90.221

Création d'un organe parlementaire de contrôle de l'administration

Initiative parlementaire des Commissions de gestion

du 12 février 1990

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs les conseillers,

Nous vous soumettons le projet d'une loi fédérale concernant la création d'un organe parlementaire de contrôle de l'administration qui seconderait les Commissions de gestion dans leur tâche. Notre proposition est l'aboutissement d'un travail préparatoire de quatre ans, au cours duquel de nombreuses variantes ont été étudiées puis écartées. Le renforcement de nos services, tel qu'il est proposé ici, est indispensable à la poursuite de notre tâche en conformité avec la loi et la constitution.

Nous vous demandons d'approuver ce projet de loi fédérale.

12 février 1990

Au nom des Commissions de gestion:

Les présidents,
Andreas Iten, conseiller aux Etats
Karl Tschuppert, conseiller national

33428

Loi sur les rapports entre les conseils

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 85, chiffres 1 et 11, de la constitution;
vu l'initiative parlementaire des Commissions de gestion des Conseils législatifs, du 12 février 1990[1)];
vu l'avis du Conseil fédéral du 14 février 1990[2)],

arrête:

I

La loi sur les rapports entre les conseils[3)] est modifiée comme il suit:

Art. 47^sexies^ (nouveau)

[1] Les Commissions de gestion disposent d'un organe parlementaire de contrôle de l'administration.

[2] L'organe de contrôle de l'administration examine, sur mandat particulier des Commissions de gestion, les tâches de l'administration, leur accomplissement et les effets découlant de l'activité des autorités et de l'administration. Ce contrôle s'exerce selon les critères de la légalité, de l'opportunité, du rendement et de l'efficacité.

[3] L'organe de contrôle de l'administration jouit à l'égard des services de l'administration des mêmes droits que les Commissions de gestion en ce qui concerne l'obtention de renseignements et de dossiers. Il traite directement avec tous les services de l'administration et, avec l'approbation des Commissions de gestion, peut recourir à l'aide d'experts, auxquels il peut conférer les mêmes droits.

[4] Les Commissions de gestion coordonnent le travail de leur organe de contrôle de l'administration avec l'activité des autres commissions de haute surveillance et avec celle des organes de contrôle du Conseil fédéral.

1) FF **1990** I 1029
2) FF **1990** I 1056
3) RS **171.11**

II

Modification d'autres textes

Loi fédérale du 19 décembre 1980[1)] sur l'Office fédéral de l'organisation:

Art. 9
Abrogé

III

[1] La présente loi est sujette au référendum facultatif.
[2] Elle entre en vigueur le 1er octobre 1990.

1) RS **172.010.58**

Rapport

1 Besoin de soutien technique des Commissions de gestion

Dans ses rapports sur la surveillance exercée sur l'administration (du 19 nov. 1986; FF *1987* II 726 ss) et sur l'amélioration du contrôle de l'administration fédérale (du 12 nov. 1987; FF *1988* II 649 ss 735 ss), la Commission de gestion du Conseil des Etats a mis en évidence le genre de soutien technique dont elle a besoin pour apprécier la façon dont l'administration assume ses fonctions. En l'occurrence, elle a proposé de créer un organe qui pourrait prêter son aide tant au Conseil fédéral qu'aux Commissions de gestion. Cet organe devrait certes examiner si la manière dont l'administration est organisée et si les moyens qu'elle met en œuvre sont efficaces; il devrait, qui plus est, se livrer à une interrogation fondamentale sur les activités mêmes qu'elle opère et sur l'efficacité de l'activité administrative en soi.

Selon le mandat donné, il s'agirait d'examiner la conformité de l'exécution des tâches avec les prescriptions de la législation et avec les objectifs politiques originels, ainsi que l'efficacité du processus administratif par lequel s'opèrent l'exécution et l'utilisation des ressources personnelles, techniques et financières (au sens des réexamens traditionnels de l'organisation).

Pour remplir leur mission de manière crédible, conformément aux exigences actuelles, les Commissions de gestion doivent disposer de critères politiques, mais aussi de références techniques, enfin elles doivent pouvoir recourir à l'assistance d'un organe de conseil. Elles ont donc besoin d'un organe auquel elles puissent confier des mandats qui, au-delà de questions de structure, d'organisation et de procédure, portent sur la direction, les stratégies, l'exécution concrète des tâches, et l'efficacité de l'activité étatique. Un tel organe doit travailler avec la constance nécessaire et posséder une vue d'ensemble qui lui permette de pallier le caractère souvent aléatoire, superficiel et inefficace de la haute surveillance parlementaire. Cet organe de contrôle doit aussi partager l'optique selon laquelle le contrôle doit porter sur les principes fondamentaux qui régissent l'activité administrative. Il doit pouvoir exécuter lui-même ses mandats, attirer l'attention des Commissions de gestion sur les aspects de l'administration qui nécessitent un examen, effectuer des enquêtes préliminaires, accompagner les commissaires lors d'inspections et contrôler a posteriori si les recommandations des Commissions de gestion ont été respectées.

Si les Commissions de gestion avaient disposé d'un pareil instrument ces dernières années, on aurait probablement tiré un plus grand profit de diverses inspections. C'est ainsi que:

- la question de la fusion du Dépôt fédéral des chevaux de l'armée et du Haras d'Avenches, en suspens depuis des années et lourd fardeau pour le personnel, aurait pu, il y a longtemps, faire l'objet d'un règlement objectif ainsi que d'une mise au clair entre le Conseil fédéral et les Commissions de gestion;
- le contrôle a posteriori, qui devait être effectué cinq ans après l'inspection concernant les hormones dans la viande de veau, aurait pu être confié dans une large mesure à l'organe à créer;

- l'inspection relative aux effets exercés sur la politique de développement régional par le programme destiné à promouvoir l'emploi 1983, dont les résultats n'ont pas réussi à persuader le Conseil fédéral, aurait pu être aménagée de manière plus efficace;
- l'analyse du mandat de la Bibliothèque nationale suisse ainsi que celle des moyens nécessaires à son exécution auraient pu être entreprises de manière plus efficace et auraient permis de disposer des données indispensables à la prise de décision.

Cette liste pourrait être largement complétée, en particulier par des questions qu'il n'a pas été possible d'aborder de manière judicieuse jusqu'à présent, faute d'organe de contrôle (p. ex. les effets à long terme du plafonnement des effectifs du personnel).

Jusqu'à ce jour, les Commissions de gestion n'ont pas été en mesure de procéder à un véritable réexamen des tâches de l'administration quant à leur bien-fondé. Dans le cas du contrôle de «l'action examen des tâches au sein de l'administration fédérale» exécuté sur le plan interne, la Commission de gestion du Conseil national l'a expressément constaté et exigé un affinement des méthodes utilisées pour le réexamen de l'efficience de l'administration (BO N *1985* 1049 s., 1052).

Pour finir, après avoir élucidé les événements survenus au Département fédéral de justice et police (DFJP), la Commission d'enquête parlementaire (ou CEP) exige des Commissions de gestion un travail double, soit un renforcement de leur droit de regard dans les affaires secrètes de l'Etat afin qu'elles puissent mieux les contrôler, mais aussi un réexamen complet des tâches dans le cadre du contrôle parlementaire. Dans son rapport du 22 novembre 1989, la CEP retient, entre autres critiques majeures, que la situation des menaces qui pèsent sur la Suisse doit faire l'objet d'une réévaluation, car elle a été mal appréciée; elle demande que le Conseil fédéral redéfinisse les tâches de la police fédérale et que le Parlement exerce sur elle la surveillance correspondante.

Un renforcement du contrôle parlementaire passe par les deux aménagements que voici:
- une révision des instruments de la haute surveillance parlementaire, de sorte que le Parlement puisse exercer son contrôle sur les questions essentielles posées par le réexamen des tâches;
- une révision du droit d'information, de manière à faire du Parlement un partenaire aussi bien informé que le Conseil fédéral.

La création d'un organe parlementaire de contrôle de l'administration, telle qu'il est proposé, sert le premier aménagement, le renforcement des droits des Commissions de gestion le second. Ce dernier fait l'objet d'une initiative de la Commission d'enquête parlementaire (E 89.243 Iv. Pa. de la Commission de gestion. Formation d'une délégation).

2 Résultats des recherches du Groupe de travail des Commissions de gestion[1)]

21 Contrôle de l'administration à l'étranger

La Commission de gestion du Conseil des Etats a demandé à l'Institut suisse de droit comparé d'étudier les moyens dont disposent les parlements étrangers pour contrôler l'administration, étant entendu que ces moyens devaient être comparables à ceux que pourrait avoir l'organe proposé. Ledit institut s'est penché sur le cas des Etats-Unis, de la Suède, de l'Italie, du Canada, de la France et de l'Allemagne. On trouvera dans ce qui suit des informations intéressantes sur ce qui se fait en Suède, au Canada, mais aussi et surtout aux Etats-Unis:

En *Suède*, le Parlement désigne une délégation de douze membres qui, en vertu d'un mandat constitutionnel, ont à surveiller l'ensemble des activités des services administratifs (à l'exclusion des niveaux gouvernemental et ministériel). A l'origine, ces délégués exerçaient surtout une activité de réviseurs des comptes. Aujourd'hui, ils déterminent aussi si les autorités appliquent les lois de manière efficace, si les services administratifs fournissent des prestations satisfaisantes, si les moyens financiers accordés servent à atteindre les objectifs fixés par le Parlement et si les mesures administratives permettent d'atteindre les objectifs fixés par la loi. Les délégués s'occupent non seulement de problèmes particuliers, mais traitent aussi de tâches complexes d'ensemble telles que la politique d'asile ou la politique régionale (nom suédois de l'institution: Riksdagens Revisorer). L'institution du *médiateur* (ombudsmann) est peu intéressante dans ce contexte parce que celui-ci ne reçoit ni mandats ni instructions du Parlement.

