

01.027

Rapport annuel 2000/2001 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 22 mai 2001

„Ce qui définit la démocratie, ce n'est pas l'origine des pouvoirs, c'est le contrôle continu et efficace que les gouvernés exercent sur les gouvernants.“

Alain (Emile Chartier), Politique, Paris, Presses universitaires de France, 1952, p. 9.

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

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport d'activité des Commissions de gestion pour la période comprise entre les mois de mai 2000 et mai 2001 et vous invitons à en prendre connaissance.

Le présent rapport donne des indications sur les inspections et contrôles effectués durant l'année ainsi que sur les principaux résultats et les enseignements qui peuvent en être tirés. Il décrit également les suites données aux recommandations des commissions, s'efforçant aussi d'en évaluer les effets.

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

22 mai 2001

Au nom des Commissions de gestion des Chambres fédérales

Les présidents: Helen Leumann, députée au Conseil des Etats
Rudolf Imhof, conseiller national

Rapport

I Introduction

Le rapport des Commissions de gestion traite de l'activité des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion durant l'année 2000/2001. Il retrace les missions des commissions, donne des indications sur les inspections effectuées ainsi que sur les résultats des travaux.

La substance du rapport est à l'image de l'administration: abondante, riche et variée.

Le but du présent texte est double. Il s'agit tout d'abord d'informer le Parlement sur les travaux des Commissions de gestion qui exercent, au nom de l'Assemblée fédérale, la haute surveillance parlementaire consacrée par l'art. 169 de la Constitution. Le rapport a également pour vocation d'assurer la transparence des activités étatiques face à une opinion publique qui revendique une plus grande clarté et plus de rigueur dans la conduite des affaires de l'Etat.

Les Suisses ignorent souvent le fonctionnement de l'administration fédérale. Ils lui prêtent souvent tous les maux et, le plus souvent, ne prennent conscience de son existence qu'à l'occasion d'une mauvaise expérience personnelle ou que lorsque des dysfonctionnements, avérés ou supposés, font la première page des journaux.

L'une des missions des Commissions de gestion est de faire connaître le fonctionnement de l'administration et d'examiner s'il répond bien aux sollicitations de la société civile.

Les commissions ont un quadruple rôle à jouer:

Elles sont d'abord un **observatoire**. Elles examinent, sans présupposés, les conditions de mise en œuvre des décisions du Parlement et portent une appréciation sur les mesures prises par le Conseil fédéral et l'administration en vue de leur application. Elles offrent parfois des pistes de réflexion aux réformateurs, en posant de nouvelles interrogations ou en défrichant de nouvelles voies. A titre d'exemple, on pourra se référer au ch. 8.1 du chapitre III consacré à la mise en œuvre du «projet efficacité».

Les commissions ont également une **fonction de critique**. Dans leurs activités de contrôle, elles constatent parfois des erreurs ou des lacunes. En pareils cas, elles les signalent et cherchent à en identifier les causes et les remèdes. L'inspection menée en 2000/2001 sur l'Expo.01 entre dans cette catégorie (ch. 2.1 du chapitre III).

Il arrive aussi que les commissions se fassent l'**interprète des citoyens** face à des pratiques administratives tatillonnes ou des textes administratifs qui déploient des effets disproportionnés. Le cas de la fondation «Wohnheim Rabenfluh», développé au ch. 9.1 du chapitre III, en est un bon exemple.

Mais, il arrive aussi que les Commissions de gestion soient amenées à jouer un **rôle de protection**, notamment lorsque le Conseil fédéral et l'administration font face à des attaques injustifiées, comme ce fut le cas en relation avec la campagne sur les accords bilatéraux (ch. 8.5 du chapitre III).

Par delà ces différentes fonctions, les Commissions de gestion ont l'ambition de dépasser la haute surveillance parlementaire et de jouer, à l'avenir, un rôle accru dans l'**évaluation de l'efficacité des mesures prises par l'Etat**. Dans ce domaine, les

commissions disposent déjà d'un savoir-faire important qu'elles mettront à profit lors de la concrétisation de l'art. 170 de la Constitution. En effet, l'époque où l'on croyait que la bien facture d'un texte suffisait à sa bonne application est révolue depuis bien longtemps. Les nombreux travaux scientifiques effectués depuis la fin des années soixante ainsi que les activités des Commissions de gestion montrent à l'envi que bien des politiques publiques ne déploient pas les effets escomptés, soit parce qu'une loi est détournée ou mal appliquée, soit parce qu'elle est ambiguë ou trop peu précise. Qu'il suffise, parmi de nombreux exemples, de citer les investigations effectuées par la Commission de gestion du Conseil national sur les effets de la loi sur le marché intérieur (cf. ch. 6.1 du chapitre III).

La période 2000/2001 a été marquée, sur le plan du fonctionnement, par une intensification des contacts entre les deux Commissions de gestion. Depuis l'année 2000, les commissions traitent en commun le rapport de gestion du Conseil fédéral. Les commissions examinent également de manière conjointe les exportations de matériel de guerre (art. 32 de la loi fédérale sur le matériel de guerre; RS 514.51), les rapports de gestion du domaine des Ecoles polytechniques fédérales ainsi que la gestion des tribunaux fédéraux. Deux inspection conjointes sont actuellement en cours. Il s'agit de l'inspection relative au fonctionnement des tribunaux et de l'inspection sur le corps diplomatique.

Les commissions attachent beaucoup d'importance à ces travaux communs. Ils permettent d'augmenter l'efficacité de la haute surveillance parlementaire en supprimant au maximum les doubles emplois. En outre, ils participent à une unification des méthodes de travail.

Les Commissions de gestion sont parfois amenées à s'exprimer de manière sévère sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration. Il ne faut pas en exciper que nos autorités fonctionnent mal. La Confédération dispose, en effet, d'un appareil gouvernemental et administratif digne de confiance. Les commissions profitent du présent rapport d'activité pour adresser au Conseil fédéral et à l'administration de la Confédération leurs remerciements pour l'excellent travail effectué tout au long de l'année.

Finalement, les Commissions de gestion tiennent à exprimer leurs sentiments de reconnaissance aux employés du Secrétariat des commissions et à ceux de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration pour leur soutien compétent et dévoué.

Les Commissions de gestion ont arrêté le présent rapport à l'unanimité le 22 mai 2001 et en ont décidé la publication.

II Mandat et organisation

1 Mandat

La haute surveillance parlementaire sur la gestion du Conseil fédéral et des tribunaux fédéraux, telle qu'elle est fixée par l'art. 169 de la Constitution (Cst.; RS 101), est exercée par les Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États.

Les droits et obligations des commissions sont précisés aux art. 47^{ter} et suivants de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11).

Les commissions remplissent leurs tâches:

- en procédant à des inspections, qui sont des examens approfondis que les commissions effectuent elles-mêmes avec l'aide du secrétariat,
- en diligérant des évaluations et expertises, notamment à l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA),
- en examinant le rapport annuel du Conseil fédéral, le rapport d'activité du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances ainsi que les rapports de gestion d'autres organes auxquels sont confiés des tâches de la Confédération (Régie fédérale des alcools, Commission fédérale des banques, domaine des Ecoles polytechniques fédérales, etc.),
- en effectuant des visites auprès de services de l'administration fédérale,
- en traitant les requêtes à l'autorité de surveillance qui leur sont adressées par des tiers,
- en assurant le suivi des recommandations qu'elles adressent au Conseil fédéral.

2 Organisation

Les Commissions de gestion (CdG) sont composées, au Conseil national, de 25 conseillères et conseillers nationaux, et, au Conseil des États, de 13 députés. Elles se subdivisent chacune en quatre sous-commissions auxquelles sont attribués les sept départements fédéraux et la Chancellerie fédérale (voir ci-dessous). S'y ajoute, dans chaque commission, une sous-commission dite des «Affaires générales» qui traite des sujets interdépartementaux tels les questions de personnel et d'infrastructures, le traitement de l'information, les travaux publics ainsi que l'introduction de la Nouvelle gestion publique dans l'administration (offices gérés par mandats de prestations et enveloppes budgétaires).

Les Commissions de gestion choisissent également en leur sein trois membres destinés à former la Délégation des Commissions de gestion (Dél CdG). Cette dernière s'occupe spécifiquement des activités liées à la sécurité de l'État et au renseignement civil et militaire. La délégation dispose de droits d'information particulièrement étendus qui sont fixés à l'art. 47^{quinquies} LREC.

Durant l'année sous revue, les Commissions de gestion étaient composées des membres suivants:

| | |
|--|--|
| <p>Conseil national</p> <p>Imhof Rudolf (président), Gadiant Brigitta M. (vice-présidente), Baumann Stephanie, Beck Serge, Binder Max, Bosshard Walter, Brunner Toni, Chevrier Maurice, Decurtins Walter, Estermann Heinrich, Fasel Hugo, Freund Jakob, Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Jossen Peter, Laubacher Otto, Lauper Hubert, Schmied Walter, Schwaab Jean Jacques, Stamm Luzi (remplacé le 7.5.2001 par Wasserfallen Kurt), Tillmanns Pierre, Tschäppät Alexander, Vaudroz René, Waber Christian, Wittenwiler Milli</p> | <p>Conseil des Etats</p> <p>Leumann-Würsch Helen (présidente), Béguelin Michel (vice-président), Bieri Peter, Briner Peter, Hess Hans, Hofmann Hans, Jenny This, Langenberger Christiane, Lombardi Filippo, Saudan Françoise, Stadler Hansruedi, Studer Jean, Wicki Franz</p> |
|--|--|

Les sous-commissions et la délégation comprenaient les membres suivants:

| | |
|---|--|
| <p>Conseil national</p> <p><i>Sous-commission DFAE/DDPS</i></p> <p>Tschäppät Alexander (président), Estermann Heinrich, Freund Jakob, Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Laubacher Otto, Lauper Hubert, Schmied Walter, Schwaab Jean Jacques, Tillmanns Pierre, Vaudroz René, Waber Christian</p> | <p>Conseil des Etats</p> <p><i>Sous-commission DFAE/DDPS</i></p> <p>Langenberger Christiane (présidente), Briner Peter, Hofmann Hans, Leumann-Würsch Helen, Lombardi Filippo, Studer Jean</p> |
| <p><i>Sous-commission DFJP/tribunaux</i></p> <p>Lauper Hubert (président), Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Gadiant Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Schwaab Jean Jacques, Stamm Luzi (remplacé le 7 mai 2001 par Wasserfallen Kurt), Wittenwiler Milli</p> | <p><i>Sous-commission DFJP/tribunaux</i></p> <p>Hess Hans (président), Jenny This, Leumann-Würsch Helen, Studer Jean, Wicki Franz</p> |
| <p><i>Sous-commission DFF/DFE</i></p> <p>Gadiant Brigitta M. (présidente), Baumann Stephanie, Beck Serge, Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Decurtins Walter, Fasel Hugo, Imhof Rudolf, Jossen Peter, Laubacher Otto, Vaudroz René</p> | <p><i>Sous-commission DFF/DFE</i></p> <p>Briner Peter (président), Béguelin Michel, Hess Hans, Jenny This, Saudan Françoise</p> |

| | |
|---|---|
| <i>Sous-commission DFI/DETEC</i> Wittenwiler Milli (présidente), Binder Max, Brunner Toni, Chevrier Maurice, Estermann Heinrich, Fasel Hugo, Freund Jakob, Tillmanns Pierre, Waber Christian | <i>Sous-commission DFI/DETEC</i> Stadler Hansruedi (président), Béguelin Michel, Hofmann Hans, Langenberger Christiane, Lombardi Filippo, Saudan Françoise |
| <i>Sous-commission «Affaires générales»</i> Baumann Stephanie (présidente), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Decurtins Walter, Imhof Rudolf, Jossen Peter, Schmied Walter, Tillmanns Pierre | <i>Sous-commission «Affaires générales»</i> Béguelin Michel (président), Bieri Peter, Briner Peter, Jenny This, Langenberger Christiane, Stadler Hansruedi |
| <i>Délégation des Commissions de gestion</i> Wicki Franz (président), Hofmann Hans, Leumann-Würsch Helen, Fasel Hugo, Tschäppät Alexander, Vaudroz René (vice-président) | |

3 **Quelques chiffres**

Les Commissions de gestion ont tenu, entre mai 2000 et mai 2001, 88 séances en formation plénière ou en sous-commissions. Elles ont effectué 22 visites, notamment au Tribunal fédéral, au Tribunal fédéral des assurances, à la Commission suisse de recours en matière d'asile, à la Commission arbitrale fédérale pour la gestion de droits d'auteur et de droits voisins ainsi qu'auprès de l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision. Au cours de l'exercice, les CdG ont reçu, en qualité d'autorité de surveillance, 51 requêtes de la part de particuliers ou d'autorités. Sur ces 51 requêtes, les CdG en ont, à ce jour, traité 35. En outre, elles ont traité au cours de la même période 13 requêtes qui lui avaient été adressées l'année précédente.

Les commissions ont également visité les unités suivantes de l'administration fédérale:

Chancellerie fédérale (ChF)

- Planification, réforme du Gouvernement et de l'administration, affaires du Conseil fédéral, information

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

- Bureau de l'intégration DFAE/DFE

Département fédéral de l'intérieur (DFI)

- Secrétariat général
- Office fédéral de la culture

Département fédéral de justice et police (DFJP)

- Office fédéral de la justice
- Office fédéral des étrangers
- Institut fédéral de la propriété intellectuelle

Département fédéral de la défense, de la protection, de la population et des sports (DDPS)

- Groupe de la promotion de la paix et de la coopération en matière de sécurité (deux fois)

Département fédéral des finances (DFF)

- Swissmint (Administration fédérale des finances)
- Administration fédérale des contributions
- Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
- Contrôle fédéral des finances

Département fédéral de l'économie (DFE)

- Office vétérinaire fédéral

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

- Secrétariat général
- Office fédéral de l'aviation civile
- Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage

La Délégation des Commissions de gestion a siégé à 15 reprises et a effectué trois visites, dont deux inopinées, au Service d'analyse et de prévention de l'Office fédéral de la police (anciennement: Police fédérale), aux Archives fédérales ainsi qu'au Centre d'analyse et de prospective du DFAE.

4 Nouveaux objets, affaires en cours

Au début de chaque année, les Commissions de gestion élaborent les orientations générales de leur travail. Durant l'année 2000/2001, les Commissions de gestion ont lancé quatre nouvelles inspections consacrées aux sujets suivants:

- organisation de l'Expo.01
- examen du régime des marchés publics
- surveillance parlementaire sur la justice
- réforme du système de financement en matière de construction des routes cantonales.

Les résultats sur l'inspection d'Expo.01 ont déjà été publiés (cf. ch. 7.1). Les autres inspections sont en cours.

Hormis ces nouveaux thèmes, les CdG ont continué leurs travaux sur les flux financiers dans la politique agricole, sur la loi sur l'assurance-maladie ainsi que sur la politique du personnel de carrière du DFAE et le réseau des représentations diplomatiques et consulaires. Les résultats de ces inspections devraient être connus dans le courant de l'année 2001.

5 Coordination avec d'autres commissions parlementaires

L'importance et la complexité croissante des affaires à traiter rendent nécessaire une étroite collaboration entre les Commissions de gestion et les autres commissions parlementaires. Les CdG travaillent déjà depuis longtemps en étroite collaboration avec les Commissions des finances (séances de coordination régulières; examen des rapports de gestion, des comptes et du budget par des sous-commissions communes; groupes de travail conjoints; séances de coordination des deux secrétariats, etc.). Les CdG et les CdF ont également élaboré en commun leurs prises de position sur la loi sur le Parlement. Elles ont également conduit, avec les Commissions de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) et les Commissions des constructions publiques (CCP) un travail interdisciplinaire sur le rôle du Parlement en relation avec la future loi sur les Ecoles polytechniques fédérales.

Cette concertation intense entre les commissions de contrôle, dont le but est de contribuer plus efficacement à la modernisation de la haute surveillance, se traduit par des réflexions sur les méthodes et les procédures de travail ainsi que par la mise en commun de ressources et d'informations.

Les Commissions de gestion ont également des contacts très étroits et fructueux avec la Délégation de surveillance des NLFA (DSN) instituée par l'arrêté du 4 octobre 1991 sur le transit alpin (RS 742.104), modification du 20 mars 1998. La DSN assure la haute surveillance parlementaire sur la réalisation des nouvelles transversales ferroviaires à travers les Alpes. Elle comprend quatre parlementaires issus des Commissions de gestion ainsi que quatre représentants des Commissions des finances et quatre membres des Commissions des transports et des télécommunications. Les Commissions de gestion sont informées à chacune de leurs séances sur les différents travaux de la DSN. Elles examinent également chaque année le rapport d'activité de la DSN et mandatent si nécessaire la DSN d'effectuer des examens particuliers. Les modalités de la collaboration entre les CdG et la DSN sont fixées dans des lignes directrices édictées le 2 juin 1999 et qui ont fait leur preuve jusqu'à présent.

