

08.004

**Rapport annuel 2007
des Commissions de gestion et de la Délégation
des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 25 janvier 2008

«Le véritable office d'une assemblée représentative n'est pas de gouverner (...); mais bien de surveiller et de contrôler le gouvernement, de mettre en lumière tous ses actes, d'en exiger l'exposé et la justification, quand ces actes paraissent contestables, de les blâmer s'ils sont condamnables (...).»

John Stuart Mill, Le gouvernement représentatif, traduit et précédé d'une introduction par M. Dupont White, Paris, Guillaumin et Cie, 1862, p. 123

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 2007, 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.

25 janvier 2008

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales

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

Table des matières

Liste des abréviations	4583
1 Introduction	4588
2 Mandat et organisation	4591
2.1 Missions et compétences des CdG	4591
2.1.1 Tâches	4591
2.1.2 Champ de contrôle	4592
2.1.3 Droits d'information et compétences	4592
2.2 Organisation des travaux et aperçu des affaires traitées	4594
3 Thèmes choisis	4601
3.1 Politique économique et budgétaire	4601
3.1.1 Protection du consommateur dans le commerce électronique	4601
3.1.2 Accès des autorités américaines aux données relatives aux transactions financières internationales de la société SWIFT	4602
3.1.3 La Suisse en tant que membre des institutions de Bretton Woods	4604
3.1.4 Utilisation des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse	4605
3.2 Sécurité sociale et santé publique	4606
3.2.1 Répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle	4606
3.2.2 Rapports annuels sur les assurances sociales en vertu de l'art. 76 LPG	4609
3.2.3 Transparence lors de la détermination des primes de l'assurance obligatoire des soins	4610
3.2.4 Le rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal	4611
3.2.5 Fixation et examen des prestations dans l'assurance obligatoire des soins	4612
3.3 Recherche, science, culture et société	4613
3.3.1 Surveillance fédérale des fondations à l'exemple des fondations du docteur Rau	4613
3.3.2 Pilotage de la recherche de l'administration fédérale	4614
3.4 Environnement, transports et infrastructures	4615
3.4.1 Mise en œuvre de l'art. 84 de la Constitution (transit alpin)	4615
3.4.2 Gestion des risques naturels à l'échelon de la Confédération	4616
3.4.3 Sécurité dans l'aviation civile	4616
3.4.4 Gestion du trafic aérien à Zurich	4618
3.4.5 SAirGroup	4619
3.5 Relations internationales et commerce extérieur	4619
3.5.1 Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC	4619
3.5.2 Aide humanitaire de la DDC au Sri Lanka après le tsunami	4621
3.5.3 Octroi de visas par les représentations suisses à l'étranger	4621
3.5.4 Politique du personnel de carrière et organisation du service extérieur au DFAE	4623
3.5.5 Protection consulaire et gestion des crises au sein du DFAE	4624

3.5.6	Promotion civile de la paix	4625
3.5.7	Législation sur le matériel de guerre	4626
3.6	Etat et administration	4628
3.6.1	Politique de la Confédération en matière de personnel	4628
3.6.2	Gouvernement d'entreprise (Corporate governance)	4629
3.6.3	Réforme de l'administration	4631
3.6.4	Recours à des experts externes par l'administration fédérale	4632
3.6.5	Audit de gestion de l'Office fédéral du sport	4634
3.6.6	Potentiel d'optimisation de la gestion de l'immobilier civil de la Confédération	4636
3.7	Justice	4637
3.7.1	Mise en place d'une procédure de contrôle de gestion au Tribunal fédéral	4637
3.7.2	Informatique des tribunaux fédéraux	4639
3.7.3	Avis sur le règlement du Tribunal fédéral	4643
3.7.4	Procédure de recours contre l'adjudication des travaux de technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard (NLFA)	4644
3.7.5	Protection de l'enfance et mesures de contrainte	4645
3.7.6	Examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération	4647
3.7.7	Enquête complémentaire à l'examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération	4652
3.8	Sécurité	4654
3.8.1	Mise en œuvre d'Armée XXI dans le domaine de l'instruction	4654
3.8.2	Attachés de défense	4655
3.8.3	Acquisition de l'armement au sein du DDPS	4657
3.9	Protection de l'Etat et services de renseignement	4659
3.9.1	Missions, droits et organisation de la DélCdG	4659
3.9.2	Coopération entre les services de renseignement et conduite des services de renseignement	4661
3.9.3	Système d'exploration radio du DDPS (projet «Onyx»)	4665
3.9.4	Affaire de l'informateur du Centre islamique de Genève	4667
3.9.5	Contrôle de l'efficacité du renseignement	4670
3.9.6	Systèmes d'information des services de renseignement, de la police et de l'armée	4672
3.9.7	Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse: application de l'art. 27, al. 1, LMSI	4676
3.9.8	Informations du Service d'analyse et de prévention sur les «Loups gris»	4677
4	Rapports de gestion 2006 et autres rapports	4678
4.1	Rapport de gestion 2006 du Conseil fédéral	4678
4.2	Rapport de gestion 2006 du Tribunal fédéral	4680
4.3	Rapport de gestion 2006 du Tribunal fédéral des assurances	4681
4.4	Rapport de gestion 2006 du Tribunal pénal fédéral	4682
4.5	Autres rapports traités par les CdG	4683

5 Autres travaux	4684
5.1 Présence des conseillers fédéraux lors de l'examen du rapport de gestion au Conseil national (Iv. pa. 07.463)	4684
5.2 Exigences des Commissions de gestion envers le rapport de gestion du Conseil fédéral	4686
Annexe	
Rapport annuel 2007 du Contrôle parlementaire de l'administration	4689

Liste des abréviations

ACI	Autorité de contrôle indépendante
AI	Assurance-invalidité
AFF	Administration fédérale des finances
ARAMIS	<i>Administration Research Actions Management Information System</i>
Art.	article
AOS	Assurance obligatoire des soins
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BEAA	Bureau d'enquêtes sur les accidents d'aviation
BNS	Banque nationale suisse
BO	Bulletin officiel
CA	Commission des achats de la Confédération
CAJ-N	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CdF	Commissions des finances des Chambres fédérales
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
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 4.11.1950 (Convention européenne des droits de l'homme, RS 0.101)
CER-E	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
CFB	Commission fédérale des banques
CFF	Chemins de fer fédéraux
CfRR	<i>Cash for Repair and Reconstruction</i> (programme de reconstruction de maisons individuelles)
CFS	Commission fédérale de sport
Ch.	Chiffre
ChF	Chancellerie fédérale
CIG	Centre islamique de Genève
CIP-E	Commission des institutions politiques du Conseil des Etats
CP	Code pénal suisse du 21.12.1937 (RS 311.0)
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPE	Commissions de politique extérieure
CPS	Commissions de la politique de sécurité
CRDE	Convention relative aux droits de l'enfant du 20.11.1989 (RS 0.107)
CSEC	Commissions de la science, de l'éducation et de la culture
CSG	Conférence des secrétaires généraux de la Confédération suisse
CSSS-N	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national

Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (RS 101)
CTT	Commissions des transports et des télécommunications des Chambres fédérales
CTT-E	Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
Délséc	Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité
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
DPMIn	Loi fédérale du 20.6.2003 régissant la condition pénale des mineurs (RS 311.1)
DP IV	Division politique IV
DP VI	Division politique VI
DSN	Délégation de surveillance de la NLFA
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
EPFZ	Ecole polytechnique fédérale de Zurich
Europol	Office européen de police
FAB	<i>Functional Airspace Block</i>
Fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FEKAR	Fédération des associations kurdes de Suisse
FMI	Fonds monétaire international
FRT	Formation, recherche et technologie
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
IPI	Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle
ISIS	Informatisiertes Staatsschutz-Informationssystem (système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat)
ITF	Fédération des associations islamiques turques-idéalistes de Suisse
Iv. pa.	Initiative parlementaire
LAAM	Loi fédérale du 8.9.1993 sur l'armée et l'administration militaire (RS 510.10)
LAI	Loi fédérale du 19.6.1959 sur l'assurance-invalidité (RS 831.20)
LAMal	Loi fédérale du 18.3.1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)

LBN	Loi fédérale du 3.10.2003 sur la Banque nationale suisse (loi sur la Banque nationale; RS 951.11)
LFMG	Loi fédérale du 13.12.1996 sur le matériel de guerre (RS 514.51)
LMP	Loi fédérale du 16.12.1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1)
LMSI	Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21.3.1997 (RS 172.010)
LParl	Loi du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
LPD	Loi fédérale du 19.6.1992 sur la protection des données (RS 235.1)
LPers	Loi du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
LPGA	Loi fédérale du 6.10.2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1)
LPP	Loi fédérale du 25.6.1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)
LR	Loi fédérale du 7.10.1983 sur la recherche (RS 420.1)
LRLGV	Loi fédérale du 18.3.2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (loi sur le raccordement aux LGV; RS 742.140.3).
LSA	Loi fédérale du 17.12.2004 sur la surveillance des entreprises d'assurance (RS 961.01)
LSIP	Loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (projet)
LSMI	Loi fédérale sur les systèmes militaires d'information (projet du Conseil fédéral)
LTAF	Loi fédérale du 17.6.2005 sur le Tribunal administratif fédéral (RS 173.32)
LTF	Loi du 17.6.2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)
LTPF	Loi fédérale du 4.10.2002 sur le Tribunal pénal fédéral (RS 173.71)
Mil CERT	<i>Military Computer Emergency Response Team</i>
Mo.	Motion
MPC	Ministère public de la Confédération
N	Conseil national
NLR	<i>Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium</i> (Institut néerlandais de l'aviation et de l'espace)
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODM	Office fédéral des migrations
OERE	Ordonnance du 11.8.1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE; RS 142.281)
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAP	Office fédéral des assurances privées
OFAS	Office fédéral des assurances sociales

OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSP0	Office fédéral du sport
OGE	Ordonnance du 15.10.2003 sur la guerre électronique (RS 510.292)
OJIF	Office des juges d'instruction fédéraux
OMG	Ordonnance du 25.2.1998 sur le matériel de guerre (RS 514.511)
OMSI	Ordonnance du 27.6.2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120.2)
ONU	Organisation des Nations Unies
Onyx	Système d'interception des communications par satellite du DDPS
OPersTF	Ordonnance du 28.8.2001 sur le personnel du Tribunal fédéral (RS 172.220.114)
Orens	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, RS 510.291)
OS	Ordonnance du 9.11.2005 sur la surveillance des entreprises d'assurance privées (RS 961.011)
PEMC	Programme d'évaluation des médecines complémentaires
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PJF	Police judiciaire fédérale
Po.	Postulat
PPF	Loi fédérale du 15.6.1934 sur la procédure pénale (RS 312.0)
ProjEff	Projet d'efficacité
PSIA	Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique
RCE	Règlement du Conseil des Etats du 20.6.2003 (RS 171.14)
RCN	Règlement du Conseil national du 3.10.2003 (RS 171.13)
RIPOL	Système de recherches informatisées de police
RO	Recueil officiel
RPT	Réforme de la péréquation financière
RS	Recueil systématique
RSTF	Règlement du 11.9.2006 du Tribunal fédéral relatif à la surveillance du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral (RS 173.110.132)
RTAF	Règlement du 11.12.2006 du Tribunal administratif fédéral (RS 173.320.1)
RTF	Règlement du 20.11.2006 du Tribunal fédéral (RS 173.110.131)
SAFIR	<i>Safety first</i>
SAP	Service d'analyse et de prévention
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie

SES	<i>Single European Sky</i>
SIS	Système d'information Schengen
SITN	Service informatique et technologies nouvelles
SRS	Service de renseignement stratégique
SWIFT	<i>Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication</i> (société coopérative gérant un réseau de télécommunications permettant aux institutions financières coopératrices d'échanger des informations cryptées relatives aux transactions financières internationales de leurs clients)
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TPF	Tribunal pénal fédéral
TMC	Tribunal militaire de cassation
UAC	<i>Upper Area Control Center</i> (centre de contrôle de l'espace aérien supérieur)
UE	Union européenne

Rapport

1 Introduction

Les nombreux bilans parus au terme de la législature 2003 à 2007 furent unanimes à relever une importante polarisation politique et un durcissement des rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. En parallèle, la législature a vu l'introduction de la nouvelle loi sur le Parlement (LParl)¹, qui a apporté plusieurs innovations de fond. Elle a notamment attribué aux commissions parlementaires la compétence d'accéder aux informations du Conseil fédéral et de l'administration fédérale dans la mesure où elles en ont besoin pour accomplir leurs tâches. En ce qui concerne les commissions de haute surveillance, il appartient désormais à celui qui contrôle et non à celui qui est contrôlé de décider des informations nécessaires à la conduite d'un contrôle. Relevons au passage que, si la LParl impose un cadre à l'accessibilité des informations du Conseil fédéral et de l'administration fédérale par les Commissions de gestion (CdG), il n'en va pas de même pour la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG), qui dispose en la matière de pouvoirs illimités.

Rétrospectivement, on peut considérer que la législature a conjugué, d'une part, une nouvelle dynamique liée à l'introduction de la LParl, d'autre part, des tensions résultant de forces politiques polarisées. Du point de vue de la haute surveillance parlementaire, on peut se demander si un tel contexte a entraîné des conséquences et, le cas échéant, sur quel plan.

Un coup d'œil sur la période 2003 à 2007 permet de constater que les CdG ont mené à terme de nombreuses inspections et finalisé plusieurs rapports sans connaître de problème particulier. Au-delà de ces considérations, l'analyse des objets de contrôle met en évidence deux aspects: d'une part, on observe que la surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux s'est «resserrée», comme l'attestent la mise en place d'une procédure de controlling au sein du Tribunal fédéral et l'engagement d'un contrôle au niveau des équipements informatiques des tribunaux, en collaboration avec les Commissions des finances (CdF). Aujourd'hui, les pouvoirs des CdG à l'égard des tribunaux sont à un point où ils ne se sont jamais trouvés. Cette évolution demande de la part des CdG qu'elles se déterminent sur les limites de leur mandat, sachant qu'une surveillance trop étroite risquerait de fragiliser l'équilibre entre les pouvoirs. D'autre part, on constate que les dossiers les plus complexes dont se sont saisi les CdG ont concerné en majorité les relations entre le Parlement et le Gouvernement et moins les politiques publiques. Ainsi, lors de leur séminaire 2007, les CdG se sont intéressées à l'externalisation de tâches par la Confédération et aux rôles respectifs du Parlement et du Gouvernement dans ce domaine. Comment le Conseil fédéral comprend-il son rôle de propriétaire et comment gère-t-il les entreprises des 3e et 4e cercles, dont les «profils» sont aussi nombreux que les missions sont diverses? Quel doit être le rôle du Parlement et la portée de son implication? Enfin, comment exercer une haute surveillance équitable face à une situation qui se caractérise par l'hétérogénéité des structures d'organisation et de fonctionnement? Si le séminaire des CdG a laissé de nombreuses questions ouvertes, il a permis d'engager une discussion franche avec les représentants du Conseil fédéral, qui s'est poursuivie à plusieurs reprises durant l'année. Sur un point, tout le monde semble

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

d'accord: le processus d'externalisation des tâches de la Confédération réduit le champ des compétences du Parlement et des CdG.

D'autres objets illustrent l'attention particulière de l'activité de la haute surveillance sur des thèmes gouvernementaux, comme la réforme de l'administration, plusieurs enquêtes relatives au Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) – attachés de défense, mise en œuvre d'Armée XXI, acquisition de matériel d'armement. Dans le même registre, citons encore l'inspection relative à la cohérence et à la conduite stratégique de la Direction du développement et de la coopération (DDC), l'évaluation du rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la loi sur l'assurance maladie (LAMal)² ou encore l'examen des autorités de poursuite pénale de la Confédération. De son côté, la délégation s'est notamment attachée à la problématique de la coordination des renseignements intérieurs et extérieurs de la Confédération.

Le travail conduit par les CdG sur ces thèmes n'a pas toujours reçu un accueil favorable de la part des autorités concernées. Par exemple, les entretiens que les CdG ont eus avec la délégation du Conseil fédéral à propos de la réforme de l'administration ont montré, en dépit des résultats positifs pour plusieurs projets, que les réformes décidées par le Gouvernement ne correspondaient pas aux demandes initiales formulées par le Parlement. Les appels insistants pour une véritable réforme sont restés lettre morte et les CdG demeurent sceptiques quant aux changements opérés à ce jour. Du côté de la délégation, les recommandations à propos de la coordination des renseignements intérieurs et extérieurs se sont heurtées à des résistances répétées de la part du Conseil fédéral. La DélCdG a finalement décidé d'agir par le biais d'une initiative parlementaire.

Face à une problématique donnée, les difficultés qui se posent dans l'exercice de la haute surveillance sont en général liées à des attentes différentes de part et d'autre, que ce soit dans la nature ou dans la portée de celles-ci. Il est alors essentiel de maintenir un esprit de dialogue où la force de conviction doit l'emporter sur la confrontation, où les intérêts supérieurs de l'Etat doivent primer sur toute autre considération. Surtout, Parlement et Gouvernement doivent se témoigner une confiance mutuelle. Sur ce point, l'expérience récente a montré que les rapports étaient devenus plus marqués. Dès lors, il appartient aux parlementaires en charge de la haute surveillance de s'interroger sur le sens de ce constat d'une part, et sur la manière de l'intégrer dans la pratique du contrôle, d'autre part.

Si le climat politique évoqué plus haut explique en partie cette situation, d'autres facteurs, endogènes, entrent aussi en ligne de compte. Pour les CdG, il est impératif d'adopter des positions claires, à même de résister aux pressions qui interviennent inmanquablement dans certaines affaires. Dans ce sens, elles doivent s'efforcer de maintenir un esprit de consensus, sans quoi elles risquent de voir la force d'imposition de la haute surveillance affaiblie. Or, au cours de ces dernières années, la prise de décision à la majorité s'est accentuée et a mis à mal un principe pourtant fondamental pour une commission de contrôle. L'importante médiatisation de l'activité des CdG, qui s'est accompagnée par une course permanente au spectaculaire et à la personnalisation, constitue un élément supplémentaire en faveur d'une discipline de travail et de langage. Bien que, sur ce dernier point, les indiscretions aient concerné

² Loi fédérale du 18.3.1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10).

un nombre très limité d'affaires, leur récurrence et leur nombre ont porté atteinte à la crédibilité de la haute surveillance.

Malgré un climat plus difficile, l'ampleur et le rythme de travail fournis par les CdG démontrent que la haute surveillance parlementaire s'est déployée de manière soutenue tout au long de la législature dans une optique constructive. En 2007, les CdG ont publié huit rapports pour lesquels cinq évaluations ont été confiées au Contrôle parlementaire de l'administration (CPA). Les rapports ont traité des transmissions de données dans le cadre de SWIFT³ (avril 2007), de l'octroi de visas par les représentations suisses à l'étranger (avril 2007), de la gestion immobilière de la Confédération (septembre 2007), de la gestion des risques naturels au niveau fédéral (septembre 2007), de l'examen des autorités de poursuite pénale de la Confédération (septembre 2007), du rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal (novembre 2007), de la base de calcul de la quote-part d'excédents obligatoire (legal quote) (novembre 2007) et de l'acquisition du matériel d'armement au sein du DDPS (novembre 2007).

De son côté, la DélCdG a rendu publiques ses conclusions sur l'affaire de l'informateur du centre islamique de Genève (mai 2007) ainsi que son rapport sur le système Onyx d'interception des communications par satellite (novembre 2007).

En parallèle, les commissions ont examiné 25 rapports de gestion et d'activités, mené sept visites auprès de services de la Confédération et traité 23 requêtes à l'autorité de surveillance. Parmi les inspections en cours, signalons que les CdG ont recouru pour la première fois à un audit de gestion. Celui-ci a porté sur l'Office fédéral du sport (OFSP) et a permis d'apprécier de manière concrète un nouvel instrument de contrôle décidé par les CdG en 2006.

L'année qui vient sera marquée par la poursuite des travaux déjà engagés, notamment l'inspection sur la conduite et la surveillance de l'assurance chômage par la Confédération ainsi que celle consacrée au catalogue des prestations de l'assurance maladie obligatoire. Les CdG vont également mener quatre nouvelles enquêtes:

- Evaluation «Informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et rôle de la Chancellerie fédérale»
- Evaluation «Indépendance politique et financière des ONG en tant que prestataires de service de la Confédération»
- Evaluation «Bilan d'efficacité de la loi sur le personnel fédéral»
- Audit de gestion «Office vétérinaire fédéral»

Le présent rapport annuel a pour objectif de donner un aperçu des activités de la haute surveillance parlementaire en 2007 et d'informer sur les méthodes et les processus utilisés, sur les difficultés qui se sont présentées pour certains objets de contrôle et sur les résultats obtenus au terme de l'année civile. Malgré certains manquements signalés, les CdG saluent le travail de haute qualité effectué par le Conseil fédéral, l'administration fédérale et les tribunaux fédéraux. Elles tiennent également à remercier tous ceux qui concourent au bon fonctionnement de l'admini-

³ Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (société coopérative gérant un réseau de télécommunications permettant aux institutions financières coopératives d'échanger des informations cryptées relatives aux transactions financières internationales de leurs clients).

nistration, de même que l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs du secrétariat des CdG et du CPA.

Les CdG ont adopté le présent rapport à l'unanimité et décidé de sa publication lors de leur séance plénière du 25 janvier 2008. Conformément à l'art. 157 LParl, les autorités concernées ont reçu au préalable le projet de texte pour avis. Les CdG ont tenu compte des prises de position fournies.

2 Mandat et organisation

2.1 Missions et compétences des CdG

2.1.1 Tâches

Les CdG sont des commissions parlementaires. Elles 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 (Cst.)⁴ et à l'art. 52 LParl.

Les tâches et les compétences des CdG sont définies principalement aux art. 26 à 27, 52 à 55 et 153 à 158 LParl, mais également dans d'autres textes légaux⁵ et réglementaires⁶.

Dans l'exercice de leur mandat, les CdG contrôlent principalement que les autorités fédérales agissent conformément à la constitution et à la loi et que les missions assignées par le législateur ont été fidèlement accomplies (contrôle de la légalité). Elles veillent également à ce que les mesures prises par l'Etat soient judicieuses et que les autorités fassent bon usage de leur marge d'appréciation (contrôle d'opportunité). Finalement, elles effectuent un contrôle sur l'efficacité des actions menées au regard des objectifs fixés par le législateur.

Les CdG remplissent leurs tâches de contrôle:

- en procédant à des inspections;
- en donnant des mandats d'évaluation au CPA;
- 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;

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

⁵ 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'allègement budgétaire et de réorganisations (RS 172.220.111.5), 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) ou l'art. 10 de la loi fédérale du 18.3.2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (loi sur le raccordement aux LGV, LRLGV; RS 742.140.3).

⁶ Voir, p. ex, les principes d'action des CdG des 29.8.2003 et 4.9.2003 qui ont été publiés dans le rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF 2004 1636 ss).

- en traitant les rapports que le Conseil fédéral, les départements ou d’autres organes doivent remettre aux CdG en application de la loi;
- en effectuant des visites auprès d’autorités et de services de la Confédération;
- en traitant les requêtes que leur adressent des tiers;
- en adressant des recommandations au Conseil fédéral, aux départements et aux tribunaux fédéraux;
- en assurant le suivi d’interventions antérieures.

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

Les CdG adressent chaque année au Parlement un rapport public (art. 55 LParl) qui énonce les points forts de l’activité des CdG durant l’année concernée. Ce rapport fait l’objet d’un débat, généralement durant la session parlementaire de printemps qui suit son dépôt.

2.1.2 Champ de contrôle

Le champ de surveillance des CdG est extrêmement 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’exclusion de l’activité juridictionnelle des tribunaux (art. 30, al. 1 et art. 191 Cst., art. 26, al. 4, LParl).

La haute surveillance parlementaire s’exerce également, quoique de manière moins étroite, 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. 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 peuvent se saisir de tout autre objet. Les CdG sont libres de fixer comme elles l’entendent les points forts de leurs travaux. A cet effet, les commissions établissent chaque année un programme destiné à définir les axes de travail dans chacun des secteurs soumis à leur contrôle. Il arrive aussi que les commissions soient chargées de mandats par les Chambres fédérales ou par d’autres commissions parlementaires. La planification des travaux est régulièrement adaptée de manière à pouvoir faire face aux besoins imprévus qui se présentent tout au long de l’année.

2.1.3 Droits d’information et compétences

Pour exercer leurs attributions, 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 entendre avec pour seule obligation d’en informer préalablement l’autorité de tutelle (Conseil fédéral, tribunaux fédéraux). Cette dernière peut demander à être entendue par les CdG avant toute audition d’un de ses

agents (art. 153, al. 3, 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 en outre visiter tous les services de la Confédération, avec ou sans préavis. Enfin, elles peuvent 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 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]⁷). 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). En outre, les membres des commissions sont tenus d'observer le secret de fonction sur tous les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur mandat (art. 8 LParl). La violation du secret de fonction peut faire l'objet de mesures disciplinaires (art. 13, al. 2, LParl) ou de poursuites pénales (art. 320 du Code pénal [CP]⁸).

Lorsque 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 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. Il est tenu compte de leurs explications et de leurs justifications dans le rapport final. Ce dernier est généralement publié, à moins que des intérêts dignes de protection ne s'y opposent (art. 158, al. 3, LParl). Ce cas ne s'est pas présenté en 2007 et tous les rapports des CdG ont été publiés.

Les moyens d'action dont disposent les CdG sur les organes qu'elles surveillent sont de nature politique. Les commissions font connaître leurs conclusions généralement sous la forme de rapports publics ou de lettres d'observations, qui contiennent des recommandations sur lesquelles les autorités responsables sont tenues de se prononcer. Par leurs travaux, les commissions obligent donc les autorités à rendre des comptes sur leurs activités. En revanche, les CdG ne peuvent ni contraindre l'organe

⁷ Loi fédérale du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

⁸ Code pénal du 21.12.1937 (RS 311.0).

contrôlé à prendre une mesure, ni annuler ou modifier une décision, ni prendre une décision en lieu et place de l'organe contrôlé (art. 26, al. 4, LParl). Elles doivent convaincre par leurs seuls arguments. Le cas échéant, elles peuvent aussi faire usage des instruments parlementaires (dépôt d'une motion, d'un postulat ou d'une initiative parlementaire), notamment pour initier une modification législative.

2.2 Organisation des travaux et aperçu des affaires traitées

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

Chaque commission est subdivisée en plusieurs sous-commissions permanentes (art. 45, al. 2, LParl; art. 14, al. 3 du règlement du Conseil national⁹ et art. 11, al. 1 du règlement du Conseil des Etats¹⁰) couvrant l'ensemble des départements fédéraux, la Chancellerie fédérale, ainsi que les tribunaux fédéraux.

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

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

Les sous-commissions sont chargées, sur mandat des commissions plénières, de suivre les affaires des autorités qui leur sont attribuées. Elles effectuent les travaux d'enquête à proprement parler (p. ex. auditions, expertises, réquisition de documents) et font rapport aux CdG, qui sont les organes de décision. Il revient aux commissions plénières de prendre les décisions, d'adopter les rapports et de trans-

⁹ Règlement du Conseil national du 3.10.2003 (RCN; RS **171.13**).

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

mettre des recommandations aux autorités politiquement responsables (art. 158 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 2007, les CdG ont institué un groupe de travail *ad hoc* chargé d'examiner la forme à donner au rapport de gestion du Conseil fédéral (voir ch. 5.2). Elles ont également mis en place, avec les CdF, un groupe de travail qui a pour tâche d'assister les tribunaux fédéraux dans la résolution de leurs problèmes informatiques (voir ch. 3.7.2).

Le groupe de travail «Répartition des excédents LPP¹¹» – créé en 2003 pour étudier la problématique de la répartition des excédents dans la prévoyance professionnelle – a été dissout à la fin de l'année 2007 (voir ch. 3.2.1). Le groupe de travail conjoint «Controlling TF», mis en place en 2006, est toujours en activité¹².

Chacune des commissions choisit également en son sein trois membres appelés à former la DélCdG. Cette dernière s'occupe spécifiquement des activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement civil et militaire. La délégation dispose, par la Constitution et par la loi, de droits d'information très étendus (pour plus de détails, voir ch. 3.9.1).

Finalement, les commissions désignent chacune deux membres qui siègent dans la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN). Cette dernière assure la haute surveillance parlementaire sur la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). La DSN comprend également quatre membres issus des rangs des CdF et quatre représentants des Commissions des transports et des télécommunications (CTT).

Durant l'année, deux modifications sont intervenues dans la composition de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N): le conseiller national Marc Frédéric Suter a remplacé le conseiller national Kurt Wasserfallen (†) et le conseiller national Andy Tschümperlin a succédé à la conseillère nationale Josy Gyr-Steiner (†), la conseillère nationale Brigitte Häberli-Koller a été remplacée par la conseillère nationale Ida Glanzmann-Hunkeler. La composition de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) n'a connu aucun changement durant l'exercice.

A la fin de l'année 2007, la composition des CdG a subi des modifications importantes en raison du changement de législature consécutif aux élections fédérales du 21 octobre 2007. Les nouveaux membres ont été désignés par les bureaux durant la session d'hiver 2008. Depuis le 3 décembre 2007, la présidence de la CdG-N est assurée par le conseiller national Pierre-François Veillon (à la suite du conseiller national Jean-Paul Glasson, président de la CdG-N en 2006/2007) et celle de la CdG-E par le député au Conseil des Etats Hans Hess (à la suite du député au Conseil des Etats Hansruedi Stadler, président de la CdG-E en 2006/2007). A la présidence de la DélCdG, le conseiller national Hugo Fasel a succédé au député au Conseil des Etats Hans Hofmann.

¹¹ Loi fédérale du 25.6.1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS **831.40**).

¹² Voir le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 19.1.2007 (FF **2007** 2882).

La composition nominale des CdG, des sous-commissions et de la délégation jusqu'à la fin de la législature 2003 à 2007, soit jusqu'au 2 décembre 2007, est reproduite dans la figure 1; leur composition dès le début de la législature 2008 à 2011, soit dès le 3 décembre 2007, dans la figure 2.

Figure 1

Composition des CdG, des sous-commissions et de la délégation jusqu'à la fin de la législature 2003 à 2007

<i>CdG-N (commission plénière)</i>	<i>CdG-E (commission plénière)</i>
<p>Glasson Jean-Paul (président), Veillon Pierre-François (vice-président), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Cathomas Sep, Fasel Hugo, Daguét André, Gadiet Brigitta M., Glanzmann-Hunkeler Ida, Glur Walter, Goll Christine, Graf-Litscher Edith, Hany Urs, Janiak Claude, Mathys Hans Ulrich, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Schweizer Urs, Suter Marc Frédéric, Tschümperlin Andy, Waber Christian</p>	<p>Stadler Hansruedi (président), Hess Hans (vice-président), Amgwerd Madeleine, Béguelin Michel, Bonhôte Pierre, Briner Peter, Escher Rolf, Hofmann Hans, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Ory Gisèle, Saudan Françoise, Wicki Franz</p>
<i>Sous-commission DFAE/DDPS</i>	
<p>Beck Serge (président), Daguét André, Mathys Hans Ulrich, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Rossini Stéphane, Schweizer Urs, Tschümperlin Andy, Veillon Pierre-François, Waber Christian</p>	<p>Béguelin Michel (président), Amgwerd Madeleine, Briner Peter, Escher Rolf, Kuprecht Alex, Ory Gisèle</p>
<i>Sous-commission DFJP/ChF</i>	
<p>Meier-Schatz Lucrezia (présidente), Binder Max, Brunner Toni, Daguét André, Glanzmann-Hunkeler Ida, Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Janiak Claude, Graf-Litscher Edith, Müller Geri, Suter Marc Frédéric</p>	<p>Hess Hans (président), Amgwerd Madeleine, Bonhôte Pierre, Escher Rolf, Leumann-Würsch Helen, Ory Gisèle</p>

<i>Sous-commission DFF/DFE</i>	
Gadient Brigitta M. (présidente), Fasel Hugo, Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Goll Christine, Graf-Litscher Edith, Hany Urs, Oehrli Fritz Abraham, Roth-Bernasconi Maria, Schweizer Urs, Waber Christian	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, Glanzmann-Hunkeler Ida, Graf-Litscher Edith, Hany Urs, Mathys Hans Ulrich, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Suter Marc Frédéric, Veillon Pierre-François, Waber Christian	Kuprecht Alex (président), Béguelin Michel, Escher Rolf, Hofmann Hans, Saudan Françoise, Stadler Hansruedi
<i>Sous-commission Tribunaux</i>	
Janiak Claude (président), Brunner Toni, Cathomas Sep, Daguet André, Gadient Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Mathys Hans Ulrich, Müller Geri, Tschümperlin Andy	Wicki Franz (président), Bonhôte Pierre, Briner Peter, Hess Hans, Ory Gisèle
<i>Délégation des Commissions de gestion</i>	
Hofmann Hans (président), Fasel Hugo (vice-président), Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Leumann-Würsch Helen, Wicki Franz	
<i>DSN (uniquement les membres des CdG)</i>	
Stadler Hansruedi (président), Binder Max, Cathomas Sep, Hofmann Hans	
<i>Groupe de travail «Répartition des excédents LPP»</i>	
Fasel Hugo (président), Beck Serge, Glur Walter, Goll Christine, Hany Urs, Mathys Hans Ulrich, Rossini Stéphane, Tschümperlin Andy	
<i>Groupe de travail «Controlling TF»</i>	
Gadient Brigitta M. (présidente), Glasson Jean-Paul, Hess Hans, Janiak Claude, Wicki Franz	

<i>Groupe de travail «Rapport de gestion»</i>
Briner Peter (présidente), Béguelin Michel, Fasel Hugo, Gadiet Brigitta M., Glasson Jean-Paul
<i>Groupe de travail «Informatique du Tribunal fédéral» (uniquement les membres des CdG)</i>
Cathomas Sep, Bonhôte Pierre

Figure 2

Composition des CdG, des sous-commissions et de la délégation dès le début de la législature 2008 à 2011, soit depuis le 3 décembre 2007

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

<i>Sous-commission DFJP/ChF</i>	
Roth-Bernasconi Maria (présidente), Baumann J. Alexander, Binder Max, Daguet André, Français Olivier, Glanzmann-Hunkeler Ida, Glur Walter, Graf-Litscher Edith, Hodgers Antonio, Lustenberger Ruedi, Moret Isabelle	Janiak Claude (président), Cramer Robert, Graber Konrad, Hess Hans, Imoberdorf René, Leumann- Würsch Helen
<i>Sous-commission DFF/DFE</i>	
Gadient Brigitta M. (présidente), Fasel Hugo, Glanzmann-Hunkeler Ida, Glauser Alice, Glur Walter, Goll Christine, Graf-Litscher Edith, Moret Isabelle, Roth-Bernasconi Maria, von Siebenthal Erich, Wasserfallen Christian, Weibel Thomas	Leumann Helen (présidente), Briner Peter, Graber Konrad, Lombardi Filippo, Reimann Maximilian
<i>Sous-commission DFI/DETEC</i>	
Binder Max (président), Bader Elvira, Fasel Hugo, Français Olivier, Goll Christine, Graf Litscher Edith, Miesch Christian, Rossini Stéphane, von Siebenthal Erich, Veillon Pierre-François, Wasserfallen Christian, Weibel Thomas	Kuprecht Alex (président), Cramer Robert, Hêche Claude, Imober- dorf René, Lombardi Filippo, Seydoux- Christe Anne
<i>Sous-commission Tribunaux</i>	
Eichenberger Corina (présidente), Cathomas Sep, Daguet André, Frösch Therese, Gadient Brigitta M., Glauser Alice, Roth-Bernasconi Maria	Stadler Hansruedi (président), Briner Peter, Hess Hans, Janiak Claude, Leumann-Würsch Helen, Seydoux- Christe Anne
<i>Délégation des Commissions de gestion</i>	
Fasel Hugo (président), Moret Isabelle, Veillon Pierre-François, Janiak Claude, Kuprecht Alex, Stadler Hansruedi	
<i>DSN (uniquement les membres des CdG)</i>	
Binder Max, Cathomas Sep, Hess Hans, Stadler Hansruedi	

<i>Groupe de travail «Controlling TF» (uniquement les membres des CdG)</i>
Eichenberger Corina, Frösch Theresé, Gadiant Brigitta M., Roth-Bernasconi Maria, Briner Peter, Seydoux-Christe Anne
<i>Groupe de travail «Informatique du Tribunal fédéral» (uniquement les membres des CdG)</i>
Cathomas Sep, Janiak Claude

Durant l'exercice, les CdG se sont réunies 16 fois en séance plénière et 78 fois en séance de sous-commission; 8 d'entre elles ont été consacrées à des visites de services. La DélCdG, quant à elle, a tenu 16 séances. En tout, cela représente un total de 110 séances.

Les CdG ont également reçu, en leur qualité d'autorité de surveillance, 33 requêtes, dont 15 ont pu être liquidées. Au cours de cette même période, les commissions ont également traité 8 requêtes qui leur avaient été adressées au cours de l'exercice précédent.

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

Tribunaux	Tribunal fédéral Tribunal pénal fédéral Tribunal administratif fédéral
DFAE	Division politique VI
DFI	Météo Suisse
DFJP	Service d'analyse et de prévention (Office fédéral de la police)
DDPS	Service de renseignement stratégique Base d'aide au commandement Police militaire mobile
DFF	Swissmint Régie fédérale des alcools
DFE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
DETEC	Service des tâches spéciales (Secrétariat général) Skyguide SA à Zurich Skyguide SA à Genève
Autres	Unique Airport de Zurich, rencontre avec les représentants des cantons Zurich, Argovie, Thurgovie et Saint-Gall

3 Thèmes choisis

3.1 Politique économique et budgétaire

3.1.1 Protection du consommateur dans le commerce électronique

A l'occasion d'une inspection fondée sur une évaluation que le CPA avait réalisée auparavant¹³, la CdG-N a constaté fin 2004 que les particularités du commerce électronique sont de nature à compromettre la protection des consommateurs, les dispositions légales ne tenant pas compte des particularités technologiques des différentes formes de vente. Elle a donc invité le Conseil fédéral à prendre les mesures qui s'imposent pour que la protection du consommateur dans le commerce électronique soit dans les faits semblable à celle qui existe dans le commerce traditionnel. Malgré les travaux préparatoires accomplis par l'administration fédérale, le Conseil fédéral a, fin 2005, renoncé aux révisions des lois correspondantes. Le 18 septembre 2006, ayant constaté que les problèmes identifiés lors de l'inspection n'avaient pas été résolus, la CdG-N a déposé l'initiative parlementaire 06.457 (Commerce électronique. Améliorer la protection du consommateur) afin de faire inscrire les points suivants dans la loi:

- une obligation de s'identifier pour le fournisseur établi en Suisse;
- un droit à la réparation ou au remplacement à raison des défauts de la chose vendue, sans possibilité d'exclusion conventionnelle;
- des dispositions spécifiques pour la conclusion de contrats dans le commerce électronique, de manière à concrétiser les art. 1 et suivants du Code des obligations en fonction des spécificités de ce type de commerce;
- un droit de révocation analogue à celui qui est prévu par les règlements de l'Union européenne.

La Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) a examiné l'initiative parlementaire de la CdG-N lors de sa séance du 13 septembre 2007. Contrairement aux conclusions de la CdG-N fondées sur les résultats de l'évaluation réalisée par le CPA, la CAJ-N a estimé que le droit en vigueur était suffisant et a, par 11 voix contre 7 et 2 abstentions, décidé de proposer à son conseil de ne pas donner suite à cette initiative¹⁴. Le 20 décembre 2007, le Conseil national a suivi la proposition de sa commission chargée de l'examen préalable et a décidé, par 110 voix contre 66 et 1 abstention, de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire de la CdG-N.

¹³ Voir le rapport de la CdG-N «La protection du consommateur dans le commerce électronique: aspects contractuels et protection des données», du 9.11.2004 (FF 2005 4689) et le rapport final du CPA à l'attention de la CdG-N «Commerce électronique; évaluation de la protection du consommateur en Suisse», du 13.5.2004 (FF 2005 4709); voir également le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 19.1.2007 (FF 2007 2888 s.).

¹⁴ Voir le communiqué de presse de la CAJ-N du 14.9.2007 (http://www.pd.admin.ch/mm-medienmitteilung.htm?m_id=2007-09-14_059_01&langIf=).

3.1.2

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

Le 17 avril 2007, la CdG-N a pu mettre le point final à l'inspection¹⁵ sur le rôle des autorités fédérales dans le cadre de l'accès des autorités américaines à des données relatives aux transactions financières internationales d'instituts financiers établis en Suisse en remettant un rapport, établi à l'attention du Conseil fédéral¹⁶ et par la suite publié.

Les faits: en juin 2006, le New York Times a révélé que, dans le cadre d'un programme secret de lutte contre le financement du terrorisme, les autorités américaines avaient accès depuis 2001 à une grande partie des données relatives aux transactions financières effectuées par le truchement de la société belge SWIFT. Les transactions financières effectuées par les instituts financiers établis en Suisse étaient par conséquent également touchées.

La CdG-N s'est donc demandé si la transmission de données relatives à des transactions financières vers et depuis la Suisse a pu porter atteinte à certains domaines du droit suisse et, le cas échéant, quels domaines ont pu être concernés. Elle s'est penchée sur le secret bancaire, la protection des données et la surveillance exercée par la Banque nationale suisse (BNS) et la Commission fédérale des banques (CFB). Eu égard à ses compétences, la commission a limité ses investigations aux acteurs responsables de la Confédération.

Au cours de son enquête, la CdG-N a constaté que ni le Conseil fédéral, ni le DFF ni la CFB n'ont relevé de violation du secret bancaire du fait de la transmission aux autorités américaines de données relatives aux transactions financières. Le secret bancaire des transactions internationales ne peut être garanti, ce qui, du point de vue de la commission, montre bien les limites du secret bancaire suisse.

La CdG-N a relevé que, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (FPDPT) excepté, les acteurs responsables de la Confédération ont estimé qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir directement et se sont contentés de relever les voies de droit ouvertes aux clients des instituts financiers qui s'estiment lésés par le non-respect de la protection des données ou du secret bancaire. Toutefois, en raison de l'absence d'information et du fait que chaque client n'est que potentiellement concerné et que, en sa qualité de plaignant, il doit de surcroît avancer les frais d'un procès dont l'issue est incertaine, l'intérêt des clients des banques à faire valoir leurs droits en matière de protection des données a sans doute été minime. Aux yeux de la commission, cette situation n'était pas satisfaisante étant donné que les infractions à la loi sur la protection des données (LPD)¹⁷ constatées par le FPDPT – premièrement, les instituts financiers n'ont pas informé leurs clients de la transmission des données (art. 4 LPD) et, deuxièmement, la transmission de données par les institutions financières à la société Swift alors qu'ils étaient au courant que ces données étaient traitées aux Etats-Unis où elles ne bénéficient pas d'une protection des données équivalente à celle qui est garantie en Suisse (art. 6 LPD) – n'ont pas été ins-

¹⁵ Voir le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 19.1.2007 (FF 2007 2893 s.).

¹⁶ Rapport de la CdG-N «Transmission, par SWIFT, de données relatives à des transactions financières internationales: évaluation du point de vue de la Suisse», du 17.4.2007 (FF 2007 7883).

¹⁷ Loi fédérale du 19.6.1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1)

truites en justice et, par conséquent, n'ont pas non plus été examinées par les tribunaux. De plus, étant donné que la transmission de données relatives aux transactions se poursuit, les infractions perdurent.

Eu égard à ce qui précède, la CdG-N a estimé que le Conseil fédéral et le DFF sont demeurés trop passifs et que le Conseil fédéral aurait dû réévaluer la situation dès lors que le PFPDT et les autorités européennes compétentes avaient constaté des infractions respectivement à la LPD et au droit communautaire régissant la protection des données. Le simple renvoi aux moyens du PFPDT et au droit d'exercer une action en justice des clients concernés des instituts financiers était insuffisant et ne répondait pas aux exigences découlant de la protection de la sphère privée (art. 13 Cst.) que le Conseil fédéral et le DFF sont également tenus de garantir.

La CdG-N était en revanche d'accord avec le PFPDT et les autorités européennes chargées de la protection des données qui ont estimé que le problème ne pouvait être résolu qu'à l'échelon international. Il fallait donc que le Conseil fédéral, et plus précisément le DFAE, en collaboration avec le DFF, contactent les autorités européennes et américaines afin de trouver une solution conforme au droit suisse. La commission a par conséquent demandé au Conseil fédéral de chercher, avec les autorités européennes, une solution au problème de la transmission de données relatives aux transactions de la société SWIFT respectant les principes régissant la protection des données dans notre pays.

La BNS est membre d'un groupe de surveillance (*Oversight Group*) chargé de surveiller les activités de la société SWIFT sous l'angle de la stabilité du système financier. La Banque nationale de Belgique, qui préside ce groupe de surveillance en raison de la domiciliation de SWIFT, est toutefois d'avis que la communication aux autorités américaines de données relatives aux transactions n'a pas compromis la stabilité des systèmes financiers. Pour sa part, la CdG-N est plus nuancée et estime que la communication de ces données aurait pu avoir une incidence sur la stabilité des systèmes financiers, raison pour laquelle elle souhaite que, à l'avenir, les aspects relatifs à la protection des données soient également pris en compte lors de l'évaluation de cette stabilité. Du point de vue de la CdG-N, la BNS a néanmoins agi correctement lorsque, aussitôt après avoir été averti de la transmission de données de transactions, le président de sa direction générale a alerté la CFB et le chef du DFF de l'époque.

C'est avec étonnement que la CdG-N a constaté que ni le chef du DFF en exercice ni le Conseil fédéral n'ont eu connaissance, avant la fin juin 2006, de la transmission de données par SWIFT, alors même qu'en 2002, le président de la direction générale de la BNS en avait informé la CFB et le chef du DFF de l'époque. La commission pense qu'aussitôt après avoir été reçue, une information de ce type aurait dû être soumise aux membres du Conseil fédéral et n'aurait en aucun cas dû se perdre lors d'un changement à la tête du département.

Lors de l'examen du rôle de la CFB, la commission a constaté que, de 2002 à la fin du premier semestre 2006, celle-ci était confrontée à un dilemme avec, d'un côté, la lutte contre le financement du terrorisme et, de l'autre, la surveillance du respect du cadre légal dans lequel les instituts financiers déploient leurs activités. Eu égard au fait que le programme de lutte contre le financement du terrorisme mis en place par les autorités américaines n'est plus secret depuis le second semestre 2006 et aux arguments relatifs à la responsabilité des instituts financiers en matière de protection des données que le PFPDT a formulés dans son avis du 13 octobre 2006, la CdG-N

est d'avis qu'il faut se demander si la garantie du respect du devoir d'information inscrit dans la LPD ne relève pas de la surveillance. En effet, étant donné la relation étroite entre la LPD et le secret bancaire, la commission estime qu'il faut examiner si, dans la situation décrite ci-dessus, les instituts financiers présentent encore toutes les garanties d'une activité irréprochable.

Le 14 novembre 2007, le Conseil fédéral a pris position¹⁸ sur le rapport de la CdG-N. Il a approuvé dans les grandes lignes les considérations formulées dans le rapport. Quant au reproche concernant sa trop grande passivité, il a précisé que la responsabilité primaire du respect des dispositions légales en matière de protection des données revient aux établissements financiers qui traitent ces données. La CdG-N n'a cependant jamais contesté cette responsabilité. En contact étroit avec les représentants des banques suisses, le PFPDT a obtenu que les banques adressent une lettre d'information à leurs clients afin de satisfaire à leur devoir d'information découlant de l'art. 4 LPD. En ce qui concerne la recommandation priant le Conseil fédéral de chercher activement, en collaboration avec les autorités compétentes de l'Union européenne (UE), une solution permettant une transmission des données de transactions de SWIFT qui respecte les principes suisses de protection des données, le gouvernement a indiqué dans son avis qu'il a collaboré avec les représentants compétents de l'UE et s'est renseigné au sujet des discussions qui ont eu lieu entre les Etats-Unis et l'UE sur SWIFT. A ce propos, il a indiqué que, depuis l'approbation du rapport de la CdG-N, la Commission européenne et les autorités américaines ont trouvé une solution consensuelle, laquelle a également des conséquences pour les établissements financiers qui utilisent le système de SWIFT à partir de la Suisse. Le PFPDT a pour sa part estimé que le traitement par les Etats-Unis des données reçues de la société SWIFT est conforme à la loi suisse sur la protection des données si les Etats-Unis appliquent les mesures auxquelles ils se sont engagés. Le Conseil fédéral a toutefois estimé judicieux que la Suisse demande aux Etats-Unis de confirmer par écrit que les engagements pris envers l'UE au sujet du respect des obligations relatives à la protection des données s'appliquent non seulement aux données du système SWIFT émanant d'établissements financiers d'Etats de l'UE, mais aussi de tous les participants au système.

3.1.3 La Suisse en tant que membre des institutions de Bretton Woods

En 2006, la CdG-E a entamé le contrôle de suivi de l'inspection sur le rôle de la Suisse en tant que membre des institutions de Bretton Woods¹⁹. Conformément à la pratique des CdG en la matière, elle a invité le Conseil fédéral à lui présenter – trois ans après la publication de son rapport d'inspection – un rapport sur les développements intervenus et les mesures prises depuis lors dans les domaines concernés par les recommandations 2 à 4. Le Conseil fédéral s'est exécuté le 21 janvier 2007.

En 2003, la CdG-E avait invité le Conseil fédéral à prendre des mesures d'ordre organisationnel pour l'élaboration d'une position équilibrée de la Suisse qui tienne suffisamment compte du recoupement des activités du Fonds monétaire international

¹⁸ Avis du Conseil fédéral, du 14 novembre 2007 (FF 2007 7903).

¹⁹ Voir le rapport de la CdG-E «La Suisse comme membre des institutions de Bretton Woods», du 14.10.2004 (FF 2004 835). Voir également le rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 23.1.2004, ch. 6.3 (FF 2004 1551).

(FMI) et de la Banque mondiale (recommandation 2). Depuis ses avis du 18 mai 2004²⁰ et du 27 octobre 2004²¹, le Conseil fédéral a pris des mesures d'ordre organisationnel supplémentaires²². Ainsi, les responsables des services compétents au sein de l'Administration fédérale des finances (AFF), du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et de la DDC se réunissent depuis lors quatre fois par an pour un échange d'informations concernant la collaboration entre le FMI et la Banque mondiale. En outre, le Conseil fédéral est d'avis que les retraites annuelles organisées en commun par le SECO et la DDC, auxquelles l'AFF prend également part, qui réunissent les représentants de la Suisse auprès de la Banque mondiale et des banques régionales de développement permettent d'aborder les questions qui concernent cette collaboration.

Dans la troisième recommandation, la CdG-E invitait le Conseil fédéral à élaborer un aperçu homogène et exhaustif des paiements et de l'engagement de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods. Dans son dernier avis, le Conseil fédéral se limite avec raison à rappeler que, depuis 2004, chaque rapport sur la politique économique extérieure contient des informations sur le montant total des paiements effectués par la Suisse et des engagements financiers pris par notre pays dans le cadre des institutions de Bretton Woods.

Le Conseil fédéral précise également qu'il a amélioré et regroupé l'information sur les activités de la Suisse au sein de la Banque mondiale et du FMI comme le demandait la recommandation 4 du rapport de la CdG-E.

Lors de son inspection sur la cohérence et la conduite stratégique des activités de la DDC²³, la CdG-E a constaté que la problématique à l'origine de la recommandation 1 (coordination entre la DDC et le SECO) n'avait pas été résolue. Elle a donc invité le Conseil fédéral à présenter dans l'avis correspondant un état des lieux et les mesures qu'il a prises. Ce point est traité au ch. 3.5.1 ci-après.

La CdG-E s'est déclarée satisfaite des réponses du Conseil fédéral et s'est félicitée des mesures qui ont été prises. Elle a par conséquent décidé de mettre fin à cette inspection.

3.1.4 Utilisation des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse

Comme déjà évoqué en détail dans le rapport annuel 2006²⁴, la CdG-N a adopté et publié, début février 2006, son rapport sur la légalité de la répartition entre la Confédération et les cantons du produit des réserves d'or excédentaires de la BNS. Dans ce rapport, la commission a conclu que, en décidant de distribuer le produit des ventes d'or extraordinaires à la Confédération et aux cantons, le Conseil fédéral

²⁰ Avis du Conseil fédéral, du 18.5.2004 (FF **2004** 6293).

²¹ Avis du Conseil fédéral, du 27.10.2004 (FF **2004** 6301).

²² Au sujet des deux avis du Conseil fédéral, voir le rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 21.1.2005 (FF **2005** 1789).

²³ Voir le rapport de la CdG-E «Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC», du 8.12.2006 (FF **2007** 2683 ss).

²⁴ Voir le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 19.1.2007 (FF **2007** 2891).

n'avait pas enfreint la loi, mais uniquement appliqué le droit en vigueur selon l'art. 99 de la Cst. et l'art. 31 de la loi sur la Banque nationale (LBN)²⁵.

Afin de garantir la sécurité budgétaire et financière des cantons et de la Confédération, l'art. 31, al. 2, LBN prévoit une répartition constante des bénéfices de la Banque nationale entre la Confédération et les cantons, c'est-à-dire étalée sur une période de temps donnée. Or, le versement de la totalité des 21,1 milliards de francs a été effectué durant le deuxième trimestre de 2005. La majorité de la CdG-N a pour cette raison estimé que la règle de la répartition constante avait été violée. Une minorité de la commission a en revanche considéré que le versement de la totalité de la somme sur une courte période était parfaitement légal, dans la mesure où le montant des bénéfices extraordinaires était connu depuis longtemps déjà et qu'il avait d'ores et déjà été pris en compte par les cantons. Comme la minorité de la CdG-N, le Conseil fédéral a également souligné dans son avis que cette façon de procéder garantirait aux cantons la prévisibilité en matière de planification et qu'il aurait été superflu de procéder à une distribution constante pour réduire l'incertitude.

Dans le but de clarifier la situation pour l'avenir, la CdG-N a déposé, le 7 février 2006, la motion 06.3010 («Répartition des bénéfices résultant d'une vente d'or extraordinaire»), dans laquelle elle demande que la décision relative aux modalités de la répartition d'un bénéfice résultant d'une vente d'or extraordinaire incombe au Parlement, la clé de répartition prévue par la Cst. restant applicable.

Le Conseil fédéral a rejeté la motion au motif que la modification de l'art. 31, al. 2, LBN reprenait en d'autres termes ce qui figurait déjà dans la loi. Il a souligné qu'en vertu du droit en vigueur, la part de la Confédération à une vente d'or extraordinaire constituait une recette extraordinaire qui, conformément à la loi sur les finances de la Confédération, doit être affectée à la réduction de la dette, à moins que le Parlement en décide autrement par voie législative. Le 12 mars 2007, cependant, le Conseil national a adopté la motion par 106 voix contre 65²⁶. Celle-ci a alors été transmise à la deuxième Chambre. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) a procédé à l'examen préalable le 10 septembre 2007. Elle s'est ralliée au Conseil fédéral et a demandé, à l'unanimité, au Conseil des Etats de rejeter la motion²⁷. Le 17 décembre 2007, le Conseil des Etats a refusé la motion à l'unanimité²⁸, conformément à la proposition de sa commission.

3.2 Sécurité sociale et santé publique

3.2.1 Répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle

Au cours de l'exercice sous revue, la CdG-N a effectué un contrôle de suivi de la mise en œuvre des recommandations découlant de l'enquête réalisée en 2004 sur la problématique de la répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance

²⁵ Loi fédérale du 3.10.2003 sur la Banque nationale suisse (loi sur la Banque nationale, LBN; RS 951.11).

²⁶ BO 2007 N 189.

²⁷ Communiqué de presse de la CER-E du 11.9.2007. (http://www.pd.admin.ch/mm-mediennmitteilung.htm?m_id=2007-09-11_076_01&langId=)

²⁸ BO 2007 E 1125.

professionnelle²⁹. La première partie de l'inspection de suivi réalisée par le groupe de travail Répartition des excédents LPP a été essentiellement consacrée aux effets de l'application des prescriptions sur la transparence. Le 30 avril 2007, après avoir entendu des représentants de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP), la commission a prié le Conseil fédéral de lui faire parvenir un rapport sur la mise en œuvre des recommandations résultant de l'inspection à laquelle elle avait procédé en 2004 sur la répartition des excédents dans la prévoyance professionnelle et sur les effets de l'application des prescriptions sur la transparence. Ce rapport devait également présenter l'organisation de la surveillance exercée sur la prévoyance professionnelle. En effet, en 2006 déjà³⁰, la commission avait constaté qu'il était encore possible de l'améliorer.

Lors de sa séance du 23 novembre 2007, la commission a pris acte du rapport du Conseil fédéral sur la répartition des excédents dans la prévoyance professionnelle depuis 2003³¹. Dans une lettre adressée au Conseil fédéral, la CdG-N s'est félicitée des progrès réalisés en matière de transparence de la répartition des excédents dans la prévoyance professionnelle. La commission a cependant également constaté que les tâches que les cantons accomplissent dans le domaine de la mise en œuvre des dispositions régissant la transparence et en matière de surveillance des institutions de prévoyance n'ont pas été définies de manière suffisamment claire. Elle a donc demandé au Conseil fédéral de lui présenter un rapport complémentaire sur le rôle des cantons dans le domaine de la prévoyance professionnelle pour le printemps 2008. La commission a en outre adopté une motion de commission³² qui appelle le Conseil fédéral à garantir la transparence en matière d'excédents distribués jusqu'à l'échelon de l'assuré en obligeant les institutions de prévoyance à faire figurer le montant des excédents versés sur le certificat d'assurance individuel remis chaque année aux assurés. La CdG-N avait déjà demandé l'application des principes de transparence jusqu'à l'échelon de l'assuré individuel dans son rapport de 2004 (recommandations 2 et 5) afin de prévenir les abus dans l'utilisation des fonds de la prévoyance professionnelle. Si la motion de la CdG-N est acceptée, le Conseil fédéral proposera au Parlement de compléter l'art. 86b de la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) dans ce sens.

La CdG-N a consacré la seconde partie de son inspection de suivi à la base de calcul de la quote-part d'excédents obligatoire (aussi appelée *legal quote*). Elle a résumé ses constatations en la matière dans le rapport «Enquête sur la base de calcul de la quote-part d'excédents obligatoire (*legal quote*)» rendu public le 23 novembre 2007³³. Dans son enquête, la commission s'est penchée sur les critères pris en compte et les solutions envisagées lors du choix de la méthode de calcul de la quote-

²⁹ Voir le rapport de la CdG-N «Enquête sur la problématique de la répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle», du 22.6.2004 (FF 2005 553).

³⁰ Voir le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 19.1.2007 (FF 2007 2899 s.).

³¹ Rapport du Conseil fédéral à l'attention du groupe de travail «LPP-répartition des excédents» de la CdG-N, Répartition des excédents dans la prévoyance professionnelle depuis 2003, du 29.8.2007 (http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/fr/attachments/14205/30303/9388/f_bericht_ueberschussverteilungbv.pdf).

³² Mo. 07.3770 «Indication de la participation aux excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle sur le certificat d'assurance individuel».

³³ Rapport de la CdG-N «Enquête sur la base de calcul de la quote-part d'excédents obligatoire (*legal quote*)», du 23.11.2007. (<http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/ed-pa-gpk-n-mindestquote-f.pdf>).

part d'excédents obligatoire en vigueur aujourd'hui. En sa qualité de commission de contrôle, elle a notamment examiné si les ordonnances régissant la répartition et le calcul des excédents édictées par le Conseil fédéral sont conformes à la volonté du législateur.

La question de la base de calcul de la quote-part d'excédents obligatoire – autrement dit la participation minimale des assurés aux excédents réalisés dans la prévoyance professionnelle – se pose pour les institutions collectives intégralement réassurées et semi-autonomes, c'est-à-dire pour des institutions collectives qui réassurent tout ou partie des risques auprès d'un assureur-vie.

En vertu de l'art. 68a LPP, les excédents résultant des contrats d'assurance sont crédités au capital-épargne des assurés. Conformément à l'art. 37, al. 4, de la loi sur la surveillance des assurances (LSA)³⁴, la quote-part des excédents réalisés dans la prévoyance professionnelle que les assureurs-vie doivent reverser aux assurés a été fixée par le législateur à au moins 90 %. Le principe de calcul de la quote-part d'excédents obligatoire fixé par le Conseil fédéral dans l'ordonnance sur la surveillance (OS)³⁵ est basé sur les produits (cette méthode est aussi appelée méthode brute).

Avec la disposition de l'art. 37 LSA, le Parlement a confié au Conseil fédéral le soin de fixer le mode de calcul de la quote-part d'excédents obligatoire. Après s'être penchée sur la genèse de la LSA, la CdG-N est parvenue à la conclusion que les débats aux Chambres fédérales ne permettaient pas de dégager clairement la volonté du législateur en ce qui concerne le mode de calcul de la quote-part d'excédents obligatoires. Fin 2003, lors des travaux préparatoires qui ont précédé la rédaction du projet d'ordonnance, l'OFAP avait analysé les modèles de calcul de la participation utilisés à l'étranger et effectué des calculs à partir de plusieurs scénarios pour comparer les effets des deux méthodes de calcul (méthode basée sur les produits ou méthode brute vs méthode basée sur le résultat ou méthode nette). L'OFAP était alors parvenu à la conclusion que seule la méthode de calcul de la quote-part d'excédents obligatoire basée sur les produits permettait aux assureurs-vie de constituer un capital de solvabilité répondant aux exigences légales et de rétribuer correctement les risques qu'ils assument. Etant donné la volonté de réaliser la première révision de la LPP au plus vite, l'OFAP a décidé de renoncer à envoyer le projet d'ordonnance en procédure de consultation externe. En lieu et place, il a consulté la Commission fédérale LPP, constituée de représentants des cantons, des employeurs, des employés, des institutions de prévoyance, de l'administration fédérale et d'autres organisations. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a en outre fait usage de son droit d'être consultée. Dans une lettre adressée au Conseil fédéral, la sous-commission LPP de la CSSS-N avait fait part de son étonnement quant à la méthode de calcul de la quote-part d'excédents obligatoire pour laquelle le Conseil fédéral avait opté (méthode basée sur les produits en lieu et place de la méthode basée sur le résultat).

Dans son rapport, la CdG-N a constaté que les prescriptions édictées par le Conseil fédéral n'enfreignent pas la volonté du législateur, cela principalement du fait qu'il était difficile de cerner clairement la volonté du législateur. Elle a attiré l'attention

³⁴ Loi fédérale du 17.12.2004 sur la surveillance des entreprises d'assurance (loi sur la surveillance des assurances, LSA; RS **961.01**).

³⁵ Ordonnance du 9.11.2005 sur la surveillance des entreprises d'assurance privées (ordonnance sur la surveillance, OS; RS **961.011**).

sur le fait que, pour éviter les problèmes de mise en œuvre à venir, les notions nécessaires à la détermination de la base de calcul de la quote-part d'excédents obligatoire doivent être préalablement définies, puis utilisées à bon escient et que, le cas échéant, le législateur doit formuler ses exigences avec précision.

La commission a toutefois constaté que, lorsqu'il a édicté les dispositions relatives au calcul et à la répartition des excédents dans la prévoyance professionnelle, le Conseil fédéral a exploité toute la marge de manœuvre que la loi lui octroie au profit des assureurs-vie preneurs de risque. Dans son rapport, elle a relevé que le Conseil fédéral a motivé le choix de la méthode de calcul de la quote-part d'excédents obligatoire basée sur les produits en invoquant l'obligation que la loi fait aux assureurs-vie de constituer un capital de solvabilité et a pris acte du fait que ce dernier ne voyait pas la nécessité de modifier son choix. En outre, la décision de procéder à une telle modification ressortirait à la compétence du législateur, notamment en précisant la disposition légale de l'art. 37 LSA qui régit la quote-part d'excédents obligatoire.

La CdG-N est d'avis que seules des bases de décisions claires pour les employeurs permettent de réaliser la transparence qui doit régner dans la prévoyance professionnelle et, partant, de faire jouer la concurrence entre les assureurs qui travaillent sur le marché de la prévoyance professionnelle. Elle estime en outre que la lisibilité des publications de l'OFAP sur les comptes des assureurs actifs dans le domaine de la prévoyance professionnelle³⁶ est perfectible. Si le législateur estime que les données relatives aux comptes annuels (compte d'exploitation et bilan) des assureurs-vie actifs dans la prévoyance professionnelle actuellement publiées sont insuffisantes, il doit modifier la disposition légale de l'art. 37, al. 2, LSA.

Avec sa recommandation, la commission a demandé au Conseil fédéral de préciser les critères de l'art. 147, al. 3, OS qui permettent à l'autorité de surveillance de déroger aux alinéa 1 (principe de calcul basé sur les produits) et 2 (principe de calcul basé sur le résultat). L'al. 3 permet à l'autorité de surveillance – l'OFAP en l'occurrence – d'augmenter la quote-part de distribution lorsque la part retenue par l'assureur est disproportionnée par rapport au montant versé au fonds d'excédents. L'OFAP est en outre habilitée à réduire la quote-part de distribution d'un assureur qui serait tenu d'accroître ses fonds propres pour satisfaire aux exigences légales en matière de solvabilité. L'OS ne fixe cependant pas de critères régissant l'augmentation ou la réduction de la quote-part d'excédents à reverser aux assurés.

3.2.2 Rapports annuels sur les assurances sociales en vertu de l'art. 76 LPGA

La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)³⁷ 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.

³⁶ Depuis l'entrée en vigueur de la quote-part obligatoire, l'OFAP a publié, pour les exercices 2005 et 2006, un schéma de publication des comptes d'exploitation à l'attention des assureurs-vie ainsi qu'un rapport présentant les chiffres correspondants.

³⁷ Loi fédérale du 6.10.2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1).

Depuis l'entrée en vigueur de ce mandat légal, les CdG ont examiné les rapports annuels 2003, 2004 et 2005 du Conseil fédéral et ont relevé, lors de l'examen des premiers rapports annuels déjà, un certain nombre de lacunes. En 2006, la CdG-N a décidé de soumettre le rapport 2004 à un examen approfondi. Il s'agissait notamment de se pencher sur la question du maintien de ce rapport étant donné que, dans son message du 21 décembre 2005 sur la 11^e révision de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS)³⁸, le Conseil fédéral proposait de supprimer l'obligation de rendre compte prévue à l'art. 76 LPGA.

Même si elle estime que les rapports annuels en vertu de l'art. 76 LPGA ont peu d'importance et partant ne suscitent encore qu'un faible intérêt, la CdG-N s'oppose toutefois à la suppression demandée par le Conseil fédéral. Il importe en effet de trouver une forme de rapport adéquate, qui permette d'obtenir une synthèse globale des informations d'actualité concernant le domaine des assurances sociales ainsi qu'un exposé des relations transversales entre assurances. Selon la commission, il convient en outre de continuer à améliorer l'organisation des bases statistiques dans le domaine des assurances sociales ainsi que leur évaluation.

Lors de l'examen du rapport annuel 2005, la CdG-E s'est également penchée sur l'avis de la CdG-N quant au maintien sous une autre forme de cette obligation de rendre compte. Elle est d'accord avec la CdG-N sur la nécessité d'améliorer l'organisation des bases statistiques dans le domaine des assurances sociales ainsi que l'interprétation des données qui en fait intégralement partie. En revanche, la CdG-E partage le point de vue exprimé par le Conseil fédéral dans le message sur la 11^e révision de l'AVS au sujet de la levée de l'obligation de rendre compte de l'art. 76 LPGA.

Le projet du Conseil fédéral est en cours d'examen auprès de la CSSS-N. Il n'a pas encore été traité par le Conseil national.

3.2.3 Transparence lors de la détermination des primes de l'assurance obligatoire des soins

Au cours du premier semestre 2006, la CdG-E a décidé de renoncer à l'étude que le CPA aurait dû réaliser sur la transparence lors de la détermination des primes de l'assurance obligatoire des soins (AOS). La commission a considéré que le rapport circonstancié rédigé par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) sur la base d'un postulat adopté par le Conseil national³⁹ allait quasiment dans le même sens. En réponse à la demande faite par la CdG-E au chef du DFI, ce rapport répondait également à diverses questions supplémentaires de la commission. Le Conseil fédéral a approuvé ce rapport le 22 septembre 2006⁴⁰.

³⁸ «11^e révision de l'AVS (nouvelle version) – Premier message concernant: le Fonds de compensation de l'AVS; l'uniformisation de l'âge de la retraite à 65 ans pour les hommes et les femmes; l'assouplissement de l'anticipation et de l'ajournement de la retraite; la suppression de la franchise en faveur des retraités actifs; des mesures relatives à la mise en œuvre de l'assurance», du 21.12.2005 (FF **2006** 1917).

³⁹ Po. 05.3625 «Pour une meilleure information des assurés-maladie», du 6.10.2005.

⁴⁰ Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Robbiani (05.3625) «Fixation et approbation des primes dans l'assurance obligatoire des soins», du 6.10.2005.

Dans ce rapport, le Conseil fédéral présente en détail le déroulement de l'approbation des primes de l'AOS et estime que cette approbation par l'autorité de surveillance est à la fois transparente et appropriée, tant du point de vue des données récoltées que de leur examen. Depuis l'introduction de la LAMal en 1996, l'autorité de surveillance a chargé à plusieurs reprises des experts externes d'examiner sa pratique en matière de contrôle et d'approbation des primes et l'a adaptée en conséquence. Eu égard à cette approche pragmatique et efficace, le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas lieu de modifier les dispositions légales en la matière. En outre, les publications de l'OFSP et celles des assureurs garantissant aujourd'hui une transparence suffisante en matière de financement, de détermination et d'évolution des primes, le Conseil fédéral ne voit aucune nécessité d'intervenir pour améliorer l'information des assurés et ne propose par conséquent ni mesures organisationnelles, ni mesures législatives.

La CdG-E s'est penchée de manière approfondie sur le rapport du Conseil fédéral du 22 septembre 2006. Elle a également entendu des experts de l'autorité de surveillance et prié le chef du DFI de répondre à quelques questions relatives aux limites de la marge de manœuvre de l'assureur et de l'autorité de surveillance. Le DFI a remis son rapport complémentaire le 29 mars 2007.

Sur la base des documents en sa possession et des discussions avec des représentants de l'autorité de surveillance, la CdG-E a conclu que l'organisation et l'exercice de la surveillance sont opportuns et que les données et l'accès du public aux rapports correspondants de l'OFSP sont appropriés. Pour ce motif, la commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir sur le plan légal.

3.2.4 Le rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal

Garantir «des soins de haute qualité» est l'un des objectifs principaux de la LAMal. C'est dans cette optique que la CdG-E a chargé le CPA d'évaluer les tâches de la Confédération dans le domaine de la garantie de la qualité selon la LAMal et de la façon dont elle s'en est acquittée. Cette évaluation a, d'une part, porté sur l'adéquation du cadre légal et normatif prévu par la LAMal en matière de garantie de la qualité. D'autre part, elle a dressé l'inventaire des mesures prises par la Confédération, le but étant d'examiner la manière dont cette dernière a utilisé ses compétences légales ainsi que l'adéquation de ces mesures.

Sur la base du rapport établi le 5 septembre 2007 par le CPA (voir rapport en annexe, ch. 2.1.4), la CdG-E a constaté que la garantie de la qualité selon la LAMal recelait un potentiel d'optimisation important et que la Confédération n'avait pas utilisé ses compétences légales de manière suffisamment marquée.

Par lettre du 13 novembre 2007, la CdG-E a fait part de ses conclusions et de ses recommandations au Conseil fédéral. Pour conserver la bonne position du système de santé suisse en comparaison internationale et pour continuer de l'améliorer, la CdG-E a invité le Conseil fédéral à assumer davantage son rôle de direction en matière de garantie de la qualité et à exploiter pleinement les compétences de la Confédération en la matière. Le Conseil fédéral a notamment été invité à élaborer une stratégie claire et contraignante définissant le mandat portant sur la garantie de la qualité qui revient à la Confédération en vertu de la LAMal, en y précisant les

mesures, les responsabilités et les délais de mise en œuvre. La commission a réclamé aussi une meilleure exploitation des données existantes pour la garantie de la qualité et une vérification des ressources investies par la Confédération dans ce domaine. Elle a demandé en outre un compte rendu plus détaillé au sujet des conventions existantes relatives à la qualité et a exigé la formulation d'exigences minimales concernant le contenu de telles conventions. Pour la CdG-E, il conviendra d'exhorter les partenaires tarifaires à examiner l'opportunité de différencier les tarifs en fonction de critères qualitatifs. Si nécessaire, la Confédération devra par ailleurs édicter ses propres prescriptions en matière de garantie de la qualité. Le cas échéant, elle devra également réfléchir à des mesures complémentaires qui permettraient de mettre rapidement en œuvre la garantie de la qualité dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins.

La CdG-E a demandé au Conseil fédéral de prendre position d'ici mi-août 2008.

3.2.5 Fixation et examen des prestations dans l'assurance obligatoire des soins

Le 19 janvier 2007, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation portant sur la fixation et l'examen des prestations dans l'AOS. Parallèlement, la CdG-N a reçu le mandat d'évaluer différents aspects du Programme d'évaluation des médecines complémentaires (PEMC). Dans ce contexte, la sous-commission compétente de la CdG-N a demandé au CPA d'examiner dans son évaluation l'adéquation des structures et processus posés pour la fixation des prestations des médecines complémentaires.

L'évaluation se fonde sur des problèmes liés à la fixation et à l'examen des prestations dans l'AOS qui avaient déjà été mis au jour avant le PEMC. Ces problèmes concernent avant tout les prestations médicales du catalogue des prestations, c'est-à-dire les mesures diagnostiques ou thérapeutiques engagées en cas de maladie, d'une part, et les prestations non médicales, comme les médicaments et les analyses de laboratoire, d'autre part. Par le passé, les critiques ont porté non seulement sur l'étendue du catalogue des prestations pour les prestations médicales ou de la liste des spécialités pour les médicaments, mais aussi, et de manière récurrente, sur le manque de transparence et de traçabilité des processus de décision. On présume par ailleurs que la liste des prestations et les autres listes (médicaments, moyens et appareils, etc.) contiennent des méthodes ou des moyens qui vont à l'encontre des critères d'efficacité, d'adéquation et d'économicité inscrits dans la loi. L'évaluation s'attache également au système des commissions consultatives et à la répartition des droits de codécision et de recours entre les acteurs impliqués.

Le CPA concentrera son évaluation sur les prestations médicales et posera, dans le contexte du catalogue des prestations AOS, des questions relatives aux conventions entre acteurs, aux procédures, aux bases et aux critères de décision. Son rapport final est attendu pour l'été 2008.

3.3

Recherche, science, culture et société

3.3.1

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

En 2006, la CdG-E a mis un terme à son enquête concernant la surveillance fédérale des fondations. A l'issue de travaux qui auront duré plusieurs années, la commission avait invité le Conseil fédéral à prendre position sur le rapport correspondant adopté en avril 2006⁴¹. Le gouvernement a rendu son avis le 23 août 2006⁴².

La CdG-E a examiné cet avis début 2007. Elle a pris acte avec satisfaction du fait que le Conseil fédéral s'est rallié aux recommandations 2 et 3 portant respectivement sur les ressources de l'autorité fédérale de surveillance et l'évaluation systématique de la surveillance des fondations. La CdG-E ne partage en revanche pas du tout l'avis du Conseil fédéral quant aux relations avec les parties concernées. La commission estime que l'autorité de surveillance doit adopter des règles de comportement avec les partenaires intéressés; il en va de la crédibilité de la procédure de surveillance. La CdG-E a clos le dossier et a annoncé au Conseil fédéral qu'elle procédera à une inspection de suivi d'ici environ deux ans.

Le 25 septembre 2006, le Conseil des Etats a adopté la motion de la CdG-E⁴³ concernant le transfert immédiat de la surveillance des fondations dans un service dont la mission n'a pas de lien étroit avec les domaines d'activité usuels des fondations d'utilité publique.

En sa qualité de commission chargée de l'examen de cet objet pour le second conseil, la CdG-N a décidé de transformer la motion en une intervention chargeant le Conseil fédéral d'examiner la question du transfert de la surveillance des fondations. La commission a examiné la motion de manière approfondie. Elle a également entendu le représentant du DFI. La CdG-N a souligné que les CdG avaient déjà fait pareille recommandation en 1995, mais en vain. Elle comprend donc la démarche proposée par le Conseil des Etats. La CdG-N a cependant estimé qu'il ne serait pas indiqué de séparer la question du transfert de la surveillance des fondations de l'ensemble du projet de réforme de l'administration. C'est la raison pour laquelle la commission a souhaité charger le Conseil fédéral d'étudier la possibilité d'un tel transfert dans le cadre de la réforme de l'administration et de présenter un rapport sur le sujet d'ici à la fin 2007. Le 21 juin 2007, le Conseil national a adopté la motion transformée conformément à la proposition de la CdG-N⁴⁴.