Au *Canada*, le Parlement dispose, en la personne du vérificateur général (anglais: auditor general), d'un haut fonctionnaire jouissant d'une grande autonomie et de larges pouvoirs d'investigation. Sa tâche principale est le contrôle comptable: il s'occupe notamment de la gestion financière du gouvernement fédéral, jugeant de l'économie des ressources, de la rentabilité des dépenses, et de l'efficacité des programmes mis en œuvre par l'administration. Ses pouvoirs d'investigation sont illimités et renforcés par le droit d'interroger toute personne impliquée. Il rend compte de son activité au Parlement dans un rapport annuel ou, s'il le faut, dans des rapports spéciaux.

Le Canada dispose en outre d'organes de contrôle internes de l'administration très développés. Ainsi le Conseil du trésor est-il une commission de rang ministériel disposant de larges attributions. Il détermine l'orientation de l'activité de l'administration fédérale dans ses grandes lignes, exerce un contrôle sur les unités administratives et surveille la gestion financière. Il a la compétence de fixer les objectifs que doivent viser divers secteurs administratifs en établissant des normes administratives générales et de déterminer comment il y a lieu d'apprécier, d'après elles, les résultats de l'activité administrative (nom de l'institution canadienne: Conseil du trésor/Tresory Board).

C'est aux *Etats-Unis* que le contrôle parlementaire de l'administration est de

[1)] Conseillers nationaux Seiler Rolf (président), Jeanneret, Leuenberger Moritz (remplacé par Eggenberg-Thoune, ensuite par Brügger), Rutishauser (remplacé par Tschuppert), Conseillers aux Etats Iten, Zumbühl (remplacé par Simmen).

beaucoup le plus développé. Malgré les différences de taille, l'exemple de ce pays est particulièrement intéressant, du fait que sa structure est à divers titres comparable à la nôtre sur le plan du droit constitutionnel (fédéralisme, séparation des pouvoirs, système bicaméral). La comparaison s'arrête, il est vrai, avec le système présidentiel et avec des traditions politiques fondamentalement différentes. Particulièrement utile au contrôle administratif parlementaire est le General Accounting Office (GAO), sorte de Cour des comptes relevant du Congrès. A la différence de l'activité qu'il exerçait autrefois, le GAO examine aujourd'hui également l'opportunité de l'action administrative d'après les objectifs fixés et les contrôles qu'il effectue vont dans ce sens. Pour l'essentiel, le GAO agit sur mandat de commissions parlementaires en étroite liaison avec celles-ci. Il détermine pour elles l'efficacité des lois au cours de leur exécution et élabore des avis proposant des solutions à adopter dans le cadre de la législation. Il procède aussi dans ce contexte à des études de faisabilité relatives aux projets établis.

L'objet de l'examen de questions par le GAO porte en particulier sur les problèmes ci-après: concordance des moyens assurant l'exécution et des textes légaux y relatifs; mesure dans laquelle les résultats correspondent aux objectifs fixés par le législateur; possibilités d'atteindre les mêmes objectifs à de moindres coûts; mise en œuvre économique des fonds publics; fiabilité et véracité de l'information que le Congrès reçoit.

Les services administratifs sont obligés, sans exception, de fournir au GAO toutes les informations qu'il exige. Les collaborateurs du GAO ont le droit de questionner les fonctionnaires, d'exiger la production de dossiers, de procéder à des inspections et de demander des rapports ou des réponses écrites. Le pouvoir exécutif peut, à vrai dire, refuser de remettre des dossiers en se réclamant du «privilège de l'exécutif», les différends qui en résultent pouvant être portés jusque devant la Cour suprême des Etats-Unis.

Le GAO effectue en règle générale ses enquêtes lui-même et remet ses rapports au Parlement; il peut aussi être questionné à titre de «témoin» par des commissions ou déléguer un expert pour participer à une inspection organisée par une commission parlementaire.

Le contrôle du GAO ne se limite pas à examiner subséquemment des décisions de l'administration; il s'étend aussi à des contrôles courants et à des contrôles de caractère préventif.

Le GAO n'a pas la compétence de donner des instructions, il ne peut qu'établir des recommandations. L'administration touchée a, il est vrai, l'obligation de faire rapport au Congrès sur les mesures correctives adoptées. Le GAO publie une liste des recommandations que l'administration n'a pas prises en considération.

Les collaborateurs du GAO (env. 5100!) ont un statut personnel propre à leur assurer l'autonomie nécessaire.

22 Contrôle de l'administration dans les cantons

Les parlements cantonaux ne disposent pas, comme le montrent les exemples de Berne et de Zurich, de moyens d'action comparables à ceux dont disposerait

l'organe proposé. Dans le *canton de Zurich*, le travail de contrôle dépend, comme l'a expliqué au groupe de travail Monsieur *Bachmann*, député au Grand Conseil et président de la Commission de gestion, de l'engagement personnel des membres de la Commission. Celle-ci de dispose d'aucun secrétariat ni des moyens d'action particuliers lui permettant de surveiller l'administration, qui occupe toutefois quelque 27 000 fonctionnaires.

Dans le *canton de Berne*, le contrôle parlementaire de l'administration a été renforcé depuis l'affaire dite des «caisses noires». Ce contrôle est assuré en particulier par des mesures telles que la création d'un service des commissions (secrétariat du Conseil), d'un service de révision du Grand Conseil, chargé d'examiner l'efficacité de l'administration cantonale et de ses mesures en fonction des objectifs fixés par le gouvernement et le Grand Conseil. De même, le Conseil-Exécutif doit pouvoir prochainement être invité par le biais d'une motion à examiner les effets des décisions et des actes du Grand Conseil (évaluation de programmes).

Comme l'a exposé devant le groupe de travail l'auteur du projet EFFISTA touchant l'administration cantonale bernoise, Monsieur *Hablützel*, ce projet est axé plus fortement sur le contrôle des effets et sur l'encouragement d'un processus d'apprentissage de l'ensemble du système politique. M. Hablützel estime que la nouvelle tâche incombant à un contrôle moderne de l'administration est de rendre Parlement, gouvernement et administration capables d'évoluer. Contrôler, ce n'est pas constater certaines insuffisances et exiger des améliorations, à la manière d'un précepteur, c'est déclencher un processus d'autocontrôle par des questions critiques et c'est aussi récompenser les corrections réussies. A la question «Faisons-nous les choses correctement?», il faut en ajouter une deuxième: «Faisons-nous les choses correctes?».

Dans son rapport intermédiaire du 16 mars 1988 relatif au projet EFFISTA, le Conseil-Exécutif du canton de Berne a établi six principes directeurs, dont les trois que voici concernent tout particulièrement le contrôle de l'administration:

> *Principe directeur n° 1: Rendement et efficacité*
>
> Le gouvernement et l'administration souhaitent remplir leur tâche avec rendement et efficacité. Les résultats de l'action de l'administration doivent s'inscrire dans les objectifs politiques fixés et être raisonnablement proportionnels à leur coût. Par conséquent, il faut non seulement contrôler les moyens mis en œuvre (input) mais aussi accorder de l'importance aux prestations fournies (output).
>
> *Principe directeur n° 3: Capacité d'évolution et flexibilité*
>
> Le gouvernement et l'administration s'efforcent d'accroître la capacité d'évolution du système politique. Les expériences issues de la mise en œuvre des normes et des programmes de l'Etat doivent être étudiées et se répercuter directement sur le processus de formation de la volonté politique. Il importe d'assouplir les structures administratives.
>
> *Principe directeur n° 5: Direction et délégation*
>
> Le gouvernement et l'administration s'efforcent d'aborder avec une nouvelle conception de la direction les problèmes toujours plus complexes qui se posent à eux. Il faut à cet effet mettre au point des instruments modernes de direction et de contrôle et déléguer les compétences jusqu'aux échelons inférieurs de la hiérarchie.

23 Examen du système dans l'économie privée

Se fondant sur les constatations faites par la Fiducière Générale SA, M. *Poretti* a exposé au Groupe de travail le développement de l'examen du système dans l'économie privée et en a tiré des conclusions pour le contrôle de l'administration. Dans les grandes entreprises, il existe outre le contrôle financier, qui s'occupe de l'examen du résultat comptable, un service généralement séparé qui s'occupe du contrôle et de l'appréciation du rendement des diverses branches de l'entreprise, du contrôle de la planification et de l'examen du système de direction. A la différence de l'examen des résultats, il s'agit en l'occurrence de questions d'ordre qualitatif. L'examen du système vise à apprécier les causes et les possibilités d'améliorer des activités dans l'entreprise. Outre la rétrospective nécessaire, l'examen comprend aussi une analyse prospective. Il tire ses critères des principes de la gestion d'entreprise. Pour son analyse, il se fonde sur des méthodes de l'économie d'entreprise. Il s'agit en particulier de déterminer le soin mis à l'exécution des tâches, la raison d'être et la capacité de rendement des divers secteurs de tâches de l'entreprise, l'adaptation de la structure de l'organisation aux exigences, le cadre de la direction et le rythme de la direction, enfin l'ampleur et la qualité des informations sur lesquelles se fondent les décisions, ainsi que la mesure dans laquelle les standards internes de l'entreprise sont réalisés et les prescriptions juridiques respectées.

Les tâches du contrôle administratif sont définies comme il suit par l'expert:
- réexaminer les tâches elles-mêmes, la proportionnalité entre le travail et le rendement de l'administration, le degré d'accomplissement des tâches, les objectifs et les critères de rendement fixés à l'administration, ainsi que l'organisation fonctionnelle;
- établir un concept du rendement et assurer l'application de critères de rendement pour l'accomplissement des tâches;
- établir un concept des fonctions de contrôle au sein des divers départements et en assurer l'application;
- procéder à des analyses de situation et à des analyses de risques;
- développer et appliquer des techniques modernes de management.

24 L'apport des sciences administratives

Les possibilités d'instituer un organe de contrôle de l'administration sur le plan fédéral ont été esquissées pour la première fois par M^me^ *Nugent*, de l'Office fédéral de l'organisation (OFO), en relation avec le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats relatif à la surveillance exercée sur l'administration en novembre 1986. Contrairement à ce qui s'est fait jusqu'ici, un organe de contrôle de l'administration doit s'occuper d'analyses de haut niveau (contrôle de l'efficacité et du rendement) et en particulier du contrôle de l'orientation, de la conformité des effets des activités administratives aux lois et du contrôle de l'orientation de ces activités par rapport aux objectifs politiques fixés, et du traditionnel contrôle des moyens utilisés (contrôle des ressources). A la différence des conditions actuelles, ce contrôle ne doit pas se limiter aux moyens d'action et aux possibilités d'agir de l'administration, mais être davantage axé sur les effets

des activités administratives et sur leurs imbrications. Les programmes d'action futurs doivent être influencés par les données fournies par l'appréciation des effets du mode d'agir suivi jusqu'ici par l'administration.

Pour donner suite à cette proposition, l'administration devrait notamment être amenée à formuler des objectifs en matière de rendement (p. ex. sous forme de programmes annuels) s'appliquant aux activités administratives, à fixer des objectifs aux services de l'administration, à améliorer l'information et à développer un système de calcul des coûts. Pour le réexamen de problèmes interdépartementaux, il y a lieu de recourir à des méthodes mises en évidence par les sciences administratives modernes.

Selon la proposition précitée, le point fort de l'activité de l'organe de contrôle de l'administration doit résider dans le réexamen de problèmes posés par les activités administratives de caractère interdépartemental sur mandat du Conseil fédéral ou des Commissions de gestion; toutefois, cet organe assiste également celles-ci lors de la préparation, de l'exécution et de l'évaluation des résultats d'inspections et assume l'exécution de mandats spéciaux confiés à des sociétés externes et portant sur des questions dont l'examen requiert des connaissances spéciales.

Cette proposition a déjà trouvé une concrétisation partielle dans les projets EFFI et EFFI–QM.

Le professeur *Freiburghaus* de Lausanne a donné au groupe de travail un aperçu des méthodes d'évaluation des activités administratives du point de vue du politologue et du spécialiste des sciences administratives. Il en ressort qu'il y a lieu de distinguer quant au fond en principe trois grands domaines du contrôle des activités administratives: le contrôle du management administratif (réexamen de l'organisation structurelle et fonctionnelle), le contrôle de l'exécution politique (contrôle des stratégies et des imbrications des activités administratives) et le contrôle des effets (évaluation des effets et des résultats de la politique menée dans un secteur).

Le *contrôle du management* concerne le domaine de la direction traditionnelle de l'administration et a pour objet le réexamen de l'organisation, le réexamen de l'utilisation du personnel, la planification des projets et du déroulement des opérations, ainsi que l'exécution des tâches, tous problèmes dont s'occupe le management, qui se conçoit en tant que branche spéciale de la gestion d'entreprise, et les sciences administratives. Le *contrôle de l'exécution* porte sur les problèmes de la coordination, axée sur les objectifs, des activités d'un grand nombre de services plus ou moins autonomes, et sur des questions d'opportunité (stratégies d'exécution) dans ce domaine.

Il s'agit plus particulièrement d'examiner les imbrications de caractère fédéraliste, la répartition des rôles entre autorités ou organismes compétents de l'Etat et de l'économie privée; il s'agit aussi du contrôle de l'opportunité, de systèmes d'incitation et de l'examen de la capacité d'apprendre des responsables du système d'exécution dans son ensemble. C'est précisément ici qu'il y a lieu de recourir aux méthodes de la recherche sur l'«implémentation».

Le *contrôle de l'efficacité* s'occupe de rechercher les causes du succès ou de l'insuccès d'une politique. On évalue en l'occurrence la mesure dans laquelle le but est atteint et le rendement de l'activité de l'Etat. Il s'agit surtout alors de

réexaminer les objectifs, de procéder au contrôle des effets ou à des contrôles portant sur la réalisation des objectifs ainsi que de réexaminer le degré de rendement. Il y a lieu d'appliquer en l'occurrence les méthodes de la recherche en matière d'évaluation.

L'expert insiste sur le fait que les méthodes de ces sciences sont encore en pleine évolution. Elles ne sauraient représenter une «vérité scientifique» face à l'expérience administrative, mais servent de moyen propre à améliorer la capacité de l'administration d'apprendre, de communiquer et d'éviter des conflits. Pour être efficaces, les spécialistes qui déclenchent et suivent de tels processus au sein de l'administration doivent d'une part être indépendants des autorités d'exécution en cause, d'autre part collaborer en toute confiance avec elles. Sur mandat du Parlement, ils peuvent contribuer de manière essentielle à assurer un contrôle de l'administration adapté aux tâches de l'Etat moderne.

Le groupe de travail des Commissions de gestion s'est demandé s'il y avait lieu de procéder à d'autres études scientifiques avant de prendre la décision de créer ou non un organe de contrôle de l'administration. A ce sujet, il a examiné les propositions de l'Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP), à Lausanne, et du professeur Franz Xaver Kaufmann de Bielefeld, en République fédérale d'Allemagne. Les deux auraient été en mesure de procéder à une étude bibliographique sur les méthodes offertes par les sciences administratives en matière de contrôle de l'administration. L'Institut lausannois aurait pu en outre établir une comparaison entre les diverses pratiques des organes de contrôle de l'administration tels qu'ils existent à l'étranger. Il considère en effet comme peu judicieuse l'élaboration de modèles abstraits pour trouver une solution suisse. Il préférerait que les membres de l'Assemblée législative présentent eux-mêmes des propositions concrètes avec l'appui de scientifiques.

Comme le Conseil fédéral estimait, à la fin de 1988, qu'il était urgent de prendre une décision concernant l'ensemble des problèmes relatifs à l'avenir de l'Office de l'organisation (création d'un organe de contrôle de l'administration, institution d'un Office fédéral de l'informatique, avenir de la fonction de consultation de l'Office de l'organisation), le groupe de travail des Commissions de gestion a renoncé à faire procéder à de nouvelles études scientifiques. Fort des informations recueillies, il était alors convaincu – et l'est encore aujourd'hui – que les sciences administratives peuvent contribuer utilement au contrôle de l'administration. Il estime que l'organe de contrôle devra lui-même élaborer de façon pragmatique des mesures ad hoc. Les exemples étrangers – qui ont été présentés dans l'étude de droit comparé – fournissent des indications précieuses pour l'aménagement du contrôle de l'administration, mais n'exigent cependant pas l'élaboration de modèles sortant du contexte décrit ci-dessous.

25 Recherche au sein de l'administration

Lors de l'élaboration du catalogue de mesures relatives au projet EFFI/QM, la maison Mc Kinsey a proposé un programme partiel de contrôle de l'administration. Le but de ce programme aurait été la création d'un organe de contrôle chargé de réexaminer l'efficacité et l'efficience des activités administratives tant selon les secteurs que selon les tâches. Les tâches principales de cet organe

auraient consisté à identifier les activités n'ayant plus un caractère prioritaire, au fil d'un réexamen courant des tâches, à contrôler les processus, la conformité des activités administratives aux lois au sens d'une concordance de l'état de fait avec les données juridiques, ainsi que l'orientation des activités. L'organe de contrôle aurait relevé à la fois du Conseil fédéral et des Commissions de gestion.

Le Conseil fédéral a toutefois refusé de confier à la maison Mc Kinsey l'examen ultérieur de ce problème. Il a en revanche constitué au sein de l'administration un groupe présidé par le chancelier de la Confédération, qui réunissait la plupart des secrétaires généraux des départements. La maison Mc Kinsey a été chargée de traiter les sujets connexes au réexamen des tâches de l'OFO et à la création d'un Office de l'informatique.