Les contacts entre la Délégation des Commissions de gestion et les Commissions de la politique de sécurité (CPS) sont également fréquents, notamment en ce qui concerne l'organisation des services de renseignements et les mesures visant à améliorer la sécurité intérieure.

Finalement, il est utile de noter comme exemple de coordination, que c'est à la demande de la CSEC que la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a décidé de mener une inspection sur les dysfonctionnements de l'organisation d'Expo.01.

Les Commissions de gestion saluent l'excellente collaboration entre les commissions, qui, bien qu'entraînant inévitablement du travail supplémentaire, se justifie du fait qu'elle évite, en règle générale, des chevauchements entre les activités des différentes commissions.

III Thèmes choisis

6 Economie, compétitivité et finances

6.1 Degré d'ouverture du marché intérieur suisse

Le 6 octobre 1995, l'Assemblée fédérale adoptait la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02). Cette loi fait partie du programme de revitalisation de l'économie de marché mis sur pied suite au rejet de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE). Elle vise à décloisonner le marché intérieur suisse en encourageant la suppression des réglementations étatiques qui font obstacle à la concurrence et à la mobilité professionnelle entre cantons et entre communes. La LMI doit garantir un accès libre et non discriminatoire au marché pour les marchandises, les services et les prestations de travail. Le principe en est le suivant: si un travailleur peut, compte tenu de ses diplômes, exercer une profession dans un canton, ou si une entreprise a accès au marché dans un canton, ils doivent avoir la possibilité d'offrir leurs services sur l'ensemble du territoire de la Confédération. La LMI doit permettre *in fine* de renforcer la compétitivité de la Suisse tant dans le contexte national qu'international.

Quelque trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, au 1^{er} juillet 1996, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a désiré connaître les effets de la LMI. Elle a chargé sa sous-commission DFF/DFE d'examiner les conséquences de la LMI aux niveaux économique et juridique, et d'apprécier dans quelle mesure les objectifs de la loi ont été atteints. Pour mener à bien son mandat, la sous-commission a requis le concours de l'OPCA, et l'a chargé d'évaluer les effets de la LMI dans les huit domaines de l'économie suisse jugés les plus problématiques avant l'adoption de ladite loi: 1) les professions médicales, qui comptent les professions médicales libérales (médecins, dentistes, vétérinaires, pharmaciens), les professions paramédicales et les professions dans le domaine des thérapies naturelles; 2) la profession d'installateur sanitaire; 3) la profession d'opticien; 4) la profession d'avocat; 5) le service des taxis; 6) la branche des cafetiers-restaurateurs; 7) les professions itinérantes; 8) les professions de régisseur et de courtier en immeubles.

Ces domaines d'activité ont la particularité d'être orientés sur le marché intérieur et sont ainsi largement soustraits à la concurrence internationale.

L'OPCA a comparé la situation avant l'entrée en vigueur de la loi avec celle existant aujourd'hui. Pour ce faire, il a procédé à une analyse documentaire et a entendu plusieurs représentants des branches concernées. Il a également analysé la jurisprudence des tribunaux et développé, sur le plan économique, un indicateur du marché intérieur. L'OPCA a constaté à cet égard que la LMI n'avait déployé pratiquement aucun effet dans les services de la branche sanitaire, les services de taxis, les professions itinérantes et les professions dans le domaine des thérapies naturelles. La LMI a permis en revanche d'éliminer des restrictions à la liberté d'accès au marché dans deux domaines: il s'agit de la profession d'avocat et de la vente de médicaments par correspondance (secteur de la santé). L'OPCA a en outre constaté une déréglemen-

tation partielle pour certaines professions. Il s'agit des professions paramédicales, des opticiens, des cafetiers-restaurateurs ainsi que des régisseurs et courtiers en immeubles. Ces progrès ne s'expliquent cependant pas tant du fait de l'introduction de la LMI, mais sont plutôt le résultat d'une dynamique de libéralisation plus générale, qui n'est pas encore arrivée à son terme.

Aux yeux de l'OPCA, les effets limités de la LMI seraient dus au fait que le Tribunal fédéral privilégierait une interprétation fédéraliste de la loi, que les voies de droit de la LMI seraient inefficaces, et que les possibilités d'intervention de la Commission de la concurrence (Comco) seraient réduites et auraient un caractère non contraignant.

Sur la base du rapport que lui a soumis l'OPCA à la mi-février 2000, la sous-commission a élaboré un rapport contenant ses propres conclusions. Le 27 juin 2000, la commission a adopté le texte de la sous-commission et a décidé de le publier, de même que celui de l'OPCA (FF 2000 5603).

La CdG-N se rallie pour l'essentiel au constat dressé par l'OPCA, mais elle estime qu'il est difficile d'établir clairement un lien de cause à effet entre la LMI et la libéralisation croissante, en raison du fait, d'une part, que l'ouverture du marché suisse est un phénomène complexe et, d'autre part, que l'étude de l'OPCA se limite à huit secteurs. De plus, la LMI se trouve en porte-à-faux avec d'autres buts visés par les pouvoirs publics, c'est-à-dire avec d'autres législations.

La LMI est une loi-cadre dont la mise en œuvre dépend essentiellement de la volonté des cantons. Or, pour l'heure, la LMI n'a donné lieu, au niveau cantonal, qu'à peu de modifications législatives, et seules quelques nouvelles lois et quelques concordats ont été créés. Cette situation n'est cependant guère étonnante si l'on se rappelle que de nombreux cantons avaient déjà fait savoir pendant la procédure de consultation qu'ils considéraient la LMI comme superflue. En conséquence, le législateur fédéral avait décidé – pour ne pas limiter la souveraineté des cantons – d'accorder à ces derniers une grande marge de manœuvre en matière de déréglementation et de compter le cas échéant sur le Tribunal fédéral pour corriger la situation. Or, on constate aujourd'hui qu'au niveau cantonal, il n'y a pas eu d'harmonisation généralisée, ni un encouragement substantiel de la dynamique de déréglementation. La CdG-N invite donc le Conseil fédéral à intervenir auprès des cantons, afin que ces derniers adaptent dans les meilleurs délais leurs législations respectives aux dispositions prévues dans la LMI.

La Comco est chargée de veiller à ce que la LMI soit respectée. Pour ce faire, elle mène des enquêtes et formule des recommandations à l'attention des autorités fédérales, cantonales et communales concernant leurs actes législatifs envisagés ou existants. Ces recommandations n'ont pas un caractère contraignant. La Comco peut en outre établir des expertises sur l'application de la LMI et être entendue dans une procédure devant le Tribunal fédéral, mais elle n'a pas le droit de saisir elle-même un tribunal. Comme mentionné ci-dessus, la mise en œuvre de la LMI repose en grande partie sur la jurisprudence des tribunaux, ce qui présuppose cependant que les personnes concernées saisissent ces derniers. Or, cela n'arrive que très rarement et de façon éparse, sans lien avec la branche et indépendamment de l'importance de la réglementation incriminée. En conséquence, il n'est pas possible pour les tribunaux de dégager une doctrine se basant sur l'ensemble des domaines économiques concernés. Or, en l'absence d'une doctrine aisément généralisable, les cantons et les communes se trouvent dans l'impossibilité d'évaluer si les règles qu'ils adoptent

sont susceptibles de tomber dans le champ d'application de la LMI ou non. Quant à la Comco, elle ne peut que constater sans pouvoir agir. Eu égard à ces considérations, la CdG-N a décidé de déposer deux motions qui visent, l'une, à accorder un droit de recours à la Comco contre toutes les formes de restriction du droit public à la liberté d'accès au marché et, l'autre, à permettre à la Comco d'être entendue par le Tribunal fédéral dans les affaires où elle n'est pas elle-même partie. La commission a en outre déposé un postulat visant lui aussi à rendre plus efficace l'application de la LMI et qui, concrètement, charge le Conseil fédéral d'étudier l'opportunité de créer un droit de recours pour les associations de défense des consommateurs.

La jurisprudence du Tribunal fédéral était appelée à jouer un rôle décisif dans l'application et la concrétisation de la loi, mais cette stratégie n'a pas porté ses fruits. Le Tribunal fédéral a, en effet, constamment été tiraillé entre deux principes, le principe de la liberté économique d'une part, et le principe de la souveraineté cantonale d'autre part – en particulier lors de l'examen des restrictions cantonales à l'accès au marché prévues par la LMI. Or, la CdG-N a constaté à cet égard que le Tribunal fédéral s'en tenait à une interprétation très littérale de la LMI, restant ainsi très proche de la pratique qu'il avait adoptée jusqu'ici. Ce n'est pas au Tribunal fédéral qu'il revient de subordonner clairement l'un des principes précités à l'autre: c'est une décision qui doit être prise au niveau politique.

La marge de manœuvre pour une mise en œuvre plus efficace de la LMI restera relativement étroite dans le futur. La CdG-N est néanmoins persuadée que ses propositions contribueront, à l'intérieur de cette marge de manœuvre, à rendre plus dynamique l'ouverture du marché intérieur. Pour la LMI, la jurisprudence du Tribunal fédéral n'en est qu'à ses débuts; elle s'étoffera avec le temps. De plus, les changements qui interviendront au niveau international – notamment en lien avec les accords bilatéraux – contribueront à accélérer l'ouverture du marché intérieur suisse.

6.2 Situation en droit des cartels

Toujours en lien avec l'analyse des mesures prises par l'Etat concernant le marché intérieur, la CdG-N a décidé, au mois de mai 2000, de procéder à une évaluation de la mise en œuvre de la loi sur les cartels du 6 octobre 1995 (LCart; RS 251). Le but visé par la commission était, dans le cadre de son mandat de haute surveillance, de pouvoir évaluer le projet préparé par le Conseil fédéral concernant la révision partielle de la loi sur les cartels, et de déterminer s'il y a lieu de proposer des mesures supplémentaires. L'OPCA a alors été chargé de faire le point sur la mise en œuvre de la loi sur les cartels.

Sur la base des études existantes et d'une première série d'auditions d'experts, l'OPCA a détecté 19 problèmes principaux dans la mise en œuvre de la loi sur les cartels, problèmes qui sont partiellement liés. Après avoir interrogé une dizaine d'experts, l'OPCA a pu déterminer l'acuité des différents problèmes et établir ainsi dans quelle mesure il y avait lieu de modifier la loi. L'OPCA a ensuite rédigé un rapport, dont les conclusions peuvent être résumées comme suit:

Les problèmes les plus importants sont l'absence de sanctions directes pour punir les comportements illicites entravant la concurrence (une sanction ne peut être prononcée que lorsqu'il y a récidive et que la Commission de la concurrence (Comco) a déjà statué une fois), le caractère de milice de la Comco (surcharge de travail, indé-

pendance), la composition de la Comco (indépendance) et le seuil de notification des fusions pour les médias (seuil très bas). L'acuité de ces problèmes et le besoin de réforme ont été jugés élevés. Mais il en a été tenu compte dans l'avant-projet de révision de la LCart préparé par le Conseil fédéral.

Les problèmes de seconde importance sont : le travail du secrétariat, la qualité des décisions de la Comco (choix des objets d'enquête prioritaires) et les recours déposés auprès de la Commission de recours pour les questions de concurrence (retards dans la procédure, crédibilité des autorités en matière de concurrence). Ces problèmes ne sont pas ou que partiellement traités dans la révision. Ils ont cependant fait l'objet d'études approfondies qui ne concluent pas à l'existence de problèmes importants.

Les problèmes de moindre importance ne sont pas ou que partiellement touchés par la révision en cours, étant considérés comme moins graves et ne devant donc pas donner lieu à une réforme urgente. Il s'agit des problèmes suivants : la position de faiblesse de la Comco en ce qui concerne les entraves étatiques à la concurrence, les rapports entre la Comco et les autorités de réglementation sectorielle (en particulier en ce qui concerne les activités de ces dernières en matière de concurrence), le seuil de notification des fusions d'une façon générale, les publications des autorités de la concurrence, la rétroactivité de la nullité des engagements et l'entraide administrative internationale.

Le 6 novembre 2000, la CdG-N a pris acte du rapport de l'OPCA et a décidé de le rendre public. Elle estime, à cet égard, qu'il a déjà été suffisamment tenu compte des problèmes principaux mis en évidence par l'OPCA dans l'avant-projet de révision de la loi sur les cartels préparé par le Conseil fédéral. Du point de vue de l'organe chargé de la haute surveillance, il n'y a donc pas lieu de prendre de mesures supplémentaires, si bien que la CdG-N a décidé de mettre un terme à cette enquête. Ayant donc les moyens de lancer une nouvelle enquête, la CdG-N a décidé, à la fin de l'exercice dont fait l'objet le présent rapport, de mener une nouvelle inspection dans le domaine de la législation relative au marché intérieur. L'inspection sera consacrée aux marchés publics au niveau fédéral, ainsi que, à titre d'exemple, à certains marchés publics cantonaux.

6.3 Mise en œuvre de la loi sur le blanchiment d'argent

L'année 2000 est à marquer d'une pierre blanche concernant la mise en œuvre de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA; RS 955.0). Le 31 mars 2000 était la date butoir fixée pour les intermédiaires financiers qui étaient déjà opérationnels. C'est au plus tard à cette date que les personnes physiques et morales tombant sous le coup de la LBA devaient se soumettre soit à un organisme d'autorégulation (OAR), soit directement à l'autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (autorité de contrôle). Aucune activité d'intermédiaire financier non soumise à cette règle ne pouvait être poursuivie au delà de cette date. Ce transfert d'un régime transitoire à une situation finale, telle que l'a voulue le législateur, ne s'est pas déroulée comme prévu.

C'est sur la base de diverses indications à ce sujet, émanant entre autres des médias, que la sous-commission DFF/DFE de la CdG-N a soulevé la question de l'exécution des mesures avec le conseiller fédéral Kaspar Villiger, ceci à l'occasion de la discus-

sion annuelle du rapport de gestion du Conseil fédéral à la fin mai 2000. Au cours des mois qui ont suivi, elle a procédé à des auditions avec des experts, des représentants d'OAR et de personnes de l'Administration fédérale des finances. On peut résumer comme suit les problèmes qui ont surgi au cours de l'exercice, problèmes que la sous-commission avait d'ailleurs déjà soulevés lors de l'examen du rapport de gestion de 1999: 1) diversité des tâches de l'autorité de contrôle et charge de travail en proportion (sous-effectifs/nécessité d'élever l'autorité de contrôle au rang de division), 2) pratique de certains OAR, 3) pratique du Service juridique du DFF (absence de sanctions), 4) problèmes de subordination, 5) activité du Conseil consultatif et 6) indépendance de l'autorité de contrôle (examen de la possibilité d'un statut similaire à celui de la Commission fédérale des banques).

Les travaux de la sous-commission DFF/DFE de la CdG-N relatifs aux problèmes de mise en œuvre de la LBA ne sont pas encore terminés au moment où paraît le présent rapport, si bien que la CdG-N n'a pas encore voté de rapport ni de recommandations en la matière. Une conclusion intermédiaire de la sous-commission DFF/DFE est la constatation de substantiels problèmes de mise en œuvre de la LBA et de la nécessité pour le Conseil fédéral et l'administration fédérale d'agir. La CdG-N continuera néanmoins de suivre de près l'évolution de la situation au cours du prochain exercice et, dans le cadre de sa haute surveillance, interviendra le cas échéant.

7 Société et culture

7.1 Problèmes dans la préparation et l'organisation de l'exposition nationale 2001 (Expo.01)

La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a cerné les problèmes principaux auxquels le projet d'exposition nationale suisse «Expo.01» a été confronté pour les analyser sous l'angle de la surveillance parlementaire. Alors que le rapport Hayek du 23 septembre 1999 met en évidence les carences au niveau des organes de l'Association EXPO 2001, le rapport de la CdG-E du 27 mars 2001 (intitulé «*Problèmes lors de la préparation et de l'organisation de l'exposition nationale 2001 [Expo.01] – Analyse dans le cadre de la haute surveillance parlementaire*») met surtout en avant le rôle et la responsabilité de la Confédération et de ses autorités.

Une analyse des problèmes s'est imposée à la suite de la crise de confiance et de la crise financière qui ont éclaté au deuxième semestre de 1999 : la Confédération a été amenée à intervenir directement dans le travail opérationnel de l'Association EXPO 2001 et à octroyer des aides financières supplémentaires pour que l'exposition puisse au moins encore se réaliser en 2002. Le Parlement a voté une augmentation de l'engagement de la Confédération et la somme initialement arrêtée à 130 millions de francs est passée à quelque 718 millions de francs. En prenant cette décision, le Parlement s'est prononcé en faveur de la tenue de l'exposition nationale en 2002; mais l'opinion a clairement et publiquement mis en cause la responsabilité des organes de l'Association tout comme celle des milieux politiques.

Les investigations de la CdG-E ont montré qu'une foison de problèmes divers, de circonstances malheureuses et de décisions erronées dans les domaines les plus divers et à différents niveaux ont conduit le projet Expo.01 à l'échec. La confiance dans les organes dirigeants et la conviction que les difficultés seraient maîtrisées

font que l'on a trop longtemps cru que l'exposition nationale pourrait avoir lieu en 2001. Les problèmes en matière de communication, de gestion et d'organisation au sein de l'Association EXPO 2001 se sont révélés au grand jour à l'époque des démissions de deux membres de la direction (la directrice artistique et le directeur technique) à la fin 1998. En juin 1999, l'association, le Conseil fédéral, le Parlement et le grand public croyaient encore que l'exposition nationale serait réalisable en 2001. Ce n'est qu'au moment où – dès juillet 1999 – différents directeurs ont exigé la démission de la directrice générale, finalement congédiée par le Comité stratégique le 6 août 1999, que la véritable portée de la crise de confiance et de la crise financière a été étalée au grand jour. Les organisateurs responsables, le Conseil fédéral et finalement le grand public, n'ont admis que très lentement que le projet Expo.01 ne bénéficiait pas de l'organisation ni des moyens financiers nécessaires pour que l'immense tâche puisse être assumée. Il n'a jamais été question de crise dans l'esprit des dirigeants d'Expo.01, quand bien même les problèmes de financement étaient connus. Ce n'est qu'au milieu de l'année 1999 que l'on s'est rendu compte que la très forte croissance des dépenses ne pourrait pas être compensée par le seul parrainage.

Il est établi, aux yeux de la CdG-E, que la complexité du projet «Exposition nationale» a été sous-estimée à tous les niveaux. La principale carence a résidé dans l'absence de professionnalisme au niveau des acteurs de la gestion stratégique et opérationnelle, ceci aussi bien au niveau de l'association qu'au sein de la Confédération (en ce qui concerne les projets de cette dernière). Ce qui a également fait défaut, c'est l'expérience dans ce type de grands projets. De par sa structure et sa composition et en raison des problèmes internes, l'organe suprême de l'association, à savoir le Comité stratégique, n'était pas apte à assumer la responsabilité qui lui avait été dévolue. Une répartition floue des compétences entre la Direction générale et le Comité stratégique ainsi qu'une politique d'information très réservée de la part de la Direction générale à l'égard du Comité stratégique sont en particulier à l'origine des lacunes dans la gestion et le contrôle. Étant donné que la planification subissait d'incessants bouleversements, les travaux préparatoires manquaient assurément de constance. En outre, les organisateurs n'étaient pas suffisamment conscients des coûts.

L'appréciation doit cependant également tenir compte des conditions difficiles imposées par la politique. Depuis son démarrage, le projet Expo.01 a manqué de temps pour sa réalisation. Le Conseil fédéral ne s'est pas suffisamment occupé des fondements d'Expo.01. Il s'est basé sur des études de faisabilité reprises hâtivement et sans examen critique. En 1996, lors des débats au sujet de la contribution de la Confédération, les Chambres fédérales avaient déjà relevé un certain nombre de problèmes importants et de questions demeurées sans réponse. C'est finalement pour des raisons politiques que la contribution de la Confédération a été accordée, sans que certains points encore nébuleux aient été vraiment éclaircis. Les responsabilités, la structure organisationnelle, les contenus et le financement d'Expo.01 sont demeurés flous par la suite. Il s'agissait de lancer le projet tout en s'accommodant de ces questions demeurées ouvertes. La structure organisationnelle ne permettait pas de résoudre les problèmes qui se posaient. Il convient également de relever que les concepts de financement et d'exposition posaient des exigences importantes envers les organisateurs.

Pour la Confédération, les impacts négatifs découlent avant tout du fait qu'elle n'avait pas défini son rôle et ses responsabilités de manière claire et réaliste dès le

départ du projet. Pour cette raison, des questions concernant l'engagement «autorisé» ou nécessaire de la Confédération et de ses organes ont régulièrement été posées durant les travaux préparatoires. Ainsi, la position des représentants de la Confédération au sein du Comité stratégique était affaiblie et ils devaient travailler dans des conditions difficiles. C'est notamment pour cette raison que, lorsque la crise d'Expo.01 a éclaté, la Confédération a assumé une responsabilité politique de fait qui n'avait pas été considérée comme sienne au début et qui ne correspondait pas à sa responsabilité juridique. Par ailleurs, c'était la crise en tant que telle qui a rendu légitime la prise d'influence de la Confédération et qui a ainsi permis à cette dernière d'assumer la responsabilité politique de la réalisation de l'exposition nationale, projet initié par elle. Indépendamment de la définition du rôle et de la responsabilité de la Confédération, le Conseil fédéral et le Parlement auraient dû faire preuve d'un plus grand intérêt pour les travaux préparatoires d'Expo.01. L'attitude d'«indifférence polie» n'était certes pas de mise pour un projet de l'importance d'une exposition nationale. Le Conseil fédéral n'a pas accordé une priorité suffisante au projet, il ne l'a pratiquement pas suivi et a méconnu la responsabilité de la Confédération en matière d'exposition nationale.

Les conclusions de la CdG-E ont pour but de mettre en place un processus d'apprentissage et de prendre des mesures qui pourront s'avérer utiles lors de l'organisation de futurs grands projets. Pour commencer, il faut que tous les problèmes qui ont grevé la préparation et l'organisation d'Expo.01 soient analysés, documentés et conservés de manière adéquate. Les expériences qui auront été faites lors de la réalisation du projet Expo.02 devront aussi être intégrées à cette analyse. Le but de cette proposition est de pouvoir éviter de commettre une nouvelle fois les mêmes erreurs lors de la réalisation de projets semblables. En outre, la CdG-E est d'avis que le Conseil fédéral devrait examiner l'opportunité d'une loi fédérale sur le soutien que la Confédération apporte à de grands projets. La CdG-E demande également que le Conseil fédéral veille à donner un cadre professionnel à l'engagement de la Confédération dans des grands projets. De plus, le Conseil fédéral doit prendre les mesures qui s'imposent pour garantir que les grands projets soutenus par la Confédération soient accompagnés étroitement et bénéficient d'un controlling politique idoine. La raison de cette dernière exigence réside dans le fait que les organisateurs d'Expo.01 ont eu beaucoup de mal à accepter l'accompagnement et la critique des représentants des pouvoirs publics.

Quand bien même la réinitialisation du projet – c'est-à-dire le passage à Expo.02 – n'a pas constitué la part essentielle de cette enquête, la CdG-E s'est néanmoins penchée sur ce dossier pour constater que de nombreux enseignements avaient déjà été tirés. Le rapport de situation présenté par Hayek Engineering en septembre 1999 a fait apparaître de nombreux dysfonctionnements dans la gestion de l'Association EXPO 2001. La direction stratégique et opérationnelle des projets et la direction des projets fédéraux ont été revues à la base. Un comité de direction de cinq personnes a été créé en réponse à la demande des mondes économique et politique d'une direction plus efficace. Le contrôle externe et interne du projet a été renforcé, tout comme la surveillance par la Confédération, spécialement ancrée dans l'arrêté fédéral du 16 décembre 1999 qui prévoyait un crédit supplémentaire. L'art. 4 de cet arrêté oblige d'ailleurs la direction à présenter un rapport trimestriel à la Délégation des finances des Chambres fédérales et au Contrôle des finances sur l'état des travaux de préparation, l'octroi des mandats et la situation financière.

La CdG-E a prié le Conseil fédéral de prendre position sur son enquête et sur ses conclusions d'ici fin juin 2001. Elle suivra également les travaux autour d'Expo.02 dans le cadre de sa haute surveillance.

7.2 Sectes

Dans le rapport qu'elle avait consacré en 1999 aux «sectes» et mouvements endoctrinants en Suisse (FF 1999 9188), la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) avait notamment souligné la nécessité de mettre en place une politique fédérale en matière de «sectes». La commission avait observé que, d'une manière générale, les lois en vigueur sont suffisantes pour lutter contre les dérives des «sectes» et autres mouvements endoctrinants, mais qu'il est nécessaire d'agir au niveau de leur application. Elle avait aussi relevé la nécessité d'harmoniser et de coordonner les activités entre les divers services administratifs, entre les cantons ainsi qu'entre la Confédération et les cantons. Dans ses conclusions, elle demandait que le Conseil fédéral élabore une politique en matière de «sectes», qu'il institue un service d'information et de consultation et qu'il encourage la recherche interdisciplinaire sur les mouvements endoctrinants.

Le Conseil fédéral a fait connaître sa position à fin juin 2000. Comme la CdG-N, le Conseil fédéral estime que la notion de «secte» est floue et qu'elle est diversement employée et souvent de manière discriminatoire. L'ampleur et la complexité du phénomène ne peuvent être rendues par une définition unique qui soit acceptable d'un point de vue juridique et qui englobe tous les mouvements visés. Le Conseil fédéral considère qu'il n'incombe pas à la Confédération de déterminer quelles associations appartiennent aux mouvements endoctrinants ni de donner une définition des «sectes» valable en général.

Dans son avis, il articule son argumentation autour de trois principes:

1. Un Etat de droit démocratique doit protéger les droits fondamentaux, notamment la liberté de conscience et de croyance. Ces droits ne peuvent être restreints que sous certaines conditions qui doivent être dictées par l'intérêt public, se fonder sur une base légale et tenir compte de la proportionnalité.
2. Le Conseil fédéral rappelle que conformément à la séparation des compétences voulue par le fédéralisme, ce sont les cantons qui sont compétents pour réglementer les rapports entre l'Église et l'État.
3. Les autorités ne peuvent intervenir que si la sécurité des citoyens ou celle de l'État est menacée.

Pour le Conseil fédéral, il n'appartient pas à la Confédération de formuler et de mettre en œuvre une politique de lutte contre les sectes. Il estime aussi que les lois existantes sont suffisantes et que leur application relève, pour l'essentiel, de la compétence des cantons.

Dans ses conclusions, le Conseil fédéral donne raison à la CdG-N lorsqu'elle demande une meilleure coordination au sein des organes de la Confédération. En revanche, le Conseil fédéral rejette la création d'un service d'information et de consultation au motif que ce dernier n'aurait pas l'objectivité souhaitée et qu'il n'existe pas de base légale. S'agissant de la recherche, le gouvernement estime qu'il n'a que

des possibilités limitées d'encourager concrètement celle-ci. Il juge envisageable le lancement d'un programme national de recherche consacré à ce thème.

La CdG-N entend continuer à examiner la question des «sectes» au cours des prochains mois et à faire des propositions. Elle a d'ailleurs invité les gouvernements cantonaux à lui faire part de leurs observations et les invitera prochainement pour un échange de vues.

S'agissant de la situation à l'étranger, il convient de noter qu'un membre de la commission et le secrétaire ont été sollicités, à la fin 2000, pour participer à une discussion avec la Mission française de lutte contre les sectes.

8 Institutions étatiques

8.1 Mise en œuvre du «projet efficacité»

La CdG-N (sous-commission DFJP/tribunaux) suit les travaux du Conseil fédéral et de l'administration fédérale dans la mise en œuvre de ce qu'il est convenu d'appeler le projet efficacité» (lutte accrue contre la criminalité organisée et contre la criminalité économique au niveau fédéral).

Adopté par le Parlement en décembre 1999, le projet prévoit de transférer des cantons à la Confédération la compétence en matière d'enquêtes complexes inter cantonales et internationales dans la lutte contre la grande criminalité. Dans le domaine de la criminalité économique internationale et inter cantonale, la Confédération est appelée à décharger les cantons de manière importante en lançant les procédures de manière autonome ou en les prenant en charge sur demande des cantons. Selon la volonté du législateur, la Confédération est compétente et dirige la procédure dans les domaines de la criminalité organisée, du blanchiment et de la corruption.

Afin que la Confédération puisse assumer ces nouvelles compétences, les structures nécessaires à la première phase de mise en place devront être créées au moment de l'entrée en vigueur du projet (prévue pour le 1^{er} janvier 2002) et les ressources nécessaires être mises à disposition. Comme la Confédération doit reprendre à son compte des procédures très complexes assumées jusqu'ici par les cantons, de nombreux collaborateurs et spécialistes devront être engagés par la Confédération. La mise en place, puis l'extension d'un appareil fédéral de poursuite pénale (Ministère public de la Confédération, Police criminelle fédérale près l'Office fédéral de la police, juges d'instruction fédéraux près le Tribunal fédéral) seront opérées par étapes et pendant plusieurs années sous la direction du Ministère public, étant entendu que la date cible – fin 2004 – ne marquera pas encore la fin du processus.

Le concept dans son état actuel prévoit l'engagement successif de quelque 80 personnes pour le Ministère public, de 320 personnes pour la Police judiciaire fédérale et d'environ 25 personnes pour l'Office des juges d'instruction fédéraux. L'effectif total de ces trois services passera donc, d'ici la fin 2004, de quelque 125 personnes actuellement à environ 550 personnes, soit une augmentation de 425 personnes. Le projet prévoit une dépense de quelque 16 millions de francs pour l'année 2001, un chiffre qui sera augmenté de 24 millions de francs en 2002, de 23 millions en 2003 et de 17 millions pour atteindre environ 80 millions de francs en 2004. Ces calculs des coûts seront soumis à un contrôle permanent.

La CdG-N attache une importance fondamentale à la mise en œuvre rapide du projet, tout en veillant à ce que le processus soit contrôlé et équilibré. Un besoin urgent se fait sentir dans les domaines de la criminalité organisée, du blanchiment, de la corruption et de la criminalité économique. Même la pression exercée par l'étranger, notamment dans l'UE, pour que la Suisse se montre plus coopérative, a considérablement augmenté dans ces domaines.

La CdG-N veille à ce que le «projet d'efficacité» soit mis en œuvre de manière mesurée, efficace et pondérée. Cette opération engendrant pour la Confédération de fortes dépenses, la CdG-N implique également la Délégation des finances dans la haute surveillance (voir aussi ch. 4.4.2 du rapport d'activité 2000 de la Délégation des finances, du 28 février 2001; FF 2001 1935). A la session de juin 2000, la cheffe du DFJP a informé les représentants de la Commission des finances et de la CdG-N du projet. Durant le deuxième semestre, les sous-commissions compétentes des Commissions des finances et de gestion ont entendu d'autres services impliqués. Elles ont constaté des lacunes dans le concept du 12 mai et du 2 juin 2000 mis au point par le Ministère public. En particulier, elles ont relevé que les répercussions du projet sur le fonctionnement du Tribunal fédéral avaient été négligées. Le Tribunal fédéral a livré a posteriori, le 20 septembre 2000, son projet concernant l'extension de l'Office des juges d'instruction fédéraux. En outre, les Commissions des finances ont posé des questions sur le financement et sur l'organisation de ce grand projet.

Le projet «efficacité» suscite des problèmes d'organisation au sein du Tribunal fédéral aussi. Lors de son entrée en vigueur, les compétences de la Confédération en matière d'enquêtes dans le domaine de la criminalité organisée et de la criminalité économique seront étendues. Un droit général de recours devant la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral contre le Ministère public et contre les juges d'instructions fédéraux sera également instauré. Dans le cadre de cette surveillance étendue de la Chambre d'accusation sur le Ministère public, le Tribunal fédéral – déjà très chargé actuellement – craint une augmentation nette du nombre de recours dès l'entrée en vigueur du projet. La Chambre d'accusation comprend trois juges fédéraux qui sont essentiellement responsables d'autres sections du Tribunal fédéral; elle ne se considère pas en mesure d'absorber ce surcroît de travail.

La sous-commission DFJP/tribunaux de la CdG-N a évoqué la situation et des esquisses de solution à l'occasion de la visite annuelle qu'elle a effectuée au Tribunal fédéral le 28 mars 2001. Le problème devrait se résoudre de manière définitive grâce à la création du nouveau Tribunal pénal fédéral tel que le prévoit la réforme de l'organisation judiciaire fédérale : la Chambre de recours de ce dernier doit reprendre les tâches de l'actuelle Chambre d'accusation du Tribunal fédéral. Cette révision totale ne pouvant se réaliser avant de nombreuses années, une solution transitoire doit être trouvée permettant de décharger le Tribunal fédéral des recours auprès de la Chambre d'accusation. La sous-commission DFJP/tribunaux voit une solution possible dans l'accélération du calendrier du projet de loi sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF) et par l'élaboration de dispositions transitoires pertinentes dans le cadre de la révision de l'organisation judiciaire. Les dispositions qui concernent l'activité de la Chambre des recours du Tribunal pénal fédéral pourraient donc, pour ainsi dire, entrer en vigueur par anticipation.

Le 30 novembre 2000, la Conférence de coordination des présidences des commissions de contrôle a décidé de resserrer la coordination au niveau des commissions parlementaires. C'est dès lors sous la houlette de la Commission de gestion du Conseil national que la mise en œuvre du projet «efficacité» est surveillée. La CdG-N est

informée tous les six mois de la mise en œuvre du projet (prochaine échéance: mi-juin 2001). Sont réservées les mesures supplémentaires qui s'imposent dans le cadre de la haute surveillance.

La CdG-N constate qu'elle est informée jusqu'ici de manière ouverte et exhaustive du déroulement de ce projet. Selon les estimations de la CdG-N, les principaux défis actuels se situent au niveau du recrutement personnel qualifié, dans les questions d'infrastructure et dans la mise en œuvre au niveau du Tribunal fédéral.

8.2 Asile et étrangers: pratique de la Confédération en matière de rapatriements

Les Commissions de gestion ont déjà rendu compte des problèmes liés aux renvois dans le rapport de gestion 1999/2000 (FF 2000 4241). Des indications selon lesquelles les difficultés s'amplifiaient et des rapports faisant état d'un recours toujours plus fréquent à la force ont remis le sujet à l'ordre du jour. Le Conseil fédéral a admis l'existence de problèmes liés à l'exécution des mesures dans ce domaine (notamment les entraves au niveau international ou d'ordre technique, les difficultés en cas d'expulsions par la force, l'absence d'uniformité entre les cantons dans la pratique d'exécution des renvois, frais élevés). Les cantons ne cachent pas non plus, de leur côté, qu'ils sont également confrontés à des problèmes croissants dans le domaine des expulsions.

La CdG-N a donc aussi suivi ce dossier au cours du présent exercice. Elle a communiqué à la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) que les problèmes liés aux renvois par la Confédération et les cantons doivent être examinés de toute urgence. Tout doit être entrepris pour que les mesures d'exécution en matière d'asile et du droit des étrangers soient prises d'une manière rigoureuse, crédible et efficace. La commission a exigé pour la fin octobre 2000 un rapport sur les mesures prises par la Confédération et les cantons afin de surmonter les problèmes dans le domaine des renvois.

La CdG-N a pris acte d'un rapport de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) en février 2001. Le rapport s'inspire, pour l'essentiel, des conclusions du groupe de travail «Exécution des renvois par la Confédération et les cantons», institué en décembre 1997, et qui a mis au point 72 mesures visant à instaurer une collaboration efficace et réelle dans le domaine de l'exécution des renvois.

Le rapport d'octobre 2000 fait ressortir que la collaboration entre les cantons s'est améliorée. Un certain nombre de mesures ont été prises ou se trouvent en phase de réalisation. Citons parmi les mesures les plus importantes:

- La création au DFJP d'un nouveau service: la «Division rapatriements». Ce service procure les documents de voyage et de rapatriements nécessaires en matière d'asile et étrangers. Il élucide les questions d'identité des étrangers expulsés ou renvoyés, détermine les itinéraires de retour dans les pays d'origine, pourvoit à la réservation de vols et organise des vols spéciaux.
- La création d'un service à l'aéroport de Zurich-Kloten dont les tâches seront le conseil aux cantons, la détermination des itinéraires, les réservations de billets d'avion et la coordination de l'engagement de policiers cantonaux pour l'accompagnement.

- La conclusion de nouveaux accords de réadmission ou de transit.
- Le renforcement et l’institutionnalisation d’une collaboration avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). C’est ainsi que le DFAE intervient au niveau diplomatique pour améliorer la coopération avec certains Etats de provenance en cas de réadmission de leurs ressortissants.
- L’encouragement du retour volontaire de personnes renvoyées grâce à des programmes d’aide au retour et des programmes spécifiques par pays.

La CdG-N a demandé d’être saisie d’ici septembre 2001 d’un rapport sur l’état de mise en œuvre à ce moment-là. L’une des raisons de cette demande est – comme déjà indiqué – que diverses mesures n’en sont qu’au stade de la réalisation; une autre raison est la préoccupation de la CdG-N face au comportement abusif de personnes qui ne sont pas en mesure de produire de documents de voyage ou de séjour suffisamment complets pour qu’un renvoi puisse être exécuté ou qui, dans certains cas, fournissent de fausses indications sur leur personne dans le but d’empêcher un éventuel renvoi ou, à tout le moins, de le retarder. Il apparaît que cette situation est le cœur du problème en matière d’exécution des décisions de renvoi et que la tendance vers ce type de comportement abusif va croissant. La CdG-N veut que le problème lui soit exposé. Deux autres secteurs méritent des éclaircissements: la détention en phase préparatoire et la détention en vue du refoulement. Une coordination entre cantons s’impose à cet égard afin d’éviter une inégalité de traitement ou une situation d’insécurité juridique.

8.3 Casino de Mendrisio

En réponse à une requête dont les exploitants du casino de Mendrisio avaient saisi le Parlement, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) s’est penchée sur la manière dont le Conseil fédéral avait traité la demande d’approbation de l’autorisation cantonale de jeu de la boule déposée par l’établissement le 14 novembre 1995, sous l’empire de l’ancien droit. Le Conseil fédéral n’a pas statué sur cette demande au motif qu’il avait décrété, en date du 24 avril 1996, un moratoire sur toutes les demandes d’approbation des autorisations cantonales, et ce dans le but d’endiguer le flot de demandes qui s’annonçait et de faire en sorte que rien ne préjuge de la modification - imminente à l’époque - des modalités relatives aux maisons de jeu. Les auteurs de la requête se sont plaints de ce que la Confédération ait agi de manière injuste en refusant de se prononcer sur la demande de Mendrisio. Ils ont en outre fait valoir que le Conseil fédéral avait fait preuve d’inégalité de traitement à leur encontre parce que d’autres requêtes, également déposées avant le moratoire, avaient, quant à elles, été tout de même approuvées.

Le 14 mars 2000, la CdG-N a entendu la conseillère fédérale Ruth Metzler et des représentants de l’Office fédéral de la police. Se fondant sur ces explications, la CdG-N a recommandé au Conseil fédéral d’examiner, avant le 1^{er} avril 2000, la requête déposée par le canton du Tessin le 14 novembre 1995 – c’est-à-dire à une date qui précédait l’entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les maisons de jeu – et de trancher. La CdG-N est en effet parvenue à la conclusion que la procédure concernant Mendrisio avait été menée jusqu’à un stade suffisamment avancé pour qu’une décision ait pu être prise avant que le moratoire ne déploie ses effets et n’a donc pas admis que le Conseil fédéral ne tranchât pas. Le 20 mars 2000, le Conseil fédéral a dé-

cidé de ne pas donner suite à la recommandation de la CdG-N en faisant valoir qu'une telle décision aurait été lourde de conséquences pour le marché des maisons de jeu et que, en outre, l'affaire n'était pas parvenue, à l'époque, à un stade où une quelconque décision pouvait être prise.

L'absence d'une autorisation cantonale de jeu de la boule dûment approuvée par le Conseil fédéral a eu pour effet que le casino de Mendrisio ne remplissait pas les conditions prescrites par la nouvelle loi sur les maisons de jeu (LMJ; RS 935.52) pour l'octroi d'une concession provisoire. L'établissement a donc dû fermer ses portes au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le 1^{er} avril 2000.

Etant donné que l'approbation de l'autorisation cantonale relevait de la compétence exclusive du Conseil fédéral, la CdG-N a d'emblée renoncé – en vertu de la séparation des pouvoirs – à examiner la manière dont la décision aurait dû être prise quant au fond. Se prévalant toutefois d'indications selon lesquelles il y aurait eu des irrégularités de procédure, elle a étudié la manière dont les demandes concernant les casinos de Mendrisio, de Bienne et de Schaffhouse ont été traitées avant le moratoire. Elle n'a pas pu retenir d'irrégularités parce que les trois dossiers contiennent des éléments différents. Mais la CdG-N a pu se persuader que le moratoire a été utilisé dans le cas de Mendrisio pour éluder une décision politiquement délicate. C'est pour cette raison que la CdG-N a invité une seconde fois le Conseil fédéral à prendre une décision. Suite à cela, le Conseil fédéral relevait, dans une lettre du 10 mai 2000, que la législation avait changé le 1^{er} avril 2000 et qu'il n'était plus possible de suivre la recommandation de la CdG-N.

Il convient de noter que le Conseil des Etats a décidé, lors de la session de printemps 2001, une révision de l'art. 61 de la LMJ qui fait suite à une initiative parlementaire. Cette modification devrait permettre la réouverture provisoire du casino de Mendrisio, en attendant la décision sur l'octroi définitif d'une concession qui devrait tomber cet automne. Cette modification doit encore être examinée par le Conseil national.

8.4 Occupations accessoires des fonctionnaires

Le rapport d'activités 1998/1999 (FF 2000 1) avait fait état de l'achèvement d'une inspection de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) consacrée aux occupations accessoires des fonctionnaires ainsi qu'aux activités professionnelles d'anciens fonctionnaires. Les travaux de la commission visaient principalement à déterminer si de telles activités étaient de nature à créer des conflits d'intérêts, réels ou apparents.

En substance, la commission relevait que les dispositions légales régissant les activités accessoires des fonctionnaires étaient correctement exécutées au sein de l'administration fédérale. La commission constatait aussi que leur application différait beaucoup d'un département à l'autre et que les risques d'abus n'étaient que rarement pris en considération. Pour ce qui est des anciens fonctionnaires passés dans le secteur privé, la commission jugeait la situation problématique. En effet, la Confédération n'a aucun contrôle sur leurs nouvelles activités et ne cherche pas à savoir combien d'entre eux travaillent pour des entreprises avec lesquelles ils avaient auparavant des rapports officiels en tant que fonctionnaires. Des conflits d'intérêts ne sont donc pas exclus.

Dans son rapport final publié en 1999 (FF 1999 9056), la commission a proposé de ne pas bouleverser les dispositions existantes, mais de les simplifier. Elle a formulé douze recommandations qui s'organisent principalement autour de cinq impératifs:

1. contrôler davantage les activités d'enseignement que les fonctionnaires exercent durant leur temps de travail ordinaire,
2. mettre en place un dispositif de notification obligatoire, clair et transparent de toutes les activités accessoires lucratives,
3. élaborer des règles de récusation plus étendues et plus rigoureuses que celles prévues par la loi sur la procédure administrative,
4. introduire des dispositions juridiques ou éthiques qui permettent de limiter l'exploitation par d'anciens fonctionnaires d'informations privilégiées ou de l'influence acquise dans l'administration,
5. développer dans l'administration fédérale une culture d'entreprise qui favorise l'adoption de comportements éthiques.

Le Conseil fédéral a réservé un bon accueil aux propositions de la commission. Dans sa prise de position du 12 janvier 2000 (FF 2000 4563), il a fait état de sa détermination à apporter les modifications nécessaires dans les dispositions d'exécution de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001. A la demande expresse de la CdG-N, il a également édicté, le 19 avril 2000, un code de comportement valable pour l'administration fédérale et dans lequel sont formulés en sept points des principes directeurs en matière d'éthique professionnelle. Ce code a été adressé à tous les agents de la Confédération durant la période sous revue et est remis à chaque nouveau collaborateur; il sera également intégré dans les cours de formation du personnel.

Cependant, dans un premier temps, le Conseil fédéral n'a pas suivi la commission sur un point. Il a rejeté, en effet, l'idée d'élaborer des dispositions juridiques ou éthiques destinées à limiter l'exploitation par d'anciens fonctionnaires d'informations privilégiées acquises dans l'administration. Il motivait sa position en indiquant que de telles mesures – comme par exemple l'interdiction de concurrence selon les art. 340 ss du code des obligations (CO; RS 220) – restreindraient la mobilité entre le secteur public et le privé, et réduiraient l'attrait de la Confédération en tant qu'employeur.

La commission a notifié au Conseil fédéral qu'il n'apportait pas la démonstration de ses affirmations. En effet, l'interdiction de concurrence, qui existe dans le code des obligations, n'a jamais eu pour conséquence de restreindre la mobilité du personnel dans le secteur privé. Dès lors, la commission a de la peine à comprendre pourquoi une telle disposition aurait un effet différent sur la mobilité des fonctionnaires. En outre, pour la commission, il y a quelque paradoxe à vouloir aligner la réglementation des agents publics sur celle du secteur privé (comme le propose la LPers) et de renoncer simultanément à une interdiction de concurrence pour certaines fonctions, ce qui existe par ailleurs dans le privé.

Dans une seconde prise de position, le Conseil fédéral a nuancé sa position en indiquant que l'art. 6, al. 2, LPers, renvoie au code des obligations en général. Selon cet article, les dispositions pertinentes du code des obligations s'appliquent aux rapports de travail des agents de la Confédération, pour autant que la LPers et d'autres lois fédérales n'en disposent pas autrement. Pour le Conseil fédéral, il n'est donc pas ex-

clu qu'à l'avenir une prohibition de faire concurrence soit envisagée dans des cas particuliers, sans toutefois préciser lesquels.

La commission estime que la problématique des conflits d'intérêt dans la fonction publique est un sujet d'actualité, mais qu'elle est mal connue, et que l'administration n'y est pas suffisamment sensibilisée¹. C'est pourquoi la commission entend veiller à ce que les engagements pris par le Conseil fédéral soient concrétisés et mis en pratique. Elle s'assurera également que la volonté exprimée par le législateur lors du vote de la LPers soit scrupuleusement respectée dans les dispositions d'exécution. La commission insiste en particulier pour que les autorisations à exercer des activités accessoires, accordées sous l'ancien droit (Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 [StF]), soient examinées systématiquement, et que les dérogations soient révoquées le cas échéant. Il s'agit d'éviter que les situations juridiques critiquées dans le rapport de la commission soient maintenues en l'état après l'entrée en vigueur complète de la LPers.

8.5 Comportement des autorités fédérales lors de la campagne sur les accords bilatéraux

Dans une séance commune, les deux Commissions de gestion ont examiné une plainte contre le Conseil fédéral en lien avec la votation fédérale du 21 mai 2000 sur les accords bilatéraux avec l'Union européenne (UE). La plainte, qui a été déposée le 15 avril 2000, munie de 1'007 signatures, a été traitée comme une requête, au sens de l'art. 45 du règlement du Conseil national (RS 171.13) et de l'art. 37 du règlement du Conseil des Etats (RS 171.14).

Les auteurs de la requête estimaient que la formation de l'avis des citoyens sur cette question ne pouvait se faire librement du fait des apparitions répétées du Conseil fédéral en lien avec les accords bilatéraux. Or, selon les requérants, une telle attitude du Conseil fédéral n'est pas compatible avec la neutralité qui devrait être la sienne, ni avec le devoir incombant à toute autorité étatique d'informer la population de façon objective ; ils ont donc demandé que le Conseil fédéral renonce à toute activité dans le cadre de la campagne précédant la votation. Ils désiraient, en outre, que la brochure contenant les explications du Conseil fédéral soit mise au pilon et qu'elle soit remplacée par une nouvelle brochure, cette fois-ci objective. Ils ont également souhaité que le texte intégral des accords soumis à la votation soit remis gratuitement à tous les citoyens, et que le vote soit ajourné d'un an au moins, afin que les citoyens aient le temps d'étudier les accords et de se faire leur opinion sur la question. Enfin, les auteurs de la requête ont demandé que le montant de 700 000 francs mis à disposition du Bureau de l'intégration (DFAE/DFE) soit partagé équitablement entre partisans et adversaires de l'adhésion aux accords bilatéraux, ou alors que les adversaires se voient aussi accorder la somme de 700'000 francs pour financer leur campagne avant la votation.

Les Commissions de gestion ne peuvent pas donner d'instructions au Conseil fédéral pour les activités qu'il assume en sa qualité de gouvernement. Elles sont d'ailleurs

¹ Cette appréciation est d'ailleurs confirmée par des études scientifiques effectuées dans le cadre du Programme national de recherche «Violence au quotidien et criminalité organisée» (PNR 40). Voir en particulier sur les agents publics: QUELOZ, N., BORGHI, M., CESONIO, M.-L., *Processus de corruption en Suisse*, Helbing & Lichtenhahn, collection latine, volume I, 2000, p. 295 ss.

parvenues à la conclusion qu'il n'y avait pas lieu de reprocher au Conseil fédéral l'attitude qu'il a adoptée dans le cas précis, ni de lui adresser une quelconque recommandation sur cette question. Aux termes de la Constitution, en effet, le Conseil fédéral est l'autorité directoriale suprême de la Confédération (art. 174 Cst.) et l'autorité investie des principales responsabilités en matière de politique extérieure (art. 184 en lien avec l'art. 166 Cst.), si bien que c'est à lui que revient la fonction de direction dans ce domaine. Mais le Conseil fédéral est en outre tenu de mettre en œuvre les décisions prises par le Parlement – qui est l'autorité suprême de la Confédération sous réserve des droits du peuple et des cantons – et non ce que bon lui semble (voir art. 182, al. 2, Cst.). Or, dans le cas précis, l'arrêté fédéral portant approbation des Accords bilatéraux Suisse – UE a, le 8 octobre 1999, été adopté à une large majorité (par 183 voix contre 11) par le Conseil national; le Conseil des Etats l'a même adopté à l'unanimité, par 45 voix contre 0 (BO 1999 N 2301 ss et E 991). De plus, en vertu de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), le Conseil fédéral est tenu d'informer «de manière cohérente, rapide et continue sur son appréciation de la situation, sa planification, ses décisions et les mesures qu'il prend» (art. 10, al. 2, LOGA) et de cultiver «ses relations avec le public» (art. 11, LOGA).

Il était donc du devoir du Conseil fédéral, avant la votation sur les accords bilatéraux, de défendre le point de vue exprimé par majorité du Parlement et d'informer le public sur la façon dont il apprécie la situation. L'objet soumis au vote ayant été en l'occurrence particulièrement complexe, il était d'autant plus important que le Conseil fédéral informe le peuple de sorte que celui-ci puisse se forger librement son opinion. Le Conseil fédéral s'est, pour ce faire, tenu aux règles établies dans la pratique ou développées par la doctrine et selon lesquelles les autorités doivent s'efforcer d'être objectives ainsi qu'impartiales lors des campagnes précédant les votations. Eu égard à la complexité et à l'importance de l'objet soumis au vote, il était juste que le Conseil fédéral s'engage davantage qu'il ne le fait d'habitude, ce qui n'a du reste nullement constitué un obstacle à la libre formation de l'opinion des citoyens. Les adversaires du projet ont en effet eu suffisamment de moyens et d'occasions pour intervenir dans la discussion.

Les Commissions de gestion ont également estimé qu'il n'y avait pas lieu de prendre de mesures concernant la brochure contenant les explications du Conseil fédéral. Les «Explications du Conseil fédéral» sont un acte du gouvernement et ne peuvent faire l'objet d'un recours en matière de votation. Elles peuvent cependant faire l'objet de critiques au niveau politique. Aux yeux des Commissions de gestion, la brochure préparée sur les accords bilatéraux ne justifiait pas de critiques : présentant de façon claire et concise un projet complexe, elle renvoyait de façon suffisamment précise aux textes conventionnels et législatifs concernés, et contenait, en outre, les principaux arguments des adversaires du projet. Les Commissions de gestion ont également estimé qu'envoyer l'ensemble des textes normatifs concernés à tous les citoyens ayant le droit de vote – comme le demandaient les auteurs de la requête –, et non simplement la brochure préparée par le Conseil fédéral, serait revenu à dilapider de façon irresponsable l'argent du contribuable, d'autant que les citoyens qui le désiraient pouvaient se faire remettre le texte des accords en version papier ou en version électronique (cédérom).

Enfin, le Conseil fédéral est seul compétent pour fixer les dates des votations populaires. Or, les Commissions de gestion n'intervenant pas dans les domaines qui relèvent de la seule compétence du Conseil fédéral, il n'y avait pas lieu pour elles

d'entrer en matière sur l'ajournement de la votation. Les Commissions de gestion ont également estimé qu'il n'y avait pas lieu de remettre en question le crédit de 700 000 francs accordé au Bureau de l'intégration DFAE/DFE. Précisons que l'essentiel de ce montant a servi à réaliser diverses brochures d'information, ainsi que des cédéroms contenant le texte des accords. Le crédit précité avait été approuvé par le Parlement en décembre 1999.

Eu égard aux considérations précitées, les Commissions de gestion ont décidé de ne pas donner suite à la requête, et de rendre publique la réponse adressée à ses auteurs.

9 Politique sociale, Environnement et infrastructures

9.1 Fondation «Wohnheim Rabenfluh»

La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a examiné une requête relative à la fondation «Wohnheim Rabenfluh», sise à Neuhausen (SH). A cet égard, elle s'est penchée sur les problèmes de mise en œuvre et sur les effets juridiques de l'art. 107, al. 1, du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI; RS 831.201).

En 1996, la Fondation «Wohnheim Rabenfluh» – sise à Neuhausen am Rheinfall où elle s'occupe de quelque 50 pensionnaires souffrant d'un handicap sévère, voire très sévère – a attendu le 10 octobre pour déposer auprès de l'assurance-invalidité sa demande de subvention pour l'année 1995 (à laquelle elle a droit en vertu de l'art. 73 de la loi sur l'assurance-invalidité, LAI); il ne fait donc pas de doute que la fondation n'a pas respecté le délai prévu dans l'art. 107, al. 1, du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI)², qui est de six mois après la clôture de l'exercice annuel. En conséquence, le 5 novembre 1996, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a décidé de ne pas entrer en matière sur ladite demande. La fondation a recouru contre cette décision, mais, le 10 juin 1997, le DFI a rejeté le recours. Le 9 mars 1998, le Tribunal fédéral des assurances a rejeté en dernière instance un recours de droit administratif déposé contre la décision du DFI, au motif que le délai prévu à l'art. 107, al. 1, RAI est un délai de péremption : son inobservation sans raison plausible entraîne la perte du droit à la subvention.

Avant 1995, la fondation recevait déjà une subvention annuelle de la part de l'assurance-invalidité, et depuis 1996, elle en reçoit à nouveau. Il faut préciser en outre qu'en 1995, les conditions matérielles pour recevoir la subvention étaient réunies. Or, l'absence de subvention pour cette année-là s'est traduite par un manque à gagner d'environ 1,7 million de francs dans les recettes de la fondation, avec pour conséquence que l'avenir du home restera incertain pendant plusieurs années encore. Aujourd'hui, le président du conseil de fondation et le trésorier ont à répondre devant la justice de violation du devoir de diligence, et ils risquent de devoir verser des dommages-intérêts.

L'auteur de la requête – qui est l'avocat de l'un des membres du conseil de la fondation Rabenfluh – a décidé de soumettre le dossier à la CdG-E, car à ses yeux, bien qu'inattaquable sur le plan juridique, le résultat de cette affaire n'est pas moins injuste, et il estime donc que les politiques devraient rectifier le tir. L'auteur de la requête a notamment critiqué l'attitude de l'OFAS et du DFI dans cette affaire, car tous deux ne prennent en compte que l'aspect purement formel de la question, sans

² Même s'il porte le nom de « règlement », ce texte s'inscrit au niveau de l'ordonnance.

penser au sort des nombreux pensionnaires du home. De plus, il a fait valoir que la charge de travail qui incombait aux membres du conseil de fondation, tous bénévoles, était bien plus importante que ce qu'il est normal d'exiger dans ce genre de cas.

Lors de ses travaux, la CdG-E a constaté que, pendant des années, l'OFAS avait appliqué cette norme de façon très souple et avait régulièrement pris en compte des demandes lui parvenant après expiration du délai, bien que le Tribunal fédéral des assurances (TFA) ait, dans une décision non publiée du 28 février 1991, réaffirmé que le délai en question était un délai de péremption. Ce n'est qu'en 1995 que l'OFAS a décidé de modifier sa pratique. Alors qu'il avait, les années précédentes, informé à plusieurs reprises les institutions concernées des conséquences qu'entraînait un non-respect du délai, il a annoncé en 1995, dans une circulaire, qu'il exigerait désormais que ce délai soit strictement observé. L'OFAS a certes connaissance de plusieurs cas de rigueur autres que celui de la fondation «Wohnheim Rabenfluh», qui ont découlé d'une application stricte de l'art. 107, al. 1, RAI; pourtant, aucune institution ou organisation n'a été contrainte de fermer ses portes à ce jour pour cette raison. D'après la réponse de la cheffe du DFI, les 2700 institutions ou organisations qui font des demandes de subventions tiennent pratiquement toutes le délai prévu, mais il reste néanmoins chaque année quelque 10 à 15 demandes qui ne sont déposées qu'après échéance dudit délai.

Selon les conclusions auxquelles est parvenue la CdG-E, la question principale est de savoir si l'art. 107, al. 1, RAI, en prévoyant un délai au-delà duquel le droit à une subvention s'éteint, respecte le principe de la *proportionnalité*.

Dans sa réponse, l'OFAS a déclaré que la question de la proportionnalité n'avait pas fait l'objet d'un examen particulier. L'office a en revanche fait valoir que sans délai de péremption, il serait tout simplement impossible de traiter de manière satisfaisante la totalité des demandes annuelles, qui dépassent actuellement les 3000.

Il est légitime pour l'administration de vouloir traiter avec efficacité et selon les règles les demandes de subventions concernant l'assurance-invalidité. De ce point de vue, le délai de péremption prévu est certes approprié, dans la mesure où il incite les institutions à déposer leur demande dans ledit délai. Cependant, les avis et décisions du DFI et de l'OFAS ne comportent aucun argument matériel démontrant qu'un délai de péremption aux conséquences si graves est absolument nécessaire, ou du moins pertinent. C'est particulièrement vrai pour les cas où l'on sait que les conditions d'octroi d'une subvention sont réunies, si bien qu'il n'est plus nécessaire d'effectuer un examen. De plus, la pratique souple de l'OFAS dans un premier temps, et le fait que le changement de cap soit intervenu bien après la décision de principe du TFA en 1991, montrent que le traitement des demandes déposées tardivement ne pose pas de problèmes insurmontables qui justifieraient l'inscription dans le règlement d'un délai strict de péremption. Une proposition élaborée par l'OFAS et prévoyant une réduction linéaire des subventions en fonction du retard – proposition qui n'a finalement pas été retenue – prouve au contraire qu'il existe des moyens moins sévères pour inciter les institutions à faire preuve de discipline. De plus, si l'on met en balance l'intérêt de l'OFAS à recevoir les demandes dans le délai requis, et celui des institutions exerçant une fonction d'intérêt public reconnue par l'Etat et extrêmement importante sur le plan social à pouvoir continuer de fonctionner, on ne peut pas invoquer un intérêt public prépondérant qui justifie l'imposition d'un délai strict de péremption. Une simple inobservation de délai ne doit ainsi en aucun cas menacer l'existence d'une institution – et par là désavantager lourdement des per-

sonnes handicapées –, alors que ladite institution non seulement remplit les conditions d'allocation de subventions, mais en plus fournit un travail convenable.

C'est au Conseil fédéral qu'incombe la décision de prendre ou non des mesures pour, d'une part, éviter que la fondation «Wohnheim Rabenfluh» n'ait à fermer ses portes, et, d'autre part, atténuer quelque peu les conséquences d'un non-respect du délai. En raison de la séparation des pouvoirs, la CdG-E ne peut certes pas donner d'ordres au Conseil fédéral, mais elle attend néanmoins des autorités concernées qu'elles épuisent toutes les possibilités à leur disposition, le cas échéant en collaboration avec le canton de Schaffhouse.

La commission comprend certes que les services concernés de l'administration tiennent à ce que les délais soient respectés, et ce, même dans le domaine des assurances sociales; elle est néanmoins parvenue à la conclusion que le délai de péremption prévu à l'art. 107, al. 1, du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI) avait un effet juridique disproportionné. Elle estime donc que, pour garantir le droit légitime de l'administration d'assurer un déroulement rapide de la procédure d'autorisation, il y a lieu de prévoir une norme ayant des effets moins graves. La CdG-E a donc recommandé au Conseil fédéral de modifier le règlement sur l'assurance-invalidité de sorte qu'un non-respect du délai prévu pour déposer les demandes de subventions concernant l'assurance-invalidité porte certes à conséquence pour l'institution concernée, mais sans entraîner d'emblée l'extinction absolue de son droit à recevoir des subventions.

9.2 Transports de combustible radioactif usé

Les transports d'éléments de combustible radioactif usé entre les centrales nucléaires suisses et les centrales de retraitement en France et en Grande Bretagne ont été arrêtés en mai 1998 en raison de la présence de traces de contamination. La CdG-N a déjà sollicité le 8 mai 1998 des informations sur les événements et sur les mesures prises par le chef du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). En déposant une initiative, le groupe écologiste a exigé, à l'époque, qu'une commission d'enquête parlementaire soit mise en place pour la surveillance et le contrôle dans le domaine nucléaire. Aucune suite n'a été donnée à cette initiative.

Les premiers éléments de l'enquête menée par la CdG-N en décembre 1998 ont révélé que les événements ont pu être élucidés en grande partie. La Division principale de la sécurité des installations nucléaires (DSN) a analysé les causes des contaminations et, en mars 1999, a posé les exigences techniques et organisationnelles tout en ordonnant des mesures radiologiques complémentaires. Depuis août 1999, les transports d'éléments combustibles radioactifs usés sont autorisés et ont été repris à de nouvelles conditions.

La CdG-N a continué de suivre, pendant la période sous revue, la mise en œuvre des mesures ordonnées par le DETEC et la DSN. Elle a pris acte d'un rapport de situation présenté par le chef du DETEC le 14 décembre 1999, non sans qu'auparavant, la sous-commission DFI/DETEC entende des représentants du secrétariat général du DETEC, de l'Office fédéral de l'énergie et de la DSN.

La commission a pu faire les constatations suivantes:

- Aux fins de déterminer les possibles causes des pollutions radioactives de wagons de chemins de fer et de conteneurs, un groupe international d'experts a publié un rapport en novembre 1998 sur l'enquête qu'il a menée et l'a assorti de recommandations sur un meilleur maintien de la propreté des conteneurs. D'autres enquêtes ont été menées en Suisse par la DSN et les exploitants de centrales nucléaires. Des examens complets de santé de 151 travailleurs des chemins de fer ont également été ordonnés.
- Les analyses ont montré que ni les employés des chemins de fer, ni l'environnement n'ont été exposés à des contaminations. Les contaminations se sont limitées à la partie intérieure des wagons et n'ont pas atteint l'extérieur. Toutefois, depuis dix ans, des dépassements de valeurs-limites ont eu lieu sans faire l'objet d'une mention à la DSN. Ces manquements sont dus à des carences dans l'information réciproque des entreprises impliquées dans les transports (lieux de provenance, expéditeurs, transporteurs et destinataires). Ces entreprises disposaient jusqu'ici de prescriptions insuffisantes en matière d'assurance-qualité. Faisait surtout défaut l'obligation d'annoncer les dépassements de valeurs-limite aux autorités compétentes. En outre, les représentants des autorités qui ont eu connaissance des dépassements de manière informelle, ont pensé à tort qu'il s'agissait de dépassements de valeurs indicatives conformément à la législation sur la radioprotection et non à des dépassements au sens de la législation sur les transports.
- Les insuffisances ont été levées grâce à des mesures techniques d'organisation et à des examens radiologiques. Sur le plan technique, de meilleures méthodes de nettoyage sont exigées et des contrôles plus nombreux ont été ordonnés. Sur le plan de l'organisation, de meilleurs systèmes d'analyse de la qualité des entreprises impliquées dans les transports sont exigés. En outre, un système d'annonce est instauré pour les dépassements de valeurs-limite. Sur le plan radiologique, le personnel concerné a été mis en observation quant à l'exposition externe aux rayons. Les examens de tout le corps sont effectués. Les transports sont accompagnés de spécialistes en matière de protection contre les radiations.
- La DSN a fait l'objet d'un audit et a été évaluée par un groupe d'experts internationaux. Un rapport circonstancié de décembre 1998 parvient à la conclusion que la DSN est en mesure de remplir sa mission. Le groupe d'experts estime nécessaire d'agir sur les plans suivants: le caractère d'indépendance de la Division principale, la gestion de la qualité, l'inspection et la surveillance des transports. La DSN a exposé dans le détail à la CdG-N les mesures qu'elle va instaurer.
- La surveillance de la sécurité technique dans les domaines des transports, de l'énergie et de l'environnement fait actuellement l'objet d'une réorganisation. Le centre de compétences, qui devrait s'appeler «Institut suisse de la sécurité technique», englobera les domaines relevant du DETEC et garantira la mise en œuvre d'une philosophie en matière de sécurité qui soit adaptée aux risques.

En octobre 2000, un an après la reprise des transports, la DSN a dressé un bilan intermédiaire des expériences faites. Les bons résultats obtenues montrent que les mesures sont suivies d'effets et que, jusqu'ici, elles répondent aux attentes. Il s'agira

encore de veiller à ce que ces mesures s'harmonisent bien et, dans cette optique, deux d'entre-elles ont été abandonnées suite à une étude coût/utilité. Dans le bilan intermédiaire, la DSN est parvenue à la conclusion que la vigilance ne devait pas faiblir. Les bons résultats réalisés jusqu'ici doivent se confirmer au cours des transports ultérieurs. Nombreuses sont encore les expériences qui doivent être recueillies avant qu'il ne puisse y avoir suppression ou relâchement de certaines mesures. La DSN procédera en temps utile à une nouvelle analyse.

Aux yeux de la commission, les informations obtenues jusqu'ici n'appellent pas d'autres analyses dans le cadre de la haute surveillance parlementaire. La CdG-N continuera cependant de suivre l'évolution de la situation avec intérêt.

9.3 Dénouciation par l'Allemagne de l'accord sur le trafic aérien

Le 9 juin 2000, l'Union démocratique du Centre (UDC) a demandé au Bureau du Conseil national que la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) soit chargée d'une enquête sur la réaction du Conseil fédéral en relation avec la dénouciation par l'Allemagne de la réglementation du 17 septembre 1984 relative à l'aéroport de Zurich. Ce texte règle les vols à destination ou en provenance de l'aéroport de Zurich qui doivent emprunter l'espace aérien allemand. L'UDC demandait, en substance, que la CdG-N examine si le Conseil fédéral et le chef du DETEC avaient été informés de l'intention des autorités allemandes de dénoncer l'accord avant la votation sur les accords bilatéraux du 21 mai 2000. Le cas échéant, l'UDC voulait également savoir quelles mesures avaient été prises pour les en dissuader et pourquoi aucune information n'avait été donnée sur cette question avant le vote du 21 mai.

Le Bureau du Conseil national a transmis la demande à la CdG-N. Cette dernière l'a examinée lors sa séance du 27 juin 2000. La commission a décidé par 14 voix contre 6 de ne pas donner suite à la requête de l'UDC. Elle est d'avis, en effet, que le chef du DETEC a donné tous les renseignements utiles lors de l'heure des questions du 13 juin 2000 au Conseil national (00.5085, 00.5087 et 00.5095) et qu'ainsi il a répondu aux préoccupations de l'UDC. Le chef du DETEC y a notamment indiqué qu'il avait appris, lors d'une rencontre informelle avec le ministre allemand des transports le 20 avril 2000, que l'Allemagne envisageait de dénoncer la réglementation qui la liait à la Suisse. Lors de la conférence de presse qui a suivi cette rencontre, il a été relaté qu'aucun accord n'avait pu être trouvé sur la question. La commission constate qu'une information a donc bel et bien eu lieu avant le vote sur les accords bilatéraux.

Pour le chef du DETEC, il n'existe aucun lien entre cette affaire et les accords bilatéraux. En dénonçant la réglementation, l'Allemagne a fait usage de son droit.

Le Conseil fédéral a confirmé la position du chef du DETEC, le 25 septembre 2000, en réponse à une question ordinaire sur le même sujet (00.1067).

Indépendamment de la requête de l'UDC, la commission reste préoccupée par la question. Elle estime qu'il est indispensable de trouver pour l'aéroport de Zurich une solution qui permette de maintenir son degré d'exploitation. La commission a pris note que, depuis l'automne 1998, la Suisse et l'Allemagne mènent des négociations sur le plan technique en vue de conclure un nouvel accord international. La commis-

sion a profité d'une visite de contrôle d'une sous-commission à l'Office fédéral de l'aviation civile, le 15 février 2001, pour s'informer sur les derniers développements en la matière. Finalement, lors de l'examen du rapport de gestion 2000 du Conseil fédéral, la commission s'est entretenue avec le chef du DETEC sur les résultats de son entrevue du 23 avril 2001, à Berlin, avec le ministre allemand des transports. Le chef du DETEC estime qu'à la lumière de l'évolution de ce dossier sur les 25 ans écoulés, les négociations ont abouti au meilleur résultat possible, surtout si l'on considère que l'Allemagne refuse, depuis de nombreuses années, de tolérer un accroissement du trafic aérien sur son territoire. Les chances d'obtenir, en cas de litige, un résultat qui soit satisfaisant, voire même plus favorable, étaient déjà considérées comme minimes. La question de savoir si les droits de survol en question, au décollage ou à l'atterrissage, tombent sous le coup des droits de survol tels qu'ils sont réglés dans la Convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944 (Accord de Chicago; RS 0.748.0) et dans l'accord du 7 décembre 1944 (RS 0.748.111.2) est controversée au niveau du droit. De même, l'absence de précédent appelait plutôt à la prudence quant aux chances de succès d'une procédure juridique. En outre, il n'existe, en Europe, aucun exemple de grand aéroport dont une partie des opérations se déroule dans l'espace aérien d'un autre Etat. Les seules exceptions sont justement les aéroports de Genève, de Zurich et l'aéroport binational de Bâle-Mulhouse.

Ces motifs ont été notamment à la base de la décision de ne recourir aux tribunaux que dans le cas où l'Allemagne n'aurait pas suffisamment rectifié ses revendications pour permettre des solutions visant à ce que l'aéroport de Zurich continue à fonctionner comme plaque tournante («hub»). Or la solution trouvée permet justement à Zurich de rester un hub. La croissance future de l'aéroport n'est pas freinée et d'autres dispositifs d'exploitation sont possibles. Une certaine marge de manœuvre pour une coordination avec les Forces aériennes existe aussi.

Finalement, le chef du DETEC a souligné devant les Commissions de gestion que les négociations n'étaient pas encore parvenues à leur terme. Seuls les critères de base ont été fixés en avril avec le ministre allemand des transports, tandis que de nombreuses autres questions importantes restent encore à élucider. Le résultat, tel qu'il se présente aujourd'hui, doit en tout cas être préservé contre toute nouvelle revendication, comme celles de plus en plus insistantes dont il est question en Allemagne. Le Conseil fédéral et le Parlement auront encore la possibilité de se prononcer sur le résultat des négociations et, le cas échéant, de décider d'autres mesures à prendre.

9.4 Rôle de la Confédération dans le cadre de l'établissement des plans d'affectation

Durant l'exercice 2000/2001, la Commission de gestion du Conseil national (CdGN) s'est penchée sur le rôle assumé par la Confédération dans le cadre de l'établissement des plans d'affectation en s'appuyant sur le cas de l'Ulmburg. La sous-commission DFI/DETEC a analysé de volumineux dossiers, entendu, le 8 janvier 2001, des représentants de l'Office du développement territorial (ODT) et soumis à six cantons un questionnaire écrit. Elle a notamment posé des questions sur l'implication de l'ODT dans les procédures cantonales et sur la pratique de l'office en matière de surveillance et d'intervention.

Rappel des faits dans l'«affaire de l'UlMBERG»: au mois de décembre 1996, M. H., ressortissant allemand, a acheté une villa sur l'UlMBERG, dans la commune d'Ermatingen, dans le canton de Thurgovie. M. H. souhaitait procéder à des travaux de réaménagement de ladite villa et construire à proximité des immeubles résidentiels. Inscrite à l'inventaire des objets protégés, la villa concernée était située à la fois en zone agricole et en zone protégée d'importance nationale. La modification du plan de zone ayant été mise à l'enquête en août 1999, le World Wildlife Fund (WWF) a déposé un recours, qu'il a retiré suite à la promesse de M. H. de verser 360 000 francs pour soutenir des projets de protection de la nature dans le canton de Thurgovie. Ce dédommagement a été vivement critiqué, y compris – suite au dépôt d'une intervention au Grand Conseil – par le Gouvernement thurgovien lui-même. En novembre 1999, l'assemblée communale de la commune d'Ermatingen a approuvé la modification du plan de zone par 118 voix contre 78. Le Département des travaux publics et de l'environnement du canton de Thurgovie l'a adopté pour sa part au mois de janvier 2000. L'«affaire de l'UlMBERG» étant parvenue jusqu'à Berne, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT, depuis juin 2000 l'Office du développement territorial, ODT), saisi par des particuliers, a demandé à voir les dossiers et a procédé le 3 février 2000 à une inspection locale. Après avoir procédé à un examen des faits et du droit applicable, l'OFAT n'a pas cru devoir interjeter un recours, ni se prévaloir de son pouvoir de surveillance pour s'opposer à la modification précitée du plan de zone.

La CdG-N a constaté en l'espèce les faits suivants:

- Selon le Conseil fédéral (cf. réponse à l'interpellation Baumann du 6 octobre 2000, 00.3573), l'«affaire de l'UlMBERG» constitue un cas limite, dont certains aspects juridiques peuvent prêter à discussion. Le directeur actuel de l'ODT estime cependant qu'au niveau de la planification, la solution trouvée ne constitue pas une bonne solution sur le plan de l'aménagement; mais il semble, à cet égard, que les opinions divergent au sein même de l'office.
- Au sein de la Confédération elle-même, la question de savoir si elle était habilitée à intervenir dans une procédure cantonale était controversée. Depuis un arrêt du Tribunal fédéral du mois de novembre 2000, l'ODT sait désormais qu'il n'est pas compétent pour intervenir dans une telle procédure. On peut donc considérer que l'«affaire de l'UlMBERG» est aussi close sur le plan judiciaire, y compris au niveau fédéral.
- Compte tenu des possibilités d'interventions réduites dont dispose la Confédération, la visite des lieux à laquelle a procédé, à l'époque, l'ancien OFAT constitue un problème délicat: l'office risque d'être instrumentalisé.
- Procédant à l'évaluation du changement de zone concerné, l'ancien OFAT s'est, pour l'essentiel, contenté de l'analyser sous l'angle juridique, sans se prononcer sur le fond même de la décision prise.
- Dans l'«affaire de l'UlMBERG», les considérations financières et politiques ont joué un rôle important. Chacun sait que l'avantage que l'établissement d'un contribuable important représente pour le fisc n'est pas négligeable dans la décision de modifier une zone. De même, les circonstances dans lesquelles a été délivrée l'autorisation de séjour à la personne concernée ne sont pas sans soulever certaines questions qui resteront cependant sans réponse, les archives ayant été détruites.

- Une affaire comme celle de l'«Ulberg» risque de créer un précédent. Selon l'ODT, tel ne serait pas le cas: l'«Ulberg» ne serait, à ses yeux, qu'une affaire que l'on pourrait qualifier de «malheureuse», même si, en Suisse, ce n'est sans doute pas la seule affaire concernant l'aménagement du territoire qui ait pu donner lieu à controverses.

La Commission retient les considérations suivantes en ce qui concerne l'aménagement du territoire:

- La loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) est une loi-cadre qui ne donne à la Confédération que peu de moyens juridiques pour intervenir dans les procédures de planification cantonales ou communales: la Constitution comme la LAT confèrent, en effet, aux cantons et aux communes une large autonomie en matière d'aménagement du territoire. A ce jour, la Confédération a respecté cette répartition des compétences et n'est intervenue que dans de très rares cas. Ainsi, ce n'est que très rarement qu'elle a interjeté recours au titre du droit de recours réservé aux autorités fédérales tel que visé à l'art. 34 LAT (26 fois env. depuis 1990).
- L'établissement des plans d'affectation relève de la compétence des cantons et des communes: l'ODT n'est pas associé à cette procédure, pas plus qu'il n'est informé des décisions prises. L'enquête qui a été menée auprès de certains cantons et l'entretien que la sous-commission a eu avec plusieurs représentants de l'ODT ont d'ailleurs confirmé, qu'en règle générale, l'établissement de ces plans ne donnait lieu à aucun contact entre la Confédération et les cantons; tout au plus peut-il arriver que des particuliers informent l'ODT de certaines circonstances particulières relatives à la modification d'un plan de zone.
- La Confédération ne peut influencer qu'indirectement l'établissement d'un plan d'affectation, dans la mesure où un tel plan doit être conforme aux orientations fixées par le plan directeur. Les plans directeurs cantonaux sont approuvés par le Conseil fédéral et révisés tous les dix ans (ils se trouvent d'ailleurs actuellement en révision). A en croire l'ODT, les plans directeurs établis aujourd'hui sont de meilleure qualité que par le passé. Les premiers, selon l'ODT, étaient largement insuffisants.
- Selon la qualité du plan directeur qui lui est soumis, et la façon dont il a été établi, l'ODT est plus ou moins bien informé des problèmes auxquels se heurte la planification au niveau cantonal. Dans le pire des cas, les plans directeurs ne lui fournissent pratiquement aucune information. Face à une pratique disparate en la matière, l'ODT envisage de mettre en place et de généraliser l'emploi d'«indicateurs» qui lui permettront de standardiser l'établissement des plans directeurs. Cela dit, il se pose évidemment la question de savoir ce qu'il faut faire si la volonté politique de mettre en œuvre le plan directeur cantonal fait défaut.
- Les cantons appliquent diversement la législation sur l'aménagement du territoire. On peut distinguer entre les cantons «centralistes», qui soumettent l'approbation des plans d'affectation à des conditions strictes, et les autres, qui laissent une autonomie un peu plus large aux communes. Selon l'ODT, il convient également de ne pas perdre de vue que, du fait de la répartition actuelle des compétences, les exigences d'un «bon» aménagement du territoire ne sont pas toujours systématiquement prises en compte.

- L'ODT estime qu'il n'y a pas en Suisse de véritable formation en aménagement du territoire.
- L'aménagement du territoire n'est pas sans relation avec la politique : aux niveaux communal, cantonal et même fédéral, les décisions qui sont prises en la matière sont de nature politique.
- Différents efforts ont été consentis au niveau fédéral au cours des dernières années pour renforcer la fonction de coordination assignée à la Confédération. Rappelons ainsi le programme de réalisation de novembre 1987, premier du genre, par lequel le Conseil fédéral a proposé plusieurs mesures visant à créer les conditions qui lui permettraient de mieux remplir sa mission de planification et de coordination. Mentionnons également le deuxième programme de réalisation 1996-1999³ par lequel le Conseil fédéral a informé le public sur l'exécution des mesures prises et défini la politique qu'il suivrait en matière d'aménagement du territoire pour les quatre ans à venir, ainsi que le programme de réalisation 2000-2003⁴ qui vise les mêmes objectifs et qui a été examiné par le Conseil national lors de la session de printemps 2001. Citons enfin le rapport du 22 mai 1996 sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse⁵, destiné, lui aussi à renforcer la coordination dans le domaine de l'aménagement du territoire et par lequel la Confédération s'est donnée une orientation générale en la matière.

En conclusion la commission peut considérer, au niveau fédéral, que l'«affaire de l'Ulmerberg» est close sur le plan judiciaire. Les questions qu'elle soulève sont liées en partie à la répartition des compétences entre Confédération, cantons et communes, et donc au fédéralisme lui-même. On peut néanmoins s'interroger sur le point de savoir si la Confédération, dans le cadre même de cette répartition des compétences, a épuisé toutes les possibilités dont elle dispose pour améliorer la coordination entre les acteurs concernés. Les investigations menées par la commission et la mise en œuvre des programmes de réalisation cités plus haut semblent démontrer que tel n'est pas le cas. Aux yeux de la commission, il appartiendra à la Confédération de consentir à l'avenir davantage d'efforts que par le passé pour assurer, en matière d'aménagement du territoire, la mission de coordination que lui assigne l'art. 75, al. 2, Cst.

La CdG-N a fait part de ces constatations au chef du DETEC par une lettre en date du 30 mars 2001.

³ Cf. le rapport du Conseil fédéral du 22 mai 1996 (FF **1996** III 596), ainsi que les délibérations du Conseil des Etats du 13 mars 1997 (BO **1997** E 221) et du Conseil national du 30 septembre 1997 (BO **1997** N 1823).

⁴ Cf. le rapport du Conseil fédéral du 2 octobre 2000 sur les mesures de la Confédération en matière de politique d'organisation du territoire : programme de réalisation 2000-2003 (FF **2000** 4888).

⁵ Cf. le rapport du Conseil fédéral du 22 mai 1996 (FF **1996** III 526) ainsi que les délibérations du Conseil des Etats du 13 mars 1997 (BO **1997** E 221) et du Conseil national du 30 septembre 1997 (BO **1997** N 1823).

9.5

Stratégie de communication du Conseil fédéral au sujet des réformes des chemins de fer et de la poste

La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a examiné l'activité du Conseil fédéral en matière de surveillance sur les trois entreprises Swisscom, Poste et CFF en 2000. Durant cette période, la poste et les chemins de fer ont fait l'objet d'une réforme. A ce propos, la commission s'est rendue compte que les différentes mesures étaient ressenties par de larges couches de la population comme devant déboucher sur une certaine désolidarisation (dumping salarial, centralisation des emplois, etc.) et sur la destruction de deux symboles de portée nationale. La commission avait ainsi l'impression que le Conseil fédéral n'avait pas entièrement réussi à mettre au point une stratégie de communication qui sensibilise bien le public aux raisons de fond et à la nécessité de ces réformes.

Pour la CdG-E, il est important, pour la cohésion du pays, que la population puisse comprendre les raisons d'intérêt supérieur qui justifient les réformes en cours et qu'elle sache que les objectifs ont été réalisés pour l'essentiel. C'est pourquoi elle a recommandé au Conseil fédéral, le 26 mai 2000, de prendre les mesures adéquates pour faire comprendre à la population les tenants et aboutissants des réformes des chemins de fer et de la poste.

Au nom du Conseil fédéral, le chef du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a fourni une réponse, en date du 14 juin 2000, à la recommandation de la CdG-E. Le Conseil fédéral partage l'opinion selon laquelle les objectifs et le contenu concret des réformes sont trop peu connus du public. Il a donc accepté la recommandation de la CdG-E.

En novembre 2000, le DETEC a fait parvenir à la commission un projet de stratégie de communication qui doit encore être concrétisé. La mise en œuvre des mesures proposées est prévue dès février 2001.

La stratégie vise à faire accepter par l'opinion que les réformes dans le service public (chemins de fer, poste, Swisscom) sont le passage obligé pour permettre la pérennité d'un service public qui soit présent sur tout le territoire, économiquement viable, efficace et finançable dans un environnement en mutation. Il importe aussi de faire passer le message selon lequel la Confédération veille aux respects des objectifs stratégiques (rentabilité propre, politique en matière d'emploi acceptable sur le plan social, etc.). Quant à la manière d'atteindre les objectifs, c'est aux entreprises elles-mêmes d'agir. Un autre message à faire passer est la possibilité offerte par les réformes de conclure des contrats collectifs de travail comportant des conditions de travail progressistes et la garantie dans la loi d'un approvisionnement de base sur tout le territoire.

La CdG-E est sceptique quant au choix du public-cible de la campagne. Le DETEC veut se concentrer sur les groupes suivants: les parlementaires, les représentants des médias, les gouvernements cantonaux et les administrations, les associations, les partis et le domaine de l'éducation. La CdG-E estime que les groupes visés n'incluent pas suffisamment les segments de la population qui ne comprennent pas les réformes. En outre, le démantèlement du réseau des bureaux postaux ajoute une dimension supplémentaire qui rend encore plus important le besoin de communication.

La CdG-E restera attentive au problème et suivra de près la mise en œuvre des mesures proposées.

10

Politique de sécurité, protection de l'Etat

10.1

Echanges de pilotes avec l'étranger

Dans un rapport publié en 1993 (FF 1994 I 89), la Délégation des Commissions de gestion a fait état d'échanges de pilotes professionnels qui ont été effectués entre la Suisse et l'Afrique du Sud dans les années quatre-vingts. Ces échanges furent particulièrement critiqués par la délégation car ils avaient eu lieu à un moment où l'Afrique du Sud était au ban de la communauté internationale en raison de sa politique d'apartheid. Dans son rapport, la délégation révélait aussi que ces échanges avaient été organisés par le commandant de l'aviation militaire et les services de renseignements à l'insu des chefs du Département militaire fédéral (DMF; actuellement, Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, DDPS). Dans ses conclusions, la délégation recommandait au Conseil fédéral de mieux contrôler les activités des militaires détachés à l'étranger. Elle invitait également le Conseil fédéral à prendre les mesures adéquates visant à assurer la primauté des intérêts politiques sur les objectifs militaires.

Dans le courant de l'année 2000, la délégation a décidé d'examiner une nouvelle fois la question des engagements de pilotes militaires suisses à l'étranger. Le but de la démarche était, pour la délégation, de vérifier la suite donnée par le DDPS aux recommandations du rapport de 1993. Il s'agissait également de s'assurer que la Suisse ne collabore pas en matière militaire avec des États pouvant poser des problèmes sur le plan du droit et de la politique de neutralité.

Entre 1993 et fin juin 2000, les Forces aériennes suisses ont participé à 43 engagements d'entraînement à l'étranger dans les dix pays suivants: Allemagne, Autriche, Espagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Norvège, Pays-Bas et Pologne. Tous ces échanges étaient fondés sur des décisions prises exclusivement par des autorités politiques (Conseil fédéral, chef du DDPS). Depuis 1993, les Forces aériennes ne participent plus à des entraînements avec l'Afrique du Sud, ni d'ailleurs avec Israël. Actuellement les Forces aériennes participent à quinze accords bilatéraux conclus avec dix armées de l'air étrangères, dont neuf européennes. Tous les pays voisins de la Suisse sont concernés, à l'exception de l'Italie.

Sur le plan formel, les accords sont conclus pour une durée illimitée et peuvent être amendés d'un commun accord écrit entre la Suisse et l'autre Etat concerné. Ils peuvent aussi être dénoncés conjointement par les deux parties, ou par l'une des deux parties moyennant préavis. Le contenu des accords et leur objet varient suivant les cas. Ils touchent surtout à l'instruction technique, à l'entraînement, à la participation à des exercices communs ou à l'échange d'informations.

Ces entraînements permettent aux Forces aériennes d'avoir accès à des espaces d'exercice et de tir qui n'ont pas d'équivalents en Suisse. Les restrictions de vol y sont aussi moins strictes s'agissant des vols de nuit, des vols supersoniques et des vols en basse ou moyenne altitude. La participation à des exercices communs avec des forces aériennes étrangères permet de s'entraîner contre des avions et des armements différents. Grâce à ces entraînements, il est possible notamment d'identifier les faiblesses de l'instruction des pilotes, de cerner les lacunes de la préparation matérielle et d'évaluer l'interopérabilité des Forces aériennes suisses. Cette capacité à collaborer avec d'autres armées est essentielle, notamment lors d'engagements conjoints.

Dans son rapport final du 15 septembre 2000 (FF 2001 104), la délégation parvient à la conclusion que les entraînements à l'étranger des Forces aériennes sont adéquats. Ils répondent à un besoin d'instruction et correspondent à l'évolution de la structure de sécurité européenne. Tous ces échanges sont fondés sur des décisions prises par des autorités politiques (Conseil fédéral, chef du DDPS). Limités à l'instruction en temps de paix, ils ne sont ni un appui, ni une assistance militaire à un État étranger. De ce fait, ces entraînements ne posent aucun problème sous l'angle du droit de la neutralité. La délégation estime au demeurant que ces échanges respectent les principes et objectifs de la politique étrangère du Conseil fédéral et du Parlement puisque les Forces aériennes suisses coopèrent uniquement avec des États démocratiques qui respectent les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

La délégation est également d'avis que le DDPS a tiré les conséquences des critiques formulées dans le rapport de 1993. Les procédures d'autorisation pour les échanges de militaires avec l'étranger ont été rendues plus strictes. Le département a en outre renforcé son contrôle politique sur l'armée en étoffant les structures et les moyens de son secrétariat général. Aujourd'hui, il serait donc difficilement imaginable, contrairement aux années quatre-vingts, qu'un chef des Forces aériennes puisse organiser des échanges de pilotes avec l'étranger à l'insu du chef du DDPS et du Conseil fédéral.

10.2 **Systèmes de drones de reconnaissance 95**

Dans le cadre du programme d'armement 1995, le Parlement a approuvé un crédit de 350 millions de francs destiné à l'acquisition de vingt-huit drones de reconnaissance (ADS 95). Les drones sont des petits avions sans pilote qui sont télécommandés à partir du sol et qui peuvent transmettre jour et nuit des images d'une zone d'engagement.

Au printemps 2000, la Commission de gestion du Conseil national s'est enquis de l'état de réalisation du projet à l'occasion d'une visite effectuée par la sous-commission DFAE/DDPS auprès du Groupement de l'armement. La sous-commission a été informée que l'introduction des systèmes de drones allait subir des retards importants dus à des défauts dans les logiciels et dans la documentation d'utilisation. Elle a aussi constaté que le système de transmission des drones était incompatible avec la troisième génération de téléphones mobiles. En effet, la norme UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) utilisera en Suisse, dès 2002, en grande partie les mêmes fréquences que les drones. Cette situation nécessitera une modification des systèmes de drones qui coûtera entre 40 et 80 millions de francs.

La commission a prié le Conseil fédéral de lui donner des précisions sur le dossier et sur la question du financement des modifications des drones.

Dans son rapport à la commission, le Conseil fédéral relève qu'en 1988, au moment où le projet d'acquisition des drones a été lancé, il n'existait pas encore de systèmes de communication civils dans la gamme de fréquences prévue pour les drones. Par la suite, le monde de la télécommunication civile a évolué de manière rapide, tant sur le plan du volume (augmentation du nombre d'abonnés, etc.) qu'au niveau technique (amélioration des performances, miniaturisation, etc.). Les paramètres internationaux pour les nouveaux systèmes de téléphonie civils ont été fixés en 1992 lors

d'une conférence internationale (World Administrative Radio Conference, WARC-92) à laquelle participaient notamment des représentants de l'administration fédérale. C'est à ce moment que l'on a réalisé que les futures bandes de fréquence UMTS recoupaient les fréquences utilisées par les drones. En outre, en 1994, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) avait avisé le DDPS de ne pas acquiescer, ni d'introduire le système des drones dans la gamme des fréquences concernées. Par la suite, l'OFCOM et le DDPS ont décidé d'une coexistence sur le plan des fréquences des deux systèmes ADS 95 et UMTS. A l'époque, tous les paramètres techniques concernant les drones étaient connus, mais l'OFCOM ne disposait pas encore de toutes les données nécessaires sur UMTS, hormis pour les bandes de fréquence. Des données fiables et complètes n'ont été disponibles qu'à partir de 1997/1998. Sur la base de ces informations, des essais ont été effectués par l'OFCOM et le DDPS. Ils ont révélé que les deux systèmes pouvaient se perturber mutuellement à grande échelle en Suisse. Au moment où le DDPS et l'OFCOM disposèrent de ces résultats définitifs (fin 1998, donc six ans après la WARC-92 et trois ans après le vote du Parlement), la fabrication des drones était déjà pratiquement achevée.

Les répercussions financières du changement de fréquence pour les ADS 95 émergeront au budget d'investissement du DDPS.

A l'instar du Conseil fédéral, la commission constate que, malgré les avertissements de l'OFCOM, le DDPS a, sous sa propre responsabilité, maintenu les systèmes de drones dans une gamme de fréquences pour lequel un autre usage était prévu et connu. La commission est d'avis que le DDPS a mal analysé la situation et que le Parlement aurait dû être informé plus tôt des problèmes en question. Cette erreur nécessitera des frais d'adaptation considérables à charge du budget de la Confédération. Il est utile de noter que dans d'autres pays (notamment la France), ce sont les opérateurs privés qui ont négocié et financé la migration des fréquences militaires pour permettre l'introduction de la norme UMTS.

Pour la commission, le problème posé est susceptible de se reproduire. En effet, la pression du secteur commercial pour obtenir de nouvelles fréquences risque d'augmenter dans les prochaines années, suite à la globalisation et à la libéralisation du marché des télécommunications. Il est donc nécessaire que le Conseil fédéral prenne les mesures adéquates afin de garantir à l'armée suffisamment de fréquences pour remplir sa mission.

De manière générale, les Commissions de gestion sont d'avis que le Conseil fédéral doit mieux évaluer les impacts que peuvent avoir la privatisation ou la mise en concession de certaines activités sur la sécurité du pays. La vente par Swisscom d'installations intéressant la défense nationale en est un exemple.

De même, lors de l'examen de projets législatifs, le Parlement doit également être sensible à ces questions. Les présidents des Commissions de gestion ont adressé un courrier en ce sens aux Commissions de politique de sécurité (CPS), en date du 6 mars 2001.

10.3

Services de renseignements

La surveillance parlementaire des services de renseignements relève des missions de la Délégation des Commissions de gestions, conformément à l'art. 47^{quinquies} LREC.

Durant l'année, la délégation a suivi très étroitement la réorganisation des services de renseignements au DDPS entamée à la suite notamment du rapport de la délégation du 12 novembre 1999 sur le rôle des Services de renseignements suisses dans le cadre des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud (FF 2000 505) et du rapport de la délégation du 24 novembre 1999 consacré à l'«affaire Bellasi» (FF 2000 528).

Le 4 décembre 2000, le Conseil fédéral a décidé de dissoudre le Groupe des renseignements de l'Etat-major général. A compter du 1^{er} janvier 2001, le Renseignement stratégique (RS) a été subordonné directement à une autorité civile, à savoir le secrétaire général du DDPS. Le Renseignement militaire (RM) reste à l'Etat-major général où il s'occupe de questions opératives et tactiques. Quant au Renseignement des Forces aériennes (RFA), il reste subordonné aux Forces aériennes et gère les activités de renseignements sur les plans opératif, tactique et technique dans la perspective d'un engagement de l'aviation.

Le Conseil fédéral a aussi décidé de supprimer successivement les fractions d'état-major de l'armée du Groupe des renseignements, tout en maintenant l'expertise apportée par les militaires de milice. Finalement, le Conseil fédéral a fixé que les contacts réguliers des services de renseignements avec l'étranger devraient être soumis dorénavant à l'approbation du Gouvernement. L'ordonnance du 4 décembre 1995 sur le renseignement a été abrogée et remplacée par l'ordonnance du 4 décembre 2000 sur le renseignement (RS 510.291).

Les mesures prises par le Conseil fédéral répondent, pour l'essentiel, aux recommandations faites par la délégation dans les deux rapports mentionnés plus haut. La délégation a examiné de près la réorganisation des services et s'est entretenue avec les nouveaux chefs du RS et du RM ainsi qu'avec le chef du RFA. Ces derniers constatent que la nouvelle organisation présente de nombreux avantages, mais qu'elle crée également de nouvelles interfaces qu'il s'agit encore de définir. C'est notamment le cas des relations entre le RS et les attachés de défense, ces derniers étant subordonnés, depuis le 1^{er} janvier 2001, au remplaçant du chef de l'Etat-major général. La délégation a profité d'une séance pour s'informer du rôle et du réseau de nos seize postes d'attachés de défense dans le monde. Elle a entendu, à cet effet, deux attachés de défense accrédités à l'étranger.

La délégation a pu se rendre compte que l'archivage des documents du RS posait problème. Lors d'une visite inopinée aux Archives fédérales, elle a constaté qu'il n'existait pratiquement aucun fond d'archives récent du RS. La délégation estime qu'il est urgent de trouver une solution à ce problème: la situation actuelle n'est pas compatible avec la loi sur l'archivage qui postule une obligation de proposer tous les documents aux Archives fédérales (art. 6). Le RS est tenu par l'exécution de la loi au même titre que l'exécution de n'importe quelle autre loi fédérale. Le Conseil fédéral a indiqué à la délégation qu'il avait l'intention d'examiner cette question au cours de l'année 2001.

La délégation s'est également informée en détail sur les méthodes et activités déployées par le RS à l'étranger et sur les contacts entretenus avec des services étrangers. Ces activités sont conformes à l'ordre juridique de notre pays, tout comme leur financement. Elles sont exercées par des employés de la Confédération. La délégation

tion a reçu la garantie que les structures de milice de notre armée ne sont pas engagées dans l'exploration active de pays étrangers.

Outre les services de renseignements, la délégation s'est tenue informée des tâches et des missions de l'Organe de direction pour la sécurité, du coordinateur du renseignement et du bureau de détection précoce. Ces structures ont été mises en place par décision du Conseil fédéral du 3 novembre 1999 et constituent l'ossature de la communauté du renseignement dont la tâche est d'identifier à temps les éléments susceptibles d'influencer la politique de sécurité de la Suisse. Les principaux membres de la communauté sont, outre le RS et le RM, le Service d'analyse et de prévention de l'Office fédéral de la police, le Centre d'analyse et de prospective du DFAE (auquel la délégation a rendu une visite inopinée) ainsi que la section d'information sur les pays et d'analyse de la situation au sein de l'Office fédéral des réfugiés.

La délégation a consacré de nombreuses séances aux systèmes d'interception électroniques de l'armée. Elle a notamment visité les systèmes d'exploration de l'armée à Zimmerwald durant une journée entière. Parmi les systèmes, le système SATOS/ONYX permettra d'intercepter les transmissions et les transferts de données (fax, e-mail, télex, téléphone) qui transitent par satellites. Selon le Conseil fédéral les communications nécessaires à la lutte contre le terrorisme international, le crime organisé, l'espionnage industriel et la prolifération ainsi que toutes autres informations concernant la politique de sécurité de notre pays pourront être interceptées grâce à SATOS/ONYX. Les informations pertinentes seront triées par des systèmes d'intelligence artificielle recourant à des mots-clefs. Ces mots-clefs doivent encore être définis sur la base des besoins fixés par la délégation du Conseil fédéral pour la sécurité.

SATOS/ONYX est encore en phase de développement. Après une année de tests techniques, le système sera mis partiellement en exploitation dans le courant 2001. Dans la première phase, le système procédera à l'interception de communications étrangères concernant les armes de destruction massive, et ce, afin de lutter contre leur prolifération. La puissance de SATOS/ONYX sera progressivement augmentée jusqu'en 2004, date à laquelle l'ensemble du système devrait être pleinement opérationnel.

Sur le plan technique, SATOS/ONYX fonctionne de manière autonome. Il ne requiert donc pas le concours de stations situées en dehors du territoire de la Confédération. SATOS/ONYX n'est pas intégré non plus dans un quelconque réseau d'écoutes multinational (par exemple : Echelon). SATOS/ONYX n'est pas partie intégrante d'un accord avec un autre État et il n'existe pas non plus d'interfaces techniques avec un autre système étranger.

Le financement de SATOS/ONYX est assuré par le budget ordinaire du matériel d'armement qui est approuvé chaque année par le Parlement. Les coûts de développement correspondent, pour l'instant, aux prévisions initiales.

Concernant la gestion de SATOS/ONYX, des accords de prestations doivent encore être conclus entre les exploitants du système et les services de renseignements. Ces accords détermineront les points forts de l'exploration en fonction des zones géographiques ou de thèmes précis.

La délégation est d'avis que certains points fondamentaux doivent encore être clarifiés. Cela concerne en premier lieu les modalités du contrôle politique effectué par le

Conseil fédéral sur l'utilisation du système SATOS/ONYX. Parmi les autres points, on peut citer l'attribution des mandats d'interception par le RS, l'utilisation des résultats d'interception ainsi que l'emploi de SATOS/ONYX dans le domaine de la sûreté intérieure.

La délégation a demandé à ce que le Conseil fédéral établisse un concept de contrôle permettant au Gouvernement de surveiller régulièrement toutes les activités d'interception et d'exploration.

De manière générale, la délégation est d'avis que le Conseil fédéral et le chef du DDPS doivent améliorer la surveillance sur les services de renseignements et élaborer à cet effet un système de contrôle de gestion (controlling). Le chef du DDPS a indiqué à la délégation que des propositions en ce sens seront faites au Conseil fédéral d'ici à la fin de l'année 2001.

10.4 Protection de l'Etat

Les activités qui relèvent de la protection de l'État sont également soumises à la haute surveillance de la Délégation des Commissions de gestion. Les organes responsables de la protection de l'Etat ont pour mission de prendre des mesures préventives afin détecter précocement les dangers liés au terrorisme, à l'extrémisme violent, au service de renseignements prohibé, au commerce illicite d'armes et de substances radioactives ainsi qu'au transfert illégal de technologie.

Durant l'année écoulée, la délégation a eu des contacts réguliers avec les organes fédéraux de protection de l'État. Elle a examiné, notamment, la liste des organisations dont les activités font l'objet de mesures préventives au titre du maintien de la sûreté intérieure, et ce conformément à l'art. 11 de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120). La délégation a examiné les principes selon lesquels ces organisations sont répertoriées. Elle s'est assurée, en particulier, qu'il s'agit uniquement, comme l'exige la loi, de groupements ou de personnes concrètement soupçonnés de menacer la sûreté intérieure ou extérieure. Il s'agit pour l'essentiel de mouvements liés au terrorisme et à l'extrémisme violent ainsi que d'organisations s'adonnant à des activités d'espionnage sur notre territoire.

Dans ce même contexte, la délégation a examiné le rapport annuel de l'Office fédéral de la police sur la protection de l'Etat. Elle a reçu à cet effet de nombreuses informations complémentaires, notamment sur l'augmentation des cas d'espionnage économiques. Comme le souligne le Service d'analyse et de prévention (SAP, anciennement: Police fédérale), de l'Office fédéral de la police, de telles menées ne sont pas le fait uniquement des pays de l'Est. Il y a également des Etats amis, sinon alliés, qui déploient de telles activités en Suisse.

La délégation a également été tenue informée par le Ministère public sur les enquêtes en cours.

La délégation s'est interrogée sur les conditions générales de l'engagement d'informateurs par les organes de protection de l'État. Les informateurs sont des personnes qui fournissent à la police, à l'occasion ou régulièrement, des renseignements sur des événements ou des personnes qui intéressent cette autorité dans le cadre de sa mission. La délégation s'est assurée des aspects juridiques de la collaboration avec des informateurs et des problèmes et risques qui se posent dans la pratique.

Les dispositions d'exécution de la LMSI ont aussi été à l'ordre du jour des travaux de la délégation. Actuellement, trois ordonnances de la LMSI sont déjà en vigueur. Il s'agit de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1999 sur le système de traitement des données relatives à la protection de l'État (Ordonnance ISIS; RS 120.3), de l'ordonnance du 20 janvier 1999 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP; RS 120.4) et de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1999 concernant les prestations financières allouées aux cantons pour le maintien de la sûreté intérieure (RS 120.6). Deux autres ordonnances sont actuellement en cours d'élaboration, à savoir l'ordonnance sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (OMSI) et l'ordonnance sur la sécurité relevant de la compétence fédérale (OSF). Tandis que l'OMSI concrétise les tâches de protection de l'État au sens étroit, l'OSF a pour objet les tâches de protection des personnes et de bâtiments tels que décrits à la section 5 de la LMSI.

Pour la délégation, il est important que l'OMSI soit mise en vigueur au plus tôt. En effet, il est indispensable que le domaine de la protection de l'État, qui implique parfois des restrictions aux droits fondamentaux, soit réglementé le plus précisément possible afin d'éviter tout risque d'abus. Selon les informations reçues par la délégation, les ordonnances en question devraient pouvoir être mises en vigueur au milieu de l'année 2001.

La délégation a été particulièrement sensible à la problématique de la recrudescence de l'extrémisme de droite. Plusieurs événements survenus ces derniers temps confirment cette tendance. Selon les estimations du SAP, il existerait actuellement en Suisse un noyau dur de skinheads comptant près de mille personnes. Dotés d'une organisation extrêmement souple, ces groupements concentrent leurs activités dans les cantons de Zurich, d'Argovie, de Berne et de Lucerne. Depuis peu, le SAP constate une radicalisation du phénomène skinheads et une propension accrue à la violence et à la provocation. Le SAP relève également que le milieu s'est rajeuni et que presque tous les groupes skinheads comprennent des mineurs. Parmi les autres constats, il convient de souligner le recours toujours plus fréquent à du matériel de propagande à caractère raciste, à des d'armes ainsi qu'à des moyens de communication modernes (Internet, SMS, etc.).

La délégation a eu un échange de vues à ce sujet avec les directeurs et des commandants des polices des cantons de Berne, Lucerne et Argovie. Elle s'est également entretenue à plusieurs reprises avec la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) et a pris acte, avec satisfaction, des mesures décidées par le Conseil fédéral le 2 octobre 2000, sur la base des propositions d'un groupe de travail dirigé par le chef du SAP. Le Conseil fédéral a notamment décidé d'intensifier la coopération policière au niveau national afin de combattre l'extrémisme de droite et le racisme, ce qui répond à un besoin des cantons. En outre, il a chargé l'administration de lui soumettre plusieurs mesures législatives, concernant notamment le droit pénal et la sûreté intérieure. Le Conseil fédéral a décidé également de mettre en place une nouvelle structure au sein du Département fédéral de l'intérieur (DFI) destinée à combattre le racisme.

La délégation a pris acte de l'ensemble des intentions exprimées par le Conseil fédéral et par le DFJP et s'attachera à apprécier les conditions et les effets de leur mise en œuvre.

11

Autres thèmes

11.1

Rapport de gestion 2000 du Conseil fédéral

Chancellerie fédérale

Les Commissions de gestion ont commencé leur examen du Rapport de gestion du Conseil fédéral 2000 par une entrevue avec la Chancelière de la Confédération et les deux vice-chanceliers. Outre les thèmes concernant les tâches générales de la ChF, le domaine du e-government et le problème de la détection précoce des problèmes par la ChF ont été principalement abordés. Le projet de guichet virtuel qui a été présenté est déjà très avancé et a trouvé un large appui grâce à une convention conclue avec tous les cantons. Cependant, des défis techniques et politiques doivent encore être surmontés dans le domaine du e-voting. Un rapport est prévu pour l'automne 2001. Le sujet du futur développement d'instruments de détection précoce a été également traité.

DFAE

Les Commissions de gestion se sont entretenues avec le chef du DFAE de la présence de citoyens suisses au sein des organisations internationales. Le DFAE a prospecté 46 organisations internationales sur les quelque 90 dont la Suisse est membre afin d'identifier les postes susceptibles d'être occupés par des Suisses. En 2000, 32 Suisses ont été nouvellement engagés par des organisations internationales, ce qui constitue un progrès par rapport à l'année précédente (5 engagements en 1999). De manière générale, les commissions constatent que la présence suisses est forte sur le plan technique, mais qu'elle est peu importante sur le plan politique. Sur les 500-600 citoyens suisses employés dans des organisations internationales, seuls 44 ont des fonctions de responsabilité. Cela tient notamment au fait que nous ne sommes ni membre de l'Union européenne, ni membre de l'Organisations des Nations-Unies.

Les commissions ont également examiné la politique du DFAE et du Conseil fédéral en matière de boycotts, de sanctions et d'embargos, à l'exemple des mesures prises contre l'Irak et le clan Milosevic en Yougoslavie. Les commissions ont pu se convaincre que cette politique est compatible avec le droit de la neutralité. Le DFAE a exposé également le concept des «smart sanctions» destinées à remplacer les sanctions globales qui touchent le plus souvent la population civile. Il s'agit des mesures ciblées contre les élites politiques, économiques et militaires d'un pays (blocage de comptes en Suisse, restrictions en matière de visas, etc.).

DFI

La réforme de Pro Helvetia a constitué un point majeur de l'entretien avec la cheffe du DFI. Même si l'on n'attend pas un changement radical, les efforts déployés actuellement permettent de garantir que la fondation sera dotée d'une structure de gestion efficace. La coordination entre la science et la recherche n'a pu être qu'effleurée dans la discussion, mais diverses occasions permettront encore de soulever le sujet en séance plénière du Conseil des Etats. Les membres des Commissions de gestion ont également reçu des informations sur le recensement de la population 2000, une évaluation définitive étant cependant prévue pour début juillet. L'on peut d'ores et déjà souligner la grande qualité du recensement 2000. Les efforts louables fournis dans les cantons bénéficieront d'un soutien encore plus étendu de la Confédération en vue du recensement de 2010.

DFJP

Lors de sa discussion avec la cheffe du DFJP, les commissions ont, entre autres, thématiqué le problème que rencontre le Conseil fédéral dans le traitement des plaintes se rapportant à l'assurance-maladie. Alors qu'actuellement la situation s'est calmée, les nouvelles listes des hôpitaux et Tarmed vont provoquer un afflux de recours. Le DFJP s'y prépare par diverses mesures. A moyen terme, ce domaine de l'activité juridictionnelle devrait être transféré du Conseil fédéral au Tribunal administratif fédéral dans le cadre de la révision totale de l'organisation judiciaire. Les commissions se sont aussi renseignées sur le rapatriement des requérants d'asile du Kosovo. L'évaluation de ce programme de rapatriement démontre sa viabilité pour le futur.

DDPS

Les entreprises d'armement ont été au centre des discussions avec le chef du DDPS. Ce dernier estime que le regroupement, au 1^{er} janvier 1999, des entreprises au sein de la holding RUAG Suisse a permis de réduire certains conflits d'intérêts. Il est d'avis néanmoins qu'une seconde réforme est nécessaire à terme, afin d'améliorer encore plus la compétitivité des entreprises. Les Commissions de gestion n'ont pas manqué de constater que la Confédération, actionnaire unique de RUAG, constituait de loin le plus gros client des entreprises d'armement. Environ 80 % du chiffre d'affaires est réalisé par des commandes passées par la Confédération, les 20 % restant étant des commandes de tiers. Le chef du DDPS et le chef de l'état-major général ont indiqué qu'à l'avenir la part des commandes de tiers doit obligatoirement augmenter par rapport aux commandes fédérales. Le DDPS a également insisté sur l'importance du contrôle du calcul des coûts afin d'éviter un subventionnement croisé des mandats de tiers par les mandats de la Confédération.

Les commissions ont également examiné les effets que la réforme Armée XXI aura sur les structures du département (projet DDPS XXI). Il est prévu, à l'avenir, de réduire, à budgets constants, les coûts de fonctionnement du DDPS au profit des investissements pour atteindre une proportion de 50 %/50 %. Actuellement, les coûts de fonctionnement représentent 62 % du budget du DDPS alors que les investissements sont de l'ordre de 38 %. Cela signifie que des suppressions d'emplois seront nécessaires dans les années à venir. Rien que dans les Forces terrestres, il est prévu de réduire l'effectif de l'ordre de 2000 postes dans les cinq prochaines années.

DFP

Le conseiller fédéral Villiger a pu confirmer aux commissions que, s'agissant du projet NOVE-IT, le «Masterplan» serait respecté quand bien même le budget pourrait être grevé en raison des exigences générales plus élevées auxquelles doit répondre l'informatique. Pour ce qui est de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération, les crédits actuellement disponibles devraient suffire à court et à moyen terme pour l'instauration du salaire au mérite et pour les dépenses qui en découleront. A plus longue échéance, par contre, les besoins sont encore difficiles à évaluer à l'heure actuelle. Le programme de formation prévu pour assurer le succès de la mise en place de la nouvelle politique du personnel, destiné aussi bien au personnel d'encadrement qu'aux collaborateurs, est établi et son lancement est fixé pour cette année encore. Parmi les autres points forts de la discussion, figuraient les mesures destinées à prévenir le trafic de cigarettes et l'état du projet de nouvelle péréquation financière.

DFE

Lors des discussions avec le chef du département concernant les activités du DFE, une attention particulière a été portée aux quatre projets Expo.02 de la Confédération. Il en résulte que, sur la base des expériences acquises, un controlling a été développé pour ces projets. Bien que ces derniers n'aient pas progressés de la même manière, la phase de construction peut déjà être entamée pour chacun d'entre eux. Un sponsor doit encore être trouvé afin d'assurer le financement d'une partie d'un projet. Mais en ce qui concerne le projet entier de l'Expo.02, aux yeux du département, aucune contribution financière supplémentaire de la part de la Confédération ne sera nécessaire. En l'état, seuls les possibilités d'hébergement et le concept de transport sont encore à considérer comme problématiques. Les mesures visant à remédier au manque de main d'œuvre qualifiée de l'économie suisse à court et à long terme ont également été abordées tout comme celles prévues dans le domaine de la promotion du tourisme.

DETEC

La question du transfert du trafic de transit de la route au rail est malheureusement d'une grande actualité de nos jours et a dominé les entretiens des commissions avec le président de la Confédération, en sa qualité de chef du DETEC. Les commissions se sont livrées à une analyse des causes de l'accroissement du trafic au Saint-Gotthard et se sont prononcées sur les pronostics, les stratégies et les mesures prévues. La décision formelle prise par les commissions au sujet de la manière dont le Conseil fédéral a géré les dossiers de la Poste, des CFF et de Telecom est d'importance. En effet, les commissions n'ont pas reçu de rapport actuel du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques des trois entités ainsi que sur la manière dont la Confédération agit en tant que propriétaire. Elles n'ont donc pu approuver le rapport de gestion que sous réserve. La partie en question portant sur la gestion du Conseil fédéral dans les trois entreprises doit être examinée aux Chambres à la session d'automne. L'on disposera à cette date de chiffres actualisés et d'un rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs majeurs des entreprises (concernant les négociations avec l'Allemagne au sujet de l'accord sur le survol, se reporter au ch. 9.3).

11.2 Rapports de gestion 2000 du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances

11.2.1 Rapport de gestion 2000 du Tribunal fédéral, révision partielle de la loi sur l'organisation judiciaire et jurisprudence du TF en matière de recours pour arbitraire

Le 28 mars dernier, les sous-commissions DFPJ/Tribunaux des Commissions de gestion des deux conseils se sont rendues, comme chaque année, à Lausanne auprès du Tribunal fédéral (TF) pour s'entretenir du rapport de gestion 2000 et de diverses questions d'actualité, comme la révision partielle de l'organisation judiciaire ou la jurisprudence arrêtée en 2000 par le TF en matière de recours pour arbitraire après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale.

S'agissant du rapport de gestion à proprement parler, il fait apparaître, pour l'exercice écoulé, un léger recul du nombre des affaires introduites (5150 entrées en

2000, contre 5400 en 1999). Le Tribunal parvient certes à gérer ce volume d'affaires, mais au détriment d'autres tâches essentielles, telles le développement du droit et l'élaboration de décisions de principe qui nécessitent un investissement en temps considérable. En effet, l'élaboration de décisions de ce type requiert, parallèