de pandémie et institue un plan en cas de pandémie (approvisionnement de la population en vaccins et en médicaments). Le chef du DFI s'est élevé en faux contre l'affirmation selon laquelle son département n'aurait pas accordé suffisamment d'importance à ce sujet. Il a rappelé que, en 1995 déjà, le DFI avait institué un groupe d'experts – le groupe de travail «Influenza» – qui avait été chargé d'élaborer une stratégie et un catalogue de mesures pour le cas d'une pandémie de grippe. La stratégie actuelle de préparation à une pandémie d'influenza comporte les éléments suivants: (1) surveillance des virus de la grippe en circulation; (2) élaboration et mise à jour du plan national de pandémie; (3) promotion de la vaccination annuelle contre la grippe chez les groupes à risque; (4) approvisionnement de la population en médicaments antiviraux et en vaccins contre la grippe, en quantités adéquates; (5) adaptation des bases légales; (6) exercices des structures de gestion de crise; (7) collaboration internationale. Le chef du DFI a encore souligné que le Conseil fédéral avait confié la coordination des actions en cas de pandémie au DFI et aux spécialistes de l'OFSP.

Le chef du DFI a assuré les CdG que la Suisse disposait d'une réserve du médicament antiviral Tamiflu pour 25 % de sa population et que ce stock était suffisant pour traiter toutes les personnes atteintes et assurer la protection du personnel médical si le virus devait atteindre la Suisse. Il a précisé que ces stocks correspondaient aux recommandations de l'OMS fondées sur les expériences faites lors de précédentes pandémies. L'OPI permet en outre à l'OFSP de conclure des contrats de livraison avec les fabricants de vaccins. A la question des CdG sur les effets du PAB 03 sur la prévention des pandémies, le chef du DFI a indiqué que le budget pour la lutte contre les pandémies avait dû subir une coupe de 30 %.

Le 1^{er} juin 2005, lors de l'examen par le Conseil des Etats du rapport de gestion 2004 du Conseil fédéral, la CdG-E a invité le Conseil fédéral à accorder une priorité élevée à la prévention des pandémies. Elle a notamment souligné qu'il était important de disposer de réserves suffisantes de médicaments antiviraux. Toutefois, étant donné que la vaccination demeure le moyen de prévention le plus efficace, la CdG-E a demandé que l'approvisionnement de la population en vaccins soit garanti par les capacités de production indigènes. Ayant constaté que certains problèmes subsistaient encore dans ce domaine, la CdG-E a réitéré ses exigences dans un courrier adressé au Conseil fédéral en date du 24 octobre 2005.

Dans sa réponse du 15 novembre 2005, le Conseil fédéral a assuré la CdG-E qu'il accordait une priorité élevée à la prévention des pandémies et qu'il l'informerait des décisions à prendre de manière détaillée.

¹²² Ordonnance du 27.4.2005 sur les mesures de lutte contre une pandémie d'influenza (OPI; RS **818.101.23**).

¹²³ Loi fédérale du 18.12.1970 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (LEp; RS **818.101**).

4.2

Rapport de gestion 2004 du Tribunal fédéral, du Tribunal fédéral des assurances et du Tribunal pénal fédéral

4.2.1

Rapport de gestion 2004 du Tribunal fédéral

Lors de l'examen du rapport de gestion 2004 du Tribunal fédéral, les CdG ont constaté, pour la deuxième fois consécutive, que le nombre de nouvelles affaires introduites était supérieur à l'exercice précédent. Auparavant, et cela depuis 1999, le nombre d'entrées était en baisse. Par rapport à l'exercice précédent, celles-ci ont nettement augmenté pour atteindre 4830 nouvelles affaires, soit 242 de plus qu'en 2003 (4588 nouvelles affaires en 2003, soit 34 de plus qu'en 2002). L'augmentation a été très sensible pour la deuxième Cour de droit public (+141 affaires) et pour la première Cour de droit civil (+165 affaires).

La durée moyenne de procédure a atteint 90 jours (contre 88 jours en 2003 et 83 jours en 2002). En 2004, le Tribunal fédéral a liquidé 4738 affaires (contre 4597 en 2003) et comptait 1302 affaires en suspens à la fin de l'année (contre 1215 à fin 2003). La dissolution de la Chambre d'accusation au 1^{er} avril 2004, consécutive à la création du TPF à Bellinzone a permis de décharger le Tribunal fédéral. Les 21 affaires qui étaient en cours auprès de la Chambre d'accusation ont été transmises au TPF.

Il n'existe pas de statistiques qui permettraient de mettre clairement en évidence les raisons de l'évolution du nombre d'affaires introduites. Il est uniquement possible de dégager certaines tendances et de formuler des suppositions. Ainsi, des valeurs empiriques sur le nombre d'affaires introduites à l'échelon des tribunaux cantonaux et qui finissent devant le Tribunal fédéral peuvent donner une indication. Cela étant, les statistiques des cantons ne sont pas établies sur la base de critères unifiés, si bien que les données disponibles ne sont pas toutes comparables. Bien que l'on ne dispose pas d'explication exacte sur les fluctuations du nombre d'affaires, le Tribunal fédéral est d'avis que des durées de procédure courtes contribuent à réduire le nombre d'entrées, les recours ne permettant ainsi plus de retarder l'entrée en force des décisions. Pour cette raison, le Tribunal fédéral a consenti d'importants efforts au cours de ces dernières années afin de raccourcir le temps nécessaire au traitement des affaires. Malgré ces efforts, la durée moyenne des procédures augmente depuis deux ans. En comparaison internationale, cette durée moyenne demeure néanmoins correcte. Le Tribunal fédéral essaie en permanence d'équilibrer les affaires introduites et les affaires liquidées. Ses responsables estiment que, actuellement, la charge de travail est élevée, mais que les ressources octroyées par le Parlement permettent d'en venir à bout.

Le Tribunal fédéral et le TFA ont constitué un plenum de 41 juges fédéraux issus des deux instances en vue de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2007 et qui prévoit l'intégration du TFA dans le Tribunal fédéral. Les décisions du plenum sont préparées par un groupe de travail constitué de sept membres – cinq représentants du Tribunal fédéral et deux du TFA. En temps opportun, ce groupe de travail élaborera également une ordonnance relative à la surveillance du Tribunal fédéral nouvellement constitué sur les tribunaux des instances inférieures. Etant donné les recoupements entre cette surveillance et la haute surveillance exercée par le Parlement, le Tribunal fédéral présentera le projet d'ordonnance aux CdG pour avis.

Lors d'une visite à Lausanne, les sous-commissions des CdG ont également abordé avec le Tribunal fédéral d'autres questions, telles que les effets des Accords bilatéraux I et II sur l'activité du Tribunal fédéral et sur le droit suisse ou l'augmentation du nombre d'affaires en langue française. Le Tribunal fédéral estime à environ 5 % le surcroît de travail imputable aux Accords bilatéraux.

Les discussions ont également porté sur les activités virulentes de l'association «Appel au Peuple» qui, au cours de l'année sous revue, a harcelé certains magistrats, allant jusqu'à manifester devant leur domicile. A cet égard, les sous-commissions se sont renseignées sur la pratique du Tribunal fédéral en matière de récusation des juges concernés pour les affaires ayant trait à cette association ou à certains de ses activistes. Le Tribunal fédéral est en mesure d'assurer la sécurité au siège du tribunal. En revanche, les responsables estiment que l'indépendance de la justice pourrait être compromise en cas d'actions systématiques au domicile des juges fédéraux et de menaces formulées contre leurs familles. Les plaintes pénales des magistrats concernés entraînent la perte de leur neutralité et les obligent à se récuser lorsque les activistes en question sont partie prenante dans une affaire. Cela étant régulièrement le cas, le Tribunal fédéral risque de voir sa marge de manœuvre se réduire. Son fonctionnement dépend donc également de la protection des juges fédéraux à leur domicile. Le Tribunal fédéral mène des discussions dans ce sens avec les polices cantonales et municipales concernées. En tout état de cause, la pratique du Tribunal fédéral en matière de récusation continuera, comme jusqu'ici, d'être très restrictive afin d'éviter toute paralysie de la justice.

4.2.2 Rapport de gestion 2004 du Tribunal fédéral des assurances

Après avoir reculé au cours de ces trois dernières années, le nombre de nouvelles affaires introduites auprès du TFA a légèrement augmenté par rapport à l'année 2003 (il est passé de 2172 à 2233 affaires, ce qui correspond à une augmentation de 61 affaires). Le nombre d'affaires a particulièrement augmenté dans le domaine de l'assurance-accidents (+117 affaires) alors qu'il a reculé (-94 affaires) dans le domaine de l'AVS. Le nombre total d'affaires liquidées (2222) est demeuré nettement en-deçà des 2619 de l'année précédente (-15 %). Les affaires en suspens à la fin de l'année ont légèrement augmenté (+11 affaires), passant de 1573 à la fin de 2003 à 1 584 à la fin de l'année sous revue. La durée moyenne des procédures s'est en revanche améliorée, diminuant de 10,4 à 9,2 mois, notamment grâce à un système de suivi chronologique introduit en 2004. Ce résultat demeure cependant encore trop élevé puisque, dans le domaine des assurances sociales, de nombreuses affaires devraient pouvoir être liquidées rapidement.

Au cours de l'exercice 2004, le TFA a pour la première fois été confronté à un grand nombre d'affaires auxquelles s'appliquait la LPGA entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Dans la très grande majorité des cas, le tribunal est parvenu à la conclusion qu'il n'y a aucun changement par rapport à l'ancien droit. Cette constatation est importante pour l'application du droit, car la vaste jurisprudence en la matière garde toute sa validité. Le TFA espérait en outre que la mise en place, dans le cadre de la LPGA, d'une procédure d'opposition, permettrait de réduire le nombre de décisions d'assureurs attaquées devant les tribunaux. Les statistiques du TFA ne permettent toutefois pas de se prononcer concrètement sur cette question, tant il est vrai que

personne ne sait comment le nombre de cas aurait évolué sans l'introduction de la procédure d'opposition. En l'état, le nombre d'affaires relatives aux assurances sociales concernées par l'introduction de la nouvelle procédure d'opposition a connu des évolutions diverses selon la branche d'assurance: si un recul a été enregistré dans les domaines de l'AVS et de l'assurance-chômage, le nombre de procédures a augmenté pour l'AI.

Le TFA estime que les effets de la révision totale de l'organisation judiciaire sont positifs, en particulier s'agissant de l'intégration partielle du TFA dans le Tribunal fédéral (tout en maintenant le siège actuel à Lucerne), de l'introduction d'une obligation générale de participer aux frais de la procédure et de la limitation du pouvoir d'examen dans le domaine des assurances sociales. Le TFA attend un certain allègement de cette réforme qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

Lors d'une visite à Lucerne le 29 avril 2005, les sous-commissions compétentes des CdG se sont en outre renseignées sur la situation au TFA depuis le règlement du conflit qui a opposé deux de ses juges (voir ch. 3.2.1). La direction du tribunal a indiqué que les rapports entre les juges étaient en train de se normaliser et que des progrès tangibles avaient été accomplis. D'autres sujets ont également été discutés, comme des questions relatives au personnel, la préparation de l'intégration du tribunal au Tribunal fédéral ainsi que l'impact des Accords bilatéraux I et II sur la jurisprudence du TFA.

4.2.3 Rapport de gestion 2004 du Tribunal pénal fédéral

Le TPF a pris ses fonctions à Bellinzone le 1^{er} avril 2004. Immédiatement après leur élection par l'Assemblée fédérale le 1^{er} octobre 2003, les onze premiers juges se sont mis à l'ouvrage et ont effectué des travaux préparatoires et organisationnels. Ils ont édicté un règlement d'organisation et ont élu les présidents de la Cour des affaires pénales et de la Cour des plaintes. En 2004, la Cour pénale a été saisie de sept affaires. Elle en a liquidé trois; les quatre autres affaires étaient encore en suspens à la fin de l'année. Pour sa part, la Cour des plaintes a enregistré 233 plaintes, dont 21 lui ont été transférées par le Tribunal fédéral le 1^{er} avril 2004. Au cours de l'année précédente, la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral avait enregistré 148 nouvelles affaires. Dans ce domaine, l'augmentation aura donc atteint 57 %. En 2004, 186 affaires ont pu être liquidées (contre 118 en 2003). La Cour de plaintes a également traité 164 demandes de contrôles téléphoniques. En 2004, le MPC a transmis 37 affaires à l'OJI, qui est administrativement subordonné au TPF. L'OJI a ouvert un nombre équivalent d'instructions préparatoires, dont six ont été closes. Les 17 affaires reprises de 2003 comprises, 48 instructions préparatoires étaient en suspens à la fin 2004.

En raison de l'entrée décalée des affaires pénales (voir ch. 3.2.4 sur le ProjEff), les juges et les greffiers de la Cour des affaires pénales ont été moins chargés que ceux de la Cour des plaintes, bien occupés dès le départ. Les premiers ont assisté les seconds, mais l'aide apportée était limitée, d'une part pour une question de langue et d'autre part en raison d'incompatibilités légales: les juges et les greffiers qui ont participé à une procédure portée devant la Cour des plaintes ne peuvent plus participer à la procédure pénale qui s'ensuit.

En ce qui concerne le développement futur du TPF, la direction du tribunal a indiqué qu'il fallait s'attendre au cours de ces prochaines années à quelque 15 à 20 affaires pénales et 300 nouvelles plaintes par an. Le tribunal a cependant souligné qu'il est très difficile de planifier cette évolution qui dépend de nombreux facteurs. Il a déjà attiré l'attention des CdG sur la nécessité de procéder à une extension importante du tribunal, de l'ordre d'une cour supplémentaire. Le TPF statuera en effet, dès 2007, sur les recours concernant l'entraide judiciaire internationale en matière pénale¹²⁴. La direction du tribunal a constaté que, d'une manière générale, le démarrage du TPF avait réussi et qu'il était en mesure de mener à bien les tâches lui incombant. Elle estime néanmoins qu'il faudra encore plusieurs années avant que la jurisprudence du jeune tribunal se soit bien établie.

Dans le cadre de la surveillance qu'il exerce sur le MPC et l'OJI, le TPF a demandé à divers services de lui fournir des rapports trimestriels sur les affaires en suspens ainsi que des rapports annuels d'activité. Il a en outre procédé à l'inspection de diverses unités décentralisées du MPC et de l'OJI. La surveillance exercée sur le MPC est double : la surveillance administrative est assurée par le DFJP alors que la surveillance matérielle incombe au TPF. En ce qui concerne le projet de loi du DFJP visant à unifier cette surveillance en son sein, la direction du tribunal a précisé qu'elle était d'avis que la double surveillance actuelle ne présentait pas d'inconvénient et ne provoquait pas de difficulté pratique. Elle a en outre souligné que la Cour des plaintes était particulièrement bien placée pour exercer la surveillance matérielle sur le MPC étant donné que sa tâche principale consiste justement à traiter les recours déposés contre certaines décisions du MPC.