Le 2 octobre 2007, le Conseil des Etats s'est rallié, à la position du Conseil national⁴⁵.

Le Conseil fédéral a remis son rapport à la CdG-E mi-décembre 2007. La commission en prendra connaissance au début 2008.

⁴¹ Rapport de la CdG-E «Aspects de la surveillance des fondations à l'exemple des fondations du docteur Gustav Rau», du 7.4.2006 (FF **2006** 7305).

⁴² Avis du Conseil fédéral du 23.8.2006 (FF **2006** 7333).

⁴³ Mo. 06.3177 «Transfert de la surveillance fédérale des fondations», du 7.4.2006.

⁴⁴ BO **2007** N 1066 s.

⁴⁵ BO **2007** S 883.

3.3.2 Pilotage de la recherche de l'administration fédérale

Comme cela a été indiqué dans le rapport annuel de l'exercice précédent⁴⁶, la CdG-N a achevé l'évaluation du pilotage de la recherche effectuée par l'administration fédérale et a invité le Conseil fédéral à prendre position sur le rapport correspondant⁴⁷. S'exécutant, le Conseil fédéral a remis son avis le 15 décembre 2006⁴⁸.

Il y approuve la première partie de la recommandation 1 et se dit prêt à étudier la possibilité d'améliorer l'inscription de la recherche publique dans la législation lors de la révision totale de la loi sur la recherche (LR)⁴⁹ qui interviendra vraisemblablement en 2010. Le Conseil fédéral précise toutefois que la possibilité de réglementer la recherche publique au moyen d'une loi-cadre *ad hoc*, évoquée par la CdG-N, n'est pas privilégiée dans l'optique actuelle. La CdG-N a pris acte de cet avis et a informé les Commissions de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) des intentions du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral n'a en revanche pas souhaité entrer en matière sur le second volet de la recommandation 1 qui l'appelait à définir clairement la recherche publique en indiquant qu'il chargera le comité de pilotage formation, recherche et technologie (comité de pilotage FRT) de clarifier les notions catégorielles dans le domaine des statistiques concernant la recherche publique (statistique R&D). La CdG-N examinera ces clarifications dans le cadre d'un contrôle de suivi. Pour le reste, elle maintient sa recommandation visant à une définition plus claire de la recherche publique.

En ce qui concerne la recommandation 2, le Conseil fédéral partage l'opinion de la CdG-N selon laquelle le pilotage transversal et supradépartemental des contenus de la recherche publique est perfectible. Toutefois, contrairement à la CdG-N, il considère qu'il y a lieu de confier les compétences de pilotage aux offices responsables et rejette l'idée d'un pilotage transversal et supradépartemental des ressources de la recherche publique. Ce faisant, le Conseil fédéral anticipe pratiquement l'examen, annoncé en relation avec la recommandation 1, des missions et des attributions du comité de pilotage FRT dans le cadre de la révision de la LR. C'est la raison pour laquelle la CdG-N maintient sa recommandation 2. Par ailleurs, la commission estime que le problème du transfert des ressources entre les offices travaillant sur des projets communs doit encore être résolu, ne serait-ce que pour obtenir une amélioration minimale en matière de coordination.

La CdG-N se félicite de la volonté du Conseil fédéral d'axer davantage les plans directeurs de recherche sur les domaines politiques transversaux et supradépartementaux, ainsi que le suggère sa recommandation 3. Toutefois, eu égard aux enseignements tirés de son inspection, elle doute que les offices responsables soient en mesure de mettre en œuvre cette volonté. C'est pourquoi elle maintient sa demande de mise en place d'un système global, cela d'autant plus qu'il s'agira d'éviter à l'avenir des déficits de recherche dans certains domaines cruciaux.

⁴⁶ Voir le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 19.1.2007 (FF 2007 2910).

⁴⁷ Rapport de la CdG-N «Pilotage de la recherche effectuée par l'administration fédérale», du 23.8.2006 (FF 2006 725).

⁴⁸ Avis du Conseil fédéral du 15.12.2006 (FF 2007 803).

⁴⁹ Loi fédérale du 7.10.1983 sur la recherche (loi sur la recherche, LR; RS 420.1).

Concernant la recommandation 4, la CdG-N a noté avec satisfaction que le Conseil fédéral est disposé à procéder à l'évaluation de la mise en œuvre de l'assurance qualité de la recherche publique. Elle se renseignera en temps voulu sur les résultats de cette évaluation.

Lors de ses travaux consacrés au pilotage de la recherche publique, la CdG-N a relevé qu'en matière de planification et de pilotage des activités dans le domaine de la recherche et du développement, l'objectif du système d'information ARAMIS (*Administration Research Actions Management Information System*)⁵⁰ précisé dans l'ordonnance éponyme n'avait pas encore été atteint. Par sa recommandation 5, elle invitait donc le Conseil fédéral à analyser le système ARAMIS sous l'angle de la réalisation des objectifs. Le Conseil fédéral a pris acte de cette recommandation tout en émettant des réserves quant à l'utilisation d'ARAMIS pour la planification de la recherche des offices. La CdG-N a pris note de cet avis et se renseignera en temps voulu sur l'analyse d'ARAMIS sous l'angle de la réalisation des objectifs.

En résumé, force est de constater que le Conseil fédéral n'a pas clairement manifesté sa volonté d'intégrer la recherche publique dans un système de pilotage plus global, alors même que c'est précisément ce que visent la plupart des recommandations précitées. Conformément à sa pratique, la CdG-N vérifiera d'ici à trois ans environ la mise en œuvre de ses recommandations dans le cadre d'un suivi spécifique.

3.4 Environnement, transports et infrastructures

3.4.1 Mise en œuvre de l'art. 84 de la Constitution (transit alpin)

Par une lettre du 21 juin 2007, l'association «Initiative des Alpes» a déposé auprès de l'Assemblée fédérale une requête visant à ce que le Parlement exhorte le Conseil fédéral à respecter ses engagements constitutionnels concernant le transit alpin (art. 84 Cst.).

La CdG-N, qui s'est vue attribuer cet objet, a décidé de ne pas entrer en matière sur cette requête. Elle a estimé que l'art. 84 Cst. sera mis en œuvre dans le cadre du message déposé par le Conseil fédéral le 8 juin 2007 concernant le transport de marchandises⁵¹.

Le projet sur le transport de marchandises porte en effet sur le même objet que la requête précitée. Or, le 4 juillet 2007, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats (CTT-E) a décidé d'entrer en matière sur ce projet. La CdG-N s'en est donc tenue à sa pratique qui consiste à ne pas traiter de requêtes portant sur un objet en suspens devant les conseils. La commission est en effet de l'avis que la haute surveillance parlementaire ne doit pas interférer avec le travail législatif ordinaire des Chambres fédérales.

⁵⁰ ARAMIS est un système d'information électronique recensant l'ensemble des projets de recherche et de développement exécutés ou financés entièrement ou partiellement par la Confédération.

⁵¹ Message du Conseil fédéral du 8.6.2007 sur le projet de législation concernant le transport de marchandises (FF 2007 4147).

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

En 2006, la CdG-N a décidé d'examiner le domaine de la protection contre les risques naturels. Cet examen a notamment porté sur les compétences en la matière et sur les mesures prises par la Confédération pour garantir une utilisation coordonnée et efficace des moyens fédéraux investis dans la défense contre les risques naturels. La commission a chargé le CPA de procéder à une évaluation de la gestion des risques naturels à l'échelon de la Confédération qui englobe également les questions relatives à la conception, à la transparence, à la légalité, à la surveillance et à l'efficacité des mesures subventionnées.

Le CPA a achevé ses travaux au cours du premier semestre 2007⁵². La commission a pris acte de son rapport. Elle a également identifié un certain nombre de points à éclaircir et défini la marche à suivre. Les points à éclaircir concernent notamment l'orientation risque du droit en vigueur. La commission a constaté l'absence de critères quantitatifs de sécurité permettant de définir le risque maximal acceptable, ce qui est préjudiciable à une approche homogène de la défense contre les dangers naturels.

La commission a relevé par ailleurs que l'introduction de la réforme de la péréquation financière (RPT) entraînera certains changements dans la gestion des risques naturels à l'échelon de la Confédération. La question se pose donc de savoir comment le Conseil fédéral et l'administration fédérale entendent assumer leur fonction de surveillance des mesures subventionnées par la Confédération en matière de protection contre les dangers naturels et de remise en état après les catastrophes naturelles. A cet égard, la CdG-N a demandé au Conseil fédéral de lui faire parvenir un rapport sur la stratégie de surveillance des mesures liées à la gestion des risques naturels à l'échelon de la Confédération.

Le Conseil fédéral a remis son rapport le 28 novembre 2007. La commission en prendra connaissance début 2008.

3.4.3 Sécurité dans l'aviation civile

Durant plusieurs années, la CdG-E a suivi la mise en œuvre des mesures d'amélioration de la sécurité dans le trafic aérien⁵³. Le but des divers projets et mesures était l'instauration d'une culture et d'une gestion globale de la sécurité.

Jusqu'ici, la CdG-E exerçait son contrôle concomitant notamment en examinant les rapports semestriels de mise en œuvre du DETEC. Au cours de l'exercice sous revue, toutefois, la commission a pris connaissance de l'étude de suivi⁵⁴ de l'Institut

⁵² Voir le rapport du CPA «Evaluation de la gestion des risques naturels à l'échelon de la Confédération» du 18.6.2007, voir également ch. 2.1.2 du rapport annuel 2007 du CPA, publié à l'annexe 1 du présent rapport.

⁵³ Voir le rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DêlCdG des Chambres fédérales du 23.1.2004 (FF **2004** 1599); le rapport annuel 2004 du 21.1.2005 (FF **2005** 1840); le rapport annuel 2005 du 20.1.2006 (FF **2006** 4180) ainsi que le rapport annuel 2006 du 19.1.2007 (FF **2007** 2919).

⁵⁴ Post Implementation Audit of Aviation Safety Management in Switzerland: On the Way from the Myth of Perfection towards Excellence, National Aerospace Laboratory NLR, Amsterdam, décembre 2006 (rapport NLR 2006).

néerlandais de l'aviation et de l'espace (NLR) du mois de décembre 2006, qui dresse un état des lieux de l'application des recommandations faites en 2003. Les auteurs de ce rapport constatent que des progrès importants ont été réalisés dans le domaine de la sécurité du trafic aérien en Suisse. Ainsi, la plupart des recommandations formulées par le NLR ont été mises en œuvre ou sont sur le point de l'être. Cependant, des efforts doivent encore être consentis en ce qui concerne Skyguide (manque de contrôleurs aériens et certification des collaborateurs techniques), l'établissement et l'adoption de bases légales (système non punitif de compte rendu d'incidents) et la réorganisation du Bureau d'enquêtes sur les accidents d'aviation (BEAA).

Sur la base des conclusions largement positives du rapport NLR 2006, le chef du DETEC a dissous le projet spécial SAFIR (safety first), estimant qu'il appartenait désormais aux organes de ligne de résoudre les points encore en suspens. Il a par ailleurs proposé de renoncer à l'établissement de rapports distincts à l'intention du Parlement et de s'en tenir aux rapports d'activité ordinaires. La CdG-E s'y est toutefois opposée, invitant le DETEC à informer chaque année sur l'évolution de la sécurité dans l'aviation civile au moyen d'un rapport distinct.

Durant l'exercice sous revue, la sous-commission compétente s'est entretenue avec le préposé à la sécurité aérienne du DETEC et s'est rendue dans les locaux de Skyguide SA à Genève et à Wangen bei Dübendorf. A l'occasion de ces visites, la sous-commission a notamment abordé les thèmes suivants: le manque de contrôleurs aériens, la formation des contrôleurs, l'avancement du projet Upper Area Control Center (UAC), dont le but est la mise en service d'un centre de contrôle de l'espace aérien supérieur suisse, ainsi que la position de Skyguide dans le processus de création du Ciel unique européen (Single European Sky, SES)⁵⁵.

Selon Skyguide, le manque de contrôleurs aériens est dû à un nombre élevé inattendu de départs ainsi qu'au mauvais taux de réussite dans le cadre du processus de formation. Les représentants de Skyguide ont insisté sur le fait que le manque de contrôleurs aériens n'avait aucune incidence sur la sécurité, tout en admettant qu'il était à l'origine d'une augmentation des retards. A titre de mesure à court terme, Skyguide a pu s'entendre avec les partenaires sociaux pour racheter aux contrôleurs aériens, sur une base facultative, des jours de repos supplémentaires. A moyen terme, elle s'emploiera à améliorer l'efficacité de la formation, tandis que, à plus longue échéance, elle cherchera, dans le domaine du recrutement de contrôleurs aériens à former, à exploiter les synergies avec d'autres organisations actives dans l'espace aérien suisse.

La mise en service du centre de contrôle UAC basé à Genève demeure un projet de Skyguide. La navigation aérienne a quant à elle préféré donner la priorité à d'autres projets tels que le remplacement du système à Zurich et le déménagement de Kloten à Dübendorf. Etant donné les résultats positifs d'une étude de faisabilité conjointe relative à la création, avec la France, d'un bloc d'espace aérien fonctionnel transfrontalier (Functional Airspace Block, FAB), le projet a été élargi à l'Allemagne, à la Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas. Selon le rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004⁵⁶, l'objectif prioritaire est d'aboutir à la gestion par Skyguide d'un bloc d'espace aérien couvrant la Suisse et les régions limitrophes

⁵⁵ Un programme de la Commission européenne vise à défragmenter et harmoniser le système de navigation aérienne européen pour le rendre plus efficace.

⁵⁶ Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004 (FF 2005 1730).

dans le cadre du Ciel unique européen. Les conclusions relatives à la faisabilité d'un tel FAB pour l'Europe centrale devraient être disponibles d'ici mi-2008.

Une fois encore, la CdG-E a pu constater que, dans l'ensemble, toutes les parties impliquées avaient consacré des efforts importants à la réalisation des objectifs du projet SAFIR en matière de promotion de la sécurité aérienne en Suisse. La sous-commission compétente suivra avec attention le développement futur du projet SAFIR, par le biais notamment du rapport annuel – auquel la CdG-E a refusé de renoncer – relatif à l'évolution de la sécurité dans l'aviation civile.

3.4.4 Gestion du trafic aérien à Zurich

Lors de sa visite du 29 mars chez Skyguide SA à l'aéroport de Zurich, la sous-commission compétente s'est, parmi d'autres thèmes (voir ch. 3.4.3), intéressée en détail à la gestion du trafic aérien à Zurich. A cette occasion, elle a aussi rencontré Aerocontrol Switzerland⁵⁷, qui lui avait envoyé, en automne 2006, une lettre relative à la mise en place d'un système d'atterrissage aux instruments pour la piste 28 de l'aéroport de Kloten. Les représentants d'Aerocontrol ont attiré l'attention de la sous-commission sur la complexité croissante de la situation à Zurich. Due notamment à des restrictions politiques de plus en plus nombreuses, cette situation pourrait poser selon eux un problème de sécurité. Comme ébauche de solution, Aerocontrol a évoqué entre autre la possibilité de privilégier à l'aéroport de Zurich le trafic aérien de ligne par rapport au trafic privé.

Le 30 avril 2007, la sous-commission compétente a chargé le DETEC d'examiner les priorités d'approche de l'aéroport de Zurich, puis de l'informer des résultats de son analyse. Le 11 octobre, elle a pris connaissance des conclusions du DETEC qui, dans sa lettre, a souligné que le règlement d'exploitation de l'aéroport de Zurich en vigueur depuis le 31 mai 2001 donnait la priorité aux vols de ligne par rapport à toutes les autres formes de trafic aérien. Selon le DETEC, la question de savoir quel est le «mix» approprié des différents types de trafic à Zurich mérite une réflexion approfondie. A ce sujet, il a précisé que l'aviation légère n'avait pas forcément sa place dans un carrefour aérien (hub) intercontinental. La sous-commission compétente a décidé d'aborder à nouveau le sujet avec l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).

Afin de sonder également le terrain auprès des institutions concernées par la politique aéronautique qui ne sont pas soumises à la surveillance des CdG, la sous-commission compétente a organisé, le 11 octobre 2007, une séance d'information sur le régime d'approche de l'aéroport de Zurich. A cette occasion, elle s'est entretenue avec des représentants de Unique (Flughafen Zürich AG) ainsi que des représentants des cantons de Zurich, d'Argovie, de Thurgovie et de Saint-Gall. Avec les représentants cantonaux, la sous-commission a surtout abordé les diverses variantes d'exploitation envisageables pour l'aéroport de Zurich, telles qu'elles sont discutées dans le cadre du processus relevant du plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) en cours. Le PSIA est l'instrument de planification et de coordination de la Confédération pour l'aviation civile. Il constitue la référence en matière de planifica-

⁵⁷ Aerocontrol Switzerland est l'association professionnelle des contrôleurs civils suisses alémaniques du trafic aérien. Elle représente en première ligne les aiguilleurs du ciel travaillant à Zurich au service de la société pour la sécurité aérienne Skyguide.

tion, de constructions et d'exploitation d'un aérodrome. Les entrevues ont mis au jour la difficulté de trouver une solution consensuelle dans le processus PSIA. La sous-commission a décidé de soumettre ce problème au DETEC et à l'OFAC dans le cadre de la nouvelle législation.

3.4.5 SAirGroup

Dans le cadre de la procédure pénale sur la faillite de Swissair, un ancien président du conseil d'administration de SAirGroup a déclaré avoir eu, en 2001, un entretien avec le chef du DETEC et le chef du DFAE de l'époque au sujet d'un versement que SAirGroup s'apprêtait à faire en faveur de la compagnie aérienne belge SABENA. Cette déclaration a soulevé la question d'une possible influence politique sur les décisions du conseil d'administration de l'époque.

Ces éléments ont conduit la sous-commission compétente de la CdG-E à entendre le chef du DETEC et l'ancien chef du DFAE sur les contacts qu'ils ont eus avec le président du conseil d'administration de l'époque.

A la lumière de ces auditions, la CdG-E est parvenue à la conclusion que les deux conseillers fédéraux n'ont aucunement influencé la décision du conseil d'administration de SAirGroup, pas plus qu'ils n'ont outrepassé leurs compétences. La discussion qui a eu lieu le 2 février 2001 entre celui qui était alors président du conseil d'administration de SAirGroup et les deux conseillers fédéraux n'a porté sur aucun élément essentiel nouveau qui aurait pu influencer une décision du conseil d'administration de SAirGroup s'agissant du paiement en question. En conséquence, la CdG-E a estimé qu'il n'y avait aucune raison d'agir dans cette affaire.

3.5 Relations internationales et commerce extérieur

3.5.1 Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC

La CdG-E a publié en décembre 2006 son rapport sur la cohérence et la conduite stratégique des activités de la DDC⁵⁸. Pour ses travaux, la CdG-E s'est appuyée sur une évaluation du CPA⁵⁹ ainsi que sur une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁶⁰. Elle a également mené des entretiens avec la cheffe du DFAE, l'ancien chef du DFE, le directeur de la DDC et le chef du domaine de prestations compétent du SECO. A l'issue de ses travaux⁶¹, la commission a été en mesure de rejeter les critiques selon lesquelles les activités de la DDC ne correspondraient pas aux objectifs et aux priorités fixés par le Conseil fédéral et le Parlement. La CdG-E a en revanche conclu à l'existence de certaines lacunes au

⁵⁸ Rapport de la CdG-E «Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC», du 8.12.2006 (FF **2007** 2683).

⁵⁹ Rapport du CPA à l'attention de la CdG-E «Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC», du 5.4.2006 (FF **2007** 2721).

⁶⁰ Etude de l'OCDE, «Suisse. Examen du Comité d'aide au développement par les pairs», 2005.

⁶¹ Voir le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 19.1.2007 (FF **2007** 2924 ss).

niveau de la conduite stratégique et à un manque de focalisation thématique et géographique de la coopération au développement.

Le rapport de la CdG-E contient deux motions: la première⁶² charge le Conseil fédéral de soumettre les bases légales ainsi que l'ensemble des instruments de conduite stratégique de la coopération internationale à un examen critique, la seconde⁶³ demande de revoir le portefeuille d'activités de la DDC et du SECO dans le sens d'une concentration géographique et thématique. Le rapport contient également six recommandations qui visent notamment à améliorer la coordination entre la DDC et le SECO, à accroître la transparence sur l'utilisation des crédits-cadres et à simplifier l'architecture stratégique de la DDC.

En marge de la conférence annuelle de son office en janvier 2007, le directeur de la DDC a sévèrement critiqué le rapport de la CdG-E, reprochant en particulier à la commission et au CPA d'avoir sciemment utilisé des chiffres erronés. Ces propos ont été relayés par plusieurs quotidiens.

Suite à cet incident, la CdG-E s'est entretenue avec la cheffe du DFAE en mars 2007. La commission a fait connaître sans équivoque son point de vue. Elle a rejeté fermement les critiques du directeur de la DDC, qu'elle juge inacceptables tant sur la forme que le fond. La CdG-E a en outre renouvelé sa pleine et entière confiance au CPA. La cheffe du DFAE a justifié les propos de son directeur, estimant que certaines critiques n'étaient peut-être pas dénuées de fondement et que ses propos devaient être replacés dans un contexte plus général. La cheffe du DFAE a toutefois admis que le directeur de la DDC aurait mieux fait de se taire. Elle a également considéré que le rapport de la CdG-E apporte des éléments nouveaux et des appréciations utiles; elle s'est montrée prête à examiner sereinement, dans un dialogue constructif avec le Parlement, les conclusions du rapport. Dans ce sens, la CdG-E et la cheffe du DFAE ont convenu de mettre un terme à la polémique malheureuse déclenchée par le directeur de la DDC.

La CdG-E a examiné la prise de position du Conseil fédéral sur son rapport en mai 2007. Elle constate avec satisfaction que le Conseil fédéral est prêt à accepter ses deux motions et à mettre en application les recommandations figurant dans le rapport.

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

Le Conseil des Etats a adopté les deux motions de la CdG-E à l'unanimité lors de la session d'été 2007.

La CdG-N a examiné à son tour les deux motions de la CdG-E lors de sa séance du 23 novembre 2007 et a décidé d'en proposer l'adoption au Conseil national.

⁶² Mo. 06.3666 CdG-E «Instruments de conduite stratégique du Conseil fédéral et bases légales», du 11.12.2006.

⁶³ Mo. 06.3667 CdG-E «Concentration géographique et thématique», du 11.12.2006.

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

A la suite d'une requête formulant plusieurs critiques à l'encontre de la gestion des projets d'aide humanitaire menés par la DDC au Sri Lanka après le tsunami du 26 décembre 2004 et sur la base d'autres informations allant dans le même sens, la CdG-E a décidé d'ouvrir une enquête à ce sujet. Les critiques concernent essentiellement deux projets, à savoir le programme de reconstruction de maisons individuelles dénommé «Cash for Repair and Reconstruction» (CfRR) et le programme de reconstruction des écoles dans le district de Matara. La CdG-E a chargé sa sous-commission compétente de mener les travaux nécessaires.

La sous-commission s'est entretenue durant l'automne 2007 avec l'auteur de la requête ainsi qu'avec des représentants de la DDC. Elle procède actuellement à l'analyse de ces entretiens et des documents qui lui ont été remis.

La sous-commission informe régulièrement la CdG-E de l'avancée des travaux.

3.5.3 Octroi de visas par les représentations suisses à l'étranger

Comme elle l'annonçait déjà dans son rapport annuel 2006⁶⁴, la CdG-N a terminé en 2007 son rapport sur l'octroi de visas par les représentations suisses à l'étranger et en a autorisé la publication le 17 avril 2007. Ce rapport fait suite aux enquêtes ouvertes pour présomption de délivrance abusive de visas par certaines représentations suisses à l'étranger⁶⁵. La commission avait alors décidé de s'informer sur les circonstances de ces «affaires» mais aussi d'examiner, de manière générale, les procédures d'octroi de visas et leur contrôle.

La procédure d'octroi de visas présente, pratiquement à chaque étape, des opportunités pour des personnes souhaitant se procurer indûment un visa. Les risques d'abus peuvent être classés, sommairement, en deux catégories. Ils peuvent être liés, d'une part, à la corruption ou à des actes délictueux commis par des membres du personnel de la représentation. Ils peuvent, d'autre part, avoir trait au contrôle des conditions d'octroi d'un visa, et notamment à la vérification de l'authenticité des documents ou des motifs de voyage.

Pour la CdG-N, il n'y a pas lieu de conclure, sur la base des affaires récentes, à des défauts graves à caractère systématique dans les procédures d'octroi de visas ou dans la surveillance exercée par le DFAE et le DFJP. Néanmoins, la commission est d'avis que ces procédures et leur surveillance peuvent être considérablement améliorées.

Dans la grande majorité des cas, les affaires récentes de délivrance abusive de visas sont le fait d'individus et/ou d'organisations criminelles, dont les agissements ont été favorisés par l'application imparfaite des procédures de contrôle au sein des représentations à l'étranger.

⁶⁴ Voir le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 19.1.2007 (FF 2007 2927).

⁶⁵ Voir le rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 20.1.2006 (FF 2006 4135 ss).

La CdG-N a constaté avec satisfaction que le DFAE a pris ces affaires au sérieux et qu'il s'est livré, depuis 2005, à un examen critique de ses pratiques. Rapidement, plusieurs mesures de correction ont été prises pour améliorer l'encadrement de l'octroi des visas. La commission salue tout particulièrement la création d'un inspectorat spécialisé en matière de visas au sein de l'inspectorat du DFAE. Elle a pu se convaincre que l'inspectorat est un instrument pertinent et utile, et que sa mise en place a été préparée avec soin.

Ces dernières années, les restrictions budgétaires et les programmes d'économies ont conduit le DFAE à engager davantage de personnel local aux dépens du personnel suisse. Aujourd'hui, les quelque 1200 employés locaux représentent environ 60 % de l'effectif du personnel des ambassades et consulats généraux. La CdG-N reconnaît la très grande valeur des employés locaux qui, indispensables en temps normal, sont inestimables en temps de crise. Force est toutefois de reconnaître que l'engagement de personnel local a des limites, notamment sur le plan de la sécurité. En raison de leurs liens sociaux dans le pays et de leur niveau de vie souvent modeste, les employés locaux sont particulièrement exposés à des menaces, des conflits de loyauté, des tentatives de chantage ou de corruption provenant de personnes désirant se procurer indûment un visa. Par manque de ressources, le contrôle des activités du personnel local est parfois problématique, en particulier pour les petites représentations.

Pour la CdG-N, il est donc urgent d'effectuer une analyse, au cas par cas, des besoins en personnel dans le domaine consulaire. Celle-ci devra tenir compte des risques d'abus et du volume des tâches, mais aussi d'éventuelles possibilités de rationalisation et, dans la mesure du possible, des nouvelles exigences posées par l'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen. Une telle analyse devra aboutir, le cas échéant, à une réévaluation de l'enveloppe budgétaire attribuée au réseau extérieur de la Suisse.

Dans certains pays, le contrôle des documents et des informations peut s'avérer extrêmement complexe. La commission a demandé au Conseil fédéral de veiller à ce que les représentations suisses à l'étranger disposent de compétences suffisantes dans la lutte anti-fraude. Elle a notamment proposé la création d'une filière de spécialisation au sein de la carrière consulaire, qui permettrait aux agents qui le souhaitent de suivre une formation approfondie dans ce domaine.

Les investigations de la commission ont aussi montré qu'une faiblesse centrale du système est liée à un manque de sensibilité et d'intérêt de nombreux chefs de mission et chefs de chancellerie pour le domaine des visas. Pour la commission, il est important que ces derniers assument à l'avenir plus clairement et plus activement leurs responsabilités de contrôle dans le domaine des visas, et plus généralement dans le domaine consulaire. Les profils de poste devront par ailleurs être classifiés en fonction de leur importance réelle et des exigences objectives qui leur sont liées, et non uniquement en fonction de considérations de prestige et de titres.

Pour les visas touristiques ou pour les séjours jusqu'à trois mois, les représentations suisses acceptent fréquemment des demandes déposées par l'intermédiaire d'agences de voyage ou d'entreprises. Les affaires de visas à Islamabad et Jakarta, dans lesquelles des intermédiaires ont joué un rôle central, ont toutefois montré que ce système présente des risques particulièrement élevés. A l'issue de ses travaux, la commission a estimé qu'il serait peu opportun et très coûteux de proscrire les collaborations avec les intermédiaires. Pour la CdG-N, il est en revanche indispensable

d'améliorer et d'intensifier les contrôles des demandes de visas déposées par des intermédiaires.

Le 7 septembre 2007, la CdG-N a pris connaissance de la prise de position du Conseil fédéral du 27 juin 2007 sur son rapport. Elle a constaté avec satisfaction que le Conseil fédéral est prêt à mettre en application l'ensemble de ses recommandations. Elle a salué les mesures déjà prises, telles que la réévaluation des profils de poste en fonction de leur importance réelle et des compétences et expériences requises objectivement ainsi que la pérennisation des moyens supplémentaires accordés en 2007 au DFAE pour renforcer le domaine des visas. La commission s'est également félicitée des mesures annoncées, qui vont dans la bonne direction.

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

3.5.4 Politique du personnel de carrière et organisation du service extérieur au DFAE

Le 22 août 2002, la CdG-N a publié un rapport sur la politique du personnel de carrière et l'organisation du service extérieur au DFAE. Conformément à sa pratique, la commission s'est informée début 2005 sur la suite donnée à ses réflexions. Le Conseil fédéral et le DFAE ont pris position le 4 mai et le 24 mars 2005 respectivement. En sus, le DFAE a fait parvenir à la CdG-N le 17 février 2007 un complément d'information sur l'état de réalisation de certaines recommandations émises dans le cadre du rapport susmentionné.

La CdG-N a examiné avec attention l'état de réalisation de ses recommandations lors de sa séance du 17 avril 2007. Elle a constaté avec satisfaction que l'essentiel des mesures exigées dans son rapport ont été concrétisées et appliquées. Parmi les nombreuses améliorations apportées, la commission s'est en particulier félicitée de la mise en place de bilans professionnels réguliers et du nouveau système d'évaluation des fonctions, de l'obligation de mise au concours pour les postes destinés au personnel transférable, de l'amélioration de la représentation des femmes dans les volées diplomatiques ou encore de la réorganisation du réseau consulaire et diplomatique.

La visite effectuée par la sous-commission compétente le 7 novembre 2006 auprès de l'inspectorat du DFAE a permis à la CdG-N de s'assurer que la fusion de l'inspectorat diplomatique et de l'inspectorat consulaire et financier a créé des synergies et renforcé les moyens d'inspection du DFAE. Par ailleurs, la commission s'est réjouie que l'inspectorat ne soit plus dirigé par un agent soumis à la discipline des transferts.

La CdG-N considère toutefois qu'il existe encore une marge d'amélioration sur certains points. Elle a ainsi insisté, dans son rapport du 23 mai 2007 sur l'octroi de visas par les représentations suisses à l'étranger (voir ch. 3.5.3), sur un réexamen de la hiérarchie des postes et des fonctions. La commission estime en outre que le rapprochement demandé entre la DDC et la direction politique n'a pas été réalisé. La CdG-N déplore en particulier que les échanges de personnel relèvent d'un phénomène marginal. Elle a invité le Conseil fédéral et le DFAE à prendre des mesures

volontaires pour rapprocher les activités, les personnels et les cultures de ces deux services.

Face à ce constat globalement positif, la commission a décidé de mettre un terme à ses travaux relatifs à la politique du personnel de carrière et à l'organisation du service extérieur au DFAE.

3.5.5 Protection consulaire et gestion des crises au sein du DFAE

Dans le cadre de son mandat de haute surveillance sur le DFAE, la CdG-N avait décidé, début 2005, d'examiner l'organisation de la protection consulaire. Elle avait chargé sa sous-commission compétente de mener cet examen. Celle-ci avait demandé au DFAE un rapport concernant le fonctionnement de la protection consulaire ainsi que l'appréciation du DFAE sur l'action de celle-ci lors des événements qui ont eu lieu en Côte d'Ivoire en 2004 et lors du tsunami qui a frappé l'Asie en décembre de la même année.

Désireuse d'approfondir certaines questions développées dans ce rapport, la sous-commission compétente a rendu visite à la Division politique VI (DP VI) le 1er mars 2007. Les discussions ont notamment porté sur les évolutions récentes dans le domaine de la protection consulaire, sur la gestion de la crise au Liban en août et juillet 2006, ainsi que sur la mise en œuvre des mesures d'amélioration de la gestion des crises formulées par le DFAE dans le rapport susmentionné.

A l'issue de ses travaux, la CdG-N a constaté avec satisfaction que le DFAE a su tirer les leçons des différentes crises auxquelles la Suisse a dû faire face depuis une décennie environ. L'organisation et les instruments de la protection consulaire ont été étoffés, et les mesures d'amélioration émises suite au tsunami et aux événements en Côte d'Ivoire ont été largement concrétisées et appliquées. La commission a en particulier relevé la création de centres de crise régionaux et du pool d'engagement en cas de crises, l'amélioration de la formation continue, le perfectionnement de la directive 726-0 et le développement du soutien offert par la centrale aux représentations à l'étranger dans les préparatifs de crise.

La CdG-N a toutefois également constaté que le DFAE fait face à de nombreux défis, tels que la vérification et la mise à jour continue des dispositifs de crises ainsi que la gestion de l'information. Dans un contexte où les attentes du public vont croissant et où les nouvelles technologies rendent les flux d'informations de plus en plus difficiles à contrôler, la CdG-N est d'avis qu'il serait bon de responsabiliser davantage les citoyens en développant l'information sur les risques pris par les voyageurs et sur les conséquences (notamment financières) qui peuvent résulter de problèmes encourus lors de séjours à l'étranger.

En outre, la commission a retenu que la DP VI accomplit ses tâches avec des ressources personnelles limitées en comparaison internationale. Cette situation est rendue possible par une approche pragmatique dont la CdG-N se félicite. D'un côté, les compétences et responsabilités sont organisées de manière décentralisée. De l'autre côté, la mise à disposition de ressources supplémentaires en cas de crise repose sur des solutions ad hoc et sur le principe du volontariat. Cette solution appelle toutefois certaines réserves. La commission a noté que les ressources de la DP VI se situent à un plancher inférieur et que la mobilisation des collaborateurs du

DFAE en cas de crise grève les réserves, par ailleurs restreintes, de la centrale. Dans ces conditions, la CdG-N n'est pas entièrement convaincue de la capacité du DFAE de gérer de manière satisfaisante un enchaînement d'événements malheureux. La commission a donc demandé à la cheffe du DFAE de suivre de près les évolutions dans le domaine de la protection consulaire et de la gestion des crises et de prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires.

De manière générale, la CdG-N a perçu une évolution des mentalités au sein du corps diplomatique. Elle a l'impression que différentes opérations liées à la protection consulaire et à la gestion des crises (tsunami, Côte d'Ivoire, Liban) ont démontré que les tâches consulaires peuvent avoir une grande portée politique et placer les chefs de mission devant des défis considérables (voir aussi le rapport de la CdG-N du 23.5.2007 sur l'octroi de visas par les représentations suisses à l'étranger, ch. 3.5.3). La commission a salué cette prise de conscience et a encouragé le DFAE à soutenir cette évolution.

Face à ce constat globalement positif, la commission a décidé de mettre un terme à ses travaux relatifs à la protection consulaire et à la gestion des crises au sein du DFAE.

3.5.6 Promotion civile de la paix

Ces dernières années, la promotion civile de la paix a pris une importance croissante dans les instruments de la politique extérieure et de la politique de sécurité. La coordination des mesures prises dans ce domaine incombe à la Division politique IV (DP IV) du DFAE; celle-ci s'avère toutefois compliquée, puisque plus de 40 services fédéraux sont concernés.

Dans le cadre de son mandat de haute surveillance, la CdG-E avait décidé d'examiner la coordination et la mise en œuvre de la promotion civile de la paix de la Confédération au cours de l'année 2007. Elle avait chargé la sous-commission compétente de mener cet examen.

Toutefois, eu égard à la publication en novembre 2006 d'un rapport⁶⁶ de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) réalisé à l'attention du Centre d'analyse et de prospective du DFAE portant sur une thématique proche, la commission a décidé de renoncer pour l'heure à mener un examen séparé. Elle a en revanche décidé d'examiner les conclusions du rapport précité, d'évaluer les mesures prises par le DFAE et d'apprécier la nécessité d'entreprendre des travaux supplémentaires.

A cette fin, la sous-commission compétente s'est entretenue lors de sa séance du 13 avril 2007 avec l'auteur du rapport précité ainsi qu'avec le chef de la DP IV du DFAE. Désireuse d'approfondir certaines questions, la CdG-E s'est ensuite entretenue de cette thématique avec la cheffe du DFAE et le chef du DDPS dans le cadre de l'examen du rapport de gestion 2006 du Conseil fédéral. Les discussions ont notamment porté sur la coordination de la promotion civile et militaire de la paix.

La commission soutient les recommandations du rapport de l'EPFZ. Parmi celles-ci, la CdG-E accorde une importance particulière à l'amélioration de la coordination et de la collaboration entre les services fédéraux concernés et à l'élaboration d'une

⁶⁶ ETH, Center for Security Studies: Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Aussenpolitik. Eine vergleichende Studie anhand von fünf Ländern. Zürich 2006

stratégie globale en matière de promotion de la paix. Celle-ci devra comprendre à la fois la promotion civile de la paix, la promotion militaire de la paix et la coopération au développement.

Par ailleurs, la concentration thématique des activités de promotion civile de la paix doit être poursuivie et aboutir à la définition de domaines d'action prioritaires à long terme, établis en fonction des compétences propres de la Suisse et des besoins de la communauté internationale.

La CdG-E est également d'avis que les succès remportés par la Suisse en matière de promotion civile de la paix sont souvent méconnus, en particulier en Suisse. La commission est certes consciente des exigences de confidentialité inhérentes à ce domaine, en particulier s'agissant des activités de médiation. Elle estime toutefois qu'il existe une forte marge d'amélioration au niveau de la communication et attache une grande importance à l'élaboration d'une stratégie affirmée en la matière.

La commission a constaté avec satisfaction que le DFAE est prêt à mettre en œuvre les recommandations du rapport de l'EPFZ et a déjà entrepris des démarches allant dans la bonne direction.

Conformément à sa pratique, la CdG-E vérifiera la mise en œuvre de ces recommandations dans le cadre d'un suivi spécifique. Ce contrôle interviendra au plus tard à la fin 2008.

3.5.7 Législation sur le matériel de guerre

Donnant suite à une requête qui lui avait été adressée en sa qualité d'autorité de surveillance au sujet de quatre décisions prises par le Conseil fédéral en date du 29 juin 2005 relatives à l'exportation de matériel de guerre vers l'Irak, l'Inde, le Pakistan et la Corée du Sud, la CdG-N s'est penchée sur la légalité de ces quatre décisions au cours des années 2005/2006⁶⁷. Durant l'exercice sous revue, la commission a reçu l'avis du Conseil fédéral sur les conclusions et les recommandations de son inspection⁶⁸. Elle a examiné cet avis dans le courant du printemps 2007 et ne l'a pas trouvé satisfaisant dans la mesure où il ignore largement les recommandations de la CdG-N.

Ainsi, s'agissant de la recommandation 1 de la CdG-N et contrairement à celle-ci, le Conseil fédéral a indiqué qu'à l'avenir, il n'accordera pas une plus grande importance à la situation en matière de droits de l'homme lors de l'examen des demandes d'autorisation et qu'il ne souhaitait pas renoncer à faire la distinction selon l'autorité de destination du pays qui demande du matériel de guerre. Lorsqu'elle a pris connaissance de l'avis du Conseil fédéral, la commission a eu l'impression que, lors de l'examen des demandes d'exportation, ce dernier accorde beaucoup d'importance à la conduite adoptée en la matière par les pays qui participent au même régime de contrôle international des exportations de matériel de guerre que la Suisse. La CdG-N estime toutefois que le critère des droits de l'homme doit prendre le pas sur celui

⁶⁷ Voir le rapport de la CdG-N «Exécution de la législation sur le matériel de guerre: décisions du Conseil fédéral du 29.6.2005 et réexportation d'obusiers blindés vers le Maroc» du 7.11.2006 (FF 2007 1993); voir aussi le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 19.1.2007 (FF 2007 2927 ss).

⁶⁸ Avis du Conseil fédéral, du 21.2.2007 (FF 2007 2013).

de la pratique d'autres pays exportateurs, raison pour laquelle elle maintient sa recommandation.

La recommandation 2 invitait le Conseil fédéral à motiver précisément son changement d'attitude en matière d'autorisations d'exportation de matériel de guerre vers la Corée du Sud, amorcé fin juin 2005, et à définir clairement les critères permettant de prendre en compte la politique de neutralité lors de l'octroi des autorisations. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a mentionné les changements qui ont marqué l'environnement de la Suisse en matière de politique extérieure et de politique de sécurité après la fin de la guerre froide. Il n'a toutefois pas dit pourquoi, fin juin 2005, il a évalué la situation autrement que dans ses rapports annuels présentés entre 2000 et 2004 sur l'exportation de matériel de guerre, dans lesquels il considérait lui-même encore comme un motif de refus l'état de guerre qui prévaut *de jure* entre les deux Corées. Dans son rapport de 2002 sur l'exportation de matériel de guerre, le Conseil fédéral avait en substance relevé que la livraison d'armes à l'une des deux parties prenantes au conflit aurait certainement jeté un doute sur la neutralité de la Suisse et, partant, nui à son engagement et à ses bons offices dans la péninsule coréenne. La CdG-N n'a pas compris pourquoi le Conseil fédéral a changé sa pratique en la matière.

Dans sa recommandation 3, la CdG-N invitait le Conseil fédéral à tirer les conséquences qui s'imposent lorsqu'un pays ne respecte pas ses déclarations de non-réexportation. La commission a salué les mesures prises par le Conseil fédéral début mars 2006 pour améliorer le système des déclarations de non-réexportation ainsi que, dans le cas concret, la suspension des exportations de matériel de guerre vers les Emirats arabes unis pendant un an. Bien que, selon le Conseil fédéral, de telles mesures ne sanctionnent pas forcément en premier lieu le pays de destination, la CdG-N estime que la suspension des autorisations d'exportation vers le pays qui a violé sa déclaration de non-réexportation demeure malgré tout une mesure essentielle à la crédibilité du système. La CdG-N a par conséquent décidé de maintenir sa recommandation.

Au sujet de la réexportation des obusiers blindés par les Emirats arabes unis vers le Maroc en violation de la déclaration de non-réexportation des Emirats arabes unis, la CdG-N a aussi examiné le rapport des représentants de la Confédération au sein du Conseil d'administration de la RUAG sur le rôle que cette entreprise a joué dans cette réexportation. Ce rapport, jugé trop formaliste, n'a pas convaincu la CdG-N. Il ne répondait notamment pas à la question de savoir si la RUAG avait omis de respecter certains devoirs de diligence et n'indiquait pas l'attitude que, en sa qualité de propriétaire de l'entreprise, la Confédération entendait adopter dans de telles situations. La sous-commission compétente de la CdG-N a abordé le rapport des membres du conseil d'administration et les considérations de la CdG-N lors de l'entretien annuel avec les représentants de la RUAG. Le représentant du DDPS l'a assurée que le Conseil fédéral était disposé à donner de plus amples explications à ce sujet.

Le 10 mars 2006, le Conseil fédéral avait décidé que le matériel de guerre excédentaire devait en premier lieu être retourné au pays d'origine, qu'en deuxième lieu il devait être vendu dans la mesure du possible à un pays mentionné à l'annexe 2 de l'ordonnance sur le matériel de guerre (OMG)⁶⁹ et, en dernier lieu, qu'il devait être stocké, voire recyclé en Suisse. La recommandation 4 de la CdG-N invitait le

⁶⁹ Ordonnance du 25.2.1998 sur le matériel de guerre (OMG; RS 514.511).

Conseil fédéral à favoriser le stockage ou le recyclage en Suisse et à n'envisager un renvoi dans le pays d'origine que si l'on est en droit de penser que ce dernier ne transférera pas le matériel qui lui est rendu. Dans son avis, le Conseil fédéral a indiqué qu'il s'en tiendrait à son ordre de priorité, faisant remarquer à cet égard que, vu que les pays d'origine ne montrent que peu d'intérêt à reprendre le matériel de guerre excédentaire de la Suisse, sa pratique ne diverge dans les faits que très peu de l'orientation préconisée par la commission. La CdG-N estime que cette affirmation du Conseil fédéral constitue justement un argument en faveur de sa recommandation.

La CdG-N s'est félicitée de la décision du Conseil fédéral de préciser les critères régissant l'octroi des autorisations cités à l'art. 5 de l'OMG. A cet égard, elle invite cependant le gouvernement à tenir compte des recommandations résultant de son inspection.

La CdG-N a fait part des constatations susmentionnées au Conseil fédéral. D'ici un à deux ans, elle reviendra sur ses constatations et recommandations dans le cadre du suivi de son inspection.

3.6 Etat et administration

3.6.1 Politique de la Confédération en matière de personnel

A l'instar des années précédentes, la CdG-N s'est penchée à plusieurs reprises sur la politique de la Confédération en matière de personnel. Au début de 2007, elle a rencontré le chef du DFF pour discuter de la décentralisation de la politique du personnel, dont le coup d'envoi avait été donné en 2006 par le Conseil fédéral. Dans ce contexte, les thèmes suivants ont été abordés: efficacité d'une telle décentralisation, garantie d'une politique en matière de personnel uniforme à l'échelle de la Confédération, employabilité du personnel de l'administration fédérale, adaptations envisageables du système salarial et des conditions de résiliation, et possibilités d'exploitation des effets d'échelle. Le chef du DFF a profité de l'occasion pour préciser notamment que la conduite opérationnelle du personnel serait désormais du ressort des départements, des offices ou des centres de services partagés (*shared service centers*), tandis que l'Office fédéral du personnel (OFPER) se concentrerait sur les questions de nature stratégique et sur la formation des cadres.

Lors de l'examen annuel, en avril 2007, du rapport du Conseil fédéral concernant les mesures en matière de personnel, effectué avec des représentants de l'OFPER, des départements et de la Chancellerie fédérale, les CdG ont repris les sujets traités début 2007. D'autres thèmes tels que l'évolution démographique au sein de l'administration fédérale et le changement de système de primauté chez PUBLICA, la caisse de pensions du personnel fédéral, ont également été débattus. Les CdG ont constaté que la situation du personnel dans l'administration fédérale continuait d'être tendue sur certains points et que des mesures s'imposaient. Aussi ont-elles décidé de débattre de la politique du personnel de la Confédération avec le chef du DFF lors de l'examen du rapport de gestion 2006 du Conseil fédéral, afin de souligner son incidence sur le bon fonctionnement de l'administration également. A cette occasion, le chef du DFF a fait savoir qu'il avait entièrement conscience de l'insécurité induite par les divers projets de réforme au sein du personnel fédéral et,

partant, de la nécessité de clarifier la situation le plus rapidement possible. Il a aussi mentionné un besoin accru de spécialistes hautement qualifiés dans l'administration, tout en déplorant que les salaires fédéraux pour cette catégorie de personnel soient, en partie du moins, nettement inférieurs à ceux proposés par d'autres institutions similaires. Le chef du DFF a évoqué les priorités suivantes: mise en œuvre de la réforme totale de PUBLICA, révision partielle de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers), à savoir des dispositions relatives à la résiliation ou à la transformation des contrats de travail, gestion du personnel (notamment réduction du quotient RH), réorganisation de la formation et du perfectionnement et controlling en matière de personnel.

En automne 2007, la CdG-N a demandé à l'OFPER de l'informer sur les résultats de l'enquête menée en 2007 auprès du personnel de la Confédération. Il en est ressorti que, depuis l'enquête réalisée en 2005, la résignation avait reculé au sein de l'administration fédérale, mais que certains problèmes persistaient. La CdG-N a notamment pris acte avec étonnement du fait que seule une proportion relativement faible des personnes interrogées avait connaissance des mesures mises en œuvre sur la base de l'enquête de 2005. D'une manière générale, elle a constaté que de nombreux problèmes clairement identifiés dans le domaine du personnel restaient sans réponse depuis plusieurs années, bien qu'on laisse régulièrement entrevoir aux commissions de surveillance que des mesures d'amélioration vont être prises. La sous-commission compétente de la CdG-N a pour cette raison estimé que la haute surveillance du Parlement devait agir, et a demandé à la CdG-N d'examiner la nécessité de procéder à une évaluation de la politique de la Confédération en matière de personnel dans la perspective du programme annuel 2008. Par la suite, la CdG-N a donné mandat au CPA d'élaborer une proposition d'évaluation correspondante. Le programme annuel 2008 sera arrêté début 2008, et les CdG se prononceront à ce moment-là sur les évaluations à réaliser.

3.6.2 Gouvernement d'entreprise (Corporate governance)

Le 13 septembre 2006, le Conseil fédéral a transmis aux Chambres fédérales son rapport sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise)⁷⁰ pour qu'elles en prennent acte. Ce rapport répond à différentes interventions parlementaires déposées par la CdG-E et par la Commission des finances du Conseil national (CdF-N)⁷¹. Il a été attribué à la CdG-N et à la CdF-N pour l'examen préalable.

Le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise établit pour la première fois des critères uniformes applicables à l'externalisation et à la gestion des tâches de la Confédération. Il formule 28 principes directeurs qui permettront à l'avenir de choisir les structures adaptées aux diverses unités décentralisées de la Confédération.

⁷⁰ Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise) du 13.9.2006 (FF 2006 7799).

⁷¹ Voir les interventions parlementaires suivantes: recommandation de la CdG-E du 19.9.2002: examen des participations de la Confédération à des entreprises du secteur privé (02.3464), postulat de la CdG-E du 13.9.2004: gestion administrative dans le troisième cercle (04.3441), motion de la CdF-N du 15.2.2005: modèle dit des quatre cercles (05.3003).

Les CdG se sont penchées sur la problématique du gouvernement d'entreprise lors de leur séminaire annuel de janvier 2007. Elles ont pris connaissance de l'avis du chef du DFF, du directeur de l'AFF, de plusieurs experts ainsi que de plusieurs représentants des unités concernées des 3^e et 4^e cercles de l'administration fédérale.

Désireuse d'obtenir des éclairages supplémentaires sur les aspects institutionnels du gouvernement d'entreprise, la CdG-N s'est entretenue avec deux professeurs de droit public lors de ses séances des 2 mars et 17 avril 2007.

La CdG-N a poursuivi l'examen de cet objet lors de sa séance du 6 juillet 2007. Elle a longuement discuté de la nécessité de donner un caractère plus contraignant aux 28 principes directeurs en les inscrivant dans une loi mais a finalement décidé d'y renoncer.

La commission a terminé l'examen du rapport lors de sa séance du 23 novembre 2007. Elle a salué l'existence de ce rapport, qui répond à un vœu plusieurs fois exprimé par le Parlement et constitue un progrès considérable par rapport à la situation antérieure. La CdG-N est toutefois d'avis que plusieurs points nécessitent encore d'être approfondis. Elle a donc décidé d'une part de proposer au Conseil national de prendre acte du rapport et, d'autre part, de déposer quatre postulats.

Le premier postulat⁷² demandait au Conseil fédéral d'examiner la possibilité d'établir une réglementation spécifique concernant la limitation de la responsabilité de la Confédération dans les entités devenues autonomes. La CdG-N a toutefois retiré ce postulat, ayant considéré que sa demande avait déjà été satisfaite. Le deuxième postulat⁷³ demande au Conseil fédéral de présenter un rapport complémentaire détaillé relevant les problèmes d'ordre juridique que peut entraîner l'envoi de représentants de la Confédération recevant des instructions dans les conseils d'administration des sociétés anonymes (notamment de droit privé). Le troisième postulat⁷⁴ donne pour mandat au Conseil fédéral de vérifier s'il y a lieu de compléter le principe directeur n° 5 relatif au profil d'exigences des membres des conseils d'administration ou d'institut par des critères de représentation équilibrée des sexes et des régions linguistiques. Enfin, le quatrième postulat⁷⁵ charge le Conseil fédéral d'examiner s'il y a lieu d'établir des principes directeurs complémentaires concernant le personnel, la politique du personnel et les caisses de pension.

Au cours de la séance du 23 novembre 2007, la CdG-N a aussi pris acte du co-rapport établi à son intention par la CdF-N. Les deux commissions ont décidé de déposer un postulat conjoint⁷⁶ visant à l'élaboration de trois principes directeurs supplémentaires concernant les éléments suivants: l'inscription dans une base légale de la compétence de contrôle du Conseil fédéral, la prise en compte par le Conseil

⁷² Po. 07.3771 «Rapport sur le gouvernement d'entreprise: réglementation spécifique concernant la limitation de la responsabilité de la Confédération», du 23.11.2007.

⁷³ Po. 07.3772 «Rapport sur le gouvernement d'entreprise. Rapport complémentaire concernant la représentation des intérêts de la Confédération dans les sociétés anonymes de droit privé», du 23.11.2007.

⁷⁴ Po. 07.3773 «Rapport sur le gouvernement d'entreprise. Représentation équilibrée des sexes et des régions linguistiques dans le profil d'exigences des conseils d'administration ou d'institut», du 23.11.2007.

⁷⁵ Po. 07.3774 «Rapport sur le gouvernement d'entreprise. Principes complémentaires concernant la politique du personnel et la réglementation des caisses de pension» du 23.11.2007, du 23.11.2007.

⁷⁶ Po. 07.3775 «Principes directeurs du Conseil fédéral dans le rapport concernant le gouvernement d'entreprise»

fédéral de son rôle de garant de l'exécution de la tâche publique et de son rôle de propriétaire de l'entité devenue autonome lorsqu'il fixe des objectifs stratégiques, et enfin les mesures que peut prendre le Conseil fédéral dans le cadre de l'exercice de son contrôle.

Le rapport sur le gouvernement d'entreprise ainsi que les interventions parlementaires qui lui sont liées seront traités par le Conseil national lors de la session de printemps 2008.

3.6.3 Réforme de l'administration

Au cours de l'année 2005, la CdG-E a décidé de suivre étroitement le projet de réforme de l'administration dès sa mise en chantier. Le but de cette démarche est d'exercer une pression politique suffisante sur le gouvernement pour que le projet aboutisse à des résultats⁷⁷.

Le suivi effectué en 2006 s'était achevé sur le constat d'un décalage important entre les attentes du Parlement et la manière dont le Conseil fédéral conçoit la réforme de l'administration⁷⁸. Alors que la commission considère que la réforme de l'administration a pour vocation d'être un projet porteur et ambitieux, visant à apporter une contribution centrale au bon fonctionnement des autorités fédérales, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas stratégique.

La CdG-E a fait part de ce constat au Conseil des Etats lors de la session de printemps 2007 dans le cadre de la présentation du rapport annuel des CdG. Plusieurs membres de la commission se sont exprimés pour dire que les attentes du Parlement avaient été déçues, le Conseil fédéral n'ayant pris des décisions que sur des sujets secondaires et non sur les points fondamentaux de la réforme, tels que l'uniformisation de la conduite.

La commission a poursuivi son travail de suivi en 2007. Elle s'est entretenue une nouvelle fois avec le chef du DFF en tant que président de la délégation du Conseil fédéral pour la réforme de l'administration. La CdG-E s'est notamment enquis de l'état d'avancement des différents projets ainsi que de la manière dont le Conseil fédéral perçoit les recoupements entre le projet de réforme de l'administration et le projet de réorganisation des départements.

Si la CdG-E a pris note avec satisfaction du fait que plusieurs projets sont en bonne voie – en particulier le projet de simplification de l'organisation des achats, dans le cadre duquel le nombre des services d'achats a été ramené de 42 à 2 -, elle n'a pu que constater qu'un décalage subsiste toujours entre les attentes de la commission et la manière dont le Conseil fédéral conçoit la réforme de l'administration.

Pour la CdG-E, la réforme de l'administration devrait constituer un moyen de réaliser la réforme de la direction de l'Etat conformément au mandat donné par le Parlement le 10 mars 2004. Ce mandat chargeait le Conseil fédéral de formuler des nouvelles propositions pour renforcer la direction politique, décharger le Conseil fédéral des tâches administratives et accroître l'efficacité de l'administration.

⁷⁷ Voir le rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 20.1.2006 (FF **2006** 4129 s.).

⁷⁸ Voir le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 19.1.2007 (FF **2007** 2935 s.).

Aux yeux de la commission, la réforme de l'administration telle qu'elle est conçue par le Conseil fédéral ne répond pas à ces exigences. La CdG-E ne comprend pas non plus pourquoi la réorganisation des départements ne fait pas partie intégrante de la réforme de l'administration. La commission juge incohérente l'approche consistant à traiter séparément ces deux projets et à leur attribuer des calendriers différents. En 2006, la CdG-E avait déjà invité le Conseil fédéral à améliorer la coordination entre la réforme de l'administration et les autres programmes de réforme en cours (notamment avec l'examen des tâches de la Confédération).

Au vu de ce qui précède, la CdG-E a demandé au Conseil fédéral de lui remettre un rapport sur le bilan de la réforme de l'administration d'ici à la fin de l'année 2007 et d'informer le Parlement sur la manière avec laquelle il entend réaliser la réforme de la direction de l'Etat. Ainsi qu'elle l'a annoncé au Conseil fédéral, la CdG-E jugera sur la base de ces informations de la nécessité d'intervenir sur le plan législatif.

Le Conseil fédéral a transmis son rapport final à la CdG-E et l'a publié le 14 décembre 2007. Il avait déjà informé la CIP-E et la CdG-E sur la mise en œuvre de la réforme de la direction de l'Etat. La CdG-E examinera ces documents début 2008.

3.6.4 Recours à des experts externes par l'administration fédérale

Dans son rapport adopté le 13 octobre 2006 sur le recours à des experts par l'administration fédérale⁷⁹, la CdG-E a constaté que le recours à des experts externes a pris une ampleur considérable au sein de l'administration fédérale. Lors d'un recensement effectué par le CPA, les services consultés ont annoncé plus de 6100 mandats d'expertise pour lesquels l'administration a dépensé quelque 490 millions de francs en 2004. Selon une estimation prudente, l'administration fédérale (sans les offices GMEB; GMEB = gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire) a sans doute consacré de 600 à 700 millions de francs à des mandats d'expertise en 2004⁸⁰.

Le Conseil fédéral a pris position sur le rapport de la commission et les dix recommandations qu'il comporte le 14 février 2007⁸¹. Dans la réponse qu'elle a adressée au Conseil fédéral le 29 juin 2007, la CdG-E s'est félicitée que certaines mesures aient été prises entre-temps pour systématiser le recours à des experts par l'administration fédérale et pour assurer plus de transparence dans l'attribution des mandats correspondants. Elle n'a toutefois pas été satisfaite sur tous les points. Outre un rapport complémentaire, elle a également demandé que des mesures supplémentaires soient prises en complément à certaines de ses recommandations.

Dans son rapport, la CdG-E a relevé que, à eux seuls, le conseil et la recherche dans le domaine politique avaient drainé 144 millions de francs durant la période sous revue. Elle a estimé que cette situation pouvait s'avérer problématique dans la mesure où certains consultants externes qui exercent régulièrement une influence non négligeable sur les orientations politiques ne sont, contrairement aux directeurs

⁷⁹ Voir le rapport de la CdG-E «Recours à des experts par l'administration fédérale: ampleur, concurrence et pilotage», du 13.10.2006 (FF 2007 1561).

⁸⁰ Voir aussi le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 19.1.2007 (FF 2007 2940).

⁸¹ Avis du Conseil fédéral du 14.2.2007 (FF 2007 1549).

d'offices et aux services fédéraux, ni soumis à un contrôle parlementaire, ni exposés à la publicité assurée par les médias. La CdG-E a par conséquent demandé au Conseil fédéral de veiller à l'instauration de la transparence en ce qui concerne, d'une part, les consultants politiques externes qui exercent une influence directe et déterminante sur les décisions et orientations politiques des départements et des offices et, d'autre part, les mandats qui sont confiés à ces experts (recommandation 1). Dans son avis, le Conseil fédéral s'est dit prêt à accepter la recommandation et, au sujet de sa mise en œuvre, a principalement fait référence à la loi sur la transparence⁸² et, surtout, au Système d'information sur les marchés publics en Suisse (Simap.ch) dont il attend une amélioration générale de la transparence des marchés publics. Il a indiqué que ce système allait bientôt être remplacé par Simap2, qui permettra aux adjudicateurs publics (la Confédération et ses entreprises publiques, les cantons, les communes, les entreprises sectorielles et les autres adjudicateurs soumis au droit des marchés publics) de piloter l'ensemble du processus. Dans sa réponse, la CdG-E s'est réjouie du développement de ce portail Internet, mais elle a aussi fait part de ses doutes, craignant que ce réseau à grande échelle ne suffise pas à garantir la transparence requise, notamment en ce qui concerne les consultations politiques externes au sens strict. Elle a donc prié le Conseil fédéral d'examiner la prise en compte de ses exigences dans le cadre du projet relatif au controlling stratégique des marchés publics (voir recommandation 10) en y incluant les mandats d'expertise par catégorie afin de pouvoir obtenir facilement une vue d'ensemble des consultations politiques externes au sens strict.

Dans sa deuxième recommandation, la CdG-E a demandé au Conseil fédéral d'intégrer les mandats d'expertise dans sa planification et sa politique du personnel et de veiller à ce que de tels mandats ne soient attribués que lorsqu'ils permettent de dégager une plus-value en comparaison avec des rapports de travail à durée indéterminée. Le Conseil fédéral a pris acte de cette recommandation et fait savoir qu'il a ordonné à la Commission des achats de la Confédération (CA) d'adopter un aide-mémoire pour l'adjudication des mandats d'experts. Quant à la responsabilité de la planification du personnel, il a indiqué qu'elle incombe en premier lieu aux unités administratives. Dans sa réponse, la CdG-E a estimé que la mesure proposée par le Conseil fédéral n'était pas convaincante sur ce point puisque c'est lui qui est responsable de la politique du personnel de la Confédération. Elle l'a donc une nouvelle fois prié de mettre sa recommandation en œuvre.

La CdG-E a également invité le Conseil fédéral à veiller à la présentation des charges induites par les contrats dits de mise à disposition de personnel dans la documentation complémentaire de l'OFPER relative aux charges de personnel de la Confédération (recommandation 4). Dans son avis, le Conseil fédéral n'a pas jugé approprié de donner suite à cette recommandation, car il estimait que la transformation en office GMEB de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), unité principalement concernée, allait améliorer la situation. La CdG-E a toutefois maintenu sa recommandation étant donné que les mises à disposition de personnel représentent une charge de près de 100 millions de francs par an et qu'il est indispensable d'instaurer la transparence en la matière. Le cas échéant, la CdG-E s'est réservé le droit d'en appeler au Parlement.

⁸² Loi fédérale du 17.12.2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (RS 152.3).

Dans son rapport, la CdG-E a en outre relevé que l'évaluation réalisée par le CPA avait permis de constater qu'en 2004, quinze services avaient comptabilisé des paiements d'un montant total de plus de 5 millions de francs pour 39 mandats qui n'avaient débuté qu'en 2005. Avec la recommandation 5, la CdG-E a prié le Conseil fédéral de bien vouloir examiner ces avances de plus près. La commission n'est pas satisfaite de la réponse du Conseil fédéral, qui a indiqué que ces avances ont été effectuées «en règle générale» (*«in der Regel»* dans la version allemande) sur la base de raisons objectives. Dans sa réponse, la CdG-E a donc prié le Conseil fédéral de lui fournir un rapport détaillé au sujet des résultats de ses vérifications internes sur les 39 avances en question. Elle a notamment invité le Conseil fédéral à examiner si certaines de ces avances ne justifiaient pas une dénonciation pénale étant donné que des tiers ont ainsi indûment obtenu un avantage au détriment de la Confédération.

Faisant suite à cette demande, le Conseil fédéral a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) d'examiner ces 39 avances. Le 31 octobre 2007, le Conseil fédéral a remis à la CdG-E le rapport complémentaire du CDF du 22 octobre 2007⁸³. La CdG-E en a pris connaissance lors de sa séance du 13 novembre 2007. Elle a fait savoir au Conseil fédéral qu'elle se félicitait que le CDF ait analysé dans le détail les 39 cas en cause – en réalité, il n'y en aurait apparemment que 37 – à partir des copies de contrats et de factures et sur la base d'extraits de la comptabilité. Les résultats de ces investigations n'ont révélé aucun cas grave. La CdG-E a cependant relevé que, parmi les cas examinés, certaines avances ne correspondent pas à des usages de la branche et ont été effectuées dans le but de solder des crédits budgétaires, causant ainsi des pertes d'intérêts pour la Confédération. La commission a demandé au Conseil fédéral de ne pas prendre cette situation à la légère et l'a prié de s'assurer que de telles avances ne soient dorénavant plus versées. Elle a en outre insisté une fois encore sur le fait que le phénomène de la «fièvre de décembre» décrit dans son rapport du 13 octobre 2006 dépasse le cas des 39 avances examinées par le CDF. Elle a en outre annoncé que la mise en œuvre de ses recommandations par le Conseil fédéral fera l'objet d'un contrôle de suivi en 2009.

3.6.5 Audit de gestion de l'Office fédéral du sport

Au terme de la législature 1999 à 2003, les CdG ont tiré un bilan critique de leurs activités et de leurs instruments de contrôle⁸⁴. Ainsi que déjà mentionné dans le rapport annuel 2006⁸⁵, il est apparu que les CdG ne disposent pas d'un instrument de portée moyenne qui permette, sous l'angle de la haute surveillance parlementaire, une évaluation de la conduite politique et opérationnelle des différents services fédéraux (d'un office fédéral, par exemple). Afin de combler cette lacune, les CdG ont décidé d'examiner l'opportunité d'adopter un nouvel instrument: l'audit de gestion. Dans le cadre de la planification annuelle 2006/2007, elles ont chargé le CPA de se pencher sur la faisabilité et l'utilité d'un audit de gestion en réalisant un projet-pilote auprès de l'OFSP.

⁸³ Rapport du CDF au Conseil fédéral à l'attention de la CdG-E «Recours à des experts par l'administration fédérale», du 22.10.2007.

⁸⁴ Voir le rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 23.1.2004 (FF **2004** 1613 s.).

⁸⁵ Voir le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 19.1.2007 (FF **2007** 2948).

Le CPA a rendu son rapport à la CdG-E avant la pause estivale 2007⁸⁶. Celui-ci se compose d'une partie principale consacrée à l'instrument de l'audit de gestion et d'une annexe présentant les résultats de l'audit de l'OFSP⁸⁷.

Après un examen attentif de ce rapport, la CdG-E a décidé à l'unanimité d'ajouter l'instrument de l'audit de gestion à son éventail d'instruments de contrôle. Au cours de cet examen, la commission a pu se convaincre de l'utilité de cet instrument et de sa complémentarité par rapport aux instruments déjà existants.

En présentant la situation de manière simplifiée, on peut dire que les CdG disposaient jusqu'ici de deux groupes d'instruments. A une extrémité de l'éventail se trouvent l'analyse des rapports de gestion et les visites auprès de services de l'administration; leur coût est relativement faible, mais elles restent superficielles et ne se prêtent pas à l'examen de problématiques complexes. A l'autre extrémité de l'éventail se trouvent les inspections et les évaluations du CPA; celles-ci se prêtent parfaitement à l'examen de situations complexes, mais nécessitent beaucoup de temps et ne permettent pas toujours de réagir suffisamment tôt. Avec l'audit de gestion, les CdG disposeront d'un instrument de taille intermédiaire à la fois sur l'axe des coûts et sur celui de la profondeur de l'analyse, dont l'utilisation facilitera la détection précoce de lacunes et de dysfonctionnements au sein de l'administration.

L'objectif de l'audit de gestion est de dresser un profil sommaire mais systématique des points forts et des points faibles d'un service fédéral, ce profil incluant les interfaces vers les instances politiques de direction. Ainsi, alors que les autres instruments visent en règle générale l'évaluation d'une politique ou d'une mesure de la Confédération, l'audit apporte une plus-value en ce sens qu'il vise l'évaluation de la conduite politique et opérationnelle des services fédéraux qui sous-tend les contenus politiques.

En ce qui concerne l'audit de l'OFSP (projet-pilote), la CdG-E a constaté avec satisfaction que les résultats sont globalement positifs. Elle a relevé en particulier que l'OFSP se caractérise par un processus stratégique interne exemplaire, une démarche fortement axée sur la clientèle et ses besoins, d'excellents instruments de direction opérationnelle et une culture d'entreprise positive empreinte de valeurs clairement définies. Au vu de ces résultats, la CdG-E a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir sur le plan de la haute surveillance parlementaire.

La CdG-E a toutefois constaté qu'il existe une marge d'amélioration sur certains points. La commission a notamment relevé le rôle peu clair de la Commission fédérale de sport (CFS), la non intégration du domaine des subventions dans l'enveloppe budgétaire, le profil complexe voire diffus de l'office (à la fois unité administrative, haute école et centre de prestations) ainsi que des potentiels inexploités dans le domaine de la maîtrise des coûts et de la gestion du temps. La commission a écrit au chef du DDPS pour attirer son attention sur ces questions et lui a demandé de lui indiquer les mesures d'amélioration qu'il comptait prendre suite à cet audit.

⁸⁶ Rapport du CPA «Projet-pilote Audit de gestion DFAE/DDPS», du 18.6.2007 (<http://www.parlament.ch/F/kommissionen/ko-kommissionen/ko-au-pvk/ko-au-pvk-veroeffentlichungen/Documents/ko-gpk-n-s-bericht-projekt-f.pdf>).

⁸⁷ Rapport du CPA «Audit de gestion consacré à l'Office fédéral du sport», du 18.6.2007 (<http://www.parlament.ch/F/kommissionen/ko-kommissionen/ko-au-pvk/ko-au-pvk-veroeffentlichungen/Documents/ko-gpk-n-s-bericht-anhang-f.pdf>), voir aussi ch. 2.1.5 du rapport en annexe.

Lors de sa séance du 23 novembre 2007, la CdG-N a elle aussi décidé à l'unanimité d'adopter l'instrument de l'audit de gestion.

Ce nouvel instrument sera donc intégré dans l'éventail des instruments de contrôle des CdG à partir de 2008.

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

Le 7 septembre 2007, en transmettant au Conseil fédéral son rapport final – qu'elle a rendu public – sur le potentiel d'optimisation de la gestion de l'immobilier civil de la Confédération⁸⁸, la CdG-N a pu clore l'inspection de la gestion de l'immobilier civil de la Confédération entamée début 2006. Son examen – fondé sur une évaluation réalisée par le CPA⁸⁹ – a mis l'accent sur la gestion et la stratégie, la répartition des compétences et la coordination entre les différentes parties prenantes ainsi que sur une comparaison avec certaines organisations qui s'occupent de la gestion de l'immobilier en dehors de l'administration fédérale. La Confédération fait partie des principaux maîtres d'ouvrage de Suisse tant il est vrai qu'elle gère un portefeuille immobilier civil comportant environ 2800 bâtiments qui abritent 22 000 postes de travail et dont la valeur totale est estimée à près de 5 milliards de francs.

Aux yeux de la CdG-N, il est nécessaire d'agir dans différents secteurs. Elle a notamment constaté un décalage entre les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels. Certes, les objectifs stratégiques de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), qui est chargé de la gestion de l'immobilier civil de la Confédération, sont clairement définis. La concrétisation pêche toutefois sur certains points. La CdG-N estime en outre qu'il serait utile de définir davantage d'indicateurs permettant de juger si les objectifs ont été atteints.

En ce qui concerne les processus et les structures, la CdG-N est d'avis qu'il faut établir des procédures et des responsabilités claires pour permettre un règlement efficace, à un échelon adéquat, des divergences de vues entre l'OFCL et les organisations d'utilisateurs (offices de l'administration fédérale exploitant les immeubles concernés). Il conviendrait en outre d'améliorer la gestion de la qualité à l'OFCL. En effet, la CdG-N a constaté que les questions relevant de l'exploitation des projets immobiliers de l'OFCL – comme l'entretien des bâtiments – et, par conséquent, les attentes des utilisateurs, ne sont pas toujours suffisamment prises en considération. Cette situation comporte le risque de provoquer des surcoûts qui auraient pu être évités. C'est pourquoi la commission souhaite qu'il soit mieux tenu compte, d'une manière générale, des frais d'exploitation futurs et que ceux-ci figurent de façon pertinente dans les demandes de crédits présentées au Parlement.

⁸⁸ Rapport de la CdG-N «Potentiel d'optimisation de la gestion de l'immobilier civil de la Confédération», du 7.9.2007 (<http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/f/ed-gpk-n-optimierung-bundesbauten-2007.pdf>).

⁸⁹ Rapport du CPA «Evaluation de la gestion immobilière de la Confédération (domaine civil)», du 16.4.2007 (<http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/f/ed-pvk-immo-management-bund-2007.pdf>); voir également ch. 2.1.1 de l'annexe.

Globalement, l'examen de la CdG-N a révélé que l'activité de l'OFCL n'était pas suffisamment axée sur les organisations d'utilisateurs. Pour la commission, ce constat revêt une importance primordiale. Elle a donc invité le Conseil fédéral à améliorer le service à la clientèle de l'OFCL.

La CdG-N estime toutefois qu'il y a également lieu d'intervenir du côté des organisations d'utilisateurs. A cet égard, elle a demandé au Conseil fédéral de clarifier leurs droits et leurs devoirs, et d'uniformiser leurs structures et leurs outils dans le domaine de la gestion immobilière, ce qui devrait leur permettre de gagner en efficacité.

La CdG-N a en outre souligné la nécessité d'optimiser les flux d'information entre les divers acteurs en présence (OFCL, organisations d'utilisateurs et secrétariats généraux concernés). En effet, il arrive que certaines informations importantes ne soient pas relayées aux organisations d'utilisateurs ou que d'autres, émanant desdites organisations, ne parviennent pas à l'OFCL.

La CdG-N a émis dix recommandations à l'adresse du Conseil fédéral et l'a invité à rendre son avis avant mi-janvier 2008. La prise de position du Conseil fédéral a été publiée le 14 décembre 2007 et sera traitée par la CdG-N au cours du premier trimestre 2008.

3.7 Justice

3.7.1 Mise en place d'une procédure de contrôle de gestion au Tribunal fédéral

En vue de la fusion du Tribunal fédéral avec le Tribunal fédéral des assurances et de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007 de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral⁹⁰, l'Assemblée fédérale a, dans l'ordonnance sur les postes de juges au Tribunal fédéral⁹¹, décidé que le tribunal comporterait 38 juges ordinaires et 19 juges suppléants (art. 1 de l'ordonnance). Cette ordonnance sera en vigueur jusqu'au 31 décembre 2011. A son échéance, l'Assemblée fédérale devra de nouveau fixer l'effectif du Tribunal fédéral. En vertu de l'art. 2 de l'ordonnance sur les postes de juges au Tribunal fédéral, le Tribunal fédéral est tenu d'établir une procédure de contrôle de gestion afin de permettre au Parlement d'exercer la haute surveillance et de déterminer le nombre de juges (al. 1), et de rendre compte dans son rapport de gestion de l'évolution de la charge de travail et, de manière générale, des résultats de ce contrôle de gestion (al. 2).

Le Conseil des Etats et le Tribunal fédéral ont souhaité que, en leur qualité d'autorité de haute surveillance sur le Tribunal fédéral, les CdG accompagnent la mise en place d'une procédure de contrôle de gestion et se penchent sur les résultats lors de l'examen de la gestion du tribunal.

Lors de leurs séances des 26 et 30 juin 2006, les CdG ont décidé d'instituer, en collaboration avec le Tribunal fédéral, un groupe de travail commun chargé d'élaborer les modalités de ce contrôle de gestion qui permettra au Parlement d'exercer la

⁹⁰ Loi du 17.6.2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110).

⁹¹ Ordonnance du 23.6.2006 de l'Assemblée fédérale sur les postes de juges au Tribunal fédéral (RS 173.110.1).

haute surveillance et de déterminer le nombre de juges. Ce groupe de travail était constitué de trois membres de la CdG-N et de deux membres de la CdG-E.

Le groupe de travail s'est entretenu une première fois avec le président du Tribunal fédéral et la présidente du Tribunal fédéral des assurances le 15 août 2006. La discussion a porté sur des questions de principe et les propositions initiales du Conseil des Etats qui prévoyaient notamment l'établissement d'une statistique de la productivité de chaque juge (nombre de cas traités). Il avait été convenu de séparer l'utilisation des données du contrôle de gestion pour le calcul du nombre de juges nécessaires des informations relatives à la productivité des juges rassemblées dans la perspective des élections. Le Tribunal fédéral avait en outre indiqué qu'il présenterait aux CdG des propositions d'indicateurs de gestion, de statistiques et de rapports.

Le 22 décembre 2006, le Tribunal fédéral a présenté un projet de contrôle de gestion que le groupe de travail a discuté et finalisé le 14 février 2007, à l'occasion d'une séance avec la nouvelle Commission administrative du Tribunal fédéral.

Ce projet prévoit un système de rapports de gestion à deux niveaux. Le rapport de gestion publié contiendra des informations générales relatives au contrôle de gestion. Outre ce rapport, les CdG recevront des rapports et des statistiques supplémentaires à l'échelon des cours, des juges, des greffiers et de la gestion administrative des organes juridictionnels. Les rapports destinés aux CdG contiendront des indicateurs supplémentaires tels que les frais moyens par dossier pour chaque cour et pour l'ensemble du tribunal, le rapport entre le temps consacré à la jurisprudence et celui consacré à l'administration, la fréquence des recours par canton et par domaine du droit. Un rapport sera en outre consacré à la composition des cours appelées à statuer. Le Tribunal fédéral est également disposé à remettre un rapport spécial aux CdG en cas de constatations susceptibles de remettre en cause l'aptitude d'un juge qui devraient éventuellement être prises en compte lors de sa réélection. Dans un premier temps, le Tribunal fédéral avait décidé que, le cas échéant, ces rapports seraient remis à la Commission judiciaire. Le groupe de travail a toutefois estimé que ces rapports doivent être remis aux CdG. En effet, il semble peu judicieux d'informer uniquement la Commission judiciaire, tant il est vrai qu'elle n'est active qu'en préambule aux élections des juges, soit une fois tous les six ans. En revanche, les CdG peuvent agir durant la période de fonction et offrir leurs services de médiation. De plus, en vertu de l'art. 40a, al. 6, LParl, elles sont de toute manière tenues de communiquer à la Commission judiciaire les constatations qui mettent sérieusement en cause l'aptitude professionnelle ou personnelle d'un juge.

Le Tribunal fédéral va également mettre en place un système de contrôle de gestion interne encore plus fin qui servira de tableau de bord à la direction du tribunal et aux présidents des cours. En cas de besoin, ce système permettra également de fournir des informations ciblées aux CdG.

Un tel projet ne saurait être mis en place au pied levé. Certaines statistiques doivent être adaptées et de nouveaux logiciels doivent être développés en conséquence. Le Tribunal fédéral a indiqué qu'il souhaitait achever l'élaboration des principes du contrôle de gestion avant fin 2007. Les sous-commissions compétentes des CdG vont accompagner et contrôler leur mise en œuvre. Au besoin, elles discuteront avec le Tribunal fédéral de l'opportunité de la réalisation en 2011 d'une évaluation à l'attention du Parlement fondée sur les indicateurs fournis par le contrôle de gestion.

3.7.2

Informatique des tribunaux fédéraux

Le 12 octobre 2006, lors d'un entretien avec les sous-commissions compétentes des CdG, la direction provisoire du Tribunal administratif fédéral a fait savoir qu'elle s'inquiétait de la collaboration avec le Tribunal fédéral dans le domaine de l'informatique. À ses yeux, le bon fonctionnement du Tribunal administratif fédéral risquait fortement d'en être affecté à son inauguration. Elle a, d'une part, exprimé des doutes croissants quant à la capacité du service informatique du Tribunal fédéral à tenir les délais convenus en sa qualité de fournisseur de prestations informatiques du Tribunal administratif fédéral. D'autre part, elle a dit craindre que le contrôle de gestion et l'accès à la jurisprudence rendue par les organes que le Tribunal administratif fédéral était appelé à remplacer ne fonctionnent pas le jour J, raison pour laquelle un plan d'urgence était prévu pour le droit de l'asile et pour celui des étrangers. En outre, la direction provisoire avait peur que l'environnement informatique du Tribunal fédéral ne permette pas une gestion et un contrôle modernes du tribunal. Le basculement sur l'environnement informatique du Tribunal fédéral en juillet 2006 avait en effet terriblement déçu et la direction provisoire et les collaborateurs du Tribunal administratif fédéral, qui avaient l'impression d'un retour en arrière de plusieurs générations s'agissant des applications.

Le 19 octobre 2006, les sous-commissions compétentes ont demandé par lettre adressée à la Commission administrative du Tribunal fédéral de leur faire part de son évaluation de la situation en matière d'informatique et de collaboration avec le Tribunal administratif fédéral. En date du 15 novembre 2006, la Commission administrative du Tribunal fédéral a répondu à toutes les questions posées par les sous-commissions. S'agissant de l'intégration du Tribunal administratif fédéral à la plateforme informatique du Tribunal fédéral, il apparaît que la Commission administrative du Tribunal fédéral était pleinement consciente des risques liés à un projet de cette envergure, ainsi que des difficultés en termes de capacités et de temps disponibles. Elle n'en a pas moins indiqué que la mise en place au Tribunal administratif fédéral de la plupart des fonctions pouvait être assurée comme prévu pour le 1^{er} janvier 2007.

Après avoir pris acte de cette réponse, les sous-commissions compétentes ont demandé au chef du Service informatique et technologies nouvelles (SITN) des Services du Parlement de les faire bénéficier de son regard d'expert sur les problèmes informatiques rencontrés par les tribunaux. L'expert a proposé trois solutions pour résoudre le problème:

1. Le Tribunal fédéral change de système, avec les coûts et les risques liés à une telle opération, et donc de stratégie et de culture. Cette solution ne serait pas sans conséquence sur le personnel du service informatique du Tribunal fédéral.
2. Le Tribunal administratif fédéral s'adapte au système informatique du Tribunal fédéral. Il doit donc revoir ses attentes fortement à la baisse. Le Tribunal fédéral peut procéder, le cas échéant, à quelques aménagements pour répondre aux attentes du Tribunal administratif fédéral. Les coûts et les conséquences à long terme de ces mesures ponctuelles devraient cependant être évalués.
3. Instaurer une solution hybride (exploitation mixte). A cet effet, les systèmes font tout d'abord l'objet d'un examen approfondi permettant d'identifier

dans quel domaine chacun d'entre eux doit être adapté. Il s'agit ensuite de définir une stratégie pour déterminer à quel rythme et dans quel ordre adapter tel ou tel sous-système. L'objectif est de trouver le plus grand dénominateur commun possible. Il faudrait par ailleurs accorder une attention particulière à l'archivage des données, car celles-ci doivent rester compatibles et être conservées ensemble par les tribunaux. Parallèlement, des solutions hybrides peuvent être instaurées.

Le 14 février 2007, la Commission administrative du Tribunal fédéral s'est entretenue avec des membres des deux sous-commissions compétentes, de la question de l'intégration du Tribunal administratif fédéral à la plate-forme informatique du Tribunal fédéral. Elle s'est ouvertement inquiétée à cette occasion de certains articles de presse relatifs à la situation à laquelle le Tribunal administratif fédéral était confronté dans le domaine de l'informatique, soulignant à cet égard que les tribunaux ne devraient pas porter leurs différends sur la place publique. La Commission administrative du Tribunal fédéral a rappelé que, après quelques hésitations, le Tribunal fédéral s'était chargé en 2004 de mettre en place l'infrastructure informatique des tribunaux fédéraux de première instance. L'informatique des tribunaux fédéraux a donc été considérée comme un ensemble à traiter en bloc. C'est d'ailleurs le Parlement qui est à l'origine de cette approche «globale», ou à tout le moins l'a-t-il soutenue.

Elle a en outre annoncé que plusieurs aspects de l'infrastructure informatique seraient soumis à un audit externe. Enfin, la Commission administrative du Tribunal fédéral a émis le souhait de connaître la position des organes chargés d'exercer la haute surveillance s'agissant d'une redéfinition ou d'un abandon du principe d'une gestion globale de l'informatique.

Par lettre du 22 mars 2007, les deux CdG ont informé le Tribunal fédéral, le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal pénal fédéral de leurs considérations et recommandations relatives à la situation de l'informatique des tribunaux, dont les principales sont reproduites ici:

- «6.1 Les CdG saluent la volonté du Tribunal fédéral de soumettre son infrastructure informatique à un examen extérieur. Elles jugent que la situation du Tribunal administratif fédéral devrait être examinée par la même occasion. A leurs yeux, cet examen devrait avoir lieu le plus rapidement possible. Le Tribunal administratif fédéral devrait y être associé d'une manière appropriée.
- 6.2 Les CdG recommandent au Tribunal fédéral de tenir compte des points suivants lors de la définition et de l'attribution du mandat d'examen (audit):
 - a) Maintien de la plus grande marge de manœuvre possible pour les décisions stratégiques concernant le développement de l'informatique au Tribunal fédéral.
 - b) Appréciation à moyen et long terme de l'évolution et de l'exploitation d'un environnement totalement en code source libre par rapport aux programmes correspondant à la norme du marché, compte tenu des probables développements dans le domaine (accroissement des différences entre les produits s'agissant des fonctionnalités disponibles, tendance générale à acheter des produits correspondant à la norme du marché, abandon des développements ad hoc).

- c) Probables développements dans la gestion moderne d'un tribunal, avec leurs conséquences informatiques (système de gestion des affaires et contrôle).
 - d) Modification à moyen et long termes du profil des utilisateurs: la prochaine génération de juges fédéraux et de greffiers aura probablement d'autres méthodes de travail que celles utilisées par la génération actuelle.
 - e) Compétitivité des tribunaux sur le marché du travail.
 - f) Archivage des données: s'assurer de la compatibilité à long terme (matériel, logiciels et compétences) d'une base de données de plus en plus lourde.
 - g) Sécurité de l'informatique et des données.
 - h) Dépendance par rapport aux produits de l'industrie (Microsoft) d'une part, dépendance par rapport aux développeurs informatiques peu nombreux sur le marché du travail d'autre part.
 - i) Considérations sur le rapport coût-avantage à court, moyen et long termes.
 - j) Rôle du Tribunal fédéral en tant que fournisseur de prestations: revient-il à la Cour suprême d'effectuer cette mission?
 - k) Rôle du Tribunal fédéral en tant qu'autorité de surveillance sur les tribunaux de première instance: comment le Tribunal fédéral pourra-t-il vérifier l'efficacité de la gestion des tribunaux de première instance s'il est lui-même leur fournisseur de prestations informatiques?
- 6.3 Les CdG partent du principe que la récente intégration du Tribunal administratif fédéral à la plate-forme informatique du Tribunal fédéral signifie que les deux instances vont, pour l'heure, travailler ensemble dans le domaine et que, le cas échéant, une autre solution n'entrerait en ligne de compte qu'à moyen terme. Les CdG attendent donc de tous les tribunaux fédéraux qu'ils collaborent au mieux entre eux et s'abstiennent de tout reproche les uns envers les autres.
- 6.4 Les CdG attendent du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral qu'ils montrent une nouvelle fois leur volonté de collaborer l'un avec l'autre en négociant la convention réglant leur collaboration dans le domaine de l'informatique, collaboration effective depuis 2007.
- 6.5 Les CdG ont pris acte avec étonnement des nouvelles structures de décision que le Tribunal fédéral a mises en place par mesure d'urgence dans le domaine de l'informatique. Cette procédure n'est guère de nature à apaiser le climat et à favoriser la collaboration future entre les tribunaux fédéraux.
- 6.6 S'agissant de la gestion globale de l'informatique, les CdG prennent position comme suit:
- La Constitution fédérale (art. 188, al. 3, Cst.) et la loi sur le Tribunal fédéral (art. 25, al. 1, LTF) garantissent l'autonomie administrative du Tribunal fédéral. Le législateur a cependant également accordé une large autonomie administrative aux tribunaux de première instance (art. 27, al. 1, LTAF⁹² et

⁹² Loi fédérale du 17.6.2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32).

art. 23, al. 1, LTPF⁹³), autonomie qui comprend en principe le choix du système informatique et son exploitation⁹⁴ – sous réserve des compétences budgétaires du Parlement. Dans son rapport du 28 juin 2002 concernant la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux, la CdG-E a cependant recommandé aux tribunaux, en vue de la mise en place des tribunaux de première instance, «de collaborer et de tirer parti de manière appropriée des synergies dans le domaine administratif (notamment en matière d’informatique, de statistiques, d’analyse comparative des performances, de gestion administrative ainsi que de gestion et de formation continue du personnel, recommandation 3)⁹⁵. [...]

Les Commissions de gestion maintiennent la recommandation précitée de la CdG-E, qui vise notamment à ce que les tribunaux collaborent et tirent parti de manière appropriée des synergies dans le domaine administratif. Il faut que les tribunaux examinent ensemble, sous l’angle de l’organisation, de la technique et de l’exploitation, quelle forme de collaboration est la plus adaptée et permet des synergies, et qu’ils puissent la définir sur un pied d’égalité. Conformément à l’avis développé plus haut de l’expert, les CdG pourraient tout à fait imaginer que les tribunaux délimitent ensemble le plus grand dénominateur commun possible, afin de garantir la mise en place d’une base de données commune, et que, parallèlement, on tienne compte des besoins particuliers de chaque tribunal en retenant des solutions individuelles.»

Le 11 juin 2007, d’entente avec les CdF, les CdG ont institué le groupe de travail «IT au Tribunal fédéral» constitué d’un membre de chaque CdG et de chaque CdF. Ce groupe de travail est chargé d’accompagner la suite des travaux des tribunaux fédéraux dans le domaine de la plate-forme informatique commune et, notamment, de préparer un audit indépendant et d’assurer le suivi de la mise en œuvre des mesures qui en ressortiront.

Le 22 août 2007, le groupe de travail «IT au Tribunal fédéral» a décidé de diligenter une étude afin de savoir si le Tribunal fédéral doit demeurer le fournisseur des prestations informatiques du Tribunal administratif fédéral ou s’il ne serait pas préférable et meilleur marché de scinder la structure informatique. Les membres du groupe de travail ont décidé à l’unanimité de maintenir l’actuel accord de coopération entre les deux tribunaux au moins jusqu’au déménagement du Tribunal administratif fédéral à Saint-Gall en 2010.

⁹³ Loi fédérale du 4.10.2002 sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF; RS 173.71).

⁹⁴ Dans son message du 28.2.2001 concernant la révision totale de l’organisation judiciaire fédérale (FF 2001 4183, concernant l’art. 24 du projet de LTAF), le Conseil fédéral a indiqué que la constitution du service informatique relève de l’autonomie administrative des tribunaux.

⁹⁵ FF 2002 7091

3.7.3

Avis sur le règlement du Tribunal fédéral

Le 13 octobre 2006, les sous-commissions compétentes des CdG ont prié le Tribunal fédéral de bien vouloir les consulter sur deux points concernant le règlement du Tribunal fédéral (RTF)⁹⁶, à savoir les activités accessoires des juges du Tribunal fédéral ainsi que la composition des cours appelées à statuer. Dans leur avis du 5 mars 2007, les sous-commissions ont fait part des constatations ci-dessous au Tribunal fédéral.

Activités accessoires des juges ordinaires (art. 18 à 23 RTF)

Les dispositions relatives à l'autorisation obligatoire, à la procédure d'autorisation, au contrôle (interne) et à l'obligation de remise des rétributions provenant d'activités accessoires sont définies par le Tribunal fédéral dans son règlement (art. 18 à 23 RTF). Les sous-commissions compétentes reconnaissent en principe le droit des juges ordinaires à exercer, dans une proportion raisonnable, des activités accessoires d'enseignement et de recherche ou répondant à un intérêt public. L'exercice de ces activités est limité à un niveau raisonnable, dans la mesure où leur rétribution ne peut excéder 10 000 francs par an. Par ailleurs, la tenue d'une liste des autorisations accordées et l'obligation de fournir des renseignements sur le temps utilisé et les indemnités reçues permettent à la Commission administrative du Tribunal fédéral d'exercer un contrôle approprié des activités accessoires des juges.

Mentionnées à l'art. 19 RTF, les activités accessoires qui peuvent être autorisées sont relativement nombreuses et variées. Il est toutefois à noter que l'art. 18 RTF reprend les différentes conditions visées à l'art. 7 de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF), à l'exception du caractère non lucratif desdites activités (qui ne figure pas non plus ailleurs). Le Tribunal fédéral devra donc veiller, avant d'accorder une autorisation, à faire respecter également le caractère non lucratif des activités accessoires envisagées.

Composition des cours appelées à statuer (art. 40 à 42 RTF)

En vertu de l'art. 22 LTF, le Tribunal fédéral fixe dans un règlement les modalités de la composition des cours appelées à statuer. Dans leur rapport du 6 octobre 2003 concernant l'enquête sur des événements particuliers survenus au sein du Tribunal fédéral⁹⁷, les CdG ont examiné en détail la pratique du Tribunal fédéral en matière de constitution des cours appelées à statuer (point 4.3.2.1.1). Dans ce contexte, elles ont expressément salué le projet d'une réglementation générale et abstraite tout en formulant quelques remarques concernant les exigences auxquelles un tel dispositif normatif devrait répondre (voir point 4.3.2.4). En outre, les CdG ont formulé une recommandation visant à examiner, dans le cadre de cette réglementation, la possibilité de prévoir un droit de participation approprié des juges afin de pouvoir remédier au déséquilibre dû au rôle prépondérant du président au sein des cours appelées à statuer (recommandation 8).

Les sous-commissions compétentes ont constaté que les dispositions de l'art. 40 RTF concernant la composition des cours appelées à statuer correspondent dans une large mesure à ce que le Tribunal fédéral pratique jusqu'à présent en la matière. Formulée le 23 octobre 2006 par le groupe de travail LTF du Tribunal fédéral, la

⁹⁶ Règlement du 20.11.2006 du Tribunal fédéral (RTF; RS **173.110.131**).

⁹⁷ Rapport des CdG «Enquête sur des événements particuliers survenus au sein du Tribunal fédéral», du 6.10.2003 (FF **2004** 5305).

proposition visant à ce que les cours chargées de rendre des arrêts de principe – composées de six juges – soient constituées de manière aléatoire à partir d’une liste continue, n’a pas été retenue par la Cour plénière à 41 juges. Les sous-commissions compétentes ont constaté en outre que dans ce domaine, le Tribunal administratif fédéral a quant à lui prévu dans son règlement⁹⁸ (RTAF) qu’il est procédé à la composition du collège des juges – qu’ils soient au nombre de trois ou non – selon une clé fixée à l’avance (art. 24 et 25 RTAF).

Les sous-commissions compétentes ont décidé qu’elles débattront de la nouvelle réglementation concernant la composition des cours appelées à statuer avec le Tribunal fédéral. Elles souhaitent notamment que cette réglementation leur soit présentée en détail et que la Commission administrative leur explique, d’une part, comment sont présentées les statistiques prévues à l’art. 42 RTF sur la composition des cours appelées à statuer, et d’autre part, sur la base de quels critères elle procède au contrôle de la composition de ces mêmes cours.

3.7.4 Procédure de recours contre l’adjudication des travaux de technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard (NLFA)

Le 26 novembre 2007, les sous-commissions compétentes des CdG ont eu un entretien avec le Tribunal administratif fédéral à propos du recours en suspens contre l’adjudication des travaux de technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard. Le début de la construction des équipements ferroviaires est retardé par la procédure de recours, ce qui provoque des surcoûts considérables. Dans l’intérêt public, les sous-commissions ont estimé qu’il était important de savoir si les moyens organisationnels et personnels du Tribunal administratif fédéral lui permettaient de prendre une décision dans un délai raisonnable au sujet de ladite procédure, et si ce dernier avait pris les dispositions nécessaires en matière d’organisation afin d’y parvenir. Lors de l’entretien en question, les sous-commissions compétentes ont pu constater que le Tribunal administratif fédéral agissait conformément aux prescriptions légales. Elles ont notamment pris acte du fait que celui-ci prendra sous peu une décision intermédiaire sur l’effet suspensif du recours. En outre, elles ont débattu avec le Tribunal administratif fédéral de questions d’ordre général concernant le traitement des nombreux recours complexes dans le domaine des marchés publics. A ce sujet, les sous-commissions ont rappelé l’importance de la disposition de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP)⁹⁹ en vertu de laquelle, en principe, le recours n’a pas effet suspensif (art. 28 LMP) – contrairement à ce que connaît le reste du droit administratif fédéral.

Les sous-commissions compétentes, qui accordent toujours une grande attention au respect de la séparation des pouvoirs lors de leurs investigations dans le cadre de la haute surveillance sur les tribunaux fédéraux, ne se sont pas penchées sur l’évaluation matérielle du cas. Elles ont limité leur enquête à des questions d’organisation.

⁹⁸ Règlement du 11.12.2006 du Tribunal administratif fédéral (RTAF; RS 173.320.1).

⁹⁹ Loi fédérale du 16.12.1994 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1).

3.7.5 Protection de l'enfance et mesures de contrainte

Le 7 novembre 2006, à la suite d'une enquête sur l'application des mesures de contrainte du droit des étrangers, la CdG-N a adopté un rapport sur la protection de l'enfance dans le cadre de l'application des mesures de contrainte du droit des étrangers¹⁰⁰. Dans son rapport, la CdG-N a résumé les résultats d'une enquête effectuée auprès de tous les cantons portant sur l'application aux mineurs des mesures de détention en phase préparatoire et de détention en vue du refoulement. Ce rapport contient cinq recommandations à l'attention du Conseil fédéral. Ce dernier a remis son avis le 16 mars 2007¹⁰¹. Dans sa lettre du 23 novembre 2007 au Conseil fédéral, la CdG-N s'est montrée partiellement satisfaite des réponses de celui-ci. Elle a insisté sur certains points de ses recommandations et les a en partie complétées.

Dans sa réponse, la CdG-N s'est félicitée de la volonté du Conseil fédéral de tenir compte des résultats de son enquête dans les 2^e et 3^e rapports destinés à l'Organisation des Nations Unies (ONU) concernant l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant (CRDE)¹⁰² et l'a simultanément prié de bien vouloir actualiser les données concernées qui datent de quelques années.

Dans son rapport fondé sur les résultats d'une enquête effectuée auprès des cantons, la CdG-N a constaté que, en comparaison avec la durée de détention de toutes les personnes détenues en vue du refoulement, le nombre de mineurs soumis à une détention prolongée semble particulièrement élevé. On aurait pu s'attendre à une tendance inverse au vu de la disposition de la CRDE en vertu de laquelle la privation de liberté d'un enfant ne peut être qu'une mesure de dernier ressort et doit être d'une durée aussi brève que possible (art. 37, let. b, CRDE). La CdG-N a donc prié le Conseil fédéral d'analyser les raisons pour lesquelles les mineurs sont, en moyenne, détenus plus longtemps que les adultes et, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires pour garantir le respect de la CRDE (recommandation 2). Dans son avis, le Conseil fédéral a relevé que, dans le cadre de la mise en œuvre de la révision partielle de la loi sur l'asile¹⁰³, une nouvelle disposition de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion des étrangers (OERE)¹⁰⁴ est entrée en vigueur en vertu de laquelle les autorités cantonales compétentes doivent transmettre régulièrement à l'Office fédéral des migrations (ODM) les données relatives aux mesures de contrainte qu'elles ont ordonnées (art. 15e OERE). Il a précisé que ces informations concernent notamment le nombre de détentions ordonnées, la durée de la détention, la nationalité, le sexe et l'âge des personnes visées. Dans sa réponse au Conseil fédéral, la CdG-N s'est félicitée de cette nouvelle disposition tout en insistant pour que le Conseil fédéral accorde une attention particulière à la durée de détention des mineurs lors de l'évaluation de ces données.

Dans son rapport, la CdG-N a recommandé au Conseil fédéral d'intervenir auprès des cantons pour qu'ils harmonisent leurs pratiques en matière de détention en vue de l'exécution du renvoi des mineurs (recommandation 3). Dans son avis, le Conseil fédéral a rappelé les instruments de coordination déjà en place. Outre la loi sur

¹⁰⁰ Rapport de la CdG-N «Protection de l'enfance et mesures de contrainte en matière de droit des étrangers», du 7.11.2006 (FF **2007** 2373).

¹⁰¹ Avis du Conseil fédéral, du 16.3.2007 (FF **2007** 2391).

¹⁰² Convention relative aux droits de l'enfant du 20.11.1989 (CRDE; RS **0.107**).

¹⁰³ Loi sur l'asile du 26.6.1998 (LAsi; RS **142.31**).

¹⁰⁴ Ordonnance du 11.8.1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE; RS **142.281**).

l'usage de la contrainte qui met des instruments juridiques supplémentaires à la disposition des autorités compétentes, le Conseil fédéral a en particulier mentionné l'institution par le DFJP en février 2004 du Comité d'experts «Retour et exécution des renvois», qui a été notamment chargé de la coordination en matière de mesures de contrainte. Dans sa réponse, la CdG-N a insisté pour que le Conseil fédéral veille tout particulièrement à ce que, au sein du comité d'experts et en particulier dans le cadre de l'application des nouveaux instruments de la loi sur l'usage de la contrainte, les cantons collaborent davantage en vue de garantir l'application de la CRDE, en faisant en sorte que les structures de détention d'un canton qui satisfont à cette convention puissent aussi être utilisées par d'autres cantons.

La CdG-N a également recommandé au Conseil fédéral, d'une part, de clarifier la question de savoir si la CRDE impose des conditions de détention spécifiques aux mineurs en détention en vue du refoulement ainsi qu'une séparation d'avec les adultes et, d'autre part, de se concerter avec les cantons afin de rechercher des solutions concrètes pour mettre en œuvre ces éventuelles obligations (recommandation 4). Dans son avis, le Conseil fédéral a précisé que des conditions de détention particulières pour les mineurs découlant de l'art. 37, let c, CRDE s'appliquent également à la détention en vue de l'exécution du renvoi en tant que détention administrative. Il a relevé que la pratique actuelle, qui ne permet pas de garantir dans tous les cas une séparation des jeunes et des adultes placés en détention, est couverte par la réserve émise par la Suisse au sujet de l'art. 37, let c, CRDE, mais que l'art. 48 du droit pénal des mineurs¹⁰⁵ accorde aux cantons un délai de dix ans pour créer les établissements nécessaires. Le Conseil fédéral a conclu qu'il serait souhaitable que les autorités suisses se penchent sur la question de l'hébergement des mineurs détenus en vue de l'exécution du renvoi. Ne pouvant se satisfaire de cette réponse, la CdG-N a, dans sa lettre du 23 novembre 2007, invité le Conseil fédéral à mettre en œuvre les moyens dont il dispose pour faire aboutir les changements nécessaires à l'échelon des cantons.

Sur la base de ses investigations, la CdG-N a constaté dans son rapport que l'accès à l'assistance juridique inscrit dans la CRDE n'est pas suffisant dans tous les cantons, en particulier dans le domaine couvert par le droit des étrangers. Elle a donc recommandé au Conseil fédéral d'intervenir auprès des cantons pour qu'ils garantissent l'assistance judiciaire et prennent d'éventuelles mesures tutélaires (institution d'un tuteur ou d'un curateur), l'objectif étant de faire en sorte que les cantons coopèrent et adoptent une pratique harmonisée et conforme aux intérêts de l'enfant (recommandation 5). Dans son avis, le Conseil fédéral a relevé qu'il n'existe pas d'étude sur la pratique suivie en la matière par les cantons, mais qu'il serait certes souhaitable que ces derniers procèdent de manière uniforme, également dans le domaine du droit des étrangers. Le Conseil fédéral a assuré la commission que les autorités fédérales seraient disposées à s'associer aux cantons et aux organisations responsables afin de trouver des possibilités d'améliorer la situation si les données recueillies sur les mesures de contrainte devaient confirmer la présomption de la CdG-N. Dans sa réponse, la CdG-N a indiqué qu'elle ne voyait pas comment ces données recueillies sur les mesures de contrainte en vertu de l'art. 15e OERE, qui ne recouvrent aucunement l'assistance judiciaire ou les mesures de tutelle, permettraient de fournir des informations sur la situation des cantons dans ce domaine. Elle a donc invité le

¹⁰⁵ Loi fédérale du 20.6.2003 régissant la condition pénale des mineurs (droit pénal des mineurs, DPMIn; RS 311.1).

Conseil fédéral à étendre ladite disposition pour faire en sorte qu'il soit possible d'obtenir ce genre d'informations. Elle lui a également demandé d'y inscrire une obligation de rendre compte sur les motifs de la détention afin de répondre aux exigences découlant de la recommandation 2.

La CdG-N a annoncé au Conseil fédéral qu'elle procédera d'ici deux ans environ à un contrôle de suivi afin de faire le point sur la mise en œuvre des cinq recommandations contenues dans son rapport.

3.7.6 Examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération

Les autorités de poursuite pénale de la Confédération, et plus particulièrement le Ministère public de la Confédération (MPC), ont été soumises à quatre enquêtes en 2006. La CdG-N, qui a également suivi le développement des autorités de poursuite pénale au cours de ces cinq dernières années, a examiné les motifs, la réalisation et les résultats de ces quatre enquêtes. La coopération entre le DFJP et la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral en leur qualité d'autorité de surveillance respectivement administrative et judiciaire du Ministère public de la Confédération ainsi que plusieurs questions tournant autour de la démission du procureur général de la Confédération en été 2006 ont gagné en importance au fur et à mesure de l'avancement de l'examen. En raison de la persistance des critiques publiques portant sur le rôle du procureur général de la Confédération dans l'affaire de l'utilisation de Ramos en tant que personne de confiance, la CdG-N s'est également penchée de manière approfondie sur les différentes questions qui se sont posées à cet égard. Le 5 septembre 2007, la CdG-N a adopté et publié un rapport sur ses investigations¹⁰⁶. Elle est parvenue aux résultats résumés ci-après.

Les quatre rapports d'enquête

1. Le rapport intermédiaire de surveillance «actes d'accusation» de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (non publié) du 14 juillet 2006 porte sur le nombre restreint d'actes d'accusation transmis jusque-là par le MPC au Tribunal pénal fédéral. Avant de procéder à l'enquête, le président de la Cour des plaintes a demandé que le DFJP le charge également de tirer au clair certains aspects relevant de la surveillance administrative et d'en faire rapport au département. Dans une information préalable adressée au DFJP, le président de la Cour des plaintes a souligné, sans fondement objectif, les lacunes soi-disant dramatiques en matière de conduite d'un MPC qui n'utilise pas les ressources dont il dispose à bon escient. Au moment des faits, le DFJP était en train d'examiner les solutions permettant d'écarter le procureur général de la Confédération de son poste. Cette information préalable a anticipé la décision de la Cour des plaintes et lui a porté préjudice. Dans ses conclusions, le rapport intermédiaire de surveillance «actes d'accusation» reproche au procureur général de la Confédération le fait de n'être pas suffisamment bien informé des affaires du MPC qu'il dirige ainsi que ses lacunes en matière de conduite et lui fait porter la plus grande part de la responsabilité du

¹⁰⁶ Rapport de la CdG-N «Le fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération», du 5.9.2007 (<http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/f/ed-gpk- strafverfolgung-bund-2007.pdf>).

nombre «manifestement insuffisant» d'actes d'accusation transmis au Tribunal pénal fédéral.

Se référant aux résultats de son examen, la CdG-N a constaté que le rapport intermédiaire de surveillance «actes d'accusation» émet des jugements sur des aspects relevant du Projet d'efficacité (ProjEff) et de la conduite qui n'entrent pas dans le champ de compétence de la surveillance judiciaire, mais dans celui de la surveillance administrative. Ce faisant, la Cour des plaintes s'est substituée à l'autorité de surveillance administrative sans base légale et a outrepassé ses compétences. Force est par ailleurs de constater que le rapport d'enquête n'a pas révélé d'élément objectif justifiant les griefs formulés à l'encontre de la personne du procureur général de la Confédération. La CdG-N a en outre constaté que les voies de droit, notamment le droit d'être entendu, n'ont pas été respectées lors de l'enquête. Elle n'a pas pu tirer de conclusions suffisantes sur le fonctionnement du MPC en raison des lacunes procédurales et matérielles qui grèvent les résultats du rapport intermédiaire de surveillance «actes d'accusation». La CdG-N a encore relevé que les conclusions des rapports «Lüthi» et «Uster» sont en contradiction avec celles du rapport intermédiaire de surveillance «actes d'accusation».

2. Le rapport intermédiaire de surveillance «Ramos» de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (non publié jusqu'ici) du 18 septembre 2006 porte sur la question de la licéité de l'utilisation par la Police judiciaire fédérale (PJF) de Ramos en tant que personne de confiance. A la suite, d'une part, d'un article publié le 1^{er} juin 2006 dans la «Weltwoche» qui formulait de graves accusations à l'encontre du procureur général de la Confédération concernant le recours à l'ancien trafiquant de drogue colombien Ramos et son rôle dans la procédure pénale contre le banquier privé H. et, d'autre part, de l'accord entre le chef du DFJP et le président de la Cour des plaintes qui sont convenus, le 5 juin 2006, de procéder à un examen extraordinaire de l'activité du MPC dans le cadre de leur fonction de surveillance administrative et judiciaire, les juges au Tribunal pénal fédéral Bernard Bertossa et Andreas J. Keller ont été chargés de procéder à une enquête.

Le rapport intermédiaire de surveillance «Ramos», dont de larges extraits sont reproduits dans le rapport de la CdG-N, parvient à la conclusion que la PJF et le MPC n'ont pas transgressé le droit applicable en taisant l'existence de Ramos et en ne faisant aucune mention de son rôle dans les rapports destinés à la procédure. Les informations recueillies par Ramos n'ont été utilisées comme moyens de preuve à charge des prévenus concernés ni dans la cause dirigée contre H. ni dans les autres causes. Le rapport constate en outre que la mission chargeant Ramos de recueillir des informations n'était pas contraire au droit suisse et que rien ne permet d'affirmer que la loi ait été transgressée en l'espèce. Le rapport précise en particulier qu'aucun fait ne permet de déduire que, à la connaissance de la PJF ou du MPC, Ramos n'aurait pas respecté l'interdiction de se comporter comme un agent provocateur et qu'il aurait, par son comportement ou par ses actes, décidé un tiers à enfreindre la loi pénale. Le rapport intermédiaire de surveillance «Ramos» parvient enfin à la conclusion que le MPC n'a pas violé la loi en ouvrant des procédures de recherches sur la base des renseignements fournis par Ramos.

La CdG-N s'est en outre attachée à faire la lumière sur un certain nombre de questions supplémentaires concernant, d'une part, les accusations publiées par les médias selon lesquelles Ramos aurait été un agent double à la solde des autorités américaines, ainsi que, d'autre part, le rôle du procureur général de la Confédération et les responsabilités du MPC et de la PJF dans l'engagement et la conduite de Ramos. En ce qui concerne la présomption selon laquelle Ramos aurait été un agent double durant son séjour en Suisse, les investigations de la CdG-N n'ont livré aucun indice permettant de conclure que celui-ci aurait également travaillé pour les autorités de poursuite pénale américaines ou qu'il aurait agi pour leur compte. A cet égard, la CdG-N a également soumis des documents américains de source anonyme, qu'un conseiller national avait remis au président de la Cour des plaintes et auxquels différents médias ont eu accès, à deux analyses indépendantes l'une de l'autre. Ces analyses parvenaient à la conclusion que les documents concernent des investigations privées effectuées pour le compte d'un donneur d'ordre anonyme impliqué dans la procédure pénale contre H. mais qu'ils ne permettent pas d'étayer l'hypothèse selon laquelle Ramos aurait travaillé pour les autorités de poursuite pénale américaines durant son séjour en Suisse. La CdG-N a été étonnée que, en se basant seulement sur ces documents d'origine américaine et de source anonyme, la Cour des plaintes ait ajouté dans le rapport intermédiaire de surveillance «Ramos» la présomption selon laquelle Ramos, pendant son séjour en Suisse, travaillait aussi pour les autorités de poursuite pénale américaines. Le rapport ayant à ce moment-là déjà été adopté, le MPC et la PJF n'ont pu donner leur avis ni sur ces documents de source anonyme, ni sur les évaluations auxquelles ils ont donné lieu. Par cette affirmation non vérifiée, le rapport a, de l'avis de la CdG-N, créé un terrain favorable pour les spéculations relatives à une prétendue duplicité de Ramos.

En ce qui concerne le rôle du procureur général de la Confédération dans l'affaire Ramos, la CdG-N a constaté que c'est à son initiative que Ramos a été transféré des Etats-Unis afin de servir de personne de confiance à la PJF, mais que cette dernière a assumé seule la responsabilité de sa conduite et de son engagement. La CdG-N n'a pas pu juger de l'opportunité de l'engagement de Ramos; la réponse à cette question dépend en effet du point de vue et des priorités définies en matière de poursuite pénale. D'une manière générale, la CdG-N a estimé que la marge de manœuvre relative à l'engagement de personnes de confiance est très large, que l'engagement et le contrôle des personnes de confiance dépassent le cadre d'une simple directive de la PJF, et partant qu'il y a lieu de créer une base légale formelle qui, d'une part, fasse une distinction claire entre personne de confiance et agent infiltré et, d'autre part, règle clairement les conditions d'engagement et le contrôle de personnes de confiance.

3. Le but de l'enquête administrative au sein du MPC de l'avocat bernois Rolf Lüthi, dont le rapport a été publié le 15 septembre 2006 (rapport «Lüthi»), était en particulier d'examiner, dans une première phase, la mise en œuvre et le mode de travail de la task force Guest de la PJF qui a conduit et encadré Ramos puis, dans une seconde phase, d'apporter des réponses aux questions concernant l'organisation et la conduite du MPC. Le rapport «Lüthi» confirme que la PJF a conduit et encadré Ramos conformément à ses propres

directives. Il relève également que le procureur général de la Confédération a fait la demande à la PJF de faire appel à Ramos en tant que personne de confiance, qu'il a participé à la décision de principe après les vérifications de la PJF et qu'il a mis un procureur à la disposition de la PJF pour lui servir, le cas échéant, de conseil juridique. Le rapport souligne en outre que le MPC n'a pas eu d'autre fonction dans le cadre de l'engagement de Ramos et qu'il n'a pas versé d'argent. Il conclut notamment que le développement rapide du MPC et de la PJF ainsi que le temps d'arrêt qui a suivi ont provoqué certains problèmes. Le chargé d'enquête a toutefois constaté que, malgré un cadre difficile, le MPC fonctionne correctement et que son organisation actuelle lui permet d'assurer ses tâches correctement. Ce rapport d'enquête met également les améliorations potentielles en évidence.

4. Dans son appréciation de la situation actuelle, l'analyse de situation ProjEff du 31 août 2006 (rapport «Uster» publié le 29 septembre 2006) parvient à des conclusions semblables à celles du rapport «Lüthi» et confirme que les autorités de poursuite pénale de la Confédération fonctionnent correctement dans le domaine des nouvelles compétences et qu'un travail substantiel a été fourni dans celui du développement. Le rapport «Uster» propose de poursuivre le développement en appliquant le modèle dit de la «concentration des forces» sur la base du budget actuel. Depuis lors, la mise en œuvre des propositions a été concrétisée dans le cadre du ProjEff2 et approuvée par le Conseil fédéral. En ce qui concerne la limitation des ressources et l'intention d'établir des priorités permettant de choisir les affaires qui seront traitées, la CdG-N a souligné qu'un pilotage des autorités de poursuite pénale axé uniquement sur la gestion des ressources pourrait entrer en conflit avec la maxime d'office et le principe de la légalité. La CdG-N a invité le Tribunal pénal fédéral à accorder une priorité élevée à la réduction des affaires en suspens auprès de l'Office des juges d'instruction fédéraux (OJI) et attend du Conseil fédéral qu'il veille à ce que les autorités de poursuite pénale soient en mesure de remplir leur mission avec la diligence nécessaire dans les domaines soumis à la compétence obligatoire de la Confédération. La CdG-N a annoncé qu'elle continuera d'accompagner la mise en œuvre du ProjEff2.

Les circonstances de la démission du procureur général de la Confédération

La CdG-N a publié dans son rapport les circonstances qui ont conduit le procureur général de la Confédération à donner sa démission le 5 juillet 2006. L'importante documentation examinée par la CdG-N lui a permis de conclure que la démission du procureur général de la Confédération n'a pas eu lieu de son plein gré. En novembre 2004, le chef du DFJP a infligé un premier blâme écrit au procureur général de la Confédération en relation avec l'affaire Achraf (le procureur général de la Confédération avait laissé son porte-parole participer à un point de presse alors que le chef du département s'y était opposé) et l'a menacé de licenciement en cas de récidive. Trois jours après le week-end de Pentecôte 2006, week-end durant lequel le chef du DFJP et le président de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral sont convenus, à la suite des accusations publiées par la «Weltwoche» au sujet de l'utilisation de Ramos, de procéder à un examen extraordinaire de l'activité du MPC dans leurs domaines de compétence respectifs, le chef du département a signifié au procureur général de la Confédération qu'il considérait qu'il lui était devenu impossible de continuer de travailler avec lui et qu'il entendait mettre fin à ses rapports de travail.

Là-dessus, il a infligé au procureur général de la Confédération un blâme et une sévère réprimande pour refus d'informer, injoignabilité, refus de dialoguer et attitude déloyale, assortis d'une menace de résiliation des rapports de travail et lui a donné une instruction lui interdisant d'organiser des conférences de presse sans avoir auparavant consulté le département.

Il ressort du dossier personnel du procureur général de la Confédération que le DFJP était à ce moment-là en train d'étudier la question de la résiliation des rapports de travail et qu'il était conscient qu'aucun motif ne pouvait être retenu contre le procureur général de la Confédération. Par la suite, le département a également entrepris la négociation d'une convention et d'une indemnité de départ avec l'avocat du procureur général de la Confédération. Les documents consultés par la CdG-N indiquent que le chef du DFJP n'a pas informé le Conseil fédéral au sujet des blâmes infligés au procureur général de la Confédération et des menaces de licenciement.

La CdG-N est parvenue à la conclusion que le chef du DFJP a mis fin aux rapports de travail du procureur général de la Confédération au moyen d'une convention, sans motif au sens de la loi sur le personnel. L'indemnité de départ versée au procureur général l'a été sans base légale correspondante. Eu égard à l'indépendance du procureur général de la Confédération, la CdG-N a estimé que ces modalités posent problème du point de vue des principes régissant un Etat de droit. Elle a conclu que, par sa manière d'agir envers le procureur général de la Confédération, le chef du DFJP a contourné le Conseil fédéral qui, en sa qualité d'organe de nomination, est seul compétent pour résilier les rapports de travail du procureur général de la Confédération, outrepassant ainsi ses compétences. Elle a relevé que le chef du DFJP a donné au procureur général de la Confédération des instructions relatives à l'information du public sur les procédures d'enquête en cours sans y être habilité et qu'en sanctionnant disciplinairement le procureur général pour non-respect de ces instructions, le chef du DFJP a porté atteinte à l'indépendance judiciaire de celui-ci. Etant donné que les signes de conflit entre le chef du DFJP et le procureur général de la Confédération étaient visibles depuis un certain temps déjà, la CdG-N estime que le Conseil fédéral n'a pas assumé les responsabilités qui lui incombent en sa qualité d'autorité de nomination et de surveillance du procureur général de la Confédération.

La CdG-N a recommandé au Conseil fédéral de se pencher sans délai sur le dossier du MPC afin de prendre des mesures garantissant son indépendance et celle des magistrats qui le composent. Elle lui a demandé en outre de clarifier la délimitation entre la liberté d'informer du MPC et l'activité d'information de son autorité de tutelle administrative (DFJP).

Problèmes relatifs à la bipartition de la surveillance exercée sur le MPC

Eu égard aux problèmes abordés dans son rapport, la CdG-N s'est également penchée sur la question de la bipartition actuelle de la surveillance exercée sur le MPC destinée à garantir son indépendance. Elle est parvenue à la conclusion que les bases légales régissant cette surveillance sont lacunaires et manquent de clarté. La CdG-N a souligné la nécessité de clarifier la délimitation et la coordination entre les autorités de surveillance ainsi que la portée de la surveillance administrative et celle de la surveillance judiciaire et de les régler à l'échelon de la loi. Dans les principes, les constatations présentées dans le rapport devront être prises en compte dans le cadre des travaux en cours relatifs au réaménagement de la surveillance exercée sur le MPC.

Avis du Tribunal pénal fédéral et du Conseil fédéral

La CdG-N a invité le Conseil fédéral et le Tribunal pénal fédéral à prendre position sur son rapport et les recommandations qu'il contient. Conformément à l'art. 40a, al. 6, de la loi LParl, elle a également transmis son rapport à la Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale. La CdG-N examinera l'avis du Tribunal pénal fédéral du 7 novembre 2007, l'avis du Conseil fédéral du 28 novembre 2007 et l'avis de droit du professeur Georg Müller, expert juridique indépendant désigné par le Conseil fédéral, dans le courant de 2008.

3.7.7 Enquête complémentaire à l'examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération

Le 10 juillet 2007, le MPC a, comme d'autres autorités concernées, reçu le projet de rapport de la sous-commission compétente dans le cadre de la procédure de consultation organisée au cours de la phase finale de l'examen par la CdG-N du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération (voir ch. 3.7.6). En examinant ce document, le MPC a constaté des parallèles entre certains chapitres du projet de la sous-commission et des documents entrés en sa possession dans le cadre d'une procédure pénale pour violation du secret de fonction. Il est apparu par la suite qu'il s'agissait de copies de feuilles de tableau de conférence et d'un plan pouvant avoir éventuellement visé la destitution ou l'affaiblissement du procureur général de la Confédération de l'époque. Ces documents avaient été saisis par la police allemande lors de l'arrestation de M. H. à la fin du mois de mars 2007. Sur demande du juge d'instruction fédéral en charge d'une instruction préparatoire pour présomption de blanchiment d'argent conduite contre M. H., les autorités allemandes ont transmis ces documents aux autorités de poursuite pénale de la Confédération au titre de l'entraide judiciaire entre les deux pays.

Par lettre du 25 juillet 2007, le MPC a porté ces informations à la connaissance du président de la CdG-N et de la présidente de la sous-commission et a estimé qu'elles présentaient à première vue un intérêt considérable dans la perspective des investigations de la sous-commission. Par la suite, le MPC a présenté ces documents une première fois le 8 août 2007 au président de la CdG-N et à la présidente de la sous-commission compétente et une seconde fois le 14 août 2007 à la sous-commission compétente. A ces deux occasions, le MPC a présenté les parallèles entre le projet de rapport de la sous-commission et des événements rapportés par des sources publiques. Sur la base des différentes configurations des notes et croquis figurant sur les feuilles de tableau de conférence saisis par la police allemande, le MPC a notamment indiqué que plusieurs personnes avaient contribué à leur élaboration. La sous-commission avait l'impression que ces informations étaient basées sur des analyses approfondies du MPC et de la PJF lorsqu'elle a, à son tour, informé la CdG-N le 5 septembre 2007. Une réserve émise dans le cadre de l'entraide judiciaire accordée par l'Allemagne empêchait en effet le MPC de présenter ces documents devant la CdG-N.

Lors de la séance du 5 septembre 2007, la CdG-N a adopté le rapport sur l'examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération. Les informations relatives aux nouveaux éléments saisis par la police allemande lors de l'arrestation de M. H. ont motivé la décision de la commission de charger sa sous-

commission compétente de procéder à un examen complémentaire afin d'analyser ces informations (les feuilles de tableau de conférence et le plan connu sous le nom de plan H) afin d'en apprécier la portée et de faire rapport à la commission plénière¹⁰⁷. La question qui se pose du point de vue de la haute surveillance parlementaire est de savoir si des membres des autorités fédérales ont été impliqués dans un éventuel plan visant la destitution ou la déstabilisation du procureur général de la Confédération.

Conformément à la décision de la commission, le rapport sur l'examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération de la CdG-N a été rendu public le 5 septembre 2007. A la demande de la commission, son président et la présidente de la sous-commission compétente ont également informé sur l'existence des nouveaux éléments.

Les travaux de la sous-commission compétente sont encore en cours, raison pour laquelle la CdG-N n'est pas parvenue à achever son enquête avant l'échéance de la législature fin novembre 2007. Elle a toutefois demandé à sa sous-commission compétente de résumer l'état des lieux de ses travaux dans un rapport intermédiaire¹⁰⁸ afin que la CdG-N nouvellement constituée puisse poursuivre l'enquête sur de bonnes bases.

Dans le cadre de cette enquête complémentaire, la CdG-N s'est également penchée sur la question de savoir si, en l'informant de l'existence des documents en question et en lui transmettant des copies des feuilles de tableau de conférence sur son injonction formelle, le MPC avait respecté le cadre légal. Cet examen était devenu nécessaire après que le chef du DFJP avait appelé de cette question au Tribunal pénal fédéral et que, là-dessus, ce dernier avait requis l'avis de la commission. Dans son avis (publié¹⁰⁹), la CdG-N a constaté qu'en vertu de l'art. 156, al. 1, LParl, le MPC était expressément tenu d'informer la CdG-N au sujet des documents saisis sur M. H. Elle a également relevé que le secret de fonction ne peut pas lui être opposé et, partant, qu'il ne saurait être question d'une transgression de ce dernier. La CdG-N a demandé la production de ces documents au titre de ses droits d'information sur l'exercice desquels elle statue définitivement (art. 153, al. 4, LParl). La CdG-N est par conséquent parvenue à la conclusion que la loi n'a pas été enfreinte. Dans sa décision du 18 décembre 2007, la 1^{re} Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral a toutefois conclu que le MPC avait transgressé le secret de l'instruction¹¹⁰. La CdG-N n'est plus parvenue à traiter cette décision au cours de l'exercice sous revue. Elle l'examinera au début de 2008.

¹⁰⁷ Voir le communiqué de presse de la CdG-N du 7.9.2007

(<http://www.parlament.ch/F/Medienmitteilungen/Pages/mm-gpk-n-2007-09-07.aspx>).

¹⁰⁸ Rapport intermédiaire de la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N «Enquête complémentaire à l'examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération», du 28.11.2007 (http://www.parlament.ch/F/kommissionen/ko-kommissionen/ko-au-aufsichtskommissionen/kom_3_16/Documents/ed-gpk-zwischenbericht-strafverfolgungsbehoerden-2007-11-28-f.pdf).

¹⁰⁹ Voir lettre de la CdG-N du 23.11.2007 sur la décision de la 1^{re} Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral du 24.10.2007 (http://www.parlament.ch/F/kommissionen/ko-kommissionen/ko-au-aufsichtskommissionen/kom_3_16/Pages/UntersuchungenderGPK-NStrafverfolgungsbehoerendesBundesDokumenteOHOlenweger.aspx?).

¹¹⁰ Voir décision de la 1^{re} Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral du 18.12.2007 (AU.2007.1);

http://bstger.weblaw.ch/cache/f.php?url=http%3A%2F%2Fbstger.weblaw.ch%2Fdocs%2FAU_2007_1_A.pdf&ul=fr.

3.8

Sécurité

3.8.1

Mise en œuvre d'Armée XXI dans le domaine de l'instruction

La CdG-N a adopté en octobre 2006 son rapport sur la mise en œuvre d'Armée XXI dans le domaine de l'instruction¹¹¹.

Au cours de ses travaux¹¹², la commission a relevé l'existence de problèmes importants liés à la situation des militaires de carrière et des militaires contractuels engagés dans l'instruction. Elle a constaté que les militaires de carrière sont astreints, de manière quasiment continue, à une très lourde charge de travail. Cette charge de travail est aggravée par d'importants sous-effectifs et elle doit être mise en regard d'une diminution de certaines prestations salariales et sociales ainsi que d'un manque de perspectives professionnelles. La CdG-N a également constaté que, outre leurs conditions de travail difficiles, les militaires contractuels connaissent des problèmes lors de leur réinsertion dans la vie civile. Elle a donc demandé au Conseil fédéral de prendre des mesures pour améliorer rapidement la situation des militaires de carrière (recommandation 1), de veiller à un meilleur accompagnement professionnel des militaires contractuels (recommandation 2), de soumettre des propositions visant à améliorer l'attrait de la profession militaire (recommandation 3), et de présenter des mesures pour assurer un effectif en personnel de carrière suffisant pour l'instruction ainsi qu'une planification détaillée de l'engagement du personnel militaire (recommandation 4).

De manière générale, au vu des observations qu'elle a pu faire sur le terrain, la CdG-N est arrivée à la conclusion qu'il fallait sérieusement mettre en doute la capacité à durer du système actuel, qui se caractérise par un déséquilibre entre les tâches, la taille et les moyens à disposition de l'armée. La commission a donc demandé au Conseil fédéral de soumettre Armée XXI à un examen critique de fond, de consigner ses conclusions dans un rapport à l'attention du Parlement et de proposer des solutions alternatives au système actuel (recommandation 5).

Enfin, la CdG-N a recommandé au Conseil fédéral de faire débiter le stage pratique des candidats officiers dès la 1^{re} semaine d'école de recrues (recommandation 6) et d'examiner l'opportunité de renoncer à l'une des trois écoles de recrues par an pour certaines armes (recommandation 7).

Le Conseil fédéral a pris position le 28 mars 2007¹¹³ sur les recommandations de la CdG-N. La commission a examiné cette prise de position avec attention lors de sa séance du 17 avril 2007. Elle a constaté avec satisfaction que le Conseil fédéral est prêt à mettre en œuvre ses recommandations.

Dans son avis, le Conseil fédéral a reconnu que la situation du personnel militaire est difficile. La CdG-N a salué les mesures prises par le chef du DDPS et le chef de l'Armée pour améliorer la satisfaction au travail et alléger les charges du personnel militaire. Parmi ces mesures, elle a notamment retenu l'affectation de durée désor-

¹¹¹ Rapport de la CdG-N «Mise en œuvre d'Armée XXI dans le domaine de l'instruction», du 10.10.2006 (FF 2007 2815).

¹¹² Voir le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 19.01.2007 (FF 2007 2962 s.).

¹¹³ Avis du Conseil fédéral, du 28.3.2007 (FF 2007 2841).

mais illimitée d'un contingent supplémentaire de 40 postes d'officiers de carrière et de 60 postes de sous-officiers de carrière au domaine de l'instruction.

S'agissant plus particulièrement des militaires contractuels, le Conseil fédéral a reconnu la nécessité de prendre des mesures d'optimisation et d'améliorer l'intégration des contractuels au sein du personnel militaire. Tout en approuvant les mesures prises (introduction d'une instruction de base centralisée et unique, sensibilisation des commandants d'école et des commandants de cours), la CdG-N estime toutefois que le concept de recrutement, d'engagement et de développement professionnel des militaires contractuels doit encore faire l'objet d'un examen sérieux. Elle a donc salué l'audit interne requis par le chef du DDPS; elle suivra avec intérêt les résultats de cette étude et les conclusions qu'en tirera le département.

En outre, la CdG-N a pris bonne note du mandat donné par le Conseil fédéral au DDPS de traiter de manière approfondie les recommandations 1 à 4 et de soumettre un rapport. La commission a prié le Conseil fédéral de bien vouloir lui remettre ce rapport en temps voulu.

La CdG-N a aussi constaté avec satisfaction que le Conseil fédéral est prêt à mettre en œuvre la recommandation 5 (développement futur de l'armée). Elle partage le point de vue du Conseil fédéral selon lequel cet examen doit intervenir une fois le débat sur l'étape de développement 08/11 terminé.

Enfin, la CdG-N peut se rallier à l'appréciation du Conseil fédéral selon laquelle la recommandation 6 (instruction des cadres de milice) et la recommandation 7 (abandon d'une école de recrues) sont mises en œuvre avec le modèle d'instruction optimisé qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008. S'agissant de l'abandon d'une école de recrues pour certaines armes, la commission est d'avis que le Conseil fédéral a démontré de manière convaincante que les différentes options ont été examinées et que les mesures qui apparaissaient pertinentes ont été prises.

Conformément à sa pratique, la CdG-N vérifiera la mise en œuvre de ses recommandations dans le cadre d'un suivi spécifique. Ce contrôle interviendra dès réception du rapport relatif aux recommandations 1 à 4, mais dans le courant du 1^{er} trimestre 2009 au plus tard.

3.8.2 Attachés de défense

La CdG-N a terminé en 2006 une enquête minutieuse consacrée aux attachés de défense¹¹⁴. Dans son rapport publié en mai 2006¹¹⁵, la commission soulignait sa difficulté à apprécier la plus-value concrète du travail des attachés de défense par rapport à d'autres sources d'informations. Dans ses conclusions, la CdG-N demandait au Conseil fédéral de réexaminer le système actuel des attachés militaires sous l'angle de leurs missions, de leur organisation, de leur efficacité, de leur opportunité et de leur utilité pour la Suisse en termes de sécurité au niveau international, et de faire rapport sur la question.

¹¹⁴ Voir le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 19.1.2007 (FF 2007 2963 ss).

¹¹⁵ Rapport de la CdG-N «Les attachés de défense», du 23.5.2006 (FF 2006 8251).

La CdG-N a pris connaissance le 10 octobre 2006 de la prise de position du Conseil fédéral sur son rapport¹¹⁶. Après examen attentif, la commission a constaté un décalage entre l'avis du Conseil fédéral et ses propres constatations. Sur le fond, le Conseil fédéral n'a pas examiné les arguments de la commission et n'a pas répondu aux attentes de cette dernière. Le Conseil fédéral ayant néanmoins annoncé un certain nombre de mesures visant à améliorer le système, la CdG-N a décidé de mener, durant le premier trimestre 2007, un contrôle des progrès effectués.

Début 2007, la sous-commission compétente a demandé au chef du DDPS de lui faire tenir un rapport intermédiaire sur l'état de réalisation des mesures annoncées. Elle a examiné ce rapport lors de sa séance du 16 avril 2007 et s'en est entretenue avec le chef des relations internationales de la Défense.

Le Conseil fédéral a remis son rapport sur les attachés de défense¹¹⁷ à la CdG-N fin septembre 2007. La commission l'a examiné avec attention lors de sa séance du 23 novembre 2007.

La commission a constaté avec satisfaction que plusieurs améliorations ont été apportées au système des attachés de défense. Elle a en particulier salué les mesures prises au niveau de la planification de la carrière et de la réintégration des attachés de défense après leur engagement à l'étranger. La CdG-N s'est aussi félicitée de la réduction du nombre des coaccréditations et des améliorations apportées au niveau de la conduite (fixation d'objectifs annuels spécifiques pour chaque poste, entretien d'évaluation semestriel, etc.).

Malgré ces résultats positifs, la commission a eu le regret de constater qu'un décalage important subsiste entre les attentes de la CdG-N et la prise de position du Conseil fédéral. Le rapport du Conseil fédéral laisse certes transparaître une volonté d'améliorer le système actuel des attachés de défense; il ne témoigne cependant pas d'une *réflexion de fond* sur l'utilité de ce système telle qu'elle était demandée par la CdG-N dans son rapport de mai 2006. Pour la commission, force est en particulier de constater que la plus-value apportée par le système des attachés de défense par rapport à d'autres instruments d'acquisitions d'informations et de défense des intérêts n'a toujours pas été démontrée de manière convaincante.

Au vu de ce qui précède, la CdG-N continuera à suivre de près l'évolution de ce dossier. Elle considère toujours prioritaire de mener une réforme en profondeur du système des attachés de défense et elle a demandé au Conseil fédéral de poursuivre les travaux dans ce sens.

Conformément à sa pratique, la CdG-N vérifiera la mise en œuvre de ses recommandations dans le cadre d'un suivi spécifique. Ce contrôle interviendra d'ici fin 2008/début 2009 au plus tard.

¹¹⁶ Avis du Conseil fédéral, du 29.9.2006 (FF 2006 8275).

¹¹⁷ Rapport du Conseil fédéral à la CdG-N sur les attachés de défense, du 21.9.2007 (FF 2007 6391).

3.8.3 Acquisition de l'armement au sein du DDPS

Au vu des controverses récurrentes suscitées par les acquisitions d'armement du DDPS, la CdG-N a chargé en mai 2006 le CPA de procéder à une évaluation de ce domaine¹¹⁸. Sur la base de plusieurs variantes d'évaluation proposées par le CPA, la CdG-N lui a donné pour mandat de concentrer l'analyse sur la phase d'acquisition de matériel d'armement à proprement parler, c'est-à-dire sur la phase d'évaluation et de sélection du matériel militaire par armasuisse.

Sur la base du rapport d'évaluation du CPA du 18 octobre 2007 (voir ch. 2.1.3 dans le rapport en annexe), la CdG-N a adopté et publié le 23 novembre 2007 un rapport ainsi que huit recommandations à l'attention du Conseil fédéral.¹¹⁹ Lors de la même séance, elle a également autorisé la publication du rapport d'évaluation du CPA.

Au terme de son examen, la CdG-N a constaté l'absence de directives stratégiques claires encadrant les acquisitions d'armement.

Aux yeux de la commission, cette question se pose avec une acuité particulière lors des importations de matériel d'armement en provenance de pays qui sont en guerre ou qui violent systématiquement les droits humains. A l'heure actuelle, aucune directive ne définit les critères à l'aune desquels juger de la «compatibilité en matière de politique extérieure» d'un fournisseur ou de son pays d'origine, et il n'existe pas de liste de pays à laquelle se référer. Cet examen de la compatibilité se fait donc au cas par cas. De même, il n'existe pas de directive définissant clairement dans quelle situation il convient de favoriser l'industrie nationale pour des raisons relevant de la politique de sécurité, en particulier pour garantir le maintien d'une base industrielle indigène suffisante. La CdG-N juge cette situation insatisfaisante et a donc demandé au Conseil fédéral d'élaborer une stratégie en matière d'acquisition d'armement qui tienne compte des éléments précités et de la soumettre aux commissions parlementaires compétentes (Commissions de la politique de sécurité (CPS), Commissions de politique extérieure (CPE), CdG).

Le rapport du CPA a montré que les principes de base du droit des marchés publics sont bien ancrés dans les consignes internes et dans l'esprit d'armasuisse. En revanche, certains éléments doivent être clarifiés concernant le choix des procédures d'adjudication. La CdG-N a demandé au Conseil fédéral de clarifier les conditions requises pour une procédure invitant à soumissionner; de plus, elle lui a demandé de prendre les dispositions nécessaires afin qu'armasuisse porte régulièrement à la connaissance des commissions parlementaires compétentes (CPS, CdF, CdG) une statistique des acquisitions comprenant des indications chiffrées sur les projets d'acquisitions réalisés ou en cours, les procédures d'adjudication choisies, les montants des marchés, les fournisseurs ainsi que les pays concernés.

Au cours de son examen, la CdG-N a pu constater que, dans toutes les procédures concurrentielles analysées par le CPA, armasuisse a recouru à des critères objectifs et à des instruments d'évaluation structurés. Les soumissionnaires n'ont en revanche pas toujours été suffisamment informés du déroulement des procédures, notamment en ce qui concerne le nombre d'étapes de sélection ainsi que les critères d'évaluation et leur pondération. La commission accorde une grande importance au respect du

¹¹⁸ Voir le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 19.1.2007 (FF 2007 2965).

¹¹⁹ Rapport de la CdG-N «Acquisition de l'armement au sein du DDPS» du 23.11.2007 (<http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/ed-gpk-n-ruesting-f.pdf>).

principe de transparence et a en conséquence demandé au Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires afin d'optimiser la situation.

Par ailleurs, le rapport d'évaluation du CPA a révélé que plus de 95 % du volume des acquisitions sont adjugés dans le cadre de procédures n'offrant pas de possibilités de recours juridique aux soumissionnaires. Au vu des volumes financiers en jeu et des irrégularités constatées dans l'application du droit des marchés publics par armasuisse, la CdG-N a demandé au Conseil fédéral de mettre à profit la révision en cours du droit des marchés publics pour examiner dans quelle mesure et, le cas échéant, de quelle manière il y a lieu de renforcer la protection juridique des soumissionnaires dans le domaine de l'acquisition d'armement.

Analysée sous l'angle de la gestion d'entreprise, la pratique d'armasuisse appelle également des améliorations. Afin de combler une lacune importante, la CdG-N a demandé au Conseil fédéral de veiller à ce qu'armasuisse dispose d'une stratégie explicite en matière de procédures d'acquisitions qui tienne compte de stratégies différenciées par groupes de produits en fonction de leur portée stratégique et de leur complexité. De l'avis de la CdG-N, des bases stratégiques claires permettront à armasuisse d'être mieux préparé face à des situations de monopole et l'élaboration de stratégies différenciées par groupes de produits permettra une meilleure répartition des ressources à disposition.

La commission a aussi formulé une recommandation demandant que la dimension des coûts soit davantage prise en considération lors de l'élaboration des cahiers des charges et lors des évaluations. A l'heure actuelle, les cahiers des charges se caractérisent par un niveau de spécification très élevé, ce qui non seulement augmente les coûts mais aussi renforce les situations de monopole. De plus, ces cahiers ne sont établis dans leur version définitive que très tardivement, ce qui a pour conséquence que des exigences nouvelles du domaine Défense peuvent y être intégrées à plusieurs reprises. De plus, avec le constat de conformité aux troupes, les utilisateurs sont dans une position de force à un stade très avancé du processus. Il paraît dans ce contexte opportun d'examiner la possibilité de «geler» les cahiers des charges à un stade plus précoce du processus et de limiter l'influence des utilisateurs à cette première phase.

En outre, l'évaluation du CPA a mis en évidence les contacts établis par les fournisseurs directement auprès de l'utilisateur et de l'Etat-major de planification dans le but de promouvoir leurs produits. Cette pratique, contraire à la convention TUNE selon laquelle les contacts avec les fournisseurs relèvent de la compétence d'armasuisse, aurait régulièrement pour effet que les exigences formulées par le domaine Défense seraient fortement adaptées à un produit déterminé.

Par ailleurs, au niveau de la conduite d'armasuisse, la gestion et le controlling doivent aussi être davantage axés sur les coûts. L'évaluation du CPA a ainsi constaté que le management d'armasuisse ne dispose pas d'objectifs clairs déclinés projet par projet visant à l'accélération de leur réalisation et à la réduction des coûts.

La CdG-N est consciente du fait qu'un grand nombre des pratiques évoquées ci-dessus sont aussi liées à des habitudes et à une culture d'entreprise qu'il n'est pas possible de changer du jour au lendemain. Elle a pu constater lors d'un entretien avec le chef du DDPS que ce dernier était prêt à prendre des mesures pour insuffler ce changement de culture.

La CdG-N attend la prise de position du Conseil fédéral sur ses conclusions et recommandations d'ici fin mars 2008.

3.9 Protection de l'Etat et services de renseignement

3.9.1 Missions, droits et organisation de la DélCdG

La DélCdG a pour mission de contrôler en détail, sur mandat du Parlement, 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 les mesures mises en place par les autorités fédérales pour prévenir et réprimer les actions dirigées contre la souveraineté territoriale, la sûreté, l'indépendance 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 la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme violent à caractère politique ou le crime organisé à caractère politique, l'espionnage et la prolifération des armes de destruction massive.

Par renseignement, il faut comprendre toutes les activités 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 DélCdG remplit ses tâches de contrôle:

- en procédant à des enquêtes sur le travail et les méthodes des services de sécurité de l'Etat et de renseignement ainsi que des autres services d'appui;
- en demandant aux services concernés de la Confédération de lui remettre des rapports et des documents;
- en procédant à l'audition d'agents de la Confédération ou de personnes privées 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;
- en traitant les requêtes que leur adressent des tiers (p. ex. des cantons);
- en donnant des mandats spécifiques à des experts;
- 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. En pratique, la DélCdG examine aussi bien les aspects stratégiques que les questions opérationnelles, étant entendu que la conduite des services relève de l'entière responsabilité du Conseil fédéral.

Le travail de la DélCdG est délicat. Il a pour objectif de fournir au Parlement et au public l'assurance que les services qui opèrent dans les domaines secrets respectent la loi. Il s'agit également de vérifier que les activités de ces services respectent les principes d'opportunité et d'efficacité (art. 52, al. 2, LParl).

Pour exercer ses attributions, la DélCdG dispose de droits d'information très étendus (art. 169, al. 2, Cst.; art. 154 LParl). La délégation a le droit absolu d'exiger toutes les informations dont elle a besoin, y compris 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 les services, toutes les 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.

Le vaste champ de compétences de la DélCdG et son caractère de milice ne permettent pas à la délégation de procéder à un contrôle systématique de tous les domaines soumis à sa surveillance, ce qui n'est d'ailleurs pas son rôle. Cela oblige donc de procéder à des choix. Indépendamment des objets qu'elle doit obligatoirement examiner en vertu de la législation¹²⁰, la DélCdG établit chaque année un programme de travail qui définit les priorités de contrôle dans chacun des services. Les CdG peuvent également confier des mandats spécifiques à la DélCdG, en dehors des domaines qui relèvent de l'art. 53, al. 2, LParl. La CdG-E a fait usage de cette possibilité à une seule reprise durant l'année 2007.

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

Pendant l'année sous revue, la DélCdG était composée comme suit:

- Hans Hofmann, député au Conseil des Etats, président,
- Hugo Fasel, conseiller national, vice-président,
- Jean-Paul Glasson, conseiller national,
- Claude Janiak, conseiller national,
- Helen Leumann-Würsch, députée au Conseil des Etats,
- Franz Wicki, député au Conseil des Etats.

Ce rapport est le dernier rapport de la DélCdG dans sa composition actuelle.

Les membres de la délégation sont tenus par le secret de fonction (art. 8 LParl). La délégation accorde de ce fait une priorité absolue au traitement confidentiel des informations classifiées qui lui sont confiées, et prend des dispositions particulières pour garantir le secret. Les cas décrits dans le présent rapport constituent un aperçu des affaires traitées par la délégation en 2007, étant précisé qu'il n'est pas possible de donner des indications détaillées sur certaines questions.

Dans le cadre de ses contrôles et de sa mission, la DélCdG a le devoir d'être rigoureuse. Cela ne signifie pas pour autant que le travail des services prête toujours le flanc à la critique. Le présent rapport ne fait pas état, ou trop peu, du grand nombre des affaires que la délégation a pu juger positivement. Qu'il soit permis à celle-ci de

¹²⁰ Voir, p. ex., l'art. 11, al. 3, de la loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120) 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).

réparer cet oubli en adressant ses remerciements aux chefs des départements et services concernés.

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

Depuis plusieurs années, la DélCdG déplore des lacunes fondamentales en matière de direction politique des services de renseignement et de collaboration entre ces services. C'est pourquoi elle exige de longue date une conduite claire et renforcée des services de renseignement¹²¹.

En juin 2005, le Conseil fédéral a supprimé le poste de coordinateur des services de renseignement pour mettre l'accent sur l'amélioration de la coordination entre les services de renseignement civils respectifs du DDPS et du DFJP. Il s'agissait en particulier de renforcer la collaboration entre le Service d'analyse et de prévention (SAP)¹²² du DFJP et le Service de renseignement stratégique (SRS)¹²³ du DDPS afin de faire face aux menaces transnationales. A cet effet, le Conseil fédéral a décidé de créer des plates-formes pour l'échange d'informations et l'analyse conjointe dans les domaines du terrorisme, de la criminalité organisée et de la prolifération.

Après concertation avec les conseillers fédéraux concernés, la DélCdG a considéré cette étape comme un premier pas pragmatique en direction d'une réforme¹²⁴, estimant toutefois que ces mesures n'amélioreraient pas la conduite politique des services de renseignement. La délégation a donc campé sur ses positions et exigé que lesdits services soient subordonnés à un seul et unique département, et placés le plus rapidement possible sous une direction commune. La DélCdG s'est néanmoins déclarée prête, dans un premier temps, à accompagner la mise en œuvre des mesures adoptées par le Conseil fédéral et à patienter jusqu'à fin 2006 pour constater les effets de cette réforme.

Le 31 janvier 2007, le Conseil fédéral a conclu que la coopération entre les services de renseignement était en soi valable¹²⁵, mais que le DDPS et le DFJP devaient encore améliorer certaines questions relatives à l'échange d'informations entre le SAP et le SRS. Il a par ailleurs décidé que sa Délégation pour la sécurité (Délséc) ne disposait plus de compétences en ce qui concerne les services de renseignement, et a

¹²¹ Voir le rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 21.1.2005 (FF **2005** 1825); le rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 20.1.2006 (FF **2006** 4158 ss) ainsi que le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 19.1.2007 (FF **2007** 2969 ss).

¹²² Le SAP est le service de renseignement suisse chargé de la protection de l'Etat; il travaille en étroite collaboration avec les autorités cantonales de police et avec la PJF. Les activités du SAP sont régies, pour l'essentiel, par la loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS **120**) et par plusieurs ordonnances d'application.

¹²³ Le SRS est le service de renseignement suisse extérieur. Il gère les activités de renseignement avec l'étranger et s'intéresse aux développements politiques, militaires, technologiques et économiques à l'étranger. Le SRS est soumis à l'art. 99 de la loi fédérale du 3.2.1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS **510.10**), et à l'ordonnance sur l'organisation des services de renseignement au sein du DDPS.

¹²⁴ Voir le communiqué de presse de la DélCdG du 30.8.2005.

¹²⁵ Voir le communiqué de presse du Conseil fédéral du 31.1.2007.

approuvé des principes politiques pour la conduite des services de renseignement (voir ch. 3.9.5).

La DélCdG n'a pas été d'accord avec les points essentiels des conclusions présentées par le Conseil fédéral le 31 janvier 2007 relatives à la conduite politique des services de renseignement et à la coopération entre ces derniers¹²⁶. Sur la base des investigations menées pour son propre compte¹²⁷, la DélCdG a maintenu que les mesures du Conseil fédéral n'avaient pas apporté les améliorations attendues sur le plan de la coopération entre le SAP et le SRS. En effet, leurs collaborateurs ne disposent toujours pas de toutes les informations des deux services dont ils auraient besoin pour remplir leurs tâches d'analyse. Les travaux réalisés conjointement ont conduit à de maigres résultats, sans commune mesure avec les efforts administratifs consentis par les plates-formes. De plus, les relations entre les deux services se caractérisent par une concurrence préjudiciable à leur efficacité. Il est également à noter que le Conseil fédéral a traité la motion 05.3001¹²⁸ sans saisir l'occasion qui lui était pourtant offerte de rectifier la configuration actuelle des services de renseignement.

Aussi la DélCdG a-t-elle estimé qu'il était urgent d'agir. Elle exige que la coopération des services de renseignement intérieur et extérieur cesse de dépendre du bon vouloir des deux départements, et demande qu'un seul département soit désormais compétent en la matière. A l'unanimité, la DélCdG a décidé de transférer par voie législative les tâches des deux services de renseignement civils à un seul département. Le 13 mars 2007, le président de la délégation, sur mandat de celle-ci, a déposé l'initiative parlementaire 07.404 «Transfert des tâches des services de renseignement civils à un département».

Cette initiative vise à ce que les activités de renseignement civil concernant la Suisse et l'étranger qui relèvent actuellement du SAP et du SRS soient transférées à un seul département par voie législative. A cet égard, il s'agira de protéger les informations, sources et données, d'assurer une présence cohérente vis-à-vis des services de renseignement étrangers et de garantir que le département compétent exercera une surveillance systématique.

Dans sa décision prise le 31 janvier 2007, le Conseil fédéral jugeait la coopération entre le SAP et le SRS plutôt bonne. Or cette décision était liée à l'obligation, pour le DFJP et le DDPS, d'éliminer les dernières divergences relatives à l'accès aux informations des plates-formes d'ici à fin mai 2007. Ces mesures devaient se fonder sur l'expertise commandée par la DélCdG en automne 2006 en vue d'identifier les éventuelles restrictions juridiques aux échanges entre le SAP et le SRS d'informations émanant de services partenaires étrangers¹²⁹. Dans le cadre d'une deuxième expertise¹³⁰, l'Office fédéral de la justice (OFJ) devait examiner la question de

¹²⁶ Voir le communiqué de presse de la DélCdG, du 31.1.2007.

¹²⁷ Voir le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, du 19.1.2007 (FF 2007 2972).

¹²⁸ Mo. 05.3001 «Création de bases légales complètes pour les services de renseignement», du 11.1.2005.

¹²⁹ Restrictions juridiques aux échanges entre le Service d'analyse et de prévention (SAP) et le Service du renseignement stratégique (SRS) d'informations émanant de services de renseignement étrangers, avis de droit de l'Office fédéral de la justice et de la Direction du droit international public du DFAE du 22.12.2006 à l'attention de la DélCdG (JAAC 2007.3.2, pp. 98 à 121).

¹³⁰ Courrier de l'OFJ à l'Etat-major de la Délséc du 3.4.2007.

l'accès des plates-formes aux données personnelles du SAP. Ce document a été déposé le 3 avril 2007 et transmis à la DélCdG en juin de la même année.

Dans la première expertise, l'OFJ et la Direction du droit international public démontrent qu'il n'existe pas d'accord bilatéral ou multilatéral qui constitue un obstacle à l'échange d'informations entre le SAP et le SRS. Cependant, il se peut que des restrictions juridiques découlent de conventions conclues par les services de renseignement intérieurs avec leurs partenaires étrangers. Il ressort de l'expertise que les deux services de renseignement font une interprétation fort différente du concept d'échange d'informations connu sous le nom de règle de la partie tierce (*third party rule*): pour le SAP, cette règle ne permet de transmettre l'information d'un service étranger dans sa teneur originale au SRS que si le service qui l'a émise y a expressément consenti. Pour le SRS, elle régit essentiellement les échanges entre services de différents pays. Autrement dit, la règle de la partie tierce consiste à permettre à un service suisse qui a reçu des informations d'un service étranger de communiquer celles-ci dans leur teneur originale à un autre service suisse, à moins que le service émetteur n'ait expressément exclu cette communication. S'agissant de la protection des sources, le SRS part du principe que les services de renseignement étrangers ont des besoins de protection différents de ceux d'un particulier et qu'ils peuvent donc être cités comme source sur le plan interne (à moins qu'ils ne l'aient expressément exclu), notamment parce que le fait de connaître l'origine de l'information peut avoir une importance capitale pour l'évaluation de celle-ci.

La DélCdG estime que l'interprétation fournie par le SRS est valable, du moins pour ce qui est des informations provenant de services étrangers avec lesquels à la fois le SAP et le SRS entretiennent des contacts. Au cours de l'année 2006, les deux services intérieurs ont d'ailleurs informé leurs partenaires communs de la création des plates-formes. Ce faisant, ils ont explicitement pris position en faveur de l'interprétation du SRS vis-à-vis de l'étranger.

Selon l'expertise, le Conseil fédéral disposerait d'ores et déjà des compétences juridiques nécessaires pour adopter au niveau de l'ordonnance une disposition impérative portant sur l'échange d'informations entre les deux services et l'étranger et sur la protection des informations ainsi obtenues. Cette disposition établirait une distinction entre l'échange d'informations entre les deux services suisses et les besoins spécifiques de protection selon le type de source, ainsi que les conditions auxquelles sont subordonnés les échanges d'informations.

La seconde expertise s'attache à examiner si certaines restrictions juridiques empêchent le SAP de fournir des données personnelles pour les plates-formes et, dans la foulée, aux collaborateurs du SRS. A ce sujet, l'OFJ déclare, en substance, que le SAP peut, sur la base de l'art. 18, al. 1, et de l'annexe 2, ch. 12, de l'ordonnance visant au maintien de la sécurité intérieure (OMSI)¹³¹, communiquer des données personnelles au SRS si celles-ci contiennent des informations entrant dans le domaine de compétences du SRS. Pour le reste, cette disposition potestative ne laisse pas la décision d'une éventuelle communication au bon vouloir du SAP, mais implique que celui-ci prenne une telle décision en usant de manière appropriée de son pouvoir d'appréciation¹³². Quant à la question de savoir si une information donnée a une relation avec le domaine de compétences du SRS, elle devrait être examinée de

¹³¹ Ordonnance du 27.6.2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (OMSI; RS 120.2).

¹³² Courrier de l'OFJ à l'Etat-major de la Déséc du 3.4.2007, p. 2.

cas en cas. C'est pourquoi il est proposé, dans la seconde expertise, de fixer des critères d'examen pour chaque domaine afin d'assurer une pratique adéquate et complète en matière de communication d'informations de la part du SAP.

Pour la DélCdG, il ressort des deux expertises considérées qu'il incombe aux départements concernés ainsi qu'au Conseil fédéral d'édicter une réglementation ad hoc pour garantir l'échange d'informations entre les services. En particulier, le DFJP devrait veiller à ce que le SAP utilise les possibilités qui lui sont conférées par le cadre légal pour remplir son devoir d'informer.

En automne 2007, la DélCdG a constaté que l'élimination des divergences entre le DFJP et le DDPS n'avait pas eu lieu comme prévu. Concrètement, les différences concernant la tâche à proprement parler des plates-formes et l'utilisation commune des informations émises par des services partenaires étrangers subsistaient. Les problèmes non résolus liés à l'échange d'informations entre le SAP et le SRS ont conforté la DélCdG dans sa décision de lancer une initiative parlementaire en vue de la création d'une direction commune pour les services de renseignement civils.

En vertu de l'art. 109 LParl, toute initiative parlementaire (Iv. pa.) doit faire l'objet d'un examen préalable. C'est ainsi que l'Iv. pa. 07.404 a été soumise aux CdG pour examen. Le 18 juin 2007, après avoir donné suite à cette initiative, la CdG-E a demandé à la CdG-N de l'approuver elle aussi, ce qui fut fait le 6 juillet 2007, à l'unanimité également. La DélCdG s'est donc attelée, sur mandat de la CdG-E, à l'élaboration d'un projet d'acte¹³³.

Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi, la DélCdG a fait appel à un juriste externe pour analyser différentes solutions du point de vue du langage juridique. Elle a également discuté la mesure dans laquelle il convenait de circonscrire l'objet de la réglementation afin que le but de l'initiative puisse être atteint sans restreindre inutilement la marge de manœuvre du Conseil fédéral en matière de conception et de compétence organisationnelle. Ces travaux ont débouché sur deux solutions différentes dans leur formulation et dans leur approche de l'objet de la réglementation. La première se limitait aux modifications devant être apportées à la loi instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)¹³⁴ et à la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)¹³⁵ pour que le Conseil fédéral puisse, à l'avenir, attribuer les tâches du SAP et du SRS au département de son choix. La seconde solution prévoyait une loi spéciale pour les services de renseignement civils fondée sur les dispositions en vigueur de la LAAM et de la LMSI, ainsi que quelques dispositions permettant de garantir la subordination des services à un même département et l'efficacité de la coopération entre eux.

A l'occasion de sa séance du 8 novembre 2007, la DélCdG a invité des représentants du DDPS et du DFJP à commenter les deux variantes d'acte décrites ci-avant. Il est ressorti des débats que la seconde proposition de la DélCdG constituait une solution faisable du point de vue de la loi et à même de résoudre le problème. La DélCdG a donc décidé, à l'unanimité, de donner suite à cette solution. Les travaux ultérieurs ont été planifiés de sorte que le dossier puisse être traité par la CdG-E avant la session de printemps 2008.

¹³³ Voir le communiqué de presse de la CdG-N du 9.7.2007.

¹³⁴ Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120).

¹³⁵ Loi fédérale du 3.2.1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS 510.10).

3.9.3

Système d'exploration radio du DDPS (projet «Onyx»)

La DélCdG avait décidé de rédiger, pour 2007, un deuxième rapport sur le système Onyx d'interception des communications par satellites. Son premier rapport, qui date de 2003¹³⁶, portait essentiellement sur les bases légales régissant l'utilisation d'Onyx. Dans ce contexte, la DélCdG avait adressé six recommandations au Conseil fédéral. La moitié d'entre elles concernaient des questions de droit, telles que la conformité d'Onyx à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)¹³⁷ et la nécessité de légiférer. Les autres recommandations invitaient à mettre en évidence les risques techniques du projet, à présenter une stratégie sur cinq ans pour les instruments de collecte d'informations des services de renseignement – y compris pour le système Onyx – en indiquant les ressources nécessaires, et à mettre en place une politique d'information ouverte sur les activités déployées par le système Onyx.

Dans son rapport du 9 novembre 2007 sur la légalité et l'efficacité d'Onyx¹³⁸, la DélCdG constate que le Conseil fédéral a mis en œuvre quatre des six recommandations qu'elle lui avait soumises dans son premier rapport. Fin 2004, le DDPS avait approuvé une politique d'information à propos d'Onyx, à laquelle il a entre-temps été donné suite par le biais de plusieurs communiqués de presse. Par ailleurs, la DélCdG a reçu le rapport qu'elle avait demandé au DDPS sur les risques technologiques et financiers pour la réalisation du projet Onyx.

En adoptant le paquet de révisions LMSI II¹³⁹, le Conseil fédéral s'est acquitté des deux recommandations que lui avait transmises la DélCdG en vue de la création de bases légales suffisantes pour l'utilisation d'Onyx. Le Conseil fédéral propose de créer une base légale dans la LMSI pour les mandats du SAP à Onyx, satisfaisant ainsi aux conditions de la DélCdG pour l'utilisation durable d'Onyx pour le SAP. De plus, la modification de la LAAM inclue dans le paquet de révisions prévoit désormais explicitement l'exploration radio – avec Onyx ou d'autres systèmes – comme moyen de collecte d'informations à l'étranger. Elle correspond ainsi aux exigences de la DélCdG concernant la définition des bases légales pour l'utilisation d'Onyx.

Dans son nouveau rapport, la DélCdG constate par contre que les bases légales qui régissent actuellement Onyx ne sont pas conformes à la CEDH, et que, de ce fait, le DDPS n'a pas donné suite à la deuxième recommandation de la DélCdG. Dans un rapport d'expertise daté du 31 août 2004, l'OFJ a examiné la conformité des bases légales d'Onyx avec la CEDH, pour arriver à la conclusion que les mandats d'Onyx devraient être énumérés explicitement dans l'ordonnance topique. Début 2005, le DDPS a laissé entrevoir la possibilité de travaux législatifs en la matière. Or, en été 2007, à la demande de la DélCdG relative à l'avancement des travaux, le

¹³⁶ Rapport de la DélCdG «Système d'interception des communications par satellites du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (projet «Onyx»)», du 10.11.2003 (FF 2004 1377).

¹³⁷ Convention du 4.11.1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101).

¹³⁸ Rapport de la DélCdG «Légalité et efficacité du système d'exploration radio (Onyx)», du 9.11.2007

(<http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/ed-pa-gpdel-onyx-07-f.pdf>)

¹³⁹ Projet de révision de la LMSI – Moyens spéciaux de recherche d'informations (Projet LMSI II).

DDPS a répondu que l'examen de la question de savoir si les mandants d'Onyx devaient figurer nommément dans l'ordonnance sur la guerre électronique (OGE)¹⁴⁰ resterait en suspens jusqu'à la fin de la révision LMSI II¹⁴¹. Par conséquent, la DélCdG exhorte dans son rapport le Conseil fédéral à procéder à l'énumération explicite des mandants d'Onyx par voie d'ordonnance.

Pour le contrôle de la légalité de l'utilisation d'Onyx, le Conseil fédéral a institué une autorité de contrôle indépendante (ACI), dont la DélCdG contrôle les travaux dans le cadre de son mandat de haute surveillance. Selon le rapport de la DélCdG, la méthode de travail de l'ACI garantit qu'aucun mandat ni aucune procédure d'exploration ne reposant pas sur une base légale suffisante ne lui échappe à long terme. Jusqu'à présent, les chefs du DDPS et du DFJP ont approuvé toutes les suggestions et recommandations de l'ACI et assuré leur mise en œuvre au sein de leur département respectif. La DélCdG salue la pratique des deux chefs de département consistant à discuter du rapport annuel avec le président de l'ACI avant qu'il ne soit examiné par le Conseil fédéral. La DélCdG est aussi satisfaite du renouvellement de l'ACI, dont les trois membres ont été désignés le 24 octobre 2007 par le Conseil fédéral pour un mandat de quatre ans dès 2008. En renommant deux des membres déjà en place précédemment, le Conseil fédéral a tenu compte de la demande de la DélCdG visant à conserver un niveau de compétences élevé¹⁴².

La dernière partie du rapport de la DélCdG porte sur le contrôle de l'efficacité du système Onyx au sein du DDPS. Depuis 2004, le directeur du SRS établit des rapports réguliers à l'intention du département sur les résultats d'Onyx. Ces documents, dont la DélCdG a également pris connaissance, ont dès le début indiqué qu'Onyx ne pouvait pas fournir la prestation escomptée dans tous les domaines de l'exploration. Cela étant, le SRS confirmait le grand potentiel d'Onyx dans tous les domaines d'exploration. Plusieurs mesures ont été proposées pour pouvoir réaliser ce potentiel. Leur mise en œuvre supposait toutefois des investissements dépassant le cadre prévu par la configuration originelle du système. En 2007, les conclusions de l'étude sur les modes de communication des cibles potentielles de l'exploration que la DélCdG avait commandée au SRS ont révélé que, dans les rapports précédents, ce dernier n'avait pas évalué le potentiel d'exploration de manière réaliste dans certains domaines d'exploration. L'étude a également permis de comprendre pourquoi plusieurs des mesures d'amélioration n'ont produit aucun effet.

Dans son rapport, la DélCdG constate que les contrôles de l'efficacité effectués par le SRS n'ont pas fourni au chef du DDPS les informations lui permettant d'assumer sa responsabilité politique. Dans le cadre d'un projet de la complexité d'Onyx, l'obligation de surveillance incombant à un département n'aurait pas dû être déléguée aux offices concernés, et une autorité de surveillance extérieure aurait été plus à même que les services directement impliqués d'analyser avec objectivité les hypothèses sur le potentiel d'Onyx et les mesures d'amélioration proposées. La DélCdG recommande donc au Conseil fédéral de charger le DDPS de mettre sur pied un organe de contrôle administratif indépendant des services de renseignement, qui examine l'efficacité du système Onyx.

¹⁴⁰ Ordonnance du 15.10.2003 sur la guerre électronique (RS **510.292**).

¹⁴¹ Courrier du DDPS à la DélCdG du 14.8.2007.

¹⁴² Voir le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 19.1.2007 (FF **2007** 2973).

La DélCdG avait déjà constaté dans son rapport annuel précédent que la stratégie sur cinq ans pour les services de renseignement du DDPS, approuvée par le Conseil fédéral le 22 novembre 2006, ne satisfaisait pas aux critères posés par sa recommandation en matière de collecte d'informations à l'aide d'Onyx¹⁴³. En particulier, la stratégie ne mentionnait ni les investissements techniques requis ni les ressources en personnel disponibles nécessaires à l'analyse des résultats de l'exploration. En outre, l'étude sur les modes de communication des cibles potentielles de l'exploration a démontré que la moitié seulement des objectifs déclarés prioritaires dans la stratégie pour Onyx étaient réalistes.

Si l'on veut qu'Onyx continue de fournir des informations valables dans le domaine de la politique de sécurité, des investissements supplémentaires sont indispensables. Une stratégie à long terme doit déterminer quelles ressources techniques et en personnel se justifient pour pouvoir couvrir certains domaines de l'exploration à l'aide d'Onyx. L'étude demandée par la DélCdG sur les modes de communication analyse déjà pour plusieurs domaines d'exploration quelle pourrait être l'utilité d'éventuels développements d'Onyx, et ces travaux pourront servir de base à la refonte de la stratégie sur cinq ans.

Dans son rapport du 9 novembre 2007, la DélCdG recommande au Conseil fédéral de charger le DDPS de remanier sa stratégie sur cinq ans relative à l'exploration radio. La stratégie devra notamment étudier la faisabilité des objectifs dans tous les domaines de l'exploration envisagés en tenant compte des ressources techniques et en personnel, et préciser si sa mise en œuvre requiert de nouvelles bases légales.

3.9.4 Affaire de l'informateur du Centre islamique de Genève

Contexte

Entre fin février et fin mai 2006, de nombreux articles de presse relatent les propos d'un dénommé Christian qui aurait travaillé pour le SAP. Sa mission aurait consisté à infiltrer le Centre islamique de Genève (CIG) et à compromettre son directeur Hani Ramadan. Dans ces articles, Christian prétend aussi s'être rendu en Syrie avec l'accord du SAP et avoir effectué plusieurs missions à l'étranger pour le SRS. Enfin, il aurait permis de déjouer une tentative d'attentat contre un avion de la compagnie israélienne El-Al à Genève. Christian n'hésite pas à donner des interviews et à détailler sa collaboration avec les services de renseignement suisses. L'agitation médiatique autour de celui que l'on surnomme rapidement «l'espion de la mosquée» ou encore «la taupe du centre islamique» ainsi que les graves accusations portées publiquement contre le SAP font l'objet de plusieurs interventions parlementaires. Le 13 mars 2006, la DélCdG se saisit de l'affaire dans le cadre de son mandat de haute surveillance parlementaire.

Buts de l'enquête et méthode de travail

L'enquête de la DélCdG a visé trois buts particuliers. Premièrement, la délégation s'est attachée à vérifier si Christian, de son vrai nom Claude Covassi, avait travaillé pour le SAP et le SRS; deuxièmement, la DélCdG a examiné si les services de

¹⁴³ Voir le rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 19.1.2007 (FF 2007 2973).

renseignement suisses avaient eu recours à des méthodes illicites dans le cadre d'une éventuelle collaboration avec Claude Covassi; troisièmement et sur la base de ses conclusions, la délégation a étudié l'opportunité de proposer des mesures à l'attention du Conseil fédéral. Afin d'atteindre ses objectifs, la DélCdG a procédé à des auditions, y compris de Claude Covassi. Elle a analysé de nombreux rapports et documents opérationnels du SAP et du SRS ainsi que des documents remis spontanément par des journalistes. Elle a également effectué une visite inopinée au SAP. La DélCdG a consigné les résultats de son enquête et son appréciation dans un rapport publié le 15 mai 2007¹⁴⁴.

Collaboration entre Claude Covassi et le SAP

Claude Covassi fréquente le CIG dès le mois de février 2004. A l'époque, il est en contact avec un inspecteur de la police genevoise rencontré dans le cadre d'autres affaires et auquel il a proposé de livrer des informations sur la famille Ramadan. Dans le courant du mois de mars 2004, il renseigne ainsi à plusieurs reprises l'inspecteur sur le CIG. Il lui fait également part de sa volonté de suivre des cours coraniques et de se convertir à l'islam, ce qu'il fera formellement quelques semaines plus tard. Sur la base des éléments en sa possession, l'inspecteur de la police genevoise propose au SAP de prendre position sur la personne de Claude Covassi et d'évaluer son potentiel.

Un commissaire du SAP rencontre Claude Covassi et l'inspecteur de la police genevoise au début du mois d'avril 2004. En juillet, le SAP lance l'opération «Memphis». Elle se concentre sur Hani Ramadan et sur des organisations ou des personnes proches figurant sur la liste d'observation selon l'art. 11, al. 2, let. b, LMSI. Dans cette opération, Claude Covassi a un statut d'informateur, à savoir de personne privée qui, de son propre chef, communique des informations à la police ou à un service de renseignement. Il dépend opérationnellement du SAP tandis que l'inspecteur de la police genevoise reste son contact local. Jusqu'à la fin 2004, des rencontres régulières ont lieu entre l'officier traitant du SAP, Claude Covassi et l'inspecteur de la police genevoise. Claude Covassi fournit à ces occasions le résultat de son travail. En février 2005, Claude Covassi séjourne en Syrie. Ce séjour aurait été suggéré par Hani Ramadan afin de crédibiliser sa conversion à l'islam. Bien qu'il n'approuve pas la démarche, le commissaire du SAP charge Claude Covassi de rédiger un rapport détaillé sur les observations qu'il fera lors de ce voyage. De retour en Suisse, Claude Covassi fournit deux rapports au SAP. Par ailleurs, il confie à l'inspecteur de la police genevoise être en proie à des difficultés dans la collaboration avec son officier traitant au SAP, s'estimant peu encadré et mal conseillé. Un mois plus tard, soit en avril 2005, il met fin à sa collaboration avec le SAP sans donner d'explication. L'officier traitant du SAP cherchera à reprendre contact à plusieurs reprises avec Claude Covassi jusqu'en janvier 2006, en vain.

Collaboration entre Claude Covassi et le SRS, et activités parallèles pour le SAP

Au mois de mai 2005, Claude Covassi adresse une lettre de postulation au SRS.

Claude Covassi rencontre un officier du SRS quelques jours après avoir offert ses services. L'officier traitant du SRS propose à Claude Covassi de se rendre dans un pays d'Afrique de juin à juillet 2005 afin de récolter des renseignements sur un

¹⁴⁴ Rapport de la DélCdG «Affaire de l'informateur du Centre islamique de Genève», du 15.5.2007 (FF 2007 6477).

groupe. Cette mission a valeur de test pour le SRS. Claude Covassi accepte. Les deux hommes décident de taire leur collaboration au SAP. Les résultats de la mission en Afrique étant jugés encourageants, le SRS planifie dans le courant du mois de janvier 2006 une seconde mission dans un autre pays d'Afrique. A cette époque et après plusieurs mois de silence, Claude Covassi reprend contact avec son ancien officier traitant au SAP. Il lui fournit des informations sur son séjour en Afrique et déclare ne plus vouloir travailler avec l'inspecteur de police genevois. Il ne fait pas mention de sa collaboration avec le SRS. De son côté, le SRS suspend la seconde mission en Afrique en raison de soupçons qu'aurait l'un des anciens contacts de Claude Covassi sur sa collaboration avec les services de renseignement.

En février 2006, Claude Covassi, qui se dit menacé, annonce au SRS son intention de quitter le territoire suisse. Le SRS finance un billet d'avion à destination de l'Espagne et donne de l'argent à Claude Covassi. Quelques jours plus tard, ce dernier envoie par SMS une série d'injures à son officier traitant au SRS, convaincu d'être victime d'un piège tendu par le SRS. Au même moment, la collaboration entre Claude Covassi et le SAP est révélée dans les médias. Claude Covassi y accuse entre autres le SAP d'avoir cherché à impliquer Hani Ramadan dans le recrutement de combattants pour l'Irak et qualifie de «mafieux» le comportement de son officier traitant au SAP. La presse publie également un communiqué de Hani Ramadan où celui-ci affirme détenir les excuses écrites de Claude Covassi. Des courriers électroniques sont reproduits, qui ne coïncident pas avec ceux documentés par les services de renseignement. Sur recommandation du SRS, Claude Covassi quitte la Suisse; il rejoint le Caire en mars 2006. Peu après son arrivée, il demande plusieurs aides financières au SRS, qui les lui refuse. Le dernier contact entre Claude Covassi et le SRS date du 21 avril 2006. Quelques jours plus tard, la collaboration entre Claude Covassi et le SRS est relatée dans la presse. Claude Covassi revient en Suisse au mois d'octobre 2006.

Résultats de l'enquête de la DélCdG

Le premier contact entre Claude Covassi et la DélCdG remonte au mois de mars 2006, sur l'initiative de Claude Covassi. Ce dernier veut alors remettre à la délégation des documents et des enregistrements relatifs à sa collaboration avec le SAP. Par deux fois, la délégation invite Claude Covassi à être entendu mais l'intéressé ne se présente pas. De même, il ne fait parvenir à la DélCdG aucun des documents qu'il prétend détenir. A son retour d'Egypte, Claude Covassi reprend contact avec la DélCdG, qui l'entend le 12 décembre 2006 et le 16 janvier 2007.

Au terme de son enquête, la DélCdG a pu démontrer que Claude Covassi avait travaillé pour le SAP et le SRS en tant qu'informateur, mais qu'il n'existait aucun indice permettant de prouver le recours à des méthodes illicites par les services de renseignement. Entre autres, le SAP n'a pas demandé à Claude Covassi d'infiltrer le CIG et ne l'a pas envoyé en Syrie dans le cadre d'une mission avec un service de renseignement étranger; la mission en Afrique confiée par le SRS s'est déroulée conformément à la législation; selon les informations fournies à la délégation par le MPC, Claude Covassi n'a joué aucun rôle pour empêcher la tentative d'attentat sur un avion de la compagnie El-Al.

Si elle a été satisfaite de pouvoir dédouaner les services de renseignement de graves accusations, la DélCdG a néanmoins relevé d'importantes lacunes au cours de son enquête, aussi bien dans le recrutement que dans la conduite de Claude Covassi par le SAP et le SRS. L'absence d'un examen approfondi de la personnalité de Claude

Covassi, le manque de collaboration entre le SAP et le SRS ainsi que les défaillances entre les organes de la Confédération et ceux de la Police cantonale genevoise s'agissant du traitement d'informations officielles classifiées, ont permis à Claude Covassi de jouer les services de renseignement l'un contre l'autre. Pour la DélCdG, le cas Covassi a mis en lumière l'insuffisance des bases légales dans le domaine de la conduite d'informateurs. Ce vide législatif permet une certaine liberté opérationnelle pour les services de renseignement, mais est difficilement compatible avec les principes d'un Etat de droit. Dans son rapport, la DélCdG formule plusieurs recommandations à l'attention du Conseil fédéral dans le but d'améliorer la conduite d'informateurs et le traitement d'informations confidentielles. Elle est favorable à la prochaine révision de la LMSI¹⁴⁵ qui donnera une base légale à l'engagement d'informateurs par le SAP. Enfin, la délégation déplore la façon dont les médias se sont emparés de l'affaire, n'hésitant pas à publier des informations sans les avoir vérifiées au préalable et plaçant ainsi les services de renseignement dans une position difficile.

Dans son avis du 29 août 2007¹⁴⁶, le Conseil fédéral se félicite que la DélCdG ait réfuté les accusations portées contre les autorités fédérales par l'informateur genevois. Le Conseil fédéral reconnaît que la recherche d'informations dans des domaines tels que le terrorisme, la prolifération, l'extrémisme violent, l'espionnage, mais aussi le crime organisé, est une tâche risquée et que des situations inattendues sont toujours susceptibles de se produire. Le Conseil fédéral a toutefois admis qu'il conviendrait d'améliorer certains aspects de la collaboration avec des informateurs en matière de renseignement. Des mesures seront prises dans ce sens dont l'application sera suivie étroitement par la DélCdG.

3.9.5 **Contrôle de l'efficacité du renseignement**

En 2003, à l'issue de son examen des contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid¹⁴⁷, la DélCdG était parvenue à la conclusion que les contacts des services de renseignement avec l'Afrique du Sud n'ont pas permis d'obtenir des informations intéressantes la politique de sécurité de la Suisse et que, de surcroît, le coût politique des informations obtenues était totalement disproportionné par rapport à leur utilité. Dans un chapitre consacré au contrôle de l'efficacité et de la qualité du renseignement, la DélCdG a invité le Conseil fédéral à «procéder à une analyse de rentabilité de l'activité des services de renseignement dans son ensemble [et] à prendre les dispositions nécessaires pour mesurer la plus-value apportée par les services de renseignement dans le domaine de la sécurité de l'Etat et apprécier ainsi l'efficacité de ces services.»¹⁴⁸

¹⁴⁵ Voir le message du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) (Moyens spéciaux de recherche d'informations), du 15.6.2007 (FF **2007** 4773).

¹⁴⁶ Avis du Conseil fédéral, du 29.8.2007 (FF **2007** 6549).

¹⁴⁷ Voir le rapport de la DélCdG «Examen des contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid», du 18.8.2003 (FF **2004** 2267).

¹⁴⁸ Voir le rapport de la DélCdG «Examen des contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid», du 18.8.2003 (FF **2004** 2229).

Dans son avis du 19 décembre 2003¹⁴⁹, le Conseil fédéral a estimé que la recommandation de la DélCdG était digne d'intérêt et qu'il fallait examiner dans quelle mesure les exigences formulées par la DélCdG pouvaient être mises en œuvre. Concrètement, le Conseil fédéral s'est montré disposé à examiner la question de l'efficacité des services de renseignement sous l'angle d'une analyse de rentabilité. En attirant l'attention de la délégation sur l'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération, le Conseil fédéral avait alors déjà laissé entendre que l'analyse de rentabilité serait principalement axée sur l'aspect financier.

Ce n'est qu'en août 2006 que, pour la première fois, la Délsec a informé la DélCdG de l'avancement de ses travaux.¹⁵⁰ Dans son rapport intermédiaire, la Délsec conclut que si les coûts des services de renseignement sont plus ou moins mesurables, leur utilité ne l'est que de manière limitée. Elle a notamment invoqué la difficulté de quantifier en termes financiers l'utilité d'une information ayant permis de préserver la sécurité de l'Etat. Pour la Délsec la difficulté principale réside dans la quantification de l'utilité. Elle a donc promis à la DélCdG qu'elle définirait, dans le cadre d'une politique pour les services de renseignement (voir ch. 3.9.2) à l'époque encore à approuver, un état souhaitable à l'aune duquel il serait possible d'évaluer l'utilité des activités dans le domaine du renseignement.

Les principes de la politique pour les services de renseignement de la Suisse¹⁵¹, approuvés et publiés par le Conseil fédéral le 31 janvier 2007, demeurent cependant en retrait par rapport aux promesses faites à la DélCdG. Les principes en question décrivent essentiellement l'organisation en vigueur et les compétences actuelles des services de renseignement, laissant le soin aux départements concernés de contrôler l'efficacité de leurs services. Les principes du Conseil fédéral ne contiennent toutefois aucun critère de mesure de l'efficacité et de la qualité des informations acquises par le renseignement. Par ailleurs, la DélCdG n'a jusqu'ici reçu aucune indication lui permettant de penser que la politique pour les services de renseignement ait pu jouer un rôle pour le contrôle de la rentabilité des services.

Au cours du printemps 2007, la DélCdG a approuvé la proposition de la Délsec¹⁵² qui souhaitait abandonner la voie de l'analyse de la rentabilité financière des services de renseignement. Cette proposition de la Délsec était basée sur les résultats d'examen effectués par le DDPS. Il ressort en effet de ceux-ci que l'utilité des services de renseignement n'est pas quantifiable et, partant, ne permet pas de réaliser une telle analyse de rentabilité. Selon le DDPS, l'utilité des services de renseignement ne peut, dans le meilleur des cas, qu'être cernée au moyen d'enquêtes qualitatives auprès des destinataires des informations relevant du renseignement.

La DélCdG est consciente des difficultés susceptibles de grever un calcul de rentabilité tel que celui que le Conseil fédéral avait initialement envisagé en réponse à la recommandation qu'elle avait formulée en 2003. Elle estime cependant que, même s'il n'est pas possible de quantifier l'utilité des services de renseignement, le Conseil fédéral doit être en mesure de savoir si ces services répondent ou non aux besoins de la Suisse en la matière.

149 Avis du Conseil fédéral, du 19.12.2003 (FF **2004** 2903)

150 Voir le rapport intermédiaire de la Délsec à l'attention de la DélCdG «Efficacité et contrôle de qualité des services de renseignement», du 24.8.2006.

151 Principes de la politique du Conseil fédéral pour les services de renseignement de la Suisse du 31.1.2007 (FF **2007** 1405).

152 Lettre de la Délsec à la DélCdG du 20.2.2007.

Pour la délégation, la question qui se pose en particulier est celle de savoir si les services de renseignement engagent leurs ressources de manière à répondre le mieux possible aux principaux besoins de la Suisse. Force est toutefois de constater qu'il n'est pas possible de répartir les ressources de manière optimale entre les différents moyens de se procurer des informations sans avoir préalablement évalué la contribution de ces moyens à l'efficacité des services de renseignement. Dans le domaine du renseignement comme dans tous les autres, le Conseil fédéral et les départements compétents ne peuvent pas faire l'économie d'un contrôle d'efficacité fiable.

3.9.6 Systèmes d'information des services de renseignement, de la police et de l'armée

Loi sur les systèmes militaires d'information

Le projet Armée XXI a induit, à divers égards, la nécessité d'adapter la législation relative à la protection des données. Dans ce contexte, le DDPS ne voulait pas introduire les dispositions topiques dans la LAAM révisée, afin d'éviter que cela ne débouche sur un déséquilibre entre les normes sur la protection des données et les autres contenus. C'est pourquoi une loi fédérale sur les systèmes militaires d'information (LSMI) distincte a été proposée, par analogie à la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP)¹⁵³. La LSMI vise notamment à poser les bases légales pour l'engagement des drones d'exploration de l'armée au profit du Corps des gardes-frontières, dont le PFPDT avait critiqué l'absence.

La révision 09 de la législation militaire et la création nécessaire de la LSMI ont été mises en consultation en août 2006, et le DDPS s'est attelé à l'examen des prises de position à partir de décembre 2006. Le projet de loi a suscité plusieurs questions relevant de la compétence de la DélCdG. Il faisait par exemple état de la collecte de données personnelles particulièrement sensibles, qui devrait aussi être possible grâce à l'utilisation secrète de systèmes de surveillance de l'armée. Par ailleurs, les documents relatifs à la consultation ne permettaient pas de déterminer quels systèmes de surveillance allaient être engagés en plus des drones et des hélicoptères.

En février 2007, la DélCdG a donc demandé au DDPS de l'informer sur les différents appareils de surveillance et sur leurs possibilités d'utilisation. De l'avis du DDPS, les drones ne sont pas en mesure d'identifier les visages ou les plaques d'immatriculation. Parallèlement, la DélCdG a pris note du fait que des entreprises privées proposaient des mini-drones, dont les caméras permettaient une intrusion beaucoup plus importante que les drones normaux dans la sphère privée des citoyens. Le DDPS a également expliqué que les systèmes de surveillance permanents de l'armée équipés de détecteurs optiques et acoustiques ne devaient pas être engagés sur le domaine public. En revanche, ce qui est prévu, c'est leur utilisation sur des appareils de l'armée ou l'installation sur d'autres objets dont l'armée a été chargée d'assurer la protection.

¹⁵³ Message du 24.5.2006 concernant la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (FF 2006 4819).

Sur la base des résultats de la procédure de consultation, le DDPS a décidé d'apporter des précisions aux dispositions relatives à l'utilisation des systèmes de surveillance par rapport au projet mis en consultation. A titre d'exemple, aucune donnée ne peut être enregistrée à des fins de formation. La LSMI ne doit pas non plus servir de base légale pour l'engagement de moyens de surveillance en faveur des services de renseignement ou de l'exploration radio. Pour ce dernier élément, ce sont les dispositions de l'OGÉ qui s'appliquent.

Opérations sur l'information (Information Operations)

En 2005, le DDPS a mené une étude conceptuelle confidentielle sur les futures opérations sur l'information de l'armée. Ces opérations ont pour but de gêner, d'influencer ou de paralyser les processus de prise de décision d'un adversaire. L'étude conceptuelle a notamment examiné le rôle que pouvaient jouer les opérations sur réseaux informatiques (*Computer Network Operations*) dans les différents types d'engagement de l'armée, par exemple l'infiltration dans des systèmes informatiques appartenant à autrui pour se procurer des informations sur l'adversaire ou pour manipuler les informations de ce dernier, voire pour fausser le fonctionnement de ces systèmes.

La DélCdG a reçu cette étude et entendu à ce sujet des représentants de l'Etat-major de conduite de l'armée et de la Base d'aide au commandement de l'armée. Le DDPS est en train de mettre en place un centre d'alerte et de réaction aux attaques informatiques (*Military Computer Emergency Response Team – Mil CERT*) destiné à garantir la sécurité des réseaux de l'armée: la probabilité d'une telle attaque doit être réduite au minimum par des mesures préventives, toute intrusion doit être bloquée aussitôt que possible, et les dommages causés doivent être circonscrits par des contre-mesures ciblées.

Concernant l'accès indu à un système informatique appartenant à autrui, la DélCdG met en évidence le fait que la question des bases légales nécessaires n'est pas encore réglée, puisque l'art. 143bis du CP punit celui qui s'introduit sans droit dans un système informatique appartenant à autrui. La DélCdG évoque également la question de la délimitation en termes de droit et de compétences entre les possibles opérations sur l'information de l'armée et les activités des services de renseignement. En effet, le projet de révision LSMI II réclame également, pour le SAP, la compétence d'accéder à des systèmes de traitement des données à l'insu de leur propriétaire.

L'étude conceptuelle de 2005 faisait aussi état de la nécessité d'examiner certains points d'ordre juridique. A ce jour, la DélCdG n'a encore obtenu aucun résultat, et elle estime qu'il est important que la mise sur pied des ressources techniques et en personnel liées aux opérations de réseaux informatiques n'intervienne que lorsque les questions juridiques ad hoc auront été réglées et qu'un éventuel besoin de légiférer aura été identifié. Il importe en particulier de déterminer les limites des opérations sur l'information menées dans le cadre des différents types d'intervention de l'armée prévus par la législation militaire, compte tenu des bases légales existantes. Dans cette optique, la DélCdG a soumis une série de questions juridiques au DDPS.

Systèmes de traitement des données du SRS

Dans le cadre de son mandat de haute surveillance, la DélCdG examine, à intervalles réguliers, différentes banques de données de la Confédération. Au cours des années passées, elle a notamment contrôlé la banque de données ISIS (*Informatisiertes*

Staatsschutz-Informationssystem [Système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat] gérée par le SAP¹⁵⁴.

Pour la première fois, la DélCdG a soumis les systèmes d'information du SRS à une inspection en 2007. Se fondant sur l'art. 9, al. 1, de l'ordonnance sur les services de renseignements au DDPS (Orens)¹⁵⁵, les services de renseignement du DDPS peuvent traiter des données personnelles, y compris des données sensibles et des profils de la personnalité dans la mesure et aussi longtemps que l'exigent leurs tâches. L'art. 9, al. 1, lettre c, Orens précise qu'il s'agit en particulier d'informations sur des événements survenus à l'étranger qui sont importants pour la politique de sécurité de la Suisse.

Conformément à l'art. 9, al. 3, Orens, les fichiers du SRS ne doivent pas être inscrits dans le registre des fichiers prévu par l'art. 11 LPD si cela risque de compromettre la collecte d'informations. Les services de renseignement fournissent au PFPDT des informations générales sur les fichiers en question. Dans son rapport annuel 2005, la DélCdG a constaté que le PFPDT est au courant de l'existence des bases de données disponibles au SRS¹⁵⁶.

Des points de vue conceptuel et technique, l'interprétation des systèmes d'information du SRS est comparable à celle du nouveau système de traitement de données ISIS-NT du SAP. Les différents domaines traités sont tenus dans des fichiers séparés. Si, pour des raisons de sécurité, on a privilégié cette solution par rapport à un système unique, les fichiers ont néanmoins été conçus de telle sorte à pouvoir être réunis facilement en cas de besoin.

La DélCdG a acquis une vision complète des données contenues dans les systèmes d'information du SRS. A la suite des entretiens menés à ce sujet avec les analystes compétents, la DélCdG est parvenue à la conclusion que ces systèmes constituaient une mémoire institutionnelle indispensable et que, sans eux, le SRS ne serait pas en mesure d'accomplir ses tâches dans des domaines importants. La DélCdG a également constaté que le SRS appliquait d'autres principes que le SAP en matière de contrôle de la qualité. En vertu de l'art. 10, al. 3, de l'ordonnance ISIS¹⁵⁷, le SAP doit apprécier la fiabilité de ses données relatives à la protection de l'Etat en fonction de leur provenance, de leur mode de transmission, de leur contenu et des informations déjà disponibles, et les coder en conséquence (communications fiables ou non fiables). Ce contrôle de la qualité constitue une tâche administrative effectuée en parallèle au travail d'analyse à proprement parler des services de renseignement.

Au sein du SRS, les systèmes d'information mettent à la disposition de l'analyste toutes les communications relatives à une personne ou à une affaire donnée, condition sine qua non pour que l'analyste puisse évaluer la fiabilité d'une information sur la base de la vue d'ensemble de toutes les informations disponibles à ce moment-là. Le système indique la date et la source d'une information, et permet d'établir des liens entre différentes communications. Une fois que l'analyste a tous les éléments

¹⁵⁴ Voir le rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 20.1.2006 (FF **2006** 4167).

¹⁵⁵ Ordonnance du 4.12.2000 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; RS **510.291**).

¹⁵⁶ Voir le rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 20.1.2006 (FF **2006** 4169).

¹⁵⁷ Ordonnance du 30.11.2001 sur le système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat (Ordonnance ISIS; RS **120.3**).

en main lui donnant une vision complète de la situation, il peut mettre au jour les contradictions existant entre plusieurs informations. Lorsque deux informations se contredisent, il n'est pas toujours possible de savoir laquelle est correcte, voire si l'une des deux est correcte. Par ailleurs, quand une affaire ne fait l'objet que de quelques communications, l'analyste peut manquer des informations complémentaires nécessaires pour prendre une décision fondée en matière de fiabilité. Dans un tel cas, rien ne garantit que le fait de supprimer ou de corriger une communication accroisse la fiabilité de l'ensemble des données. Concernant le contrôle de la qualité, il est impératif que les analystes du SRS puissent identifier, sur la base de la vue d'ensemble, le manque de clarté des données, et qu'ils en tiennent compte dans leur analyse.

Dans le système d'information du SRS, il existe la possibilité d'assortir les communications de notes relatives à des contradictions constatées précédemment. Sur la base de ces notes, on peut alors collecter d'autres informations qui, selon les cas, fournissent à leur tour des informations qui permettent de procéder à une nouvelle analyse des données disponibles. Si ces communications étaient supprimées prématurément, il ne serait plus possible de procéder à des analyses ultérieures, ce qui risquerait de donner lieu à des évaluations erronées.

Pour la DélCdG, cette procédure permet de garantir une grande fiabilité des analyses du SRS et est conforme aux dispositions relatives à la protection des données applicables à ce service. La DélCdG est cependant consciente que la qualité du traitement des données dépend avant tout du personnel du SRS et qu'elle est assurée uniquement si la direction du SRS continue de tout mettre en œuvre pour disposer d'un personnel compétent et suffisant pour la maintenance et l'utilisation de ces systèmes d'information.

Disponibilité du système RIPOL

Durant le week-end du 11 août 2007, le système de recherches informatisées de police (RIPOL) n'a été que partiellement accessible. Les contrôles individuels à la frontière en ont été entravés, alors que de nombreuses personnes se rendaient en Suisse pour assister à la Street Parade 2007. Cette défaillance serait due à la liaison entre le RIPOL et le système informatisé d'Interpol de Lyon, qui était hors service durant cette fin de semaine.

En conséquence, la DélCdG a décidé d'investiguer pour savoir si ce dysfonctionnement constituait un cas unique ou si les causes en étaient plus fondamentales. A cet effet, elle a chargé le DFJP de rédiger un rapport sur la disponibilité du système RIPOL. Le DFJP a conclu que si la base de données d'Interpol était effectivement hors service au cours du week-end concerné, le système RIPOL était pour sa part resté opérationnel. D'une façon générale, le DFJP estime que RIPOL se caractérise par une très haute disponibilité. La DélCdG a également interrogé le DFJP sur les risques qu'entraînerait pour la Suisse une connexion du RIPOL au Système d'information Schengen (SIS). Le DFJP lui a répondu que si les moyens financiers étaient à cet égard suffisants, grâce au crédit d'engagement voté par les Chambres, l'objectif visé d'un raccordement au SIS à la fin 2008 n'en rendait pas moins indispensable un renforcement des effectifs au moyen de ressources personnelles externes.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Courrier du 19.12.2007 du chef du DFJP à la DélCdG

Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse: application de l'art. 27, al. 1, LMSI

La LMSI prévoit que le Conseil fédéral renseigne annuellement les Chambres fédérales et le public sur son appréciation de la menace et sur les activités des organes de sûreté de la Confédération (art. 27, al. 1, LMSI). Sur cette base, Fedpol publie chaque année, depuis 2002, un rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse. Ce rapport est examiné par la DélCdG dans l'exercice de ses compétences parlementaires.

Le rapport de Fedpol est très instructif. Il est bien documenté et brosse un tableau très large des risques pesant sur la sécurité de la Suisse.

Pour la délégation, ce rapport, malgré le soin que l'office met à le rédiger, ne répond pas au mandat donné par le législateur dans la mesure où il se limite à exposer la situation du point de vue d'une autorité administrative de police. Le rapport ne présente en revanche pas d'appréciation politique de la part du Conseil fédéral et ne permet pas de discerner les priorités du Conseil fédéral en la matière. En outre, les chapitres sont d'importance inégale au niveau du contenu et ne reflètent pas l'ensemble des activités des organes de sûreté de la Confédération. Le rapport se concentre pour l'essentiel sur les activités des services du DFJP et ne fait pas mention des rôles joués par les autres départements (DFAE, DDPS, DFF, DFE) dans le domaine de la sécurité.

Etant donné la persistance de la menace en matière de sécurité, la délégation est d'avis que le mandat légal n'est pas correctement appliqué à l'heure actuelle, raison pour laquelle elle a demandé au Conseil fédéral, le 3 mai 2007, de réexaminer sa pratique en la matière. La délégation est d'avis que formellement, pour répondre aux exigences de la LMSI, le rapport devrait être approuvé par le Conseil fédéral.

Dans sa réponse du 27 juin 2007, le Conseil fédéral a rappelé que l'art. 27 LMSI trouvait son origine dans deux postulats parlementaires de 1990¹⁵⁹ et 1992¹⁶⁰. Sur cette base, le DFJP a commencé à publier chaque année, dès 1995, un rapport sur la protection de l'Etat. Après l'entrée en vigueur de la LMSI au 1^{er} juillet 1998, la pratique d'un rapport établi par le DFJP a perduré sans que l'on se demande si elle correspondait à la norme légale; depuis 2002, le rapport sur la sécurité intérieure, qui a remplacé le rapport sur la protection de l'Etat, est publié sous la seule responsabilité de Fedpol. Pour le Conseil fédéral, la forme actuelle du rapport présente des avantages dans la mesure où il permet de donner libre champ aux organes de police et de présenter de nombreux détails, ce qu'un rapport du Conseil fédéral ne permettrait pas. De l'avis du Conseil fédéral, un rapport établi par le gouvernement risquerait en outre, pour des raisons politiques, d'être plus superficiel et de manquer d'objectivité.

Cela étant, le Conseil fédéral a admis que la forme actuelle du rapport ne correspondait ni à la lettre, ni à l'esprit de la loi. Au demeurant, le message à l'appui de la loi faisait expressément référence à la publication d'un rapport annuel par le Conseil fédéral, le but étant de «regagner et (de) conserver la confiance des Chambres et de la population»¹⁶¹ dans les organes de protection de l'Etat.

¹⁵⁹ Po. 90.399 «Rapport annuel sur la protection de l'Etat», du 8.3.1990.

¹⁶⁰ Po. 92.3593 «Rapports périodiques sur l'extrémisme», du 18.12.1992.

¹⁶¹ Voir le message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure ainsi que l'initiative populaire «S. o. S. – pour une Suisse sans police fouineuse», du 7.3.1994 (FF 1994 II 1193).

Dans une seconde lettre datée du 14 novembre 2007, le Conseil fédéral a informé la délégation qu'il comptait publier à l'avenir, dans son rapport de gestion, une appréciation de la menace et des activités des organes de sécurité de la Confédération. Ce rapport particulier du Conseil fédéral complètera le rapport de Fedpol qui continuera à paraître sous sa forme actuelle. Il est prévu que le Conseil fédéral publie son premier rapport au printemps 2008.

La délégation s'est montrée satisfaite des mesures envisagées par le Conseil fédéral; elle en vérifiera la mise en œuvre dans le courant de l'année 2008.

3.9.8 Informations du Service d'analyse et de prévention sur les «Loups gris»

Le 18 septembre 2006, le SAP indiquait par courrier à la commune de Wangen près d'Olten (SO), qui s'inquiétait des activités de l'Association culturelle turque sur son territoire, que celle-ci était membre de la Fédération turque de Suisse (appellation complète: Fédération des associations islamiques turques-idéalistes de Suisse, sigle allemand ITF), organisation d'extrême-droite également connue sous le nom de «Loups gris». Le SAP ajoutait que cette fédération regroupait notamment des associations dans les communes saint-galloises de Heerbrugg, St-Gall et Wil.

Le courrier du SAP a été transmis à un membre du Parlement du canton de Saint-Gall, qui y a donné suite en adressant, le 25 janvier 2007, une question ordinaire au Parlement sous le titre «Der Kanton St. Gallen als Hochburg von extremistischen, islamischen Organisationen?» (Le canton de Saint-Gall est-il le fief d'organisations extrémistes islamiques?). Le député souhaitait savoir si le gouvernement de son canton avait eu connaissance des informations du SAP relatives à la présence dans le canton de Saint-Gall de branches radicales de la Fédération turque de Suisse.

Constatant que les informations du SAP ne coïncidaient pas avec l'état des connaissances de sa police, le canton de Saint-Gall a demandé au SAP de lui fournir des renseignements complémentaires. Dans sa réponse, le chef du SAP a admis que les déclarations contenues dans son courrier adressé à la commune de Wangen près d'Olten avaient été formulées de manière trop absolue, et que, à ce jour, il existait trop peu de faits avérés pour pouvoir les maintenir. En effet, les investigations effectuées par le SAP et la police cantonale saint-galloise ont révélé que si plusieurs associations turques étaient actives dans ce canton, rien ne permettait de conclure qu'elles appartenaient à l'ITF ou aux «Loups gris».

Fin mai 2007, la DélCdG a demandé au chef du DFJP de prendre position sur les événements en cause ainsi que sur la pratique de renseignement du SAP.

Il ressort de la réponse du chef du DFJP datée du 3 juillet 2007 que les informations communiquées de manière officielle par le SAP sur la fédération ITF à la commune de Wangen près d'Olten (SO) avaient été tirées d'un article publié en 1996 dans le magazine «FACTS», dont le contenu n'avait été vérifié et comparé avec les informations en possession du SAP que superficiellement. La question ordinaire adressée au Parlement du canton de Saint-Gall a permis d'analyser et de replacer dans leur contexte les informations fournies par le SAP.

Dans son courrier, le chef du DFJP fait état d'une défaillance du SAP et d'un manque de contrôle de la qualité. Il précise, en substance, que, pour éviter de tels événements à l'avenir, le SAP devra pallier les déficiences en matière de contrôle de la

qualité et s'abstenir de faire des déclarations – ou alors avec toute la réserve voulue – lorsqu'il s'agit de questions publiques portant sur la sécurité intérieure de la Suisse et revêtant de toute évidence une dimension politique. Et ce, en particulier si l'état des informations est lacunaire.

La DélCdG est d'avis que l'attitude du SAP a frôlé la négligence grave. En diffusant les informations non vérifiées dans le contexte que l'on sait de la construction d'un minaret par la communauté turque de Wangen près d'Olten, le SAP a suscité un émoi inutile au sein de la population dans un domaine déjà très sensible. La DélCdG a en outre constaté que, par le passé, le SAP avait déjà à plusieurs reprises transmis ou publié des informations qui n'avaient été vérifiées que de manière lacunaire, voire pas du tout (p. ex. les déclarations concernant des organisations irréprochables dans le rapport du Conseil fédéral sur l'extrémisme du 25 août 2004¹⁶²).

Le DFJP a donné mandat au SAP d'examiner sa pratique de renseignement et de revoir sa directive interne portant sur la forme et le contenu des communications sur la base des constats liés aux événements récents.

Adaptée le 25 septembre 2007, la «Weisung des Chefs DAP betreffend die Bearbeitung von Bürgerbriefen und Schreiben mit unklaren Anliegen» (directive relative à la forme et au contenu de la communication du SAP) impose désormais au SAP les critères suivants:

- Les réponses sont formulées en fonction des règles linguistiques officielles en vigueur.
- Le SAP renonce à utiliser des documents portant une mention de classification.
- Les réponses ne contiennent des données personnelles que si celles-ci sont indispensables à la compréhension de la communication.
- Les réponses ne doivent citer des sources publiques déterminantes que dans la mesure où le caractère fiable et à jour de celles-ci a été vérifié au préalable.

De l'avis de la DélCdG, le SAP a traduit dans les faits de manière satisfaisante les mesures d'amélioration de sa pratique de renseignement requises par le chef du DFJP.

4 Rapports de gestion 2006 et autres rapports

4.1 Rapport de gestion 2006 du Conseil fédéral

En mai 2007, les CdG ont examiné la gestion du Conseil fédéral durant quatre jours, conjointement avec tous les membres du Conseil fédéral et la chancelière de la Confédération. La mission des CdG consiste avant tout à vérifier le degré de réalisation des objectifs fixés par le Conseil fédéral. Sur les 17 objectifs que celui-ci s'était fixés pour 2006, deux ont été atteints, six, en majeure partie et neuf, partiellement. Le degré de réalisation de la planification annuelle avoisine les 70 %. Les six points

¹⁶² Rapport sur l'extrémisme du Conseil fédéral (donnant suite au postulat 02.3059 du 14.3.2002 du groupe démocrate-chrétien) du 25.8.2004 (FF 2004 4693), Correction du 7.12.2004 (FF 2004 6536) et Correction du 15.6.2007 (FF 2007 4997). Voir également ATF 1A.28/2007, arrêt du 26.3.2007.

forts de la gestion du Conseil fédéral mentionnés dans son rapport de gestion 2006 sont la politique en matière de formation et de recherche, la politique de croissance, les finances fédérales, la capacité d'action de l'Etat, la politique européenne et la politique de sécurité.

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

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

- l'avancement des accords Schengen/Dublin,
- le rôle du DDPS en tant que propriétaire des entreprises d'armement de la Confédération (RUAG),
- les interfaces entre le DFAE et le DDPS dans le cadre de la promotion civile et militaire de la paix,
- le régime d'approche de l'aéroport de Zurich,
- la sécurité aéronautique,
- l'assurance-maladie obligatoire et les médecines complémentaires,
- la politique de la Confédération en matière de musées,
- la mise en œuvre du principe de la transparence,
- la politique du personnel de la Confédération,
- la simplification de la vie des entreprises.

Les membres du Conseil fédéral et la chancelière de la Confédération ont également été invités à répondre à des questions ressortissant à plusieurs départements, qui ont porté, cette année, sur le rôle des secrétariats généraux et la fonction de la Conférence des secrétaires généraux de la Confédération suisse (CSG).

La révision de 1978 de la loi sur l'organisation de l'administration¹⁶³ a permis de créer, pour chaque département, un secrétariat général faisant office d'état-major général. Chaque secrétaire général est le chef de l'état-major du département et, dans ce contexte, assume les fonctions suivantes: planification et coordination des activités de son propre département, coordination de la planification et des activités de son département avec celles des autres départements, préparation des décisions du chef du département et assistance à celui-ci, information au chef du département et au public, de même que diverses tâches de surveillance. Il arrive aussi que certains secrétaires généraux remplissent des fonctions hiérarchiques, à l'instar du secrétaire général du DFI, qui assume également la surveillance des fondations, ou du secrétaire général du DFE, auquel est rattaché l'Organe d'exécution du service civil. Dans l'ensemble, les CdG ont constaté que les chefs de département partageaient tous l'avis selon lequel les secrétaires généraux étaient en mesure d'accomplir les tâches qui leur sont confiées par la loi. De leur côté, tous les secrétaires généraux – à

¹⁶³ Loi fédérale du 19.9.1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (loi sur l'organisation de l'administration, LOA; RO 1979 114, 1983 170 931 art. 59 ch. 2, 1985 699, 1987 226 ch. II 2 808, 1989 2116, 1990 3 art. 1 1530 ch. II 1 1587 art. 1^{er}, 1991 362 ch. I, 1992 2 art. 1 288 annexe ch. 2 510 581 annexe ch. 2, 1993 1770, 1995 978 4093 annexe ch. 2 4362 art. 1 5050 annexe ch. 1, 1996 546 annexe ch. 1 1486 1498 annexe ch. 1).

l'exception du secrétariat général du DFAE, responsable de la coordination et de la planification de la politique étrangère – estiment qu'ils sont sur un pied d'égalité en matière de rôle et de fonction d'état-major. Pour les CdG, les secrétaires généraux ont acquis une influence sur la direction politique de leur département respectif qui va au-delà du domaine purement technico-administratif. Il importe aux CdG que les chefs de département puissent prendre leurs décisions en ayant le recul critique nécessaire par rapport aux travaux qui leur sont remis par l'administration. La tâche du secrétariat général consiste à placer les décisions attendues dans un contexte politique afin de garantir la préséance du politique sur l'administratif. Autrement dit, les secrétariats généraux exercent une fonction de pivot entre l'administration et la politique.

En vertu de l'art. 53 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹⁶⁴, la CSG est l'organe de coordination suprême au sein de l'administration fédérale. Elle participe à la planification, à la préparation et à l'exécution des affaires du Conseil fédéral ainsi qu'à l'élimination des divergences. Bien que ne disposant d'aucun droit de décision, elle peut prendre des décisions sur mandat du Conseil fédéral, ce qu'elle a fait par exemple dans le cadre de la gestion des risques au sein de la Confédération. Les CdG ont l'impression que la CSG en tant qu'instrument est très éloignée des membres du Conseil fédéral, et que ceux-ci méconnaissent son fonctionnement. Quant aux membres du Conseil fédéral, ils sont tous d'avis que la CSG ne devrait pas être renforcée, avis que ne partage pas entièrement la chancière de la Confédération. Les CdG estiment que le Conseil fédéral devrait réfléchir à la possibilité d'accroître l'efficacité de la CSG en tant qu'instrument du Conseil fédéral, ce qui ferait d'elle une plate-forme idéale pour balayer l'esprit de clocher qui règne actuellement au sein des départements et façonner une manière de voir globale et commune à tous les départements.

4.2 Rapport de gestion 2006 du Tribunal fédéral

Lors de l'examen du rapport de gestion 2006 du Tribunal fédéral, les CdG ont constaté, pour la quatrième fois consécutive, que le nombre de nouvelles affaires introduites a augmenté; ce nombre a atteint 5210 pour l'année 2006 (contre 5007 nouvelles affaires en 2005). L'augmentation enregistrée a été de 203 nouvelles affaires, soit de 4 % (contre 177 en 2005). C'est principalement la Cour de cassation pénale qui a enregistré la plus forte augmentation (217 nouvelles affaires). La durée moyenne de procédure a atteint 104 jours (contre 98 jours en 2005). La durée moyenne de procédure a augmenté de 25 % durant ces quatre dernières années. Au cours des années précédentes, le Tribunal fédéral avait voué des efforts considérables à la réduction de la durée de procédure. Force est donc de constater que, à cet égard, l'évolution de la charge de travail suit une tendance inverse. Malgré les améliorations, l'évolution du nombre d'affaires liquidées n'a une fois de plus pas permis de compenser cette tendance. Durant l'exercice sous revue, le Tribunal fédéral a liquidé 5110 affaires (contre 4827 en 2005, 4738 en 2004 et 4597 en 2003) et comptait 1579 affaires en suspens à la fin de l'année (contre 1482 à fin 2005, 1302 à fin 2004 et 1215 à fin 2003). Le Tribunal fédéral a estimé que cette évolution n'était pas encore alarmante.

¹⁶⁴ Loi fédérale du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

Il espère que la nouvelle LTF, qui est entrée en vigueur au début de 2007, aura une incidence positive sur cette situation.

Au cours de l'exercice sous revue, le Tribunal fédéral s'est intensément penché sur son organisation étant donné qu'il fallait préparer la fusion des deux tribunaux (Tribunal fédéral et Tribunal fédéral des assurances) et l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Le Tribunal fédéral a édicté les ordonnances nécessaires, notamment le RTF et le règlement sur la surveillance par le Tribunal fédéral (RSTF)¹⁶⁵, et modifié l'ordonnance sur le personnel du Tribunal fédéral (OpersTF)¹⁶⁶. La Cour plénière à 41 juges (collège réunissant tous les juges du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances avant la fusion) a en outre arrêté l'organisation du nouveau Tribunal fédéral. Ainsi, depuis la fusion, le Tribunal fédéral compte sept cours, soit deux cours de droit civil, deux cours de droit public, une cour de droit pénal et deux cours de droit social à Lucerne (qui correspondent à l'ancien Tribunal fédéral des assurances). Conformément à la décision du Parlement, le Tribunal fédéral compte désormais 38 juges (41 juges précédemment). Il est prévu de supprimer un poste de juge à Lausanne et deux à Lucerne.

Lors de l'entretien annuel qu'elles ont eu au printemps de l'année écoulée avec la Commission administrative du Tribunal fédéral, les sous-commissions compétentes des CdG ont également abordé la question de l'informatique au Tribunal fédéral (voir ch. 3.7.2) et la surveillance du Tribunal fédéral sur les tribunaux de première instance.

4.3 Rapport de gestion 2006 du Tribunal fédéral des assurances

Le Tribunal fédéral des assurances a fusionné avec le Tribunal fédéral avec effet dès janvier 2007; il a ainsi présenté son dernier rapport de gestion. Après avoir reculé au cours des années 2001 à 2003 et légèrement augmenté en 2004, le nombre de nouvelles affaires introduites auprès du Tribunal fédéral des assurances a fait un bond pour la deuxième année consécutive, passant de 2475 à 2650 (ce qui correspond à une hausse de 175 affaires, soit +7,1 %, contre une hausse de 242 affaires ou +10,8 % en 2005). Le record de 2521 nouvelles affaires établi en 2000 a de ce fait été dépassé. Les augmentations les plus marquées ont été enregistrées dans les domaines de l'assurance-invalidité (+141 affaires) et de l'assurance-accidents (+107 affaires). A la fin de l'année 2006, il y avait 1876 affaires en suspens, soit 137 de plus qu'à la fin de l'exercice précédent (2005: 1739, soit +155 dossiers en suspens) par rapport à l'exercice 2004. Le Tribunal fédéral des assurances est parvenu à augmenter le nombre d'affaires liquidées, qui s'est chiffré à 2513 affaires (+193 affaires ou +8,3 %). La durée moyenne de procédure s'est allongée, passant de 8,3 à 9 mois (+0,7 mois). La forte augmentation de la charge de travail a été un sujet d'inquiétude pour le Tribunal fédéral des assurances. Dans ce contexte, le fait que la cour plénière (formée des 41 juges du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances avant la fusion) ait décidé de supprimer deux postes de juge (sur les trois prévus) à Lucerne a apporté une ombre au tableau. Il résulte de cette décision

¹⁶⁵ Règlement du 11.9.2006 du Tribunal fédéral relatif à la surveillance du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral (RSTF; RS 173.110.132).

¹⁶⁶ Ordonnance du 27.8.2001 sur le personnel du Tribunal fédéral (OpersTF; RS 172.220.114).

que le nombre de juges fédéraux en place à Lucerne est passé de onze à neuf. Une des deux cours de droit social ne compte donc plus que quatre membres, au lieu de cinq, et celle-ci n'est par conséquent plus en mesure de rendre par ses propres moyens les décisions de principe requérant cinq juges et relevant de son domaine de compétence.

La Commission administrative de la nouvelle mouture du Tribunal fédéral est consciente de l'existence de ce problème et entend prendre des mesures en vue d'alléger la charge de travail d'ici à fin 2008: au 1^{er} janvier 2009, un règlement et une répartition des ressources révisés devraient prendre effet lors de l'élection ou de la réélection des membres du Tribunal fédéral.

Parallèlement aux préparatifs de la fusion avec le Tribunal fédéral, l'exercice 2006 du Tribunal fédéral des assurances a également été occupé par l'application du nouveau droit de procédure découlant de la révision de la loi sur l'assurance-invalidité¹⁶⁷. En vertu de ces nouvelles dispositions légales, les contestations portant sur les prestations de l'assurance-invalidité (AI) sont soumises, depuis le 1^{er} juillet 2006, à des frais de justice dont le montant reste modéré, et le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral des assurances a été réduit. Celui-ci a dû faire face à une charge de travail supplémentaire imprévue à la suite de nombreuses demandes d'assistance judiciaire.

4.4 Rapport de gestion 2006 du Tribunal pénal fédéral

Le rapport de gestion du Tribunal pénal fédéral a été traité directement par les CdG pour la dernière fois, puisque, depuis début 2007, la surveillance administrative de la gestion du Tribunal pénal fédéral incombe au Tribunal fédéral. A partir de l'exercice 2007, c'est donc au Tribunal fédéral que le Tribunal pénal fédéral adressera son rapport de gestion à l'attention de l'Assemblée fédérale. Les sous-commissions compétentes des CdG examineront ce document à l'occasion de leurs séances respectives avec le Tribunal fédéral.

Durant l'année 2006, la Cour pénale a enregistré une hausse sensible du nombre d'affaires. Au début de l'exercice, deux procédures pénales étaient en suspens (contre quatre en 2005). Dix-neuf affaires ont débouché sur une mise en accusation (contre sept en 2005), et quatre affaires ont été renvoyées devant la Cour pénale par le Tribunal fédéral pour nouvel examen. La Cour pénale a liquidé quinze affaires (contre dix en 2005); à la fin de l'exercice, dix affaires pénales étaient encore en suspens (contre deux en 2005).

La Cour des plaintes a consolidé ses activités en 2006. Durant cet exercice, elle a été saisie de 302 plaintes (contre 296 en 2005), et en a liquidé 304 (contre 302 en 2005). Au début de l'année, 49 affaires étaient en suspens auprès de la Cour des plaintes (contre 46 en 2005). La part des affaires liquidées en trois mois a passé de 62 à 82 %.

En 2006, l'OJI a ouvert 35 instructions préparatoires (contre 23 en 2005), et en a mené à terme 28 (contre 18 en 2005). Le nombre des instructions préparatoires en cours, y compris celles suspendues, est passé de 55 à 62. Les sous-commissions compétentes ont déploré le manque de transparence et de clarté de la statistique

¹⁶⁷ Loi fédérale du 19.6.1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20).

relative aux affaires traitées par l'OJI incluse dans le rapport de gestion du Tribunal pénal fédéral. De l'avis de ces sous-commissions, le nombre élevé d'instructions préparatoires en suspens, qui requerraient deux ans de travail pour en venir à bout, est source d'inquiétudes (voir également à ce sujet le rapport de la CdG-N du 5 septembre 2007¹⁶⁸).

Les sous-commissions compétentes ont débattu d'autres thèmes avec le Tribunal pénal fédéral au printemps 2007. Elles ont ainsi abordé les questions de l'augmentation des effectifs du tribunal, du projet d'efficacité ProjEff 2 et de l'incidence de celui-ci sur les activités du Tribunal pénal fédéral, ainsi que de la surveillance du MPC et de l'OJI par le Tribunal pénal fédéral et de la surveillance exercée par le Tribunal fédéral sur les tribunaux de première instance. Le problème de l'infrastructure informatique du point de vue du Tribunal pénal fédéral, lequel ne travaille pas encore sur la plate-forme informatique du Tribunal fédéral (voir ch. 3.7.2), a aussi été à l'ordre du jour. En guise de conclusion à l'exercice 2006, le président du Tribunal pénal fédéral a déclaré, en substance, que cette instance avait franchi des étapes importantes dans la bonne direction, tant dans le domaine de la jurisprudence, qui date maintenant de trois ans, que dans celui des processus organisationnels, aujourd'hui bien rodés. Le président a par ailleurs souligné que le trilinguisme constituait toujours un défi important pour le Tribunal pénal fédéral, et que la taille de celui-ci, avec un effectif de 45 personnes, demeurait critique au vu de la situation.

4.5 Autres rapports traités par les CdG

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

Chancellerie fédérale

- Rapport du Conseil fédéral concernant les motions et postulats des conseils législatifs 2006 (partiellement)

DFI

- Rapport d'activité 2006 du domaine des écoles polytechniques fédérales (EPF)
- Rapport annuel 2005 sur les assurances sociales selon l'art. 76 LPGA
- Reporting des EPF et de Swissmedic quant au personnel selon l'art. 5 LPers

DFJP

- Rapports de gestion 2006 des Commissions fédérales de recours
- Rapport annuel 2006 de la Commission fédérale des maisons de jeu

¹⁶⁸ Rapport de la CdG-N «Examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération», du 5.9.2007 (<http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/f/ed-gpk- strafverfolgung-bund-2007.pdf>).

- Rapport de gestion 2006 de l’Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI)
- Reporting de l’IPI 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 2006
- Rapport annuel et rapport financier 2006 de la RUAG

DFP

- Rapport de gestion 2006 de la CFB
- Rapport de gestion 2006 de Publica
- Rapport annuel 2006 de l’OFPER sur la politique du personnel de la Confédération
- Rapport 2006 sur le personnel de Publica selon l’art. 5 LPers

DFE

- Rapport sur le détail des exportations de matériel de guerre en 2006

DETEC

- Rapports 2006 au sujet de la réalisation des buts stratégiques des CFF SA, de La Poste et de Swisscom
- Rapport annuel 2006 des CFF
- Rapport annuel 2006 de La Poste
- Rapport annuel 2006 de Swisscom
- Rapport annuel 2006 de Skyguide
- Rapport de controlling 2006 sur Rail 2000
- Rapports d’étape 2006 de la NLFA
- Rapport d’étape concernant le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance

Divers

- Compte rendu d’activité 2006 de la BNS

5

Autres travaux

5.1

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

En vertu de l’art. 145, al. 1, LParl, il appartient au président de la Confédération de défendre le rapport de gestion du Conseil fédéral devant les Chambres. Cette façon de faire est pratiquée depuis l’année 2000. Auparavant, tous les membres du Conseil

fédéral devaient défendre devant les Chambres, en début ou en fin de séance, le chapitre se rapportant à leur département respectif.

Or, depuis l'année 2000, cet objet a perdu de son importance dans les Chambres puisque six des sept conseillers fédéraux sont absents lors de son examen. Les débats restent souvent très convenus et le membre du Conseil fédéral occupant la présidence se voit adresser, pour l'essentiel, les mêmes questions que celles posées à l'ensemble de l'exécutif lors de l'examen préalable par les CdG. Dès que les questions concernant les divers départements se font plus précises, le président de la Confédération, qui défend le rapport de gestion qui couvre l'année précédant sa prise de fonction, est dans l'incapacité d'y répondre. C'est pourquoi les débats portant sur la gestion du Conseil fédéral ne suscitent qu'un intérêt très limité auprès des députés, qui hésitent souvent à se déplacer pour y assister. Cet exercice dévalorisant vide de sa substance la haute surveillance que le Conseil national a pour mandat d'exercer sur la gestion du Conseil fédéral.

Comme le déroulement peu satisfaisant des débats agaçait les députés des deux Chambres, les CdG ont depuis 2005 analysé comment le rapport de gestion du Conseil fédéral était examiné par chacun des conseils, et discuté des mesures permettant de revaloriser les débats.

Le 8 février 2006, les CdG ont adressé une lettre au Conseil fédéral dans laquelle elles lui demandent s'il accepterait de participer *in corpore* et de son plein gré aux débats que les conseils consacrent à son rapport de gestion. Après avoir pris acte de la réponse négative du Conseil fédéral, la CdG-N a décidé, le 25 août 2006, par 17 voix contre 1 et 1 abstention, de déposer une initiative de commission, appelant non pas la présence de l'ensemble du Conseil fédéral, mais uniquement celle du membre qui dirige le département dont relève la partie du rapport en cours d'examen. La CdG-E a exprimé des réserves quant à la requête formulée par son homologue du Conseil national et s'est prononcée en faveur du statu quo à la Chambre haute. Le projet de modification de la LParl doit donc permettre de répondre à la demande de la CdG-N en laissant le Conseil des Etats maintenir le système en vigueur. Le 29 juin 2007, la CdG-E a donné son feu vert à son homologue du Conseil national pour qu'elle élabore une initiative de commission allant dans ce sens.

La modification proposée de la LParl permettrait d'instituer une norme minimale régissant la façon dont le Conseil fédéral doit exposer son rapport de gestion devant les Chambres, tout en tenant compte des différences qui existent entre les deux conseils en matière de besoins en information. En effet, ces derniers peuvent déterminer dans leurs règlements respectifs la manière dont cet objet doit être traité dans leur Chambre, manière qui peut s'écarter de la norme minimale. En renonçant à modifier son règlement, le Conseil des Etats maintient le mode d'examen en vigueur en vertu duquel le rapport de gestion du Conseil fédéral y est défendu par le président de la Confédération en exercice.

En revanche, en modifiant son règlement, le Conseil national peut prévoir que tous les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération prennent part au débat de la Chambre basse, les invitant ainsi à rendre compte, l'un après l'autre, tant de leur action en qualité de membre du gouvernement considéré comme entité collégiale que de celle menée à la tête de leur département ou de la Chancellerie. Interroger tous les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération le même jour, lui réservant ainsi le même traitement que tous les autres objets, permettrait de

garder l'accent, au Conseil national également, sur la gestion politique et stratégique du gouvernement en tant qu'autorité collégiale, ce qui n'était pas le cas dans le système en vigueur jusqu'en 1999 puisque le rapport de gestion du Conseil fédéral était examiné sur plusieurs jours, en début ou en fin de séance.

Lors de sa séance plénière du 19 octobre 2007, la CdG-N a adopté les projets des textes de lois et le message relatif à son initiative de commission à l'unanimité.

5.2 Exigences des Commissions de gestion envers le rapport de gestion du Conseil fédéral

L'un des projets transversaux de la réforme de l'administration avait pour but d'examiner les possibilités de simplifier les procédures et les documents. Ce projet transversal a notamment conduit la délégation du Conseil fédéral chargée de la réforme de l'administration à proposer la suppression du document sur les objectifs annuels du Conseil fédéral, la réduction et la simplification en conséquence du volume I du rapport annuel du Conseil fédéral et la suppression des objectifs annuels des départements et du volume II du rapport annuel.

Les CdG ont institué un groupe de travail qu'elles ont chargé d'examiner les propositions de manière approfondie avec la collaboration de la Chancellerie fédérale. En se basant sur les résultats de cet examen, les CdG ont fait part au Conseil fédéral des conclusions résumées ci-après dans une lettre qu'elles lui ont adressée début septembre 2007.

Si les CdG sont favorables à l'orientation générale du projet susmentionné, elles n'en estiment pas moins que la marge de manœuvre disponible en matière de simplifications est limitée, tant en ce qui concerne les objectifs annuels du Conseil fédéral, des départements et de la Chancellerie fédérale que pour ce qui est du rapport annuel du Conseil fédéral. Prévu par la loi, le rapport de gestion du Conseil fédéral constitue un instrument essentiel aux yeux des CdG, qui peuvent ainsi exercer leur mission de haute surveillance sur l'ensemble de la gestion du Conseil fédéral. Ce rapport répond ainsi à l'obligation pour le Conseil fédéral et l'administration fédérale de rendre compte au Parlement et à la population.

Le compte rendu que livre actuellement le Conseil fédéral dans le cadre de son rapport annuel correspond aux exigences minimales des CdG et représente un élément essentiel leur permettant d'exercer la mission de haute surveillance du Parlement, inscrite à l'art. 169 Cst. Il ne peut donc être amputé dans sa substance. Cette remarque vaut d'autant plus que le Parlement a décidé le 22 juin 2007 de compléter l'art. 144 LParl pour indiquer explicitement que le Conseil fédéral est tenu de rendre compte du degré de réalisation du programme de la législature, de l'appréciation globale de la situation et du degré de réalisation des objectifs.

Les CdG accordent une grande importance aux objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements ainsi qu'à leur mise en œuvre. Le volume I du rapport de gestion du Conseil fédéral ayant été constamment amélioré ces dernières années, notamment grâce aux suggestions des CdG (l'annexe 4 a été complétée par une vue d'ensemble des études d'évaluation de l'efficacité), il est désormais plus parlant. Les informations du volume II du rapport de gestion du Conseil fédéral sont d'une portée majeure pour la haute surveillance exercée par les CdG. Ces dernières années, les CdG avaient déjà exprimé à plusieurs reprises un point de vue critique en ce qui

concerne les différents objectifs ainsi que les mesures de mise en œuvre du volume II du rapport de gestion. En réponse aux propositions de la délégation du Conseil fédéral, elles ont suggéré que les objectifs du volume II fassent l'objet d'un questionnement critique, afin de ne prendre en compte dans le rapport que les objectifs qui se situent à un niveau politico-stratégique. Le volume II devrait en outre contenir plus d'indications sur les effets obtenus dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs. Le rapport sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale devrait en outre reposer de manière plus systématique sur des indicateurs permettant d'évaluer non seulement les effets, mais aussi l'efficacité des mesures mises en œuvre par le Conseil fédéral et les départements. Les CdG sont persuadées qu'une concentration sur les objectifs principaux et sur les mesures pour les mettre en œuvre permettrait de simplifier le volume II dans une certaine mesure, conformément à l'orientation proposée par la délégation du Conseil fédéral chargée de la réforme de l'administration.

L'examen effectué par les CdG a montré qu'il faudrait étendre le rapport de gestion du Conseil fédéral aux unités des 2^e, 3^e et 4^e cercles (en tenant compte du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, voir ch. 3.6.2). Les CdG ont demandé au Conseil fédéral de faire figurer ces informations supplémentaires au plus tard dans son rapport de gestion 2008 en respectant une présentation systématique, hiérarchisée et basée sur des critères uniformes afin de répondre aux exigences de la haute surveillance parlementaire. Le rapport de gestion devra en particulier mettre l'accent sur le rôle et la responsabilité du gouvernement envers ces unités, organisations et entreprises.

En résumé, les CdG rejettent les trois propositions de la délégation du Conseil fédéral telles qu'elles ont été exposées ci-dessus, et estiment que le rapport du Conseil fédéral devrait faire l'objet d'un questionnement critique et être complété conformément aux considérations précitées.

Les CdG partent de l'idée que les informations à partir desquelles le Conseil fédéral établit ses rapports de gestion ne sont pas le résultat de recherches spécifiques, mais qu'elles reposent sur les informations actuelles dont le Conseil fédéral dispose de toute manière pour sa gestion.