Le groupe de travail propose la création d'un organe de contrôle de l'administration chargé d'assister le Conseil fédéral. Cet organe doit réexaminer tant l'efficacité que la rentabilité des activités administratives dans leur ensemble, les analyses de caractère interdépartemental ayant la priorité. Outre les contrôles traditionnels de l'organisation du processus et des ressources et outre le contrôle de l'exécution, l'organe devra surtout traiter des questions relatives à la direction, à la conception et à l'accomplissement matériel des tâches. Ainsi, le contrôle de l'orientation ainsi qu'un contrôle de l'efficacité et de l'efficience axés sur la conformité aux objectifs et le réexamen des tâches seront intégrés dans l'activité du nouveau service. De l'avis du groupe de travail interne, ce service ne pourra travailler de manière efficace, coordonnée et assurant un autocontrôle que s'il n'est subordonné qu'à une seule autorité. Le groupe de travail estime qu'il vaudrait mieux que l'organe de contrôle n'exerce son activité que pour le Conseil fédéral parce que la définition de ses attributions et de ses responsabilités ne poserait alors pas de problèmes. Toutefois, compte tenu du besoin d'informations du Parlement, le groupe de travail se demande si le nouveau service ne pourrait pas aussi couvrir certains besoins des autorités parlementaires de contrôle. Elle n'en exclut pas d'emblée la possibilité, mais estime que la faculté d'exercer en l'occurrence une activité exempte de frictions ne pourra être assurée que si les demandes de clarification de ces autorités sont régulièrement transmises au Conseil fédéral, qui donnera lui-même mandat à l'organe de contrôle de s'en occuper. Cela exigerait un dialogue préalable entre le Conseil fédéral et le Parlement pour déterminer l'ampleur et l'orientation du mandat.

La maison Mc Kinsey suppose, pour l'exécution subséquente des tâches partielles qui lui sont confiées, qu'on va créer un organe de contrôle de l'administration au sens de ses premières propositions. Elle attribue en particulier à ce service des fonctions de contrôle générales dans le domaine de l'informatique.

26 Avis des Commissions de gestion concernant le contrôle démocratique de l'administration

Au début et à la fin de ses investigations, le groupe de travail des Commissions de gestion a eu un entretien avec des délégations du Conseil fédéral. Des réserves ont été exprimées au sujet de la création d'un organe de contrôle de l'administration, du moins d'un organe commun. Les craintes y relatives reposent sur des malenten-

dus. C'est ainsi qu'on limite unilatéralement le contrôle de l'administration à la surveillance exercée sur les services par le supérieur hiérarchique dans le cadre de sa responsabilité; d'autres ramènent le rapport entre le Parlement et le Conseil fédéral à la somme des compétences de décision attribuées à chacun selon les diverses activités de l'Etat tout en négligeant la subordination de ces attributions à une responsabilité globale de l'Etat. Cela nous oblige à émettre ici quelques considérations de principe touchant le contrôle démocratique de l'administration et devant permettre de mieux comprendre que le contrôle est une fonction essentielle de l'Etat démocratique.

Comprendre le contrôle parlementaire de l'administration dépend dans une très large mesure de l'idée qu'on a du rôle de l'Etat. Dans la doctrine et la pratique, on part surtout de deux points de vue. L'un se fonde sur une argumentation relevant de l'Etat de droit, l'autre sur une argumentation de caractère démocratique.

D'après la tradition libérale, l'Etat moderne a, à la différence de l'Etat confédéral de caractère féodal, la tâche de remplacer le pouvoir personnalisé par la prédominance de la loi. Cela signifie que l'exercice du pouvoir doit être tempéré par sa subordination aux principes généraux et abstraits du droit. Le Parlement est l'autorité qui peut soumettre le pouvoir politique à des règles juridiques garantissant la liberté des individus et la propriété. La fonction de législateur qu'assume le Parlement jette ainsi les bases de l'Etat de droit. Selon la conception de cet Etat, le pouvoir législatif représente le point de vue du droit vis-à-vis de l'exécutif qui défend celui de la politique. Corrélativement, la séparation des pouvoirs sert en premier lieu à limiter le pouvoir du gouvernement par l'action des pouvoirs législatifs et judiciaires. Le contrôle de l'administration permet donc d'exprimer après coup si le gouvernement et l'administration s'en tiennent à cette limitation.

Cette représentation des choses est tirée de la monarchie constitutionnelle de type allemand et correspond surtout à cette forme d'Etat. En conséquence, la représentation du peuple sauvegarde les intérêts des citoyens contre le pouvoir du monarque en obligeant celui-ci à s'en tenir aux principes régissant l'Etat de droit, à la loi et au budget.

A la justification relevant de l'Etat de droit s'oppose la justification démocratique du rôle du Parlement, de la séparation des pouvoirs et du contrôle de l'administration. En l'occurrence, le Parlement ne sauvegarde pas seulement les droits des citoyens qu'il représente vis-à-vis du pouvoir politique, mais il sert également l'intérêt général qu'il doit formuler au nom (et avec la participation) de tous. Le Parlement, qui est lui-même une force politique, participe aux fonctions de la direction de l'Etat et du gouvernement. Corrélativement, la séparation des pouvoirs n'assure pas seulement la limitation du pouvoir de l'exécutif au profit de la liberté individuelle, il permet aussi un fonctionnement harmonieux, de caractère démocratique, des institutions assumant la direction de l'Etat. Le contrôle de l'administration est de ce point de vue une forme de coopération des pouvoirs établie sur la base d'une légitimation démocratique.

L'histoire et la constitution de notre Etat fédéral mettent nettement l'accent sur une combinaison des deux ordres d'idées. Si l'on fait donc appel autant à une justification relevant de l'Etat de droit qu'à une justification démocratique pour définir les tâches du contrôle parlementaire de l'administration au niveau de la

direction de l'Etat, alors la surveillance qu'exerce le Parlement sur l'administration revêt le caractère d'un contrôle de l'orientation avec des effets préventifs s'appliquant aux activités gouvernementales et administratives. Le *principe de la démocratie* exige cette forme de contrôle en tant que mode de participation démocratique adapté au régime concret des attributions dans la partie des activités gouvernementales et administratives qui relève en premier lieu de la responsabilité du pouvoir exécutif. Le *principe relevant de l'Etat de droit* exige de la surveillance exercée par le Parlement qu'elle veille à ce que les responsabilités de l'exécutif envers les citoyens soient régulièrement assumées dans l'exercice du pouvoir, là où les citoyens ne peuvent recourir à aucune voie de droit. Le contrôle du Parlement doit donc combler la lacune existant dans notre régime d'attributions et de procédure entre le domaine de la participation démocratique de la collectivité et celui de la participation du citoyen au processus administratif selon les normes de l'Etat de droit.

Notre organisation étatique connaît d'une part un régime de compétences aussi transparent que possible qui répartit entre les divers pouvoirs de l'Etat la compétence de décider, d'autre part une subordination de ces fonctions à la direction de l'Etat. Celle-ci implique une responsabilité commune du Parlement et du gouvernement. Les attributions en matière de participation et de décision des diverses autorités sont en l'occurrence des moyens permettant d'assumer en commun les tâches incombant à l'Etat. Cela exige à de multiples égards une action concertée de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral. Ce jeu d'ensemble va de la planification au contrôle de l'administration en passant par l'activité législative et la gestion des finances, incluant aussi bien un accord qu'une opposition entre les deux pouvoirs.

Le contrôle démocratique de l'administration exige dans ce contexte la participation de chacun des deux pouvoirs, chacun d'après son point de vue et ses attributions. Dans ce domaine, le rôle du Parlement se limite forcément à émettre son point de vue, plus précisément à un dialogue entre les pouvoirs. L'objet de ce dialogue est de savoir si le Conseil fédéral et l'administration assument leur tâche, ce qui équivaut à rendre compte de l'exercice des attributions de l'exécutif. Pour le contrôle parlementaire, ce n'est pas la prestation de détail ou une erreur isolée qui compte, mais c'est l'orientation de la pratique administrative qui s'en dégage. Il ne s'agit pas non plus d'«interventions» sur le plan des compétences de décision: le contrôle parlementaire ne se déroule pas au niveau «décision» des activités de l'Etat, mais bien à celui du «couplage réactif». La responsabilité pour les leçons qu'il faut en tirer se détermine d'après le régime concret des compétences: le dialogue de contrôle débouche sur des décisions autonomes du Conseil fédéral ou du Parlement, chacun dans leur ressort. C'est toutefois là un élément important de la coordination des fonctions partielles de l'Etat.

La double importance du contrôle au sens des exigences de l'Etat de droit et des valeurs démocratiques s'exprime dans la notion de *dialogue de contrôle*: le contrôle politique de l'administration consiste d'une part à inciter les responsables à se rendre compte de la manière dont s'exercent les attributions conférées; d'autre part, c'est un dialogue démocratique qui s'engage sur l'accomplissement des tâches de l'Etat. Pour une part, c'est une tension qui se crée naturellement entre le Conseil fédéral et le Parlement, pour l'autre il y a communauté de vues et accord

sur les objectifs. Cette communauté de vues du Conseil fédéral et du Parlement devrait s'affirmer davantage dans le cadre du contrôle d'orientation. Le soutien technique que représente le contrôle parlementaire de l'administration doit en principe créer une base de dialogue qui permettra au Conseil fédéral et au Parlement de mieux s'entendre quant à l'objectif, à la signification et aux moyens de l'administration fédérale.

3 Les diverses variantes

31 Aperçu

Le groupe de travail des Commissions de gestion a examiné deux modèles de base, ainsi que plusieurs de leurs variantes.

- La première possibilité consiste à créer un organe au service du Parlement seulement, travaillant sur mandat des Commissions de gestion (éventuellement des commissions de contrôle). (Dans cette hypothèse, il est envisageable de conférer à cet organe un statut légal propre qui définirait sa fonction vis-à-vis de l'administration, ou alors de l'intégrer dans le Secrétariat des Commissions de gestion). Dans ce cas, le Conseil fédéral peut mettre sur pied un organe similaire.
- La seconde possibilité consiste à créer un organe commun au Parlement et au Conseil fédéral, qui bénéficierait sur le plan légal d'une autonomie analogue à celle dont jouit le Contrôle fédéral des finances (ici, on peut envisager soit de créer un office autonome subordonné à la Chancellerie fédérale ou à un département et doté d'une compétence interdépartementale, soit de former une section au sein du Contrôle fédéral des finances, traitant directement avec les Commissions de gestion).

Pour des raisons d'objectivité, tant le groupe de travail que les Commissions de gestion se sont d'abord prononcés en faveur d'un organe commun. Toutefois, les objections avancées par la Délégation des finances des Chambres fédérales ayant incité le Conseil fédéral à repousser le message proposé, les Commissions ont finalement appuyé la création d'un service ne relevant que du Parlement.

32 Raisons d'instituer un organe commun

De prime abord, il semble que la création de deux organes distincts de contrôle pour le Conseil fédéral et pour le Parlement s'impose aux fins de donner plus de poids au contrôle de l'administration:

Se représenter le contrôle comme un élément de direction amène à exiger que le Conseil fédéral dispose d'un propre instrument de contrôle; quant à l'idée du contrôle parlementaire du gouvernement et de l'administration, elle incite à mettre entre les mains du Parlement un organe de contrôle absolument indépendant du pouvoir exécutif. Un service relevant des deux pouvoirs éveille le soupçon que les responsabilités s'estompent et qu'on porte atteinte à la séparation des pouvoirs. En effet, la surveillance que le Conseil fédéral doit, en vertu de l'article 102, chiffre 15, cst., exercer sur la gestion de tous les fonctionnaires et de tous les

employés de l'administration fédérale, est différente par sa nature de la haute surveillance que le Parlement exerce selon l'article 85, chiffre 11, cst., sur l'administration fédérale. La surveillance exercée par le Conseil fédéral résulte de sa responsabilité touchant l'activité des fonctionnaires; elle est par conséquent directement liée à ses pouvoirs de décision et à sa compétence de donner des instructions. En revanche, la haute surveillance du Parlement ne s'applique pas à des personnes, mais se réfère à des fonctions de l'Etat dont il a la responsabilité et a plutôt le caractère de rappels tirés de la pratique à l'intention du pouvoir législatif et de l'opinion publique. De cette différence essentielle, on tire volontiers la conclusion que la surveillance du Conseil fédéral a la primauté tandis que la haute surveillance du Parlement n'a qu'un caractère subsidiaire. C'est pourquoi on exige par exemple, en partant de cette manière de voir, qu'un organe de contrôle de l'administration ne communique pas aux Commissions de gestion les déficiences constatées par lui, mais les fassent connaître au Conseil fédéral et uniquement à lui.

Cette manière de voir est pertinente dans la mesure où elle touche le domaine de la surveillance exercée par les offices et les départements sur les fonctionnaires qui leur sont subordonnés. En l'occurrence, la conception du contrôle interne du département devrait jouer, conception que la Commission de gestion du Conseil des Etats a demandée dans son rapport du 19 novembre 1986 concernant la surveillance exercée sur l'administration (FF *1987* II 727 ss). Dans le cadre de contrôle préalable et interne de l'administration, il y a lieu d'utiliser des moyens de contrôle qui soient intégrés dans le déroulement des affaires et qui restent exclusivement dans la main des autorités de ligne responsables. La Commission de gestion du Conseil des Etats a déclaré dans son rapport du 12 novembre 1987 sur l'amélioration du contrôle de l'administration fédérale (FF *1988* II 735 ss) que ce qui l'intéressait en premier lieu dans le cas de ce contrôle, c'était qu'il soit assuré dans une mesure et d'une façon adéquates. La Commission pourrait se borner à se renseigner postérieurement ou à vérifier par des inspections comment les contrôles ont été effectués dans une affaire donnée. Les Commissions de gestion ne veulent pas participer à ces contrôles de la direction.

En revanche, le contrôle que le Conseil fédéral exerce sur les départements n'est plus qu'en partie un contrôle de la direction et cette partie est, dans la mesure où elle est intégrée dans le déroulement des diverses affaires, largement assurée par la procédure des co-rapports entre départements (dans la mesure aussi où le Conseil fédéral éprouve le besoin de recourir à l'organe de contrôle de l'administration, il est possible de tenir compte du besoin d'un recours confidentiel à ce moyen de contrôle en exceptant de l'obligation de remettre les dossiers aux Commissions de gestion).

En outre, il appartient au Conseil fédéral d'exercer sur les départements ce contrôle politique de l'administration qui est une partie des fonctions démocratiques de contrôle relevant du gouvernement et du Parlement. En l'occurrence, le Conseil fédéral assume son rôle de gouvernement responsable de concert avec le pouvoir législatif en vue d'assurer la direction commune de l'Etat. Le contrôle politique et en particulier le contrôle démocratique de l'administration représentent à ce niveau un processus d'apprentissage quant à la corrélation des fonctions de l'Etat et servent à fortifier la capacité des autorités de résoudre les

problèmes dans leur ensemble. S'il y a lieu de renforcer cette fonction, il faut le faire en l'harmonisant avec les conditions caractérisant notre système politique, qui veut que les discussions entre les pouvoirs aient lieu sous le signe de la recherche d'un consensus et ne tournent pas à la confrontation.

Les expériences faites avec l'institution mixte qu'est le Contrôle fédéral des finances sont un encouragement à mettre à l'essai une structure analogue aux fins du contrôle administratif. Les principes d'autonomie et de transparence qui régissent l'activité du Contrôle des finances dans ses rapports avec la Délégation des finances comme avec le Conseil fédéral ont permis d'éviter que sa crédibilité soit mise en doute par l'une ou l'autre partie. La règle de procédure proposée permet d'espérer qu'il en ira de même pour l'organe de contrôle de l'administration.

Les Commissions de gestion ne sont, cela va sans dire, pas disposées à partager à n'importe quelles conditions les prestations d'un organe de contrôle avec le Conseil fédéral. La situation du Contrôle fédéral des finances doit servir d'exemple. Elle est caractérisée par l'indépendance envers les deux pouvoirs et la double fonction s'exerçant pour les deux. Les Commissions de gestion ont besoin d'un accès direct et de même valeur à l'organe de contrôle. Si celui-ci était à la fois administrativement et fonctionnellement subordonné au seul Conseil fédéral, de sorte que les Commissions de gestion doivent passer par le Conseil fédéral, l'utilisation de l'organe de contrôle deviendrait si compliquée que le moyen d'action serait inutilisable. Un organe recevant ses instructions du seul Conseil fédéral serait plongé dans un conflit de conscience lorsqu'il devrait exécuter des mandats critiques des Commissions de gestion, situation qui ne serait supportable pour aucune des parties. Le droit du Conseil fédéral de codéterminer l'ampleur et l'objectif des mandats des Commissions de gestion aboutirait en outre à faire dépendre la surveillance du bon vouloir de celui qui est surveillé. Le dialogue de contrôle entre les pouvoirs serait défiguré par le fait que le Conseil fédéral pourrait déterminer la nature et l'ampleur de l'information que le contrôle parlementaire voudrait se procurer. Le recours à l'organe de contrôle en tant qu'instrument d'inspection et d'instrument de contrôles ultérieurs de résultats d'inspections serait donc réduit à néant.

33 Arguments en faveur d'un organe subordonné au seul Parlement

Sur la base de l'opinion exprimée précédemment par les Commissions de gestion et à la demande du Conseil fédéral, la Chancellerie fédérale a ébauché au cours de l'hiver 1988/89 un message et un projet d'arrêté concernant une loi sur un organe commun de contrôle de l'administration. Les procédures internes et externes de consultation ont alors révélé un large consensus en faveur d'une solution susceptible de satisfaire les exigences de l'Exécutif et du Législatif. Le Conseil fédéral lui-même attendait pour se prononcer les prises de position des Commissions de gestion et de la Délégation des finances. Les Commissions ont finalement approuvé le projet sur le fond, ne soulevant que des questions de détail, alors que la Délégation des finances a, par contre, élevé des objections fondamentales.

Cette même Délégation des finances n'a pas contesté en soi le droit des Commissions de gestion de réclamer un organe qui remplace l'Office fédéral de l'organisation; elle a surtout mis en doute la constitutionnalité d'un organe commun aux Commissions de gestion et au Conseil fédéral en invoquant leurs compétences et les rôles différents que jouent le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif en matière de surveillance. Elle a ensuite souligné que, parmi les critères du contrôle de l'administration, certains pouvaient servir au contrôle des finances, ceux du rendement et l'efficacité notamment. Elle craint de ce fait que ne soit porté atteinte à ses fonctions. Pour éviter de tels empiètements, elle suggère que l'on renonce à la création d'un organe spécial et que l'on confie le contrôle de l'administration à une extension de son service de contrôle des finances (Contrôle fédéral des finances), dont la dénomination serait «contrôle de rendement». La Délégation des finances fonde sa proposition sur le fait que la surveillance des finances et le contrôle de la gestion forment un tout. Sans pouvoir rien garantir aux Commissions de gestion à ce propos, elle n'a toutefois pas exclu la possibilité pour le Contrôle fédéral des finances de remplir également des mandats des Commissions de gestion, moyennant une adaptation appropriée des bases légales.

Après examen, le groupe de travail des Commissions de gestion a déclaré ces objections non valables. En effet, un organe commun dont la fonction est purement informative, ne s'oppose nullement au droit constitutionnel. De plus, il faut relever que, contrairement à la surveillance des finances, la fonction de haute surveillance du Parlement n'est assortie d'aucun pouvoir de décision et ne peut par conséquent en rien porter atteinte à l'attribution des compétences: une caractéristique essentielle du contrôle de gestion est d'avoir un droit de regard pratiquement illimité, mais de ne disposer d'aucun pouvoir de décision. Ainsi, le simple fait que le Conseil fédéral doive justifier l'emploi de ses compétences au niveau des commissions ou du Parlement découle du contrôle de gestion. Afin que ce procédé puisse se dérouler sous la forme d'un dialogue ouvert et objectif, il faut que le Conseil fédéral et les Commissions de gestion aient dans la mesure du possible accès à des sources d'information fiables et équivalentes. L'organe que l'on projette de créer ne doit permettre aux Commissions de gestion que d'obtenir l'essentiel des informations nécessaires. Dans ce cas, les exigences du Conseil fédéral et du Parlement se réjoignent, en dépit de leurs fonctions différentes. En outre, si l'on veut tenter d'éviter que les compétences de la Délégation des finances n'empiètent sur celles des Commissions de gestion, il faudrait remettre en question non pas la création du nouveau service, mais l'existence des Commissions de gestion. De tout temps en effet, les deux commissions de contrôle ont examiné les mêmes affaires administratives selon des critères se recouvrant partiellement – ceux du rendement et de l'efficacité entre autres. Ainsi, comme le déclare la Délégation des finances dans son dernier rapport d'activité, elles se concertent constamment et travaillent en étroite collaboration. L'empiètement redouté n'est donc ni nouveau, ni préjudiciable. Et le caractère global de la haute surveillance parlementaire n'exige en aucun cas que l'appréciation des tâches gouvernementales et administratives se fasse uniquement selon le critère financier. Par conséquent, un instrument – certes central – destiné au contrôle de l'exécution de ces tâches, deviendrait plutôt la clé de voûte de la direction de l'Etat. La constitution et la loi permettent à cet égard une grande diversité de

critères d'appréciation, puisqu'elles séparent la surveillance des finances de la haute surveillance générale et les confient à deux commissions de contrôle différentes.

Déjà en 1986, la Commission de gestion du Conseil des Etats avait proposé à la Délégation des finances de faire du Contrôle fédéral des finances un organe qui leur serait commun. Il aurait alors fallu créer une section spéciale pouvant traiter directement avec les Commissions de gestion. La Délégation des finances avait refusé catégoriquement cette proposition. Or, aujourd'hui, cette Délégation suggère une extension de son organe de contrôle avec une fonction non pas de contrôle de l'administration, mais de contrôle de rendement. En d'autres termes, le Contrôle fédéral des finances aurait apparemment à juger de l'opportunité d'une affaire avant et pendant son déroulement et pourrait donc en influencer le cours, alors que l'organe de contrôle que l'on se propose de créer exercerait sa fonction de contrôle a posteriori seulement. Les Commissions de gestion ne peuvent pas s'associer à un tel instrument de direction, le droit constitutionnel s'y opposant. La Délégation des finances elle-même a souligné dans son avant-dernier rapport d'activité qu'il serait contraire à la conception helvétique de la surveillance des finances d'inciter le Contrôle fédéral des finances à se prononcer sur l'opportunité des actes de l'administration avant l'exécution de nouvelles tâches et avant la mise en œuvre de certains projets.

De l'avis des Commissions de gestion, le fait que le gouvernement doive répondre de ses actes devant le Parlement exige une distinction nette entre le contrôle de gestion et le contrôle de rendement. Il est donc peu probable que les propositions de la Délégation des finances apportent une solution au problème soulevé par les Commissions de gestion.

Le Conseil fédéral a pris connaissance de l'opinion des deux parties. L'attitude de la Délégation des finances l'a amené à renoncer à présenter au Parlement le message qu'il avait préparé. Il a décidé, le 31 octobre 1989, de créer pour sa gouverne un service de contrôle administratif. L'ordonnance arrêtée à cet effet le 11 décembre 1989 (RO *1990* 260) prévoit que ce service évaluera, sur mandat du Conseil fédéral, les objectifs et les tâches de l'administration en se fondant sur la constitution et sur les lois et qu'il contrôlera l'exécution, les effets, l'efficacité et le rendement des activités de l'administration. Ainsi le Conseil fédéral s'est-il donné, à son niveau, l'organe de contrôle exigé.

Les Commissions de gestion ont par conséquent décidé à l'unanimité de poursuivre l'élaboration d'un modèle propre au Parlement. Ce modèle a toujours eu les faveurs de quelques-uns des membres des Commissions parce qu'il élimine le risque – apparent peut-être – de voir la surveillance parlementaire subordonnée au gouvernement qu'elle est chargée de contrôler.

En outre, l'anticonstitutionnalité ne peut pas être invoquée contre cette solution, car elle préconise simplement la création d'un instrument utile, destiné à seconder les Commissions de gestion dans l'accomplissement de leur mandat constitutionnel. Les rapports entre les autorités politiques de la Confédération n'étant en rien modifiés, mais seulement renforcés, aucun empiètement de compétences ne devrait être à craindre au sein de la surveillance parlementaire de l'administration. Il apparaît très nettement que la coordination entre les commissions de

contrôle ne subira aucun changement et que l'on continuera à appliquer des méthodes de travail ayant fait leurs preuves. La Délégation des finances des Chambres fédérales a pris connaissance de l'intention qu'ont les Commissions de gestion de créer pour elles un organe de contrôle de l'administration et elle reconnaît la nécessité d'un tel instrument.

34 Extension du Secrétariat par la voie budgétaire

La création de l'organe de contrôle n'élargit pas les compétences des Commissions de gestion, qui touchent cependant à tout le domaine de responsabilité du Conseil fédéral. La gamme des critères de contrôle est elle aussi très étendue, puisqu'elle s'aligne sur les instructions données au Conseil fédéral par la constitution et la loi pour l'accomplissement de ses devoirs. Seuls les pouvoirs de décision sont importants; les droits à l'information sont relativement limités. Il doit toutefois en aller de même pour l'organe de contrôle. Il est par conséquent possible de le subordonner au Secrétariat des Commissions de gestion et de fonder ses investigations sur l'article 11 de l'arrêté fédéral du 7 octobre 1988 sur les services du Parlement (RS *171.115*), qui dit que le Secrétaire procède à des recherches sur ordre des commissions ou de leurs présidents (2e al., let. e).

On pourrait penser, pour justifier cette variante, que les droits à l'information et aux dossiers, droits nécessaires à l'exécution des tâches, sont aussi conférés automatiquement au Secrétariat. Jusqu'à présent, ce mécanisme a bien fonctionné, mais les recherches du Secrétaire ont toujours été limitées ou étaient assimilables à des travaux préparatoires pour les séances des sections ou des commissions. S'il devait s'appuyer uniquement sur les devoirs du Secrétariat, le travail de l'organe de contrôle exigerait donc une extension du cahier des charges du Secrétariat, requérant un accord préalable avec le Conseil fédéral.

La nécessité pour l'organe de contrôle de recourir à des experts – procédé indispensable à l'exécution d'études sur l'efficacité à tous les niveaux du domaine d'activité de l'administration fédérale – poserait un problème plus délicat. En l'absence d'une base légale, non seulement les experts devraient toujours être choisis et mandatés par les Commissions de gestion elles-mêmes, mais ils ne pourraient de plus accomplir leur travail que si les chefs de département concernés le leur permettaient et autorisaient les fonctionnaires de l'administration à leur livrer toutes les informations nécessaires. Actuellement toutefois, aucune disposition légale n'oblige le Conseil fédéral à se plier à une telle procédure.

Par conséquent, un organe de contrôle de l'administration, s'il n'est pas défini au sein du Secrétariat des Commissions de gestion, dépendrait, pour divers aspects essentiels, du gouvernement qu'il doit contrôler. Si l'on voulait expérimenter ce système de façon pragmatique, sans créer de base légale, il faudrait auparavant obtenir du Conseil fédéral la garantie qu'il confère à l'organe de contrôle et à ses experts les mêmes droits qu'il octroie aux Commissions de gestion en vertu de l'article 47quater de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS *171.11*) et du chiffre 622 des instructions du 29 octobre 1975 réglant la communication de renseignements, l'autorisation de consulter des documents et la remise de

documents (FF *1975* II 2158), pour autant qu'ils agissent sur mandat de l'une des Commissions de gestion ou de l'un de leurs présidents.

La définition de la fonction de l'organe de contrôle et des critères qu'il utilisera devrait être claire et précise, et reconnue par l'administration concernée. Cette description pourrait même figurer dans le règlement des Commissions de gestion plutôt que dans un texte de loi et être remplacée, à titre d'essai, par un cahier des charges rendu public.

De façon générale, l'organe de contrôle, s'il n'était pas défini légalement, aurait moins de poids et moins d'autonomie vis-à-vis de l'administration. En outre, la qualité de son travail serait menacée si son intégration dans le Secrétariat devait avoir des conséquences sur la rémunération de son directeur et de ses collaborateurs; en effet, étant donné la double hiérarchie que cela implique en aval du Secrétaire des Commissions de gestion, il serait alors difficile de trouver du personnel qui puisse répondre aux hautes exigences requises par la fonction complexe de l'organe de contrôle.

Eu égard à l'absence de base légale durable, il n'est pas possible, dans le contexte de cette variante, de renoncer aux droits conférés aux Commissions de gestion par la loi OFO, qui, par conséquent, ne pourrait pas encore être abrogée.

35 Création d'une base légale

Si l'on décidait de donner une base légale au nouvel organe, on aurait le choix entre deux solutions: créer une nouvelle loi ou compléter la loi sur les rapports entre les Conseils. Dans les deux cas, la réglementation serait plus concise que celle qui aurait été exigée par la création d'un organe commun au Parlement et au Conseil fédéral.

Si l'organe de contrôle était intégré dans le Secrétariat des Commissions de gestion, un article complémentaire dans la LREC suffirait; il devrait déterminer:
- le statut au sein du Secrétariat,
- la description du mandat;
- les droits à l'obtention de renseignements et de dossiers,
- le droit de traiter directement avec les services de l'administration,
- le droit de recourir à des experts jouissant des mêmes droits que l'organe de contrôle vis-à-vis de l'administration.

L'obligation de coordonner les activités avec celles de la Délégation des finances et du Contrôle fédéral des finances (ainsi qu'avec celles des organes de contrôle du Conseil fédéral) peut figurer expressément ou implicitement dans la réglementation.

Si l'organe de contrôle devient un service à part entière au sein des services du Parlement, n'étant subordonné aux Commissions de gestion et à leur Secrétaire que sur le plan fonctionnel, la réglementation peut figurer aussi bien dans la loi sur les rapports entre les Conseils que dans une loi spécifique sur le contrôle de l'administration. Son contenu doit être en substance le même que dans le cas de l'intégration de l'organe de contrôle dans le Secrétariat des Commissions de gestion. Il faudrait y ajouter:

- le statut de mandataire des Commissions de gestion (et au besoin d'autres commissions),
- le mode de nomination du directeur et de ses collaborateurs.

36 Choix de la variante: révision de la loi

L'augmentation des postes de travail au sein du Secrétariat des Commissions de gestion et l'accroissement des crédits pour les experts ne marqueraient pas assez l'innovation que l'on désire introduire. Au niveau du budget, il suffirait de procéder aux adaptations requises par la création de l'organe de contrôle. Ce nouveau service aurait besoin d'une base légale qui définisse son mandat envers l'administration, lui confère le droit – nécessaire – à l'information et lui permette donc d'employer des experts.

Tenter d'introduire l'organe de contrôle par la voie budgétaire ne serait pas opportun. En effet, on risquerait alors de créer des postes de travail stables dont on ne pourrait garantir la réelle utilité. En outre, l'organe de contrôle ne bénéficierait pas des conditions nécessaires à un développement qui lui permettrait d'accomplir sa tâche. Finalement, ce nouvel organe représente une contribution importante à la fonction de contrôle du Parlement et réclame de la part du Législatif une décision de principe.

En revanche, on renonce à créer une loi sur le contrôle de l'administration et à l'utiliser pour régler des détails. Une loi spécifique ne se serait en effet révélée utile que si l'on avait décidé d'instituer un organe commun au Parlement et au Conseil fédéral. Or, il s'agit simplement d'aménager un nouveau service du Parlement. Il est vrai cependant que les organes du Parlement devraient être définis dans la loi sur les rapports entre les Conseils, à qui il incombe de régler toutes les questions propres au Parlement.

Si l'on décide d'inscrire la réglementation dans la loi sur les rapports entre les Conseils, il suffira de la compléter par un article. Par contre, si l'on opte pour la création d'une loi fédérale, le texte devra, à l'instar de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances, définir en quatre à cinq articles le statut et les devoirs du service, régler l'attribution des mandats et, concernant les droits à l'information, reprendre les prescriptions de la loi sur les rapports entre les Conseils ou s'y référer. Il semble donc que la solution de la loi sur les rapports entre les Conseils soit plus simple.

L'organe parlementaire de contrôle de l'administration que l'on se propose de créer, vise à combler des lacunes spécifiques dans le travail des Commissions de gestion. Il est donc conçu en fonction des besoins de ces commissions et devrait être élaboré comme un instrument à leur propre service. Toutefois, les Commissions de gestion pourront, dans le cadre de la coordination avec les autres commissions de haute surveillance, mettre leur instrument à leur disposition en cas de besoin.

4 Explication du nouvel article

1er alinéa

Quant au problème de savoir où placer l'organe parlementaire de contrôle de l'administration, on peut envisager plusieurs possibilités:

- Il peut être directement subordonné aux Commissions de gestion. Dans ce cas, il se trouve, organisationnellement parlant, au même niveau que le secrétariat des Commissions. Deux arguments parlent en faveur de cette solution: le caractère autonome de l'organe (de par la loi) et sa mission qui dépasse matériellement les fonctions d'un secrétariat. Par contre, le travail des Commissions ne s'en trouve pas facilité si Commissions et sections doivent travailler pour une part avec lui, pour le reste avec le Secrétariat. Vu que l'organe de contrôle ne pourra jamais saisir que des aspects partiels et qu'il n'est pas question qu'il remplace le droit de regard des Commissions de gestion dans l'administration, on risque d'enlever au travail coordonné des inspections une partie de ses attributions.
- Il peut encore être intégré au secrétariat des Commissions, le Secrétaire cumulant du même coup ses fonctions actuelles avec celles de chef de l'organe de contrôle. Cela donne toutefois à croire que l'on confie à l'organe de contrôle toutes les tâches nécessaires au bon fonctionnement des Commissions de gestion. En fait, il n'en est rien. Bien au contraire, les services actuellement en fonction demeurent indispensables pour l'examen du rapport de gestion et pour les inspections de l'administration. L'organe de contrôle de l'administration ne remplit qu'un fragment des tâches imparties aux Commissions de gestion, alors que le secrétariat, lui, a d'elles une vue d'ensemble.
- Une dernière solution consiste à subordonner le nouvel organe au secrétariat. Toutefois, ce n'est pas à ce dernier mais aux Commissions de lui donner mandat. C'est la solution la plus simple, compte tenu de la structure des services du Parlement. Elle définit clairement les compétences et facilite la coordination. Elle répond au principe de l'unité des tâches, des compétences et des moyens et au principe de la responsabilité clairement établie à tous les niveaux. Fixé par la loi, le mandat de l'organe de contrôle de l'administration lui garantit l'indépendance technique dont il a besoin. L'inconvénient est le fait que le chef de l'organe de contrôle ne peut être admis dans la classe de traitement du secrétaire des Commissions de gestion, mais vu que le Conseil fédéral prévoit le degré hors classe pour le chef de son service de contrôle, il y aura lieu si possible de l'imiter.

Dans les trois variantes, la garantie doit être donnée que l'organe est à la disposition des Commissions de gestion. L'alinéa 1 suffit à cette condition. Par contre, l'insertion de l'organe de contrôle de l'administration au sein des services du Parlement, doit figurer dans l'arrêté fédéral sur les Services du Parlement et non pas dans la Loi sur les rapports entre les conseils. Nous préparons la modification y relative de l'acte législatif.

2e alinéa

L'organe de contrôle doit assister le Parlement dans l'exercice du contrôle politique de l'administration en lui prêtant le soutien technique nécessaire. Il doit

servir à élever à un niveau adéquat le dialogue entre les pouvoirs exécutif et législatif sur le sens et le résultat de l'accomplissement des tâches assumées par l'administration. Il doit contribuer à développer la capacité d'apprendre des autorités et de l'administration.

L'organe de contrôle a *pour tâche* de traiter des sujets relevant du contrôle administratif selon des critères techniques, en recourant à un mode de procéder méthodique, cela dans l'ensemble de l'administration fédérale. Il doit en l'occurrence agir dans l'optique d'analyses de principe en concevant la distance propre à un observateur qui n'assume aucune responsabilité quant à l'accomplissement des diverses tâches. Les tâches incombant à l'organe de contrôle de l'administration peuvent être classées comme il suit:

- Réexamen des tâches

  Partant de la pratique administrative, l'organe examine les tâches de la Confédération quant à leur nécessité, leur urgence et leur concordance avec les objectifs supérieurs, comme cela est prescrit dans la constitution et la législation ainsi que dans le programme de législature ou dans d'autres lignes directrices du Parlement et du Conseil fédéral.

- Contrôle de l'accomplissement des tâches

  Se fondant sur la définition de ces tâches (voir ci-dessus), l'organe de contrôle examine en premier lieu les conceptions qui déterminent le mode de travail des offices et des services de l'administration. En l'occurrence, il examine avant tout la mise en œuvre de l'instrument de direction, en fixant des objectifs ou en convenant de l'orientation à suivre. Sur la base de ses observations, il contrôle si les actes de l'administration correspondent aux objectifs fixés. En outre, il s'occupe de la direction de l'administration, de l'organisation et du déroulement des opérations, ainsi que de l'exploitation des moyens dont dispose l'administration (contrôle des processus et des ressources).

- Evaluation de l'efficacité des activités de l'Etat

  En dernier lieu, l'organe de contrôle examine si les résultats et les effets secondaires de l'activité administrative au sein de la société et de l'économie sont conformes aux objectifs et aux tâches que la loi et les exigences politiques imposent à l'activité étatique; l'organe de contrôle doit également évaluer les lois et les ordonnances en fonction de leurs effets (conformité de ces effets à l'objectif fixé).

Ces diverses tâches partielles sont étroitement liées entre elles. L'examen des tâches et le contrôle de l'efficacité se complètent en particulier mutuellement. Les critères du contrôle de l'administration se déterminent d'après l'article 4 de la loi sur l'organisation de l'administration (RS *172.010*) qui prescrit au Conseil fédéral de diriger l'administration conformément au droit et d'une manière opportune et efficace. L'exigence de la légalité vise la pratique administrative dans l'ensemble d'un domaine (le cas d'espèce ne sert en l'occurrence que d'exemple) et les effets réels de l'exécution des lois. Le contrôle de l'opportunité doit permettre d'examiner l'orientation des activités administratives, compte tenu des objectifs fixés par la loi et les exigences politiques (contrôle de l'orientation). Quant au contrôle de

l'efficacité, il s'étend au rendement (adéquation et économicité) de l'organisation administrative, des processus administratifs et de la mise en œuvre des moyens.

L'organe de contrôle de l'administration est un service à la disposition du Parlement. Il ne travaille que sur mandat, c'est-à-dire dans le cadre d'un programme annuel approuvé ou d'autres mandats particuliers. Le terme de mandat particulier, qui figure au 2e alinéa, fait ressortir que l'organe de contrôle de l'administration ne peut recevoir d'autorisation générale pour exécuter sa tâche, qu'il est donc lié très concrètement aux besoins des Commissions de gestion; il met en évidence par ailleurs le fait qu'il appartient au mandant de fixer, de cas en cas, les tâches de l'administration devant faire l'objet du contrôle ou encore la profondeur à laquelle s'effectueront aussi les enquêtes de conformité.

Les *activités de cet organe* peuvent être décrites brièvement comme suit:
- l'organe de contrôle cherche à avoir une idée générale des tâches, des structures, du mode de travail et de l'efficacité de l'administration, en analysant les aspects essentiels de certains départements, en fonction de ses programmes de travail; il communique les résultats de ses observations aux Commissions de gestion;
- dans le cadre de la planification annuelle, ainsi que dans des circonstances particulières, il signale aux Commissions de gestion les secteurs de l'administration et les thèmes qui nécessitent une enquête;
- sur mandat des Commissions de gestion, il procède à des analyses conformément à la définition de ses tâches (voir ci-dessus);
- sur mandat des Commissions de gestion, il prépare les inspections de ces commissions;
- au besoin, il assiste les Commissions de gestion dans leur travail;
- sur la base de son programme de travail ou d'un mandat particulier, il vérifie si les recommandations des Commissions de gestion sont respectées au sein de l'administration.
- pour accomplir ses mandats, il élabore en toute indépendance de l'administration des mesures et des méthodes spécifiques au contrôle de l'administration.

3e alinéa

La loi doit mentionner que l'organe de contrôle de l'administration et les experts auxquels il donne mandat jouissent, par rapport à l'administration, des mêmes droits à l'information que les Commissions de gestion. L'exercice de ces droits est fonction des mandats donnés par les Commissions de gestion.

L'obtention de renseignements et de dossiers s'aligne, pour ces mandats, sur la réglementation des inspections des Commissions de gestion. Dans ces conditions, l'administration a une obligation générale, conformément à l'article 47quater de la loi sur les rapports entre les Conseils et au chiffre 622 des Instructions du Conseil fédéral réglant la communication de renseignements et la remise de documents, sous réserve d'un ordre préalable et contraire du Conseil fédéral, de fournir à l'organe de contrôle les informations ou les dossiers qu'il désire. Cette obligation vaut de même pour les experts auxquels l'organe de contrôle fait appel, pour autant que leur mandat l'exige. Les experts sont en contrepartie astreints au secret. Les rapports entre les Commissions de gestion et l'organe de contrôle ne sont soumis à aucune entrave.

4e alinéa

On assurera la coordination, notamment avec le service de contrôle administratif du Conseil fédéral. Les Commissions de gestion (ou dans l'autre cas, le Conseil fédéral) ont l'ultime compétence de décider de la date et du contenu des mandats. On cherchera du reste à instaurer la meilleure collaboration possible entre les deux organes.

Il a été convenu avec le Chancelier de la Confédération que chacun des deux organes recevrait de ses mandants un programme annuel et que ces programmes seraient examinés avant par le Conseil fédéral, les Commissions de gestion et la Délégation des finances ou par les deux organes de contrôle et le Contrôle fédéral des finances, afin d'éviter que ne se fassent deux fois les mêmes contrôles. Il en ira de même pour les mandats particuliers n'entrant pas dans le cadre des programmes annuels. Il n'est pas exclu de compléter les mandats d'une instance par des points de vue ou des questions de l'une des autres autorités. On peut aussi prévoir, de cas en cas, soit au moment de la remise du mandat, soit après-coup, que les résultats d'un contrôle seront remis en temps voulu aux autres autorités.

L'ordonnance du Conseil fédéral concernant le service de contrôle administratif stipule, à l'article 7, qu'il faut tenir compte, pour les mandats et dans le cadre des programmes annuels du service, «des activités exercées par les organes de contrôle parlementaires et le Contrôle fédéral des finances». Ainsi donc, la coordination nécessaire devrait-elle être assurée.

5 Effets sur l'état du personnel et conséquences financières

Pour faire face à une tâche fort diversifiée, l'organe de contrôle doit satisfaire à deux conditions: comprendre un groupe de collaborateurs hautement qualifiés appartenant à diverses disciplines; en outre, être en mesure de collaborer étroitement avec des spécialistes des divers domaines dans lesquels il doit procéder à des examens.

Les analyses de l'efficacité et des tâches doivent en particulier être exécutées en règle générale dans un rapport triangulaire entre l'organe de contrôle de l'administration, les experts externes et l'office fédéral responsable. Les résultats doivent résulter d'un processus d'apprentissage constructif procédant de l'expérience administrative des offices fédéraux, des connaissances spécialisées des experts et de la vue d'ensemble dont dispose l'organe de contrôle.

L'organe de contrôle devrait par conséquent comprendre au moins un à deux spécialistes en économie d'entreprise, en droit, en sciences administratives et en politologie, ainsi que le personnel nécessaire aux travaux de secrétariat. C'est dire qu'il devrait compter au moins cinq postes de travail. En outre, un crédit annuel de 500 000 francs devrait convenir pour engager des experts externes. Le Parlement détermine ce montant sur la base des prévisions budgétaires faites par les services du Parlement.

6 Constitutionnalité

Il est nécessaire de modifier la loi si la fonction de soutien que remplit l'Office fédéral de l'organisation auprès de l'Assemblée fédérale et des Commissions de gestion doit être confiée à un autre organe (art. 9 de la loi fédérale sur l'Office fédéral de l'organisation).

Seule la constitutionnalité d'un organe commun au Conseil fédéral et au Parlement a été mise en doute (voir ch. 33). La création d'un organe auxiliaire chargé de recueillir des informations relève de l'Assemblée fédérale, en vertu de sa compétence de haute surveillance sur l'administration fédérale (art. 85, ch. 11, cst.).

33428

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Création d'un organe parlementaire de contrôle de l'administration Initiative parlementaire des Commissions de gestion du 12 février 1990

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1990
Band Volume Volume	1
Heft Cahier Numero	09
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	90.221
Datum Date Data	06.03.1990
Seite Page Pagina	1029-1055
Ref. No	10 106 083

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.