Le TPF est concerné à double titre par la mise en œuvre du ProjEff (voir ch. 3.2.4). D'une part, les ressources qui sont accordées au ProjEff et l'efficacité des enquêtes et des instructions préparatoires influent sur le nombre d'affaires pénales que le TPF est amené à traiter. D'autre part, en tant qu'autorité de surveillance du MPC et de l'OJI, le TPF est co-responsable de l'amélioration des procédures et de leur efficacité. Pour atténuer le goulet d'étranglement qui s'est formé à l'OJI, le TPF a, au cours de l'année sous revue, fixé des critères très clairs définissant le transfert de procédures du MPC à l'OJI. Ces critères négociés avec le MPC et l'OJI ont pour but d'augmenter le degré d'avancement des instructions effectuées par le MPC. Le tribunal cherche en outre à harmoniser la manière dont le MPC et l'OJI assurent le suivi des dossiers. Deux séances de coordination annuelles réunissent le TPF, le MPC et l'OJI. Le TPF estime que le succès du ProjEff ne pourra pas être évalué avant plusieurs années.

Le TPF a également souligné l'urgence d'une révision de la loi fédérale sur la procédure pénale. De l'avis du tribunal, cette loi est trop ancienne et sa densité normative trop faible du point de vue des nouvelles compétences de la Confédération en matière de poursuite pénale. Les méthodes de travail actuellement très différentes d'une unité décentralisée du MPC à l'autre doivent être harmonisées au moyen de règles claires. En outre, la poursuite pénale qui comprend deux étapes (enquête effectuée par le MPC et instruction préparatoire par l'OJI) n'est pas judicieuse pour les affaires complexes relevant des nouvelles compétences de la Confédération. D'après le TPF, la nouvelle loi fédérale sur la procédure pénale apportera une plus

¹²⁴ Art. 28, al. 1, let. e, de la loi du 4 octobre 2002 sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF; RS 173.71), teneur selon projet de loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF) du 17.6.2005 soumis au référendum (FF 2005 3911).

grande efficacité ; autrement dit, les mêmes ressources permettront d'atteindre plus de résultats. En outre, la nouvelle loi augmentera la sécurité de droit. Le TPF estime d'une manière générale que la révision de la procédure pénale sera importante pour les procédures qu'il applique. Il espère donc que le Parlement conclura celle-ci rapidement. Le président du TPF a rappelé que, à l'échelon fédéral, la loi pouvait, une fois adoptée, entrer en vigueur immédiatement, sans période de transition.

4.2.4 Développement de la partie statistique du rapport de gestion des tribunaux fédéraux

Dans un rapport consacré à la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux¹²⁵, la CdG-E recommandait en 2002 au Tribunal fédéral et au TFA de développer la partie statistique de leurs rapports de gestion et d'en améliorer la transparence au moyen d'indicateurs de performance et de séries chronologiques plus étendues (recommandation 1). Les sous-commissions compétentes ont convenu avec le Tribunal fédéral et le TFA des améliorations à court et moyen termes de la partie statistique dans la perspective de la mise en œuvre de cette recommandation. Il a été décidé de procéder de la manière suivante:

- Etant donné que, en raison de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, le rapport de gestion des tribunaux ne sera publié plus que deux fois dans sa forme actuelle (pour 2005 et 2006), il n'est guère judicieux de procéder à de grandes modifications. Les tribunaux profiteront de l'intégration partielle, début 2007, pour remanier le rapport de gestion en conséquence.
- Quelques améliorations ponctuelles aisées seront apportées aux deux prochains rapports de gestion. Ainsi, ils présenteront trois ratios supplémentaires sur le nombre d'affaires closes et sur le nombre d'affaires en suspens à la fin de l'exercice. Ils harmoniseront les données des deux tribunaux en ce qui concerne le nombre de nouvelles affaires, le nombre d'affaires closes et la durée de traitement des affaires. Ils indiqueront en outre le nombre des affaires traitées par les tribunaux fédéraux qui ont été portées devant la Cour européenne des Droits de l'Homme à Strasbourg et leur issue.

4.2.5 Arrêté fédéral approuvant les rapports de gestion des tribunaux fédéraux: modification du droit

La loi sur le Parlement, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2003, a conféré une nouvelle base aux rapports entre les tribunaux fédéraux et l'Assemblée fédérale (art. 162 LParl). Il est utile de relever ici les conséquences de cette nouvelle base légale sur les rapports de gestion des tribunaux fédéraux. Auparavant, le Conseil fédéral soumettait au Parlement un arrêté fédéral approuvant tant le rapport de gestion du Conseil fédéral que les rapports de gestion des tribunaux fédéraux. La LParl prévoit désormais une approbation distincte. Si le Conseil fédéral continue de soumettre au Parlement un arrêté fédéral approuvant sa gestion, il revient aux CdG de proposer un

¹²⁵ Voir le rapport de la CdG-E sur la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux, du 28.6.2002 (FF **2002** 7077).

arrêté fédéral approuvant les rapports de gestion des tribunaux fédéraux, ces derniers ne disposant pas du droit de proposition au Parlement.

En 2005, la question s'est posée de savoir quels tribunaux fédéraux doivent être inclus dans cet arrêté fédéral. En effet, le TPF a entamé ses activités et, se fondant sur le nouvel art. 162, al. 1, let. b, LParl, le Tribunal militaire de cassation (TMC) a pour la première fois présenté un rapport de gestion. Ayant analysé la situation juridique, les CdG sont parvenues aux conclusions suivantes:

Le TPF, indépendant du point de vue administratif, n'est soumis à aucune autre surveillance que la haute surveillance du Parlement. L'art. 3, al. 2, de la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral¹²⁶ stipule explicitement que l'Assemblée fédérale statue chaque année sur l'approbation du rapport de gestion du TPF. Par conséquent, ce rapport de gestion doit être inclus dans l'arrêté fédéral. Il n'y a en revanche aucune base légale en vertu de laquelle le TMC serait tenu de rendre compte à l'Assemblée fédérale, raison pour laquelle le rapport de gestion de ce dernier n'est pas à inclure dans l'arrêté fédéral.

Dès 2007, les instances judiciaires inférieures seront soumises à la surveillance du Tribunal fédéral¹²⁷. Les instances judiciaires seront tenues de soumettre chaque année au Tribunal fédéral leur rapport de gestion à l'intention de l'Assemblée fédérale (art. 3, al. 3, LTAF/LTPF). Comme cela est actuellement le cas pour les commissions fédérales de recours et d'arbitrage, il est possible de renoncer à inclure ces rapports annuels dans l'arrêté fédéral. Ils seront toutefois portés à la connaissance de l'Assemblée fédérale. Selon le nouveau droit, outre le TPF, seul le rapport de gestion du Tribunal fédéral intégré devra être inclus dans l'arrêté fédéral.

4.2.6 Immunité des membres des tribunaux fédéraux relative à leurs propos devant les conseils et leurs organes

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le Parlement, le 1^{er} décembre 2003, un membre du Tribunal fédéral peut être chargé de défendre devant les conseils et leurs commissions le projet du budget, le compte et le rapport de gestion des tribunaux fédéraux, ainsi que les avis émis par ceux-ci sur les interventions parlementaires ayant trait à sa gestion des affaires ou sa gestion financière (art. 162, al. 2, LParl).

Les CdG se sont penchées sur la question de savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure les membres des tribunaux fédéraux bénéficient de l'immunité pour leurs propos devant les conseils et leurs organes.

L'art. 162, al. 1, Cst. prévoit que les membres de l'Assemblée fédérale et ceux du Conseil fédéral, de même que le chancelier de la Confédération, n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'ils tiennent devant les conseils et leurs organes. Ces personnes bénéficient donc d'une immunité absolue pour ce qui est de leurs propos devant les conseils, les commissions et les autres organes parlementaires. L'al. 2 de cet article stipule que la loi peut prévoir d'autres formes d'immunité et les étendre à d'autres personnes.

¹²⁶ Loi fédérale du 4.10.2002 sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF; RS 173.71).

¹²⁷ Avec l'entrée en vigueur début 2007 de la LTF, de la LTAF et de la LTPF révisée.

Cette disposition est nouvelle à l'échelon constitutionnel. Du point de vue matériel, elle correspond au contenu de l'art. 2, al. 2, de la loi sur la responsabilité¹²⁸, en étendant toutefois l'immunité absolue au chancelier de la Confédération. Selon le message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle constitution fédérale, le canton de Soleure avait demandé que la portée de cette disposition soit étendue aux membres du Tribunal fédéral. A ce sujet, le message indiquait que cette modification n'était pas nécessaire puisque les membres du Tribunal fédéral ne participent pas aux débats parlementaires¹²⁹.

A défaut de l'immunité absolue, les membres des tribunaux fédéraux bénéficient d'une immunité relative. En effet, en application de l'art. 14, al. 1, LRCF, une autorisation de l'Assemblée fédérale est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des membres d'autorités ou des magistrats élus par l'Assemblée fédérale en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou leur situation officielle. Par conséquent, en tant que magistrats, les membres du Tribunal fédéral et des instances judiciaires inférieures qui sont élus par l'Assemblée fédérale jouissent d'une immunité relative pour leurs propos devant les conseils et leurs organes.

Selon la systématique et l'esprit de la loi, les membres du Tribunal fédéral devraient également être protégés par l'immunité absolue lorsqu'ils sont chargés de défendre certains objets devant les conseils et leurs organes. Cela étant, les CdG estiment que la portée pratique de cette divergence est faible étant donné que les juges fédéraux ne s'exprimeront qu'accessoirement devant le Parlement et que le contenu de leurs points de vue ne devrait guère donner lieu à des plaintes pénales. Et si cela devait tout de même être le cas, l'immunité relative en vertu de l'art. 14 LRCF déploierait un effet protecteur presque identique à celui de l'immunité absolue.

4.3 Autres rapports traités par les CdG

Comme elles le font chaque année, les CdG ont, en 2005 également, examiné un grand nombre de rapports, que ce soit dans le cadre de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral ou à d'autres fins. Elles ont traité les rapports suivants:

Chancellerie fédérale

Rapport du Conseil fédéral concernant les motions et postulats des conseils législatifs 2004 (partiellement)

Rapport sur les attentes de la population en matière de cyberadministration

¹²⁸ Loi fédérale du 14.3.1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LRCF; RS 170.32).

¹²⁹ Voir le message relatif à une nouvelle constitution fédérale, du 20.11.1996 (FF 1997 394).

DFI

Rapport d'activité 2004 du domaine des EPF

Rapport annuel 2003 de l'Office fédéral des assurances sociales

Reporting des EPF et de Swissmedic quant au personnel selon l'art. 5 LPers

DFJP

Rapports de gestion 2004 des Commissions fédérales de recours

Rapport annuel 2004 de la Commission fédérale des maisons de jeu

Rapport de gestion 2004 de l'Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle

Reporting de l'Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle quant au personnel selon l'art. 5 LPers

DDPS

Rapport sur la stratégie de propriétaire élaborée par le Conseil fédéral pour les entreprises d'armement de la Confédération en 2004

Rapport annuel et rapport financier 2004 de la RUAG

Rapport de gestion 2004 du Tribunal militaire de cassation

DFF

Rapport de gestion 2004 de la Commission fédérale des banques

Rapport de gestion 2004 de Publica

Rapport annuel 2004 de l'OFPER sur la politique du personnel de la Confédération

Rapport d'évaluation 2004 sur le développement des cadres dans l'administration fédérale

Rapport d'évaluation concernant l'enquête 2004 auprès du personnel de la Confédération

Rapport 2004 sur le personnel de Publica selon l'art. 5 LPers

DFE

Rapport sur le détail des exportations de matériel de guerre en 2004

DETEC

Rapports 2004 au sujet de la réalisation des buts stratégiques des CFF SA, de La Poste et de Swisscom

Rapport annuel 2004 des CFF

Rapport annuel 2004 de La Poste

Rapport annuel 2004 de Swisscom

Rapport annuel 2004 de Skyguide

Rapport de controlling 2004 sur Rail 2000

Rapport d'étape no 3 sur la réduction du bruit ferroviaire

Rapports d'étape 2004 de la NLFA
Reporting sur le personnel de la poste
Reporting sur le personell des CFF

Divers

Compte rendu d'activité 2004 de la Banque nationale suisse

Rapport annuel 2005 du Contrôle parlementaire de l'administration

**Annexe au rapport annuel 2005 des Commissions de gestion et
de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 20 janvier 2006

Index des abréviations

AI	Assurance-invalidité
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CIP-E	Commission des institutions politiques du Conseil des Etats
CIP-N	Commission des institutions politiques du Conseil national
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPSur	Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance
CSEC-E	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
CSG	Conférence des secrétaires généraux
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
FF	Feuille fédérale
LAI	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (RS 831.20)
LEC	Loi fédérale sur l'encouragement de la culture (état de projet)
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement; RS 171.10)
LPH	Loi fédérale du 17 décembre 1965 concernant la Fondation Pro Helvetia (RS 447.1)
LSEE	Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS 142.20)
ICDP	Institut de criminologie et de droit pénal
OAI	Office AI cantonal
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFS	Office fédéral de la statistique
OLPA	Ordonnance sur l'administration du Parlement
OMC	Organisation mondiale du commerce
PCD	Politique de coopération au développement

PME	Petites et moyennes entreprises
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RUMBA	Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie

Rapport

1

Le CPA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale

Le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) est le centre de compétences de l'Assemblée fédérale en matière d'évaluations. Il assiste les Commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales en effectuant des expertises scientifiques dans l'exercice de la haute surveillance parlementaire et évalue, à la demande de toute commission parlementaire, l'efficacité des mesures prises par la Confédération.

1.1

L'évaluation, instrument d'une gestion de l'Etat axée sur l'efficacité

Compte tenu du nombre et de la diversité des missions de l'Etat d'une part et des moyens limités de ce dernier d'autre part, l'évaluation constitue un outil majeur pour une gestion publique efficace. En complément des outils classiques du contrôle politique, l'évaluation permet d'étudier scientifiquement la conception, la mise en œuvre et les effets de mesures prises par l'Etat. Elle permet d'analyser comment les dispositions légales sont mises en œuvre par les autorités d'exécution et de vérifier que telle mesure a effectivement produit les effets escomptés. Par ailleurs, l'évaluation met au jour d'éventuels points faibles en termes de conception et d'exécution d'une mesure et indique comment y remédier.

1.2

L'évaluation dans le contexte parlementaire

Dans le cadre parlementaire, le procédé de l'évaluation est utilisé par les CdG et par les commissions législatives. Les CdG exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral, de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et d'autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Elles mènent à bien leur mandat notamment en réalisant des inspections, en effectuant des visites auprès de services de l'administration fédérale et en examinant les rapports d'activité des organes soumis à leur contrôle. Au vu de la complexité des tâches à contrôler et en complément des instruments ci-dessus, l'évaluation s'est imposée comme un outil important de la haute surveillance parlementaire. Concernant le champ de compétences des commissions législatives, l'évaluation sert à estimer en amont l'impact d'un projet de loi ou à contrôler l'effet d'un texte de loi dans l'optique d'une révision. En raison du temps que requièrent les évaluations et de la complexité de leur méthodologie, les commissions confient leur réalisation à des services spécialisés.

1.3

Les prestations de services du CPA

C'est dans le cadre de la professionnalisation de la haute surveillance parlementaire que le CPA a été créé au début des années 90 au sein des Services du Parlement. Il constitue un service spécialisé professionnel chargé de réaliser, à la demande des CdG, des évaluations. Le CPA vérifie en outre, toujours à la demande des CdG, la qualité des évaluations internes à l'administration et leur application aux processus décisionnels. Enfin, il attire l'attention des CdG sur des sujets qui, sous l'angle de la haute surveillance parlementaire, nécessitent une analyse approfondie, et il les conseille lors du traitement, sur le plan politique, des résultats des évaluations.

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le Parlement (LParl), le 1er décembre 2003, a eu pour conséquence l'élargissement du champ d'activité du CPA.¹ Celui-ci demeure en premier lieu un service spécialisé conçu pour les CdG, mais il réalise également des évaluations à la demande des commissions législatives.

Les rapports du CPA sont pris en compte de diverses manières dans les processus décisionnels du Parlement et de l'exécutif. Ils constituent la base des recommandations des CdG à l'intention des organes contrôlés et d'interventions parlementaires. Ils sont en outre pris en considération dans le cadre de révisions de lois et d'ordonnances ou encore de processus de réforme internes mis en œuvre par l'administration. En règle générale, les rapports du CPA sont publiés; ils peuvent être commandés auprès du CPA ou téléchargés sur le site Internet du Parlement: www.parlement.ch (liens Commissions/CPA).

1.4

Environnement institutionnel et ressources du CPA

Le CPA accomplit sa mission sur la base de mandats que lui confient les commissions parlementaires. Partie intégrante des Services du Parlement, il est subordonné administrativement au secrétariat des CdG. Du point de vue scientifique, le CPA exerce son activité de manière autonome et dans le respect des normes pertinentes. Il coordonne ses activités avec les autres organes de contrôle de la Confédération et il entretient des relations suivies avec des hautes écoles, des instituts de recherche privés et des organes d'évaluation publics, en Suisse et à l'étranger.

Pour remplir sa mission, le service comprend une équipe de recherche interdisciplinaire, dont l'effectif correspond à 3,6 postes à plein temps, et un secrétariat chargé des tâches administratives. Le CPA dispose de droits d'information étendus. Il est en relation directe avec toutes les autorités, services ou personnes chargés de tâches de la Confédération et il peut requérir auprès d'eux les pièces et informations dont il a besoin. Le secret de fonction n'est pas opposable à l'obligation d'informer. Le CPA veille à la protection de ses sources d'information et il traite ses résultats d'évaluation de manière confidentielle, jusqu'à la décision formelle de publication, prise par les commissions. Il peut faire appel à des experts externes et leur attribuer vis-à-vis de l'administration les droits nécessaires en matière d'information.

¹ Art. 44, al. 1, let. e de la loi du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl; RS 171.10).

1.5

Structure du présent rapport annuel

Le présent rapport donne une vue globale des activités du CPA en 2005. Il expose les évaluations achevées et commencées, durant l'exercice en cours, à l'attention des CdG (ch. 2). Il contient par ailleurs des informations générales sur les contrôles d'efficacité réalisés pour des commissions législatives et présente le contrôle d'efficacité entamé dans ce domaine (ch. 3). Il propose en outre un récapitulatif des contributions de collaborateurs du CPA autres que les publications du service lui-même (ch. 4) et présente d'autres activités du CPA (ch. 5). Enfin, il rend compte de l'utilisation du crédit alloué pour le recours à des experts (ch. 6) et conclut par un aperçu des missions qui attendent le CPA en 2006 (ch. 7).

2

Evaluations réalisées à la demande des CdG

2.1

Evaluations achevées

2.1.1

Instruments de la Confédération relatifs à la prise en compte des intérêts des petites et moyennes entreprises (PME)

Le 21 juin 2004, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé le CPA de conduire une évaluation sur les trois instruments fédéraux au service du droit en élaboration (les trois tests PME): l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), le test de compatibilité PME et le Forum PME. Le but de cette recherche était d'évaluer l'impact de ces instruments dans le processus de décision politique. Il s'agissait d'étudier si les conséquences de l'adoption d'une nouvelle législation au niveau fédéral sur l'économie, et en particulier, sur les PME, étaient prises en compte de manière adéquate par les acteurs politiques. Le CPA a présenté le rapport final à la CdG-N le 20 mai 2005.

Depuis quelques années, la croissance économique de la Suisse est faible. Le rôle des conditions-cadre et celui de la réglementation ont été identifiés comme des facteurs importants qui influencent son potentiel de croissance. Au sein de l'économie nationale, les PME représentent la majeure partie de la production et de l'emploi. Or, certaines statistiques montrent qu'elles sont plus désavantagées par les réglementations administratives que les entreprises de plus grande taille. En outre, la majorité des lois fédérales date de moins de 20 ans et l'activité législative est à la hausse.

C'est dans ce contexte qu'ont été mis en place l'AIR, le test de compatibilité PME et le Forum PME. L'AIR soumet les nouveaux textes législatifs à une analyse préalable de leurs enjeux économiques globaux dans le but d'améliorer la qualité de la réglementation. Elle est effectuée par les offices compétents et s'insère dans le chapitre sur les conséquences économiques des messages du Conseil fédéral au Parlement. L'AIR est à la fois un processus interne d'aide à la décision et un moyen d'information. Le test de compatibilité est une enquête menée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) auprès d'une dizaine de PME sur un thème spécifique lié à des problèmes d'exécution d'un acte réglementaire pour les PME. Enfin, le Forum PME s'engage pour que les acteurs du processus de décision politique accordent une attention particulière aux PME. Pour ce faire, il formule des prises de position, souvent basées sur les résultats des tests de compatibilité.

L'évaluation de ces instruments menée par le CPA visait à en saisir l'impact, c'est-à-dire analyser si ces instruments étaient connus, utilisés et efficaces.

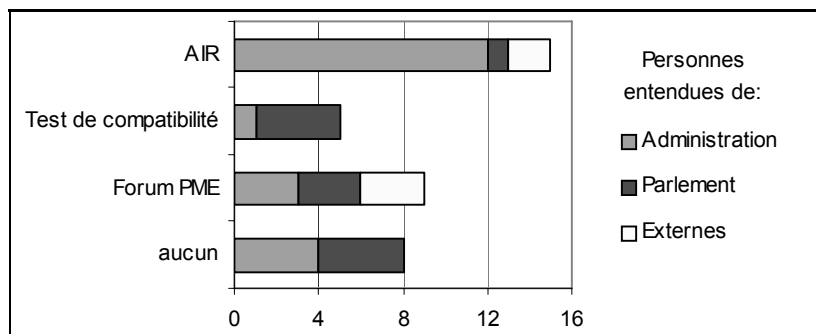
Notoriété des trois tests PME par les acteurs politiques

Tout d'abord, les acteurs parlementaires se disent particulièrement sensibles à la thématique de la régulation économique et des PME, mais l'analyse de procès-verbaux des commissions parlementaires et de séances de plénum montre que les impacts économiques des lois ne représentent que 3,4 % du volume des discussions, loin derrière les considérations budgétaires ou celles de la répartition des compétences. Quant aux impacts spécifiques sur les PME, ils ne représentent que 0,2 % du volume des discussions analysées. Il n'existe pas d'intérêt constant ni de traitement systématique de ces questions.

Des trois instruments, l'AIR est le plus connu. Ce sont surtout le seco et les offices qui connaissent ces instruments. Cette information ne remonte guère jusqu'au niveau du Conseil fédéral, ce qui se traduit par un soutien et une pression moindres en faveur de leur utilisation. Enfin, les acteurs externes (universités, groupes de pression, médias) ignorent pour la plupart l'existence de ces trois instruments. L'analyse de procès-verbaux montre très clairement que ces trois instruments n'entrent pas dans le discours parlementaire: ni l'AIR, ni le test de compatibilité, ni le Forum PME ne sont mentionnés.

Graphique 1

Instrument le plus connu (citations parmi les 37 entretiens effectués)



Source: CPA

Enfin, la qualité de l'information transmise par ces instruments est loin d'être satisfaisante. Les AIR sont souvent de qualité inégale, trop générales, trop peu critiques, les statistiques pertinentes font défaut, le langage est trop administratif et les alternatives sont absentes.

Utilisation des trois tests PME dans la phase pré-parlementaire

Ces trois instruments sont utilisés plutôt dans la phase pré-parlementaire. Pourtant, lors des phases initiales (préparation d'un avant-projet, procédures de consultation interne et externe), l'AIR est généralement peu présente pour la simple raison qu'elle n'a pas encore été menée. Ceci est contraire aux instructions du Département

fédéral de l'économie (DFE). Les acteurs externes concernés ne peuvent ainsi pas prendre connaissance et s'exprimer sur les informations fournies par l'AIR.

Les offices procèdent donc à l'AIR en dernière minute, lors de la rédaction finale du message à l'attention du Parlement et en particulier du chapitre sur les conséquences économiques. Son intervention dans le processus de décision est très tardive. Il s'agit en général d'un résumé de l'information présente ailleurs dans le message. L'AIR est une tâche supplémentaire, parfois décrite comme un exercice alibi. Dans quelques cas, l'AIR a rempli son rôle en guidant l'office tout au long de la phase pré-parlementaire: des feed-back ont eu lieu entre la rédaction des articles de loi et l'estimation de leurs effets économiques. Pour mener à bien ces AIR, les offices n'ont pas engagé de ressources supplémentaires et ils n'ont pas mis en place de mécanismes de contrôle interne pour évaluer la qualité et l'influence de ces instruments.

Quant à l'utilisation des informations émanant du Forum PME, quelques expériences positives ont parfois permis de mettre en évidence certains points bien précis, plutôt au niveau des ordonnances. Mais, les principaux reproches sont que son rythme de travail l'empêche d'influencer à temps le processus de décision, qu'il manque de connaissances particulières et qu'il est parfois reconnu comme étant trop proche de solutions politiques également présentées par des groupes de pression.

Les tests de compatibilité sont généralement menés lors de la procédure de consultation, quand le projet est assez avancé pour que le test puisse se baser sur des scénarios concrets. Les résultats des tests de compatibilité, quand ils sont exploités, sont reçus de manière assez favorable par les offices, parce qu'ils sont vus comme une information interne, basée sur des expériences concrètes menées directement auprès des entreprises. Ils mettent en évidence de nouveaux points ou relativisent l'importance de points déjà connus. Dans d'autres cas, toutefois, ils manquent leur cible et ne sont pas utilisés dans le processus de décision. Leur relais par le Forum PME n'est pas la règle.

Le faible recours et la motivation réduite pour l'utilisation des trois instruments aboutissent au fait que l'administration, lors de la préparation de la loi, ne s'appuie pas sur de plus larges bases de décision, ne discute pas de manière approfondie d'alternatives et ne prend pas en compte les coûts de la réglementation.

Le rôle du seco est d'importance, même si les personnes affectées à ces tâches ne représentent que 1,8 poste. Il contrôle notamment le chapitre sur les conséquences économiques, mais il n'a pas la compétence de bloquer le processus si l'AIR n'est pas satisfaisante. Il utilise assez régulièrement les rapports informels avec les offices pour leur proposer des améliorations. La procédure de co-rapport n'est quant à elle quasiment jamais utilisée pour l'AIR, le département responsable pouvant maintenir son projet. Enfin, un co-rapport intervient très tard dans le processus de décision.

Utilisation des trois tests PME dans la phase parlementaire

Dans cette phase, l'AIR, incluse dans le chapitre du message sur les conséquences économiques, est une source d'information qui présente la version officielle de l'impact général du projet de loi. Sa qualité informative n'est pas optimale et elle entre en concurrence avec le flot d'informations provenant des groupes de pression, des partis et des contacts directs. Certains parlementaires ne lisent même pas ce chapitre. De plus, l'AIR est souvent trop générale et son utilisation ne se prête pas bien à la discussion article par article menée au Parlement. Quand les alternatives ne

sont pas présentées, il est impossible de connaître les impacts économiques des changements qui peuvent être proposés. L'utilisation des prises de position du Forum PME est également négligeable: personne ne se souvient de la présence d'un membre du Forum PME à une séance de commission parlementaire.

L'analyse des procès-verbaux des cas pratiques sélectionnés montre que, dans les rares cas où ces sources d'information sont mentionnées au Parlement, c'est plutôt pour en faire une utilisation directe, c'est-à-dire pour appuyer, rejeter ou modifier une proposition. Dès lors, les trois instruments ont un potentiel d'utilisation, mais ce potentiel reste faible, parce que leur présence est encore infime dans le processus parlementaire.

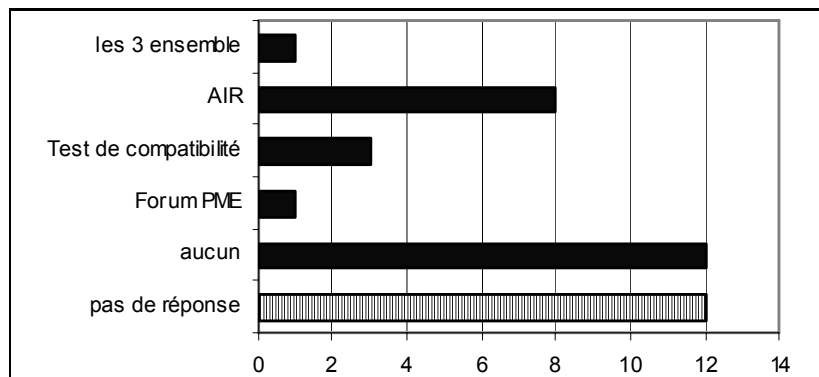
Influence des trois tests PME dans le processus de décision politique

Cette influence est assez faible voire inexistante: les instruments n'apportent pas d'informations décisives, ne sont pas assez diffusés, n'émettent pas de recommandations directement transférables dans le processus de décision et ne mobilisent pas les acteurs politiques. Cette critique est plus fortement émise par les acteurs parlementaires. Toutefois, quand l'instrument se concentre sur un point précis, s'appuie sur des statistiques, présente des résultats fiables et fait des propositions transférables dans la législation, il peut alors contribuer à une sensibilisation des acteurs et à une transparence accrue.

Des trois instruments, c'est l'AIR qui a le plus d'influence, même si elle reste modeste. La culture administrative n'a pas été modifiée de façon significative. Les instruments sont très rarement la seule cause d'une action subséquente. Leur influence ne se situe pas au niveau stratégique; ils ne réussissent pas à agir sur l'orientation conceptuelle d'une loi. Dans quelques cas, l'influence se trouve au niveau opérationnel par la modification de certains articles de lois ou d'ordonnances. La contribution des prises de position du Forum PME reste nettement insuffisante dans le processus de décision politique.

Graphique 2

Instrument ayant la plus grande influence dans le processus de décision (citations parmi les 37 entretiens effectués)



Source: CPA

Conclusions

Même s'il est clair que l'AIR, le test de compatibilité PME et le Forum PME ne sont en eux-mêmes pas suffisants pour concevoir une réglementation de bonne qualité, ils peuvent contribuer à la prise en compte des problématiques des PME. En effet, les instruments fédéraux au service du droit en élaboration favorisent, auprès de tous les acteurs concernés, une prise de décision fondée sur des bases analytiques solides, en complément à une décision influencée par la politique, par des experts ou par le consensus. L'information qu'ils véhiculent est un apport au débat démocratique, mais leur impact, c'est-à-dire leur notoriété, leur utilisation et leur influence, reste encore très limité en Suisse.

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

Cela fait plusieurs années que l'assurance-invalidité suisse (AI) enregistre une augmentation inquiétante des rentes. Depuis le milieu des années 80, la proportion des bénéficiaires de rentes AI par rapport à la population a presque doublé. Cette situation a rompu l'équilibre financier de l'AI. Fin 2004, les dettes cumulées de l'AI dépassaient 6 milliards de francs et elles seront vraisemblablement supérieures à 11 milliards de francs d'ici à la fin 2007. L'augmentation des rentes est non seulement contraire au principe de la primauté de la réadaptation sur la rente, mais encore contestable du point de vue social. C'est devant ce constat que, en avril 2004, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a chargé le CPA d'évaluer certains aspects de l'AI, lui demandant, dans une première étape, de lui fournir une vue d'ensemble des principaux facteurs à l'origine de l'augmentation du nombre des rentes.

Facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI

Le rapport sur les facteurs conduisant à l'augmentation du nombre des rentes est basé sur une analyse de la littérature spécialisée pertinente; il distingue deux types de facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes: les facteurs exogènes, liés à l'environnement social et économique de l'AI, et les facteurs endogènes, situés dans la sphère d'influence de l'assurance elle-même.

Le vieillissement de la population, l'élargissement de la compréhension de la notion de maladie, notamment l'augmentation des causes psychiques et somatoformes, le chômage croissant, le fléchissement de la volonté d'intégration des entreprises, les problèmes de réadaptation professionnelle des immigrés peu qualifiés et les attentes croissantes des assurés envers l'Etat social, qui peuvent conduire certains assurés à commettre des abus, font partie des principaux facteurs exogènes.

Respectant le souhait de la commission, le CPA a concentré son étude de la littérature spécialisée sur les facteurs endogènes conduisant à une augmentation du nombre des rentes et est parvenu aux résultats ci-après.

En comparaison avec des systèmes étrangers, l'AI suisse se caractérise par une large palette de prestations et un cercle de destinataires étendu; au titre d'un régime d'assurance populaire, l'AI octroie des prestations après une courte durée d'assujettissement à l'assurance, voire à des personnes qui n'ont jamais cotisé. Pour certains groupes de bénéficiaires, la méthode de calcul conduit à des taux d'invalidité trop

élevés et les révisions de rentes régulièrement effectuées n'aboutissent que rarement à une réduction ou à une suppression de ces rentes.

Des points faibles dans l'instruction des demandes AI encouragent le versement de rentes au détriment des efforts visant la réadaptation professionnelle des personnes concernées. L'annonce des cas auprès de l'AI a souvent lieu tardivement; la complexité de l'examen des conditions d'octroi et le nombre élevé d'acteurs concernés font en outre souvent durer la procédure. Les problèmes de coordination entre les différents domaines du système d'assurance sociale affectent en particulier la «deuxième assurance» qu'est l'AI, notamment pour les rentes AI dues à des maladies. Une certaine tendance à médicaliser des problèmes sociaux, les prises de décision de certains acteurs chargés de l'exécution de la loi, axées uniquement sur les intérêts des assurés, et le recours intensif des assurés aux moyens juridiques existants comptent également parmi les facteurs relevant de la procédure d'instruction des demandes AI qui conduisent à une augmentation des rentes.

Le manque d'incitations au maintien en emploi et à l'embauche de personnes handicapées nuit à une application systématique du principe de la primauté de la réadaptation sur la rente. En outre, les employeurs ne connaissent pas suffisamment les incitations existantes. L'appui apporté par les services de placement est jugé insuffisant. Certains cantons restreignent l'accès aux mesures d'ordre professionnel et encourent ainsi le risque d'exclure d'une mesure des assurés présentant de bonnes perspectives de réadaptation professionnelle. Par ailleurs, un bénéficiaire de la rente AI souhaitant accroître son activité professionnelle peut voir son revenu total diminuer en raison d'une réduction de sa rente, ce qui constitue indéniablement une incitation inopportune de l'AI.

L'exécution de l'AI incombe dans une large mesure aux offices AI cantonaux (OAI). Pour sa part, la Confédération exerce une importante fonction dans le domaine de la surveillance. Ses compétences englobent aussi une partie de l'application de l'AI. L'analyse de la littérature spécialisée n'a pas permis de répondre à la question de savoir comment l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) exerce ses tâches en matière d'AI ni dans quelle mesure il contribue à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI. Cette question était donc au cœur de l'analyse approfondie à laquelle a été consacrée la deuxième partie de l'évaluation.

S'appuyant sur l'analyse de la littérature spécialisée portant sur les facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes AI, la CdG-E a chargé dans une deuxième étape le CPA d'effectuer une analyse approfondie du rôle que joue l'OFAS dans le domaine de l'AI. Il s'agissait d'étudier la manière dont l'OFAS a, au cours de la période 1995–2005, accompli ses tâches, d'une part au titre de la surveillance des offices cantonaux de l'AI, d'autre part dans le domaine du développement du droit. Le CPA a confié cette analyse à Interface Institut für Politikstudien, dont voici les principales conclusions:

Exercice de la surveillance sur l'AI par l'OFAS

Le législateur confère à l'OFAS des compétences très étendues en matière de surveillance et lui accorde une grande marge de manœuvre pour ce qui est de la mise en œuvre de son obligation de surveillance. De leur côté, les cantons exercent une fonction de surveillance sur les offices de l'AI en ce qui concerne les questions d'organisation. Cette surveillance de l'application de l'AI que se partagent la Confédération et les cantons n'est pas réglementée de manière suffisamment détaillée et

la coopération laisse à désirer, ce qui conduit parfois à des lacunes en matière de surveillance. Il apparaît en outre que la dissociation entre l'AI et l'assurance-veillesse et survivants (AVS) visée sur le plan organisationnel par la 3^e révision de l'AI n'a pas été mise en œuvre dans tous les modèles d'organisation cantonaux au sens où le législateur l'entendait.

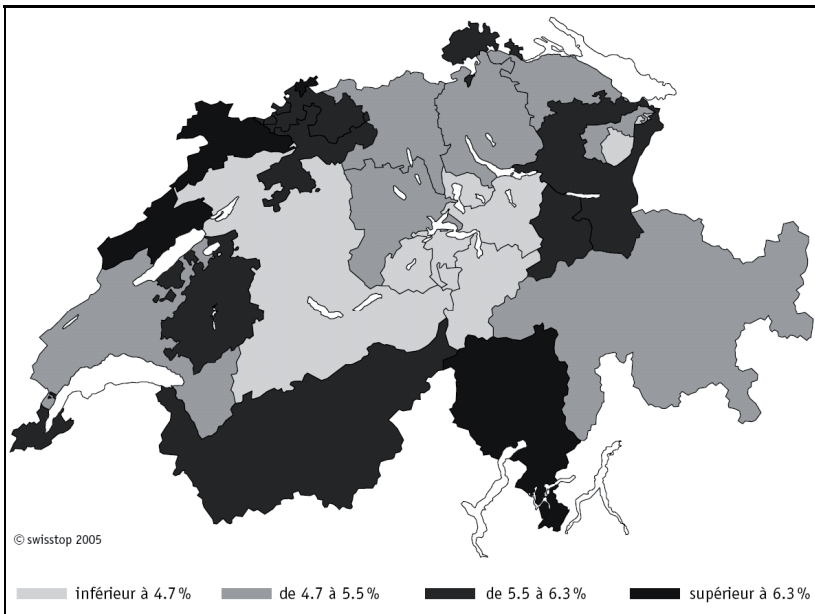
Jusqu'en 2000, l'OFAS n'exerçait qu'une surveillance matérielle limitée sur l'exécution de l'AI. En matière d'instruments rétrospectifs, il disposait uniquement du rapport du contrôle matériel de gestion des offices de l'AI, qui n'était établi que tous les cinq ans, et cet instrument était connu pour ses lacunes importantes. Quant aux instruments préventifs (directives, offres de formation, etc.), ils ne suffisaient pas pour garantir une exécution uniforme et conforme au droit. Depuis 2000, l'OFAS a certes renforcé sa fonction de surveillance matérielle en introduisant de nouveaux instruments et en améliorant les anciens, mais quelques-uns demeurent lacunaires. Par ailleurs, les instruments ne sont pas reliés entre eux dans le cadre d'une stratégie globale de surveillance matérielle. Les résultats de la surveillance ne sont pas rassemblés de façon à donner une vue générale permettant d'effectuer l'évaluation technique des différents OAI.

Dans le cadre de la surveillance administrative, l'OFAS a introduit à la fin des années 90 un modèle de calcul pour les ressources en personnel des OAI. Ce modèle constitue incontestablement une bonne base pour une répartition proportionnelle des ressources en personnel entre les différents OAI. L'OFAS exerce sa fonction de surveillance financière en approuvant chaque année le budget des OAI afférent aux frais administratifs ainsi que les comptes annuels. L'obligation de présenter à cet effet un budget détaillé est peu efficace et ne correspond pas aux principes d'une gestion administrative moderne.

Il existe encore, entre les taux de rentes des cantons, des disparités importantes, qu'à eux seuls, des facteurs socio-économiques n'expliquent pas, mais qui sont également dues à des pratiques différentes en matière d'exécution de l'AI (voir graphique 3). Il y a certes lieu de saluer les améliorations apportées ces dernières années dans le domaine de la surveillance exercée sur l'AI par la Confédération; mais on relève que, malgré l'étendue des compétences dont dispose l'OFAS en matière de surveillance, un objectif essentiel de cette surveillance – la garantie d'une application uniforme des dispositions relatives à l'assurance conformément à l'art. 64, al. 2 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)² – n'a toujours pas été atteint.

² Loi fédérale du 19.6.1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS **831.20**).

Probabilité, par canton, de percevoir une rente AI, janvier 2005



Source: OFAS, 2005, statistique de l'AI 2005, Berne

Développement du droit

Concernant le développement du droit, l'OFAS considère que sa tâche centrale ne réside pas dans la fixation d'un calendrier et d'échéances du fait de ses compétences techniques dans le domaine de l'AI, mais dans la concrétisation des attentes formulées par les responsables politiques et le département. La manière dont l'OFAS a préparé les révisions de la législation sur l'AI doit être qualifiée de passive. Le manque de différenciation fonctionnelle entre tâches normatives et tâches liées à l'exécution et à la surveillance contribuent à ce que l'OFAS place les aspects normatifs au second rang de ses préoccupations.

Lors du développement du droit, le recours à des acteurs externes et aux compétences internes n'a pas été suffisant ni systématique durant la période étudiée. Ces dernières années, la collaboration entre l'OFAS et les OAI était bloquée; jusqu'à très récemment, ces derniers n'étaient par conséquent pas suffisamment associés au développement de la législation sur l'AI. Par ailleurs, l'OFAS n'exploite pas ses ressources internes en matière de recherche et de statistique dans le domaine de l'AI et, malgré l'évolution alarmante de l'AI, n'a pas cherché à définir des thèmes de recherche pertinents afin de disposer à temps des bases scientifiques nécessaires. Bien que, par rapport aux précédents projets de révision, les données internes aient été améliorées et les résultats issus de la recherche davantage pris en considération lors de la préparation de la 5e révision de la LAI, la recherche interne à l'office

continue de ne jouer qu'un rôle accessoire pour ce qui est du développement de la législation relative à l'AI et n'est pas systématiquement associée aux travaux normatifs.

Force est de constater que l'OFAS a tardé à reconnaître l'urgence du problème de l'augmentation du nombre de rentes versées par l'AI et n'a pas su développer suffisamment tôt une stratégie fondamentale susceptible d'enrayer cette augmentation. L'office n'a accompli que de manière limitée la mission de développement du droit qui lui incombe en vertu de l'art. 11 de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur du 28 juin 2000.

2.1.3 Application et effets des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers

Dans le cadre de la révision de la législation sur les étrangers et l'asile, la CdG-N a chargé le CPA, le 22 mars 2004, d'évaluer les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Le mandat de la CdG-N comportait deux volets. Premièrement, le CPA devait examiner comment les mesures de contrainte sont appliquées par les cantons et les améliorations qu'elles ont apportées dans l'exécution des renvois. Deuxièmement, il était chargé d'évaluer l'efficacité de ces mesures du point de vue de la délinquance des requérants d'asile et des étrangers en situation irrégulière. Après avoir pris acte de l'évaluation, la CdG-N a décidé, le 7 avril 2005, de la publier et de la mettre à la disposition de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) en prévision de l'élimination des divergences sur les projets de révision de la loi sur les étrangers et de la loi sur l'asile.³ Le 24 août 2005, la CdG-N a publié son propre rapport, qui contient des conclusions politiques et des recommandations formulées sur la base de l'évaluation du CPA et d'auditions menées par la commission elle-même.

Régies par la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), les mesures de contrainte sont entrées en vigueur le 1^{er} février 1995.⁴ La détention en vue du refoulement d'étrangers qui ne sont pas titulaires d'un titre de séjour ainsi que les périmètres d'assignation et d'exclusion constituent les principales mesures de contrainte. Le CPA a étudié comment les cantons de Bâle-Campagne, de Genève, de Schaffhouse, du Valais et de Zurich ont appliqué la détention en vue du refoulement au cours des années 2001 à 2003.⁵ Il a par ailleurs cherché à savoir comment cette forme de détention se comporte sous l'angle du rapport coûts/avantages et quelles améliorations elle a apportées dans l'exécution des renvois. Pour la réponse à la question concernant les effets des mesures de contrainte sur la délinquance des requérants d'asile et des étrangers en situation irrégulière, le CPA a confié un mandat au professeur Martin Killias de l'Institut de criminologie et de droit pénal (ICDP) de l'Université de Lausanne. Les résultats des deux examens reposent sur des enquêtes statistiques et sur des entretiens avec des représentants des autorités

³ Par ailleurs, le CPA a présenté à la CIP-E, en présence de la présidente de la sous-commission compétente de la CdG-N, les résultats de l'évaluation dès le 13.1.2005 et à la CIP-N le 14.4.2005.

⁴ Loi fédérale du 26.3.1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20).

⁵ Le CPA a chargé Thomas Widmer de l'Institut de science politique de l'Université de Zurich de recueillir les données relatives aux mesures de contrainte ordonnées dans ces cantons, de les analyser sous l'angle statistique et de les présenter sous forme graphique.

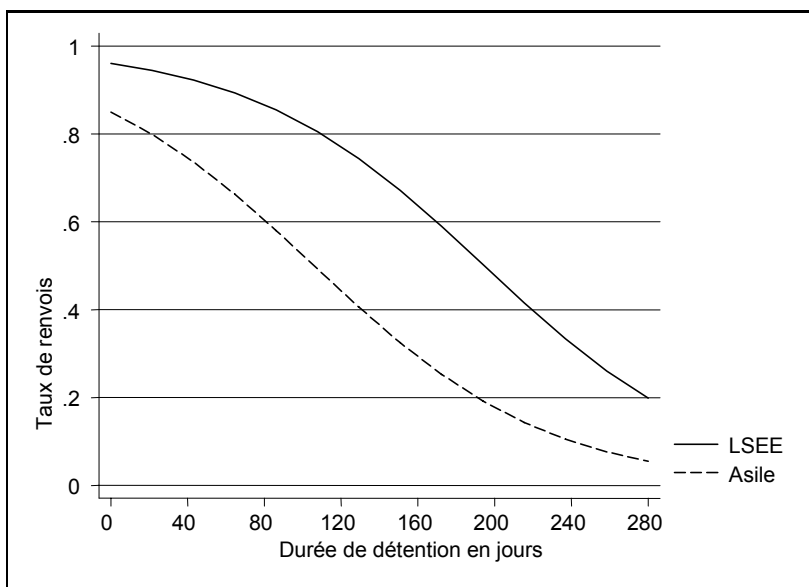
cantoniales et fédérales ainsi qu'avec des représentants des milieux non gouvernementaux.

L'enquête a permis de constater que la détention en vue du refoulement est appliquée différemment d'un canton à l'autre. L'éventail s'étend d'une application restrictive (Genève) à une application ferme et régulière (Bâle-Campagne, Valais et Zurich) en passant par une application retenue (Schaffhouse). Ces différences découlent pour une bonne part de la formulation potestative de la loi fédérale, qui laisse aux cantons la liberté d'appliquer ou non la détention en vue du refoulement. Une autre raison réside dans le fait que les autorités judiciaires cantonales utilisent différemment le pouvoir d'appréciation que la loi leur confère. Outre la fréquence d'application, les différences constatées d'un canton à l'autre concernent également le régime juridique auquel les étrangers en question sont soumis (étrangers en situation irrégulière ou requérants d'asile), leur nationalité ou la durée et l'issue de la détention. Si les représentants des autorités cantonales interrogés estiment que les différences d'application d'un canton à l'autre ne posent pas de problème, ces dernières engendrent en revanche des difficultés de coordination et des pertes d'efficacité au niveau fédéral. Les représentants des milieux non gouvernementaux indiquent que, pour les étrangers concernés, les différences constatées en matière d'application des mesures de contrainte leur donnent l'impression d'être à la merci de décisions arbitraires.

Dans les cantons sous revue, 60 à 80 % des personnes demeurent moins d'un mois en détention. Les détentions de plus de six mois sont rares et ne dépassent la barre des 4 % dans aucun canton. La durée de détention dure en moyenne entre 20 et 47 jours selon le canton. Dans certains cantons, les détentions de moins de quatre jours sont très nombreuses; en raison du délai légal de 96 heures, les autorités judiciaires cantonales n'examinent la plupart du temps pas l'existence d'un motif pour ces détentions de très courte durée. Pour cette raison, les représentants des milieux non gouvernementaux remettent en cause la légalité et l'adéquation de la détention de très courte durée.

Les taux de renvois vont de 50 à 92 % selon les cantons. A une exception près (Genève), les taux de renvois dans le domaine de la LSEE sont nettement supérieurs à ceux atteints dans le domaine de l'asile. La moyenne des taux cantonaux atteint en effet 81 % de renvois dans le premier cas et 63 % dans le second. Du point de vue des renvois, la détention en vue du refoulement est par conséquent moins efficace dans le domaine de l'asile que dans celui de la LSEE.

L'examen du rapport entre la durée et l'issue de la détention permet de constater que, sous les deux régimes juridiques, les taux de renvois les plus élevés – compris parfois entre 90 et 100 % – sont atteints avec les détentions de courte durée, c'est-à-dire inférieures à un mois (voir le graphique 4). Elles constituent la plus grande part de toutes les détentions. En règle générale, lorsque la détention se prolonge, le taux de renvois chute très nettement. Il est à noter que les taux atteints dans le domaine de l'asile, domaine duquel le plus grand nombre de cas de plus longue durée est issu, sont toujours inférieurs à ceux du domaine de la LSEE. L'efficacité de la détention décroît avec la durée de celle-ci.

Détention en vue du refoulement: durée et issue de la détention

Source: Institut de science politique de l'Université de Zurich

Les différences constatées entre le domaine de la LSEE et celui de l'asile peuvent notamment s'expliquer par le fait que les étrangers en situation irrégulière sont la plupart du temps en possession de documents de voyage valables et qu'ils proviennent fréquemment de pays avec lesquels la Suisse a conclu des accords de réadmission. Cet instrument est moins efficace dans le domaine de l'asile étant donné que le renvoi n'est pas systématiquement exécutable, notamment parce que la vérification de l'identité dure beaucoup trop longtemps ou que les personnes détenues ne sont pas disposées à coopérer. Les résultats de l'enquête ont également montré qu'un renvoi ne dépend pas seulement de l'application ou du durcissement des mesures de contrainte, mais également de facteurs externes, non influençables, tels que le refus de certains Etats de laisser entrer sur le territoire leurs ressortissants rapatriés sous contrainte.

Une comparaison des taux de renvois dans le domaine de l'asile des cantons examinés a permis de constater qu'un usage fréquent de la détention en vue du refoulement ne va pas forcément de pair avec un pourcentage de renvois élevé. Cette forme de détention n'est qu'un instrument de renvoi parmi d'autres. Les cantons qui recourent rarement à cet instrument procèdent plutôt à l'accompagnement sous escorte policière, le jour du départ, des personnes sous le coup d'une décision de renvoi, du lieu de domicile à l'aéroport.

En ce qui concerne les coûts de la détention en vue du refoulement, force est de constater que, pour quatre des cinq cantons examinés, la part des coûts imputables aux personnes n'ayant pu être renvoyées à l'issue de la détention domine. Les auto-

rités sont d'avis que la détention en vue du refoulement est une mesure onéreuse. La plupart d'entre elles estiment cependant que l'utilité de cette forme de détention justifie les coûts qu'elle occasionne. Il faut prendre en considération le fait que la mise en œuvre de mesures d'ordre public est toujours génératrice de coûts. Pour leur part, les représentants des milieux non gouvernementaux estiment que la détention en vue du refoulement est une mesure coûteuse et que les moyens consacrés à la détention pourraient être investis plus efficacement dans d'autres domaines, le conseil en vue du retour par exemple.

La plupart des représentants des cantons estiment que la détention en vue du refoulement est un moyen qui contribue à garantir l'exécution des renvois. Cela étant, d'autres facteurs importants, tels que l'existence d'accords de réadmission ou de systèmes d'incitation comme l'aide au retour, ont une influence prépondérante sur l'exécution des renvois. Les mesures de contrainte ne constituent qu'un élément de la procédure de renvoi et elles servent de moyen de pression.

Les effets des mesures de contrainte sur la diminution de la délinquance des requérants d'asile et des étrangers en situation irrégulière ont été analysés par l'ICDP pour les détentions en vue du refoulement et les mises en place de périmètres d'exclusion ordonnées dans les cantons de Genève et de Zurich. Les résultats obtenus sont significatifs pour la réduction de la délinquance des requérants d'asile. Dans ce domaine, en effet, l'analyse sur une période de deux ans avant et après l'application d'une mesure permet de constater un recul important aussi bien du nombre de requérants s'étant rendu coupables d'une infraction que du nombre d'infractions elles-mêmes, en particulier pour les infractions liées aux stupéfiants. L'effet n'est en revanche pas significatif pour les infractions contre le patrimoine. Les résultats de l'enquête indiquent également que la mise en place de périmètres d'assignation ou d'exclusion semble plus efficace dans la lutte contre la délinquance que la mise en détention en vue du refoulement.

2.1.4 Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale

En 1999, le Conseil fédéral décidait que, à quelques exceptions près, tous les services du 1^{er} cercle de l'administration fédérale devaient introduire un programme de gestion des ressources et de management environnemental (RUMBA). Ce dernier a pour objectif une réduction des nuisances environnementales occasionnées par les services administratifs et une économie de coûts. Or, quatre ans après le lancement du programme, seuls quelques services fédéraux avaient achevé l'introduction de RUMBA. Par ailleurs, l'augmentation significative du nombre de voyages en avion et de la consommation de papier fit l'effet d'une douche froide. Ce bilan intermédiaire faisait donc apparaître des problèmes au niveau de la mise en œuvre, lesquels compromettaient la réalisation des objectifs du programme.

C'est dans ce contexte que la CdG-E a chargé le CPA, le 25 juin 2004, de confier un mandat d'expertise correspondant. A la suite d'un appel d'offres (cinq prestataires ont été invités à soumissionner), le mandat a été confié au groupe de travail Interface Institut für Politikstudien GmbH (Lucerne; direction) et evaluanda (Genève).

Les méthodes ci-après ont été utilisées pour l'évaluation: analyse de documents pertinents, analyse quantitative des données relatives à la réalisation des objectifs au sein des 16 unités RUMBA de l'administration fédérale, entretiens d'experts menés

sur la base d'un guide avec huit acteurs RUMBA et réalisation d'un sondage en ligne ciblant un grand nombre de personnes à l'échelon du pilotage du programme et dans une quarantaine d'unités RUMBA affichant un état d'avancement varié au niveau de l'introduction du programme. Ce sondage en ligne a enregistré un taux de réponse très élevé: 87 %.

Le rapport d'expertise repose sur les principaux résultats présentés ci-après.⁶

Conception de RUMBA

Etant basé dans une large mesure sur des structures et unités d'organisation existantes, RUMBA est intégré dans les structures administratives. Le pilotage interdépartemental a été confié à la Conférence des secrétaires généraux (CSG). Cette dernière a créé l'équipe de coordination RUMBA, chargée de la coordination et du pilotage sur le plan opérationnel. Elle est épaulée par l'équipe environnement, qui est composée de représentants de différents offices. Lorsque certaines connaissances spécialisées indispensables font défaut chez les participants à RUMBA, il est fait appel à des experts externes. Le concept prévoit la présence systématique, au sein de l'équipe environnement, d'un membre de la direction du service qui participe à RUMBA. Lors de la définition des objectifs annuels concernant la mise en œuvre de RUMBA, les services disposent d'une marge de décision qui leur permet de tenir compte des contraintes spécifiques de leur service.

Dans leur rapport, les instituts Interface/evaluanda parviennent à la conclusion que la conception de RUMBA est pertinente et axée sur les objectifs. Les experts soulignent que l'un des principaux aspects positifs réside dans le fait que, au sein des services, les équipes environnement se voient accorder une marge de manœuvre certaine, ce qui permet d'associer tous les acteurs à la démarche. Il en résulte des structures qui se concentrent sur l'essentiel et qui interviennent au niveau des responsables des nuisances. Enfin, le rapport souligne qu'il est pertinent de donner la priorité à la gestion environnementale sous l'angle de l'exploitation.

Le principal aspect problématique de la conception porte sur la surévaluation du potentiel d'économies attendu à travers les changements de comportement individuels des collaborateurs au sein des unités RUMBA. En revanche, le programme ne met pas à la disposition des offices transversaux, qui présentent un fort impact environnemental, des moyens spécifiques pour la réalisation d'investissements servant les objectifs de RUMBA dans les domaines des constructions et de la technique. Par ailleurs, en raison des modalités d'imputation internes à l'administration fédérale, des dépenses importantes dans le cadre de RUMBA ne sont pas budgétisées de façon décentralisée au niveau des unités RUMBA, à l'exception des voyages de service. Par conséquent, aucune incitation financière n'existe en vue d'une réduction de la consommation dans les domaines du chauffage, de l'électricité ainsi que du papier et de l'élimination des déchets. A cet égard, le nouveau modèle comptable de la Confédération, en cours d'introduction, ouvre de nouvelles perspectives.

⁶ Se basant sur le rapport d'expertise, la CdG-E a formulé des conclusions et des recommandations dans son rapport du 8.11.2005.

Mise en œuvre de RUMBA

L'évaluation parvient à la conclusion que la mise en œuvre de RUMBA est dans une large mesure une réussite. Ses atouts résident dans les aides concrètes apportées par l'équipe RUMBA à la fois dans les contributions des experts externes en vue de soutenir les unités RUMBA et dans l'engagement de certains membres de l'équipe de coordination RUMBA. Malgré des différences parfois importantes d'un service à l'autre, l'engagement des équipes environnement au sein des unités RUMBA, les mesures effectivement prises et les rapports environnementaux annuels, qui permettent une appréciation claire des performances, sont eux aussi considérés comme positifs. La majorité des personnes interrogées dans le cadre du sondage sont en outre d'avis que la mise en œuvre de RUMBA ne représente pas une charge de travail disproportionnée.

Mais des faiblesses ont également été constatées. Ainsi, en dépit d'une image globale positive, des écarts importants sont observés entre les différentes unités en ce qui concerne l'engagement, la volonté de mettre en œuvre le programme et la mise en œuvre proprement dite. L'introduction de RUMBA au sein de l'administration fédérale a parfois lieu avec lenteur et certains retards relevés ne sont pas toujours justifiés. Après des débuts hésitants, le rythme de mise en œuvre s'est accéléré, si bien que les échéances définies dans l'arrêté du Conseil fédéral quant à l'introduction pourront probablement être respectées par la plupart des unités. Il reste à déterminer de quelle manière cette introduction forcée vers la fin se répercutera sur la qualité de la mise en œuvre de RUMBA sur le long terme.

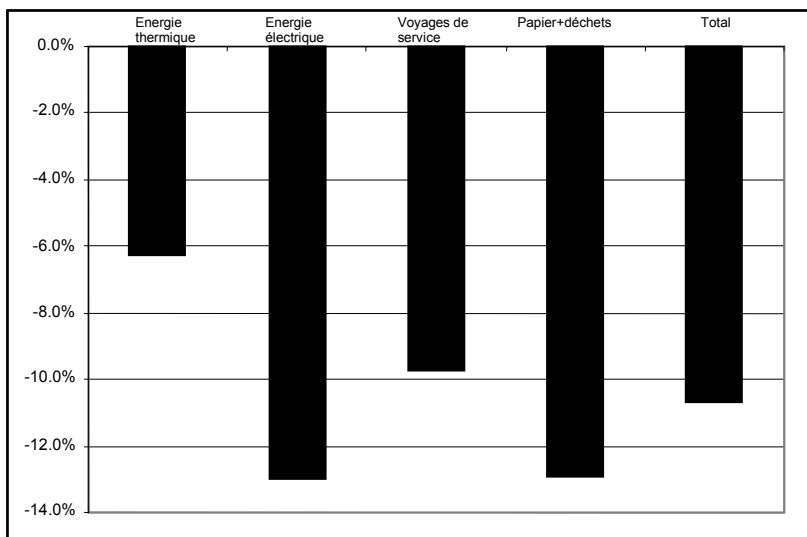
L'évaluation relève en outre des faiblesses dans le domaine du pilotage, soulignant que la conduite par le pilotage interdépartemental (CSG, équipe de coordination RUMBA), mais aussi par les directions des départements, devrait être plus active et plus cohérente. Par ailleurs, alors que la conception du programme le prescrit, nombreuses sont les directions des services qui ne sont pas représentées par un membre au sein des équipes environnement. Cela affaiblit potentiellement la capacité d'action des équipes environnement et l'ancrage de RUMBA dans les décisions de la hiérarchie. Cela fait en outre augmenter la probabilité que des décisions et des instructions qui vont à l'encontre des objectifs de RUMBA soient prises à l'échelon des directions ou des hiérarchies. A ce titre, il convient de renforcer l'ancrage de RUMBA dans la hiérarchie.

Du point de vue des unités RUMBA interrogées, des mesures relevant des constructions et de la technique qui ont un fort impact environnemental ne sont pas mises en œuvre suffisamment vite. Les acteurs interrogés sont d'avis que des décisions prises à l'échelon supérieur dans d'autres domaines ne sont pas non plus toujours en adéquation avec les objectifs de RUMBA. La perception de telles insuffisances concernant des décisions ayant un fort impact environnemental entraîne souvent des frustrations au sein des unités RUMBA et amoindrit la disposition du personnel à changer de comportement, un aspect pourtant essentiel de la conception du programme.

Réduction de la charge polluante et économies de coûts

L'évolution de la charge polluante depuis l'introduction de RUMBA a été analysée en profondeur pour les 16 services qui disposent déjà de données sur une certaine période: on constate une diminution de la charge polluante globale de quelque 10 %.⁷ Comme le montre le graphique 5, des diminutions ont pu être enregistrées dans tous les domaines. S'agissant de la réduction dans le domaine des voyages en avion, il faut souligner que les résultats de l'analyse des données diffèrent des valeurs publiées dans les rapports environnementaux des années précédentes. Ces écarts résident dans le fait que, pour des raisons méthodologiques, des offices importants tels que le seco et l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) n'ont été intégrés dans l'analyse des données qu'à partir de 2002 et de 2003. S'il était tenu compte de valeurs antérieures, le bilan relatif aux voyages de service serait sensiblement plus négatif. Par conséquent, les résultats du domaine des voyages de service doivent être interprétés avec une certaine réserve. Les chiffres montrent cependant clairement que des marges de manœuvre existent, notamment dans le domaine des voyages en avion. Ainsi, en 2003 et pour la première fois depuis des années, le seco a réduit la charge polluante due aux voyages en avion en prenant des mesures ciblées (à l'inverse d'autres offices qui n'ont pas introduit de mesures adéquates).

⁷ Concernant l'interprétation des résultats, il faut tenir compte du fait que les 16 unités RUMBA étudiées constituent un échantillon faisant preuve d'un engagement très fort en faveur du programme. Il faut en outre noter qu'à une exception près (le papier), il est impossible, pour des raisons méthodologiques, de formuler des énoncés étayés sur le plan quantitatif pour savoir dans quelle mesure la réalisation des objectifs est due au (seul) programme RUMBA ou si des facteurs externes y ont également contribué et avec quelle ampleur.

Evolution de la charge polluante par domaine et par collaborateur⁸

Source: Interface/evaluanda, Evaluation du programme de gestion des ressources et de management environnemental de l'administration fédérale. Rapport final à l'intention du Contrôle parlementaire de l'administration. Lucerne et Genève, 2005.

Seul domaine pour lequel des données sont disponibles pour tous les services de l'administration fédérale, le papier à photocopier et à imprimer affiche une évolution très positive de la charge polluante due à RUMBA. Alors qu'entre 1998 et 2003, la consommation de papier à photocopier et à imprimer a augmenté d'environ 5 % dans les services qui n'ont pas achevé l'introduction de RUMBA, elle a diminué de 2,4 % sur la même période dans les unités RUMBA étudiées. En 2003, la part de papier recyclé s'élevait à 37 % dans toute l'administration fédérale et à 58 % dans les unités RUMBA. Par conséquent, on identifie clairement, dans ce domaine, un effet positif imputable à RUMBA.

Des résultats réjouissants sont également enregistrés pour les *économies de coûts* liées à la réduction de la charge polluante. Selon des projections, les économies de coûts d'exploitation réalisées en 2003 dans les 16 unités RUMBA étudiées devraient se situer entre 300 000 francs et 630 000 francs.

Les données ne permettent pas une projection fiable pour l'ensemble de l'administration fédérale ni pour de futures économies. On peut en revanche en déduire que, à l'issue de l'introduction de RUMBA dans tous les services, les économies de coûts se situeront dans la fourchette estimée par le Conseil fédéral (entre 0,8 et 2,5 millions de

⁸ Les chiffres se réfèrent aux 16 unités étudiées dans le cadre de l'évaluation. La comparaison porte sur l'état en 2003 par rapport à l'année de référence. Cette dernière désigne l'année pour laquelle les premières données fiables et pertinentes relatives à RUMBA, sont disponibles pour une unité.

francs par an d'économies durables selon l'arrêté du Conseil fédéral du 15 mars 1999). Si l'on oppose ces économies aux coûts annuels de 395 000 francs maximum occasionnés durant la phase d'introduction pour les prestations et le conseil à l'attention des unités RUMBA (couverts dans le cadre des crédits ordinaires), il en résulte pour RUMBA un bilan positif sur le plan du rapport coûts/ bénéfices.

Les experts en charge de l'évaluation estiment que les acteurs ont tendance à sous-estimer les succès de RUMBA. Les réductions enregistrées en matière de consommation d'énergie thermique et d'énergie électrique dans le domaine des infrastructures prouvent que les offices transversaux responsables à l'échelon centralisé, prennent des mesures efficaces. Les critiques émises par les unités RUMBA interrogées indiquent qu'il est nécessaire de renforcer la communication sur les performances enregistrées et les succès engrangés.

2.2 Nouveaux projets initiés dans le cadre de a haute surveillance parlementaire

Le CPA observe les différents domaines de la politique fédérale et attire l'attention des CdG sur des sujets qui, à ses yeux, nécessitent un examen approfondi sous l'angle de la haute surveillance parlementaire.

En novembre 2004, le CPA a soumis aux CdG une liste de propositions d'évaluation portant sur les sujets suivants:

- Statistique fédérale: état d'urgence?
- Recherche publique («Ressortforschung»): quel bilan?
- Surveillance des grands projets d'infrastructure: le cas de la NLFA
- Constructions hors zone à bâtir: impact économique et surveillance de la Confédération
- Lacunes et fuites dans l'impôt fédéral direct
- Etat de la situation à l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
- La pratique suisse en matière de sanctions et d'embargos
- Gestion immobilière de la Confédération (domaine civil)
- Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie: quel bilan?
- Direction du développement et de la coopération (DDC): flux financiers, conduite stratégique et contrôle
- Matériel d'armée: planification des besoins, évaluation et acquisition
- Entraide judiciaire internationale fournie par la Suisse
- Recours à des experts externes par l'administration fédérale

S'appuyant sur cette liste, les CdG ont chargé le CPA de mener à bien les trois mandats d'évaluation ci-après:

- Recherche publique («Ressortforschung»)
- Cohérence et conduite stratégique des actions de la DDC
- Recours à des experts externes par l'administration fédérale

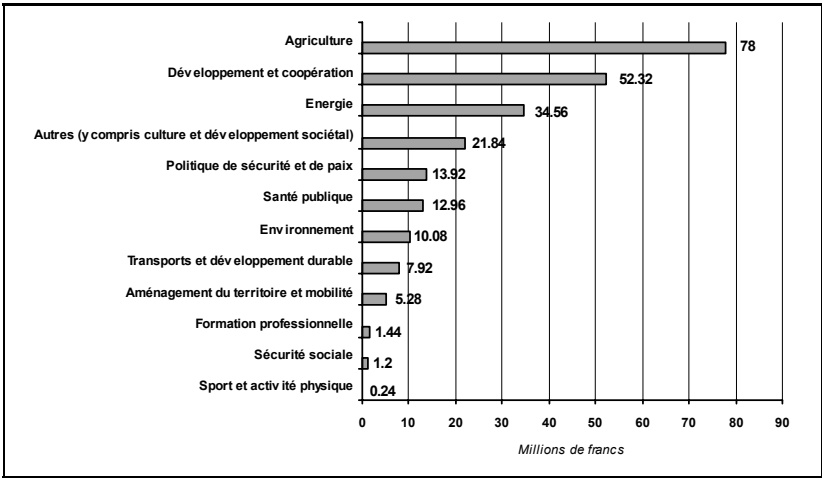
Le chapitre suivant expose la situation initiale et l'état d'avancement de ces trois projets.

2.2.1 Recherche de l'administration fédérale

L'administration fédérale effectue des travaux de recherche – «Ressortforschung» en allemand – afin de disposer de connaissances scientifiques pour la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Selon l'estimation de l'Office fédéral de la statistique (OFS), le total des dépenses consacrées à la recherche s'élevait en 2003 à 240 millions de francs. La recherche est effectuée dans de nombreux domaines politiques de la Confédération (voir graphique 6). Même si l'idée qui sous-tend la recherche publique est largement admise, force est de constater que sa mise en œuvre et son manque de transparence sont régulièrement sujettes à la critique. Malgré les améliorations qui ont été apportées progressivement (création d'un comité de pilotage pour une coordination accrue, planification thématique et financière sur la base de plans directeurs et mise sur pied d'une banque de données, par ex.), la recherche de l'administration fédérale fait encore l'objet de critiques dans divers milieux – tant politiques qu'économiques – en raison notamment du contexte de restrictions budgétaires et de la volonté d'assurer une transparence toujours plus grande de l'action publique.

Graphique 6

Répartition des ressources financières selon les domaines politiques de la recherche de l'administration fédérale, en millions de francs (2003)



Source: CPA, sur la base des indications du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche.

Différentes mesures complémentaires ont été prises dans le domaine de la recherche de l'administration fédérale, en particulier par le biais du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années

2000 à 2003⁹. L'un des principaux objectifs de ces mesures consiste à insérer l'ensemble de la recherche de l'administration fédérale dans une stratégie. Les plans directeurs de recherche établis depuis 1998 pour différents domaines politiques représentent une mesure centrale visant à obtenir une meilleure cohérence de la recherche de l'administration fédérale et à éviter les doublons. Ces plans directeurs doivent notamment couvrir l'ensemble des activités de recherche financées par des fonds publics dans les domaines politiques concernés et identifier les projets prioritaires futurs.

C'est dans ce contexte que, le 2 juin 2005, la sous-commission compétente de la CdG-N a confié au CPA un mandat d'évaluation portant sur les plans directeurs de recherche. Il s'agit de déterminer si l'introduction des plans directeurs a permis d'imposer au sein de la recherche de l'administration fédérale une réelle planification stratégique et financière. L'évaluation consiste à apporter une réponse aux trois questions suivantes:

- La répartition des compétences et des ressources définie dans le cadre de l'arrangement politico-administratif permet-elle d'assurer un pilotage efficace de la recherche?
- Dans quelle mesure les plans directeurs sont-ils appropriés pour assurer une meilleure cohérence et une meilleure coordination de la recherche de l'administration fédérale?
- Que penser de la mise en œuvre des plans directeurs de recherche par les services de l'administration fédérale?

A l'issue d'un appel d'offres public, le CPA a confié, le 17 août 2005, le mandat d'évaluation à la société Landert Farago Partner.

Les résultats de l'évaluation seront présentés à la CdG-N au printemps 2006.

2.2.2 Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC

La politique de coopération au développement (PCD) de la Suisse est définie par la Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales¹⁰ et s'inscrit dans le calendrier défini sur le plan international par les Objectifs du Millénaire et la Déclaration du Millénaire. Ainsi la PCD de la Suisse fait de la réduction de la pauvreté son principal objectif à réaliser.

Avec un budget de 1,9 milliard de francs en 2004, la DDC est l'acteur principal de la PCD de la Suisse et est responsable de la coordination de la coopération internationale au développement. La responsabilité de la mise en œuvre de ce mandat légal est partagée entre deux offices fédéraux: la DDC du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le seco du DFE. En se basant sur une déclaration commune (High Level Statement de février 2004) ainsi que sur la stratégie 2010 de la DDC et la stratégie 2006 du seco, les deux offices ont défini le cadre stratégique de leur PCD.

⁹ Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2000 à 2003 du 25.11.1998 (FF 1999 346 ss).

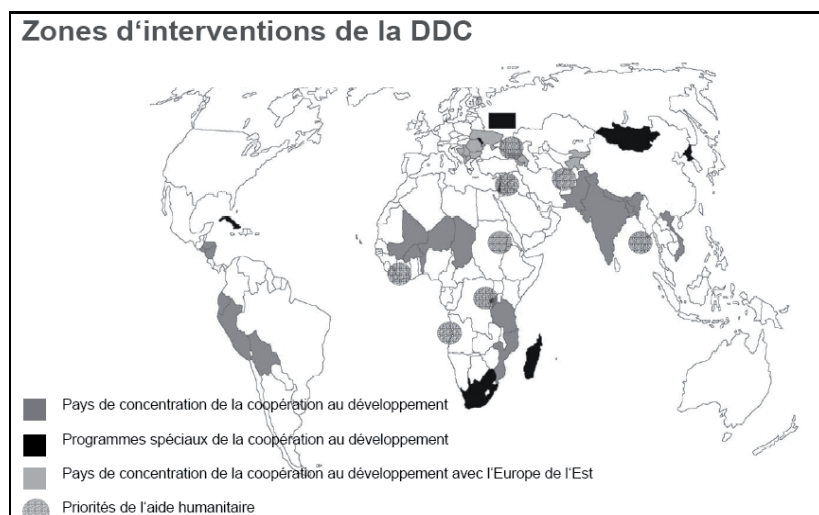
¹⁰ Loi fédérale du 19.3.1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0).

Pour mener à bien la mission qui lui a été confiée, la DDC intervient à travers les quatre instruments principaux que sont la coopération bilatérale, la coopération multilatérale, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide humanitaire. Elle emploie plus de 1700 personnes en Suisse et à l'étranger (dont 1150 employés locaux) et a réalisé, en 2005, un millier de projets dans des secteurs variés (agriculture, eau, environnement, santé, etc.) et en rapport avec des thématiques diverses (gouvernance, développement social, emploi, etc.).

Vu la densité et la complexité du domaine de la PCD, la DDC a fait l'objet d'un nombre important de critiques concernant notamment la transparence de ses activités, la cohérence entre les priorités, les objectifs et le contenu de ses programmes et projets, la dispersion thématique et régionale de ses activités, ainsi que sa grande autonomie. Le graphique 7 ci-dessous illustre les régions prioritaires de l'intervention de la DDC, sans pour autant mettre en évidence la totalité des pays soutenus par la DDC, soit plus de 70 pays en 2004.

Graphique 7

Les régions prioritaires de la DDC en 2005



Source: DDC, 2005

Dans ce contexte, le 20 mai 2005, la sous-commission compétente de la CdG-E a mandaté le CPA pour procéder à un examen de la DDC qui mettra l'accent sur la stratégie, la cohérence et le contrôle de ses activités. Partant de ce mandat, l'évaluation est conçue selon deux axes. Le premier axe s'intéresse à la cohérence substantielle de la PCD de la DDC, c'est-à-dire à la cohérence entre les priorités, les objectifs et les projets de la DDC. Cette partie du mandat a été confiée à une équipe d'experts externes issue de l'entreprise «B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung» de Bâle qui doit répondre aux questions suivantes:

- Quels buts et priorités en matière de coopération au développement sont assignés à la DDC par les bases légales et les directives du Conseil fédéral?

- Dans quelle mesure les prestations fournies par la DDC (stratégie 2010, stratégies par section, stratégies par pays prioritaire, etc.) sont-elles cohérentes et conformes avec les objectifs définis (cohérence verticale)?
- Dans quelle mesure les prestations fournies par la DDC (stratégie 2010, stratégies par section, stratégies par pays prioritaire, etc.) sont-elles cohérentes entre elles (cohérence horizontale)?

Le deuxième axe, qui s'intéresse aux éléments procéduraux de la DDC (processus décisionnel pour la définition des stratégies et le choix des projets), sera évalué à l'interne du CPA et répondra aux questions suivantes:

- Quelles sont les procédures, les compétences et les responsabilités attribuées par les bases légales aux acteurs clés de la PCD en ce qui concerne la définition des objectifs et des priorités globales de la DDC (stratégie 2010, lignes directrices Nord-Sud, etc.)?
- Dans quelle mesure le processus de définition des priorités et des objectifs de la PCD de la DDC est-il conforme aux prescriptions légales?
- Quelle est la pertinence de l'arrangement des acteurs et des processus en matière de définition des priorités et des objectifs de la DDC pour un pilotage, une mise en œuvre et un contrôle efficaces de la PCD de la DDC?

Le rapport final de cette évaluation sera soumis à la CdG-E en avril 2006.

2.2.3 Recours à des experts externes par l'administration fédérale

Les responsables politiques et les médias émettent de plus en plus de critiques vis-à-vis du recours à des experts externes par l'administration fédérale. La critique porte sur une progression continue de ce recours, un contrôle insuffisant de l'activité de ces experts et également un certain népotisme. En effet, certains offices collaboreraient depuis des années avec les mêmes experts et ne lanceraient pas d'appels d'offres pour ces mandats. De surcroît, des doutes sont émis quant à l'objectivité des expertises, à leur nécessité et à leur apport concret. Enfin, on critique le fait que des consultants externes soient mandatés pour effectuer des tâches permanentes et pallier le manque de personnel, ce qui, de facto, est une manière de contourner la politique restrictive du personnel.

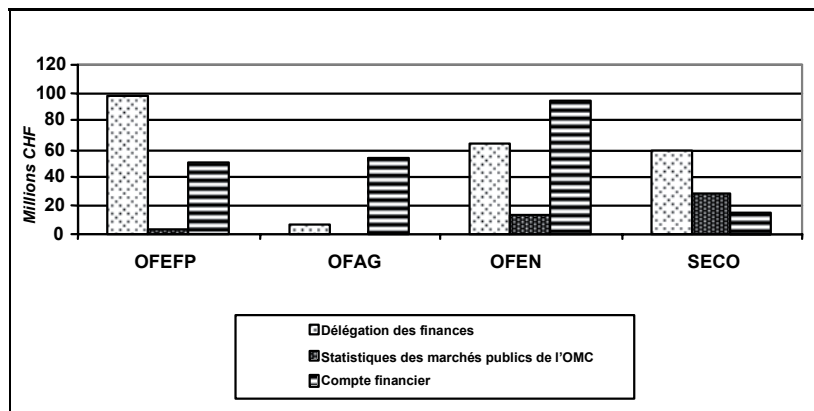
Les réponses du Conseil fédéral aux interventions parlementaires correspondantes n'ont pu désamorcer les nombreuses critiques émises ici et là. Au contraire, le Conseil fédéral a reconnu indirectement n'avoir lui-même aucune vue globale du recours actuel aux experts externes au sein de l'administration et de son volume financier.

Cette constatation apparaît dans le graphique 8, qui évalue, au moyen de données provenant de différentes sources, la charge financière que représente le recours à des experts externes. La comparaison porte d'une part sur les chiffres de la Délégation des finances, qui correspondent dans une large mesure à l'objet de la présente étude mais qui ne sont disponibles que pour quatre offices, d'autre part sur les chiffres de toute l'administration fédérale (statistiques des marchés publics, compte financier). L'ampleur des écarts constatés s'explique en partie par les différentes définitions de chacune des bases de données. Au-delà de ces écarts, il est intéressant de constater

qu'il est impossible, sur la base des données existantes, de se faire une idée relativement fiable du volume financier que représente le recours à des experts externes.

Graphique 8

Estimation du volume financier des mandats externes de quatre offices fédéraux (années 2002 et 2003)



Source: CPA, sur la base de documents de la Délégation des finances, des statistiques des marchés publics (établies par le seco à l'intention de l'Organisation mondiale du commerce [OMC]) et du compte financier de la Confédération.¹¹

Etant donné l'absence de données pertinentes et comparables portant sur le recours à des experts externes par l'administration fédérale, un état des lieux s'avère nécessaire afin que soit instaurée la transparence requise. C'est la raison pour laquelle la sous-commission compétente de la CdG-E a chargé le CPA de recenser les mandats d'expertise octroyés par toutes les unités du 1^{er} cercle de l'administration fédérale. Cette base permettra ensuite d'apprécier à sa juste valeur la portée des critiques émises et de procéder, le cas échéant, à d'autres analyses approfondies. Cette collecte de données doit fournir des réponses aux questions suivantes:

Quelle est l'importance du recours à des experts externes par la Confédération?

Quel est son profil et que penser de celui-ci sous l'angle du principe du renforcement de la concurrence tel qu'il est visé par le droit des marchés publics?

- Quel est le nombre de mandats octroyés chaque année et quel volume financier ceux-ci représentent-ils?
- Quelle est la part des mandats attribués dans le cadre d'une procédure concurrentielle (procédure ouverte ou sélective, procédure d'invitation) par rapport aux attributions de gré à gré?

¹¹ Rubrique Prestations de services à des tiers: Commissions et honoraires, Mandats de recherche et de développement, Prestations de service informatique de tiers, Formation et perfectionnement et Autres prestations de service de tiers.

- Que représente le volume des mandats pour des contrats de mise à disposition de personnel («Personalstellungsverträge») par rapport aux dépenses totales de personnel?
- Quelles différences constate-t-on entre les divers services et départements?

Quel est le bien-fondé des activités de pilotage déployées par les départements dans l'optique de l'attribution de mandats par les services qui leur sont subordonnés?

- Quelles activités les départements développent-ils pour le pilotage, la coordination et le contrôle de l'attribution de mandats d'expertise par les offices?
- Plus particulièrement: quelles sont les mesures prises en vue de renforcer la concurrence?

Les travaux sont réalisés en étroite coordination avec le Contrôle fédéral des finances (CDF), lequel a effectué en 2005 un examen transversal des prestations de services externes mandatées par les services suivants : OFS, OFAS, Office fédéral de la santé publique (OFSP), Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Ces services ont été exclus de l'analyse du CPA. En revanche, le CPA intégrera de manière appropriée les résultats de l'étude du CDF dans son rapport. Il devrait remettre son rapport final à la sous-commission compétente au cours du second trimestre 2006.

3 Evaluations de l'efficacité au sens de l'art. 170 Cst.

3.1 L'évaluation, une tâche qui relève aussi des commissions législatives

Outre le cadre de la haute surveillance, les mesures prises par l'Etat peuvent être évaluées par les commissions législatives. L'évaluation *ex ante* sert à estimer en amont l'impact d'un projet de loi, tandis que l'évaluation *ex post* permet de contrôler l'effet d'un texte de loi en vigueur dans l'optique d'une révision. En vertu de l'art. 170 de la Constitution fédérale (Cst.), la LParl, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2003, permet à *toutes* les commissions de faire évaluer l'efficacité des mesures prises par la Confédération.¹²

Les commissions législatives peuvent déléguer la réalisation d'évaluations au pouvoir exécutif au moyen de mandats directs au Conseil fédéral ou de clauses d'évaluation légales. En vertu de la nouvelle LParl, elles peuvent aussi recourir aux prestations du CPA ou à celles du CDF. Il est pertinent de confier au CPA ou au CDF un mandat d'évaluation dans le domaine législatif notamment pour des projets de loi d'une portée politique ou financière importante; cette démarche apparaît appropriée lorsqu'une commission législative souhaite un deuxième avis en complément des travaux préalables effectués par le pouvoir exécutif. Par souci de cohérence entre les activités d'évaluation des commissions législatives et celles des commissions de contrôle, les commissions législatives doivent, aux termes de l'art. 54, al. 4 LParl, soumettre à la Conférence des collèges présidentiels des commissions et

¹² Art. 44, al. 1, let. e LParl.

délégations de surveillance (CPSur) des propositions lorsqu'elles souhaitent confier un mandat d'évaluation au CPA ou au CDF.

C'est dans ce contexte que, réunie le 8 juin 2005, la CPSur a traité une proposition d'évaluation de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E) portant sur la fondation Pro Helvetia. Elle était ainsi la première commission législative à confier au CPA un mandat d'évaluation depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LParl (voir le point 3.2).

3.2 Evaluation de Pro Helvetia

Mandaté par la CSEC-E, le CPA réalise actuellement une évaluation de Pro Helvetia, une fondation de droit public et l'un des principaux acteurs fédéraux en matière d'encouragement de la culture. Pro Helvetia a pour mission d'encourager les efforts d'intérêt national déployés dans le domaine culturel et de promouvoir les échanges culturels avec l'étranger. Fondée en 1939 sous forme de groupe de travail s'inscrivant dans la démarche de «défense spirituelle» du pays, la fondation intervient aujourd'hui partout dans le monde et disposait en 2005 d'un budget de 33 millions de francs. Chaque année, Pro Helvetia traite près de 3500 requêtes de soutien, dont la moitié sont satisfaites, et réalise en outre ses propres projets (voir graphique 9).

A la session d'hiver 2004, un débat culturel d'une véhémence inattendue suscité par l'exposition «Swiss-Swiss Democracy» de l'artiste suisse Thomas Hirschhorn, a éclaté au sein du Conseil des Etats. Organisée au Centre culturel suisse à Paris, cette exposition était financée par la fondation Pro Helvetia. Les diverses interventions parlementaires et débats dont Pro Helvetia est l'objet ne datent toutefois pas des remous provoqués par cette exposition. Parmi les critiques récurrentes, citons, à titre d'exemple, la répartition trop floue des compétences entre le Conseil de fondation et le secrétariat, la lourdeur de la procédure de traitement des requêtes, des frais généraux élevés ou encore un partage des tâches mal défini entre Pro Helvetia et d'autres services de promotion culturelle.

Dans l'optique de l'examen parlementaire de la nouvelle loi sur l'encouragement de la culture (LEC) et de la révision de la loi concernant Pro Helvetia (LPH), la CSEC-E a attribué au CPA un mandat d'évaluation le 25 août 2005.¹³ Après des années de débats, l'art. 69 Cst. a conféré à la promotion culturelle de la Confédération une base constitutionnelle explicite. Cet article est mis en œuvre au niveau légal par le biais de la nouvelle LEC, laquelle a pour principaux objectifs de définir des axes prioritaires dans le domaine de la promotion de la culture, de renforcer la collaboration entre la Confédération et les services décentralisés en charge de la culture et de clarifier le champ de compétences des différents acteurs fédéraux. Quant à la révision de la LPH, elle vise en premier lieu à moderniser les structures de la fondation.

Au vu des critiques émises par le Parlement à l'encontre de Pro Helvetia et des réformes entreprises ces dernières années par la fondation, la CSEC-E attend du CPA un inventaire des points forts et des points faibles de la fondation sous sa forme actuelle ainsi qu'une analyse ex ante des projets de loi. Soucieuse d'avoir un deuxième avis dans l'optique de l'examen parlementaire à venir, la Commission souhaite compléter le message du Conseil fédéral relatif à la LEC et la LPH par une

¹³ Loi fédérale du 17.12.1965 concernant la fondation Pro Helvetia (RS 447.1).

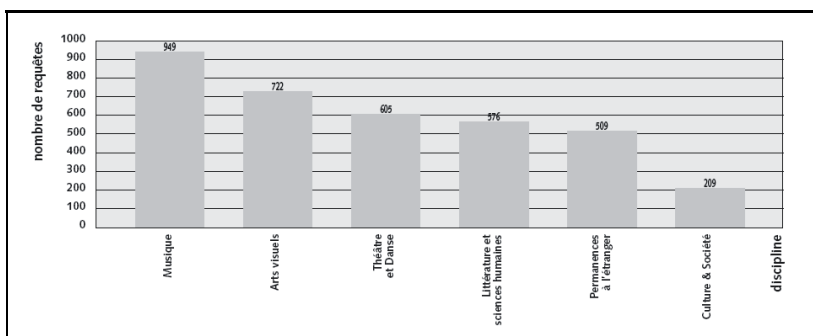
expertise indépendante. Le rapport du CPA doit notamment apporter une réponse aux questions suivantes:

- Où se situent aujourd’hui les points forts et les points faibles du concept, des activités et des prestations de Pro Helvetia?
- Que penser du positionnement de la fondation dans le contexte fédéral d’encouragement de la culture et par rapport aux services décentralisés?
- Quels sont les points faibles des structures et procédures internes de Pro Helvetia du point de vue de la législation en vigueur?
- Quels effets les réformes menées durant les années de financement de 2000 à 2003 ont-elles eues sur ces points faibles?
- Les projets de loi de la LEC et de la LPH permettront-ils de remédier aux points faibles éventuellement constatés tout en préservant les points forts de la fondation?

Le CPA présentera les résultats de son évaluation à la CSEC-E au cours du 2^{ème} trimestre 2006.

Graphique 9

Nombre de requêtes traitées en 2004, par discipline



Source: Pro Helvetia, rapport annuel 2004, p. 48

4 Publications autres que les publications du CPA

Afin de faire connaître ses activités et les résultats de ses recherches au public intéressé et aux milieux universitaires, le CPA publie des textes dans des revues spécialisées et des quotidiens. Il participe en outre à des conférences et à des cours universitaires où il intervient par des exposés et des séminaires. Les publications ci-après (présentées par ordre chronologique) sont parues au cours de l’exercice sous revue:¹⁴

¹⁴ Tous les articles cités peuvent être téléchargés depuis la page Internet du CPA (www.parlement.ch → Commissions, CPA).

Bättig, Christoph: Rentenklau! Die Untersuchungsergebnisse der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, in: Info Zentralverband Staats- und Gemeindepersonal Schweiz 3/05, S. 2. Paru sous un autre titre dans: Soziale Sicherheit 1/2005, p. 6 (disponible en langue allemande uniquement).

A l'été 2002, les sociétés d'assurance privées se sont vu accuser de spoliation des assurés («Rentenklaus»). Sur mandat des CdG, le CPA a tenté de répondre à la question de savoir s'il y a bel et bien eu spoliation des assurés dans le cadre des placements de capitaux du deuxième pilier ou de la répartition du produit de ces placements. L'étude n'a pu ni confirmer ni infirmer le reproche de spoliation des assurés. Elle débouche toutefois sur des résultats qui font apparaître de graves faiblesses dans le système de la prévoyance professionnelle. Celles-ci concernent notamment le contrôle et la surveillance exercés par les autorités sur les institutions collectives de sociétés d'assurance. Les correctifs apportés entre-temps par le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration vont dans le bon sens. Toutefois, seule l'exécution effective des mesures déjà arrêtées ou encore à arrêter montrera s'il sera possible d'atteindre l'objectif d'un deuxième pilier transparent et d'une surveillance efficace.

Duperrut, Jérôme: Le manque de confiance mine l'essor du commerce électronique, paru dans: Le Temps, 28 avril 2005, p. 21.

Cet article revient sur les principaux résultats de l'évaluation menée sur la protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique. La CdG-N avait chargé le CPA en mai 2003 de conduire cette évaluation. L'auteur établit qu'au vu des caractéristiques du commerce électronique, les lois actuelles ne permettent pas d'assurer une protection du consommateur semblable à celle qui existe dans le commerce traditionnel.

Duperrut, Jérôme: L'impact économique des lois est dramatiquement négligé, paru dans: Le Temps, 24 juin 2005.

Cet article résume les principaux résultats de l'évaluation menée par le CPA: Les trois tests PME de la Confédération: connus? utilisés? efficaces?. L'auteur souligne i) que les acteurs politiques n'ont qu'une connaissance partielle de ces instruments, ii) que ces derniers sont avant tout utilisés au sein de l'administration et finalement, iii) que leur influence reste faible.

Duperrut, Jérôme: L'analyse d'impact de la réglementation, le test de compatibilité PME et le Forum PME: des instruments à l'influence limitée, paru dans: La Vie économique. Revue de politique économique, n° 11-2005, pp. 47 à 50.

Confrontée à une situation économique peu dynamique, la Suisse s'est dotée, depuis la fin des années 1990, de trois instruments pour améliorer la prise en compte par les décideurs politiques des impacts des nouvelles lois et ordonnances sur l'économie nationale et sur les PME. En 2004, la CdG-N a chargé le CPA d'évaluer si ces instruments sont connus, utilisés et efficaces. Cet article résume les principaux résultats du rapport du CPA présenté en mai 2005 ainsi que les recommandations émises par la CdG-N.

Au cours de l'exercice sous revue, le CPA s'est employé à optimiser les prestations qu'il fournit aux CdG. Il s'agissait essentiellement d'optimiser la procédure de sélection des thèmes dans le cadre de la planification annuelle des deux CdG. Par ailleurs, le CPA a progressé dans la concrétisation des suggestions de membres des Commissions consistant à effectuer des contrôles de services de l'administration fédérale («audit de gestion»), qui représenteraient une charge de travail moins lourde. Ainsi, en 2006, un projet pilote sera réalisé à la demande des CdG.

5.1

Optimisation de la procédure de sélection des thèmes

L'art. 10, al. 1a de l'ordonnance sur le Parlement¹⁵ confie expressément au CPA la mission de signaler aux CdG des sujets d'évaluation envisageables. C'est pour cette raison que, fin novembre, le CPA présente toujours au groupe de coordination des CdG une liste contenant une douzaine de propositions d'évaluation, commentaires à l'appui. Le groupe de coordination se fonde sur cette liste pour formuler à l'attention des CdG une proposition concernant les évaluations qui devront être réalisées l'année suivante. Au cours de l'exercice sous revue, différentes optimisations concernant cette procédure ont été initiées et mises en œuvre.

- Après concertation avec le secrétariat des CdG, les sous-commissions sont davantage associées à la définition des thèmes. Désormais, les thèmes proposés sont soumis aux présidents des sous-commissions concernées, afin que ces dernières fassent connaître leurs préférences et leurs réserves éventuelles. Ce n'est qu'ensuite, donc après avoir pris connaissance de l'appréciation que portent les sous-commissions sur les thèmes proposés, que le groupe de coordination formule sa proposition pour la planification annuelle.
- Pour la définition des thèmes, le CPA a décidé de s'appuyer sur une base de données électronique améliorée. Cette dernière permet une saisie structurée et une préparation simplifiée des propositions, du stade de l'idée à celui de la proposition formulée. Elle contribue en outre à une élaboration plus efficace des propositions de thèmes et, sur le long terme, à une meilleure gestion interne des connaissances.
- Flexibilisation de la planification annuelle: en 2005, les décisions prises par les CdG n'ont pas débouché sur une liste définitive des évaluations devant être réalisées, un thème de réserve étant prévu pour la première fois. Ce thème – l'évaluation de la gestion immobilière de la Confédération – a été retiré en 2005 au profit de l'évaluation de Pro Helvetia. Aux yeux du CPA, il est envisageable qu'à l'avenir, les CdG adoptent la planification annuelle sous la forme d'une liste de priorités. Cette solution laisserait une certaine marge de manœuvre pour s'adapter à d'éventuels changements de situation.

¹⁵ Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3.10. 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA; RS 171.115).

5.2

Audit de gestion

Le CPA entend proposer aux CdG la réalisation, dans le cadre de la planification annuelle 2006, d'un projet pilote mené sous la forme d'un audit de gestion, nommé ci-après «audit». Le CPA répond ainsi au souhait émis par des membres des CdG quant à la mise en place d'un contrôle d'offices ou de services, qui représenterait une charge moins lourde. Ces audits viendront combler la lacune qui existe entre les visites de services, relativement superficielles mais représentant une faible charge de travail, et les évaluations et inspections, plus approfondies mais aussi plus lourdes à mettre en œuvre. Par ailleurs, ces audits permettront aux CdG d'exercer leur mandat conformément à leurs principes d'action, à savoir le contrôle de la gestion de l'administration en général et le contrôle du rendement et de la pertinence des activités de l'administration en particulier.

L'audit a pour but, à charge de travail réduite (30 à 40 jours/personne), d'établir un bilan fiable des points forts et des points faibles constatés dans les politiques, les structures et les processus d'un service. S'il met le doigt sur des problèmes plus aigus, il peut être suivi d'une étude approfondie ou d'auditions menées par la commission. A l'inverse, l'audit peut aussi souligner les bonnes pratiques et le caractère exemplaire d'offices.

6

Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

Au cours de l'exercice sous revue, le CPA a disposé, pour le recours à des experts externes et le financement de postes temporaires, d'un budget total de 296 000 francs. 204 221 francs ont été dépensés pour les projets suivants:

Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

Projet	Dépenses en CHF	Etat
Répartition des excédents de la prévoyance professionnelle	900	achevé
Les tests PME de la Confédération	3 975	achevé
Le rôle de la Confédération dans l'assurance-invalidité	40 514	achevé
Les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers	3 400	achevé
Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale	15 400	achevé
La recherche de l'administration fédérale	53 700	sera achevé au cours du 2 ^e trimestre 2006
Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC	34 983	sera achevé au cours du 2 ^e trimestre 2006

Projet	Dépenses en CHF	Etat
Recours à des experts externes par l'administration fédéral	2 070	sera achevé au cours du 2 ^e trimestre 2006
Pro Helvetia	49 279	sera achevé au cours du 2 ^e trimestre 2006

7 Priorités pour l'année 2006

Sur la base d'une liste de thèmes présentée par le CPA, les CdG ont décidé le 20 janvier 2006 de charger le CPA de réaliser les projets d'évaluation suivants en 2006:

- Coordination et flux financiers dans le domaine de la protection contre les dangers naturels
- Transparence en matière d'augmentation des primes de l'assurance maladie obligatoire
- Audit de gestion d'un office fédéral
- Gestion immobilière de la Confédération (domaine civil)

Quelques chiffres sur l'activité générale des Commissions de gestion

En 2005, les CdG se sont réunies 21 fois en séance plénière et 75 fois en séance de sous-commission. 13 d'entre elles ont été consacrées à des visites de services. La DélCdG, quant à elle, a tenu 16 séances. Cela représente un total de 112 séances.

Nombre de séances

	Nombre de séances plénières des CdG	Nombre de séances des sous-commissions, groupes de travail et autres groupes	<i>... parmi celles-ci, nombre de visites de services</i>	Nombre de séances de la DélCdG	Total
2005	21	75	13	16	112

Les CdG et la DélCdG ont effectué une visite aux services suivants:

Visites de services effectuées par les CdG et la DélCdG

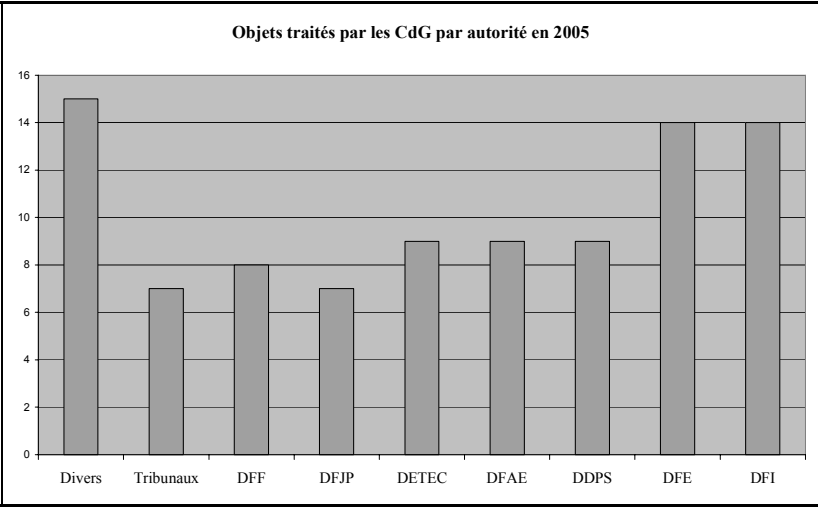
Tribunaux	– Tribunal fédéral
	– Tribunal fédéral des assurances
DFAE	– Division politique IV
DFI	– Swissmedic, Institut suisse des produits thérapeutiques
DFJP	– Service d'analyse et de prévention
DDPS	– Ecole de recrues d'infanterie 3, Bure
	– Etat-major de planification de l'armée
	– Swissint
	– Service de renseignement stratégique
DFF	– Administration fédérale des finances
	– Publica
DFE	– Secrétariat d'Etat à l'économie
	– Office fédéral de l'agriculture
	– Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
DETEC	– Office fédéral de l'énergie
	– Commission de la communication
	– Office fédéral de la communication
Autres	– Institut de médecine légale de l'université de Zurich
	– Service de police scientifique et de recherches de la ville de Zurich

Au cours de l'exercice sous revue, les CdG ont reçu, en leur qualité d'autorité de surveillance, 48 requêtes, dont 36 ont pu être liquidées. Au cours de cette même période, les commissions ont également traité 4 requêtes qui leur avaient été adressées lors de l'exercice précédent.

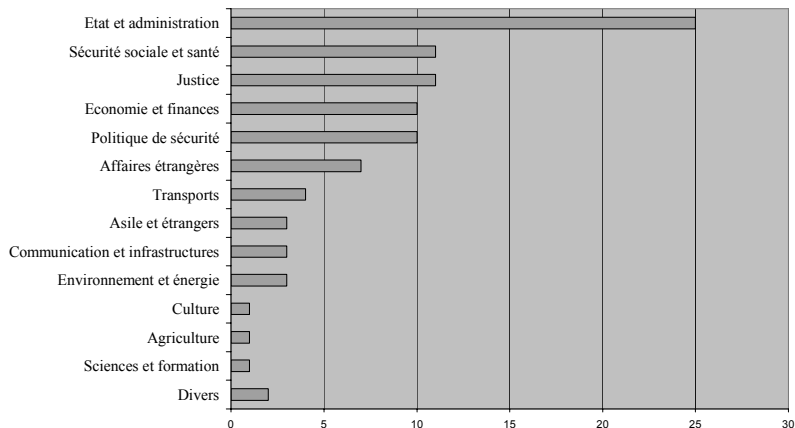
Requêtes reçues et/ou traitées par les CdG

	Nombre de requêtes reçues lors de la période sous revue	... parmi celles-ci, nombre de requêtes liquidées	Nombre de requêtes entrées au cours de la période précédente et liquidées au cours de la période sous revue
2005	48	36	4

Les travaux des CdG en 2005 ont principalement porté sur des questions concernant l'Etat et l'administration (p. ex. politique d'information du DFAE, activités accessoires des employés de la Confédération). A noter qu'une part importante des objets traités par les CdG sont des thèmes transversaux, c'est-à-dire qu'ils touchent à l'ensemble de l'administration fédérale (p. ex. réforme de l'administration, surveillance exercée par le Conseil fédéral).



Objets traités par les CdG par domaine politique en 2005



Tableaux des interventions parlementaires des CdG

Nouveaux objets

	CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
05.3468 Mo.	CE	Elaborer une stratégie globale de surveillance renforcée de l'exécution de l'AI	19.8.2005	CE: transmis au Conseil fédéral le 6.12.2005 CN: non encore traité
05.3469 Mo.	CE	Faire la lumière sur l'évolution des cas AI au sein du personnel de la Confédération	19.8.2005	CE: transmis au Conseil fédéral le 6.12.2005 CN: non encore traité

Objets des CdG en suspens

	CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
04.3441 Po.	CE	Gestion administrative dans le 3 ^e cercle	13.9.2004	Transmis au Conseil fédéral le 14.3.2005
03.3439 Po.	CN	Opportunité du rattachement du BEAA au DETEC	3.9.2003	Transmis au Conseil fédéral le 18.3.2004
02.3475 Po.	CE	Ajustement de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite en faveur de la procédure d'assainissement	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3474 Po.	CE	Rapprochement des divers intérêts dans le cadre du processus d'assainissement	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3473 Po.	CE	Détection précoce à l'échelle de l'économie nationale	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 11.12.2002

	CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
02.3472 Po.	CE	Examen des dispositions relatives à la limitation de la durée de validité de l'autorisation d'exploitation	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3471 Po.	CE	Examen de la compétence en matière de concessions de routes	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3470 Mo.	CE	Renforcement des dispositions légales relatives à la présentation des comptes et au contrôle des entreprises	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002 (CE) / 4.6.2003 (CN)
02.3469 Mo.	CE	Renvoi de la loi fédérale sur l'aviation aux dispositions du droit communautaire	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002 sous la forme de postulat
02.3468 Rec.	CE	Soutien en faveur de mesures contre les effets d'une interruption inopinée du service de vol	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3467 Rec.	CE	Reformulation de la politique des transports aériens	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3466 Rec.	CE	Coordination et poursuite du développement de la détection précoce par la Confédération	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 11.12.2002
02.3465 Rec.	CE	Développement précoce de scénarios possibles	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 11.12.2002
02.3464 Rec.	CE	Examen des participations de la Confédération à des entreprises du secteur privé	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 11.12.2002
02.3463 Rec.	CE	Analyse de l'effectif de l'OFAC	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3462 Rec.	CE	Examen régulier des conflits d'intérêts potentiels par le DETEC	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002

	CN/CE	Titre	Déposé le	Etat
02.3461 Rec.	CE	Précision quant au retrait de l'autorisation d'exploitation	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3460 Rec.	CE	Renforcement de la surveillance en matière de capacité économique des entreprises aériennes	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3459 Rec.	CE	Renforcement de la surveillance exercée par le DETEC sur l'OFAC	19.9.2002	Transmis au Conseil fédéral le 12.12.2002
02.3381 Mo.	CE	Inscription du concept GMEB dans la législation financière. Evolution future des secteurs GMEB de l'administration	28.6.2002	Transmis au Conseil fédéral le 19.9.2002 (CE) / 24.9.2002 (CN)
02.3177 Po.	CE	Examiner les effets de TarMed	5.4.2002	Transmis au Conseil fédéral le 18.6.2002
02.3176 Po.	CE	Préparer le passage à la planification des prestations	5.4.2002	Transmis au Conseil fédéral le 18.6.2002
02.3175 Po.	CE	Renforcer la planification hospitalière intercantonale	5.4.2002	Transmis au Conseil fédéral le 18.6.2002
00.3409 Po.	CN	Mise en œuvre de la loi fédérale sur le marché intérieur. Droit de recours des associations de défense des consommateurs	27.6.2000	Transmis au Conseil fédéral le 15.12.2000
00.3407 Po.	CN	Mise en œuvre de la loi sur le marché intérieur. Droit de recours de la Commission de la concurrence	27.6.2000	Transmis au Conseil fédéral le 14.3.2002
99.3573 Mo.	CN	Application de la loi sur la nationalité. Durée de la procédure de naturalisation	19.11.1999	Transmis au Conseil fédéral le 22.3.2000 (CN) / 25.9.2000 (CE)
98.3529 Mo.	CE	Liaisons «on-line». Renforcer la protection pour les données personnelles	17.11.1998	Transmis au Conseil fédéral le 21.12.1999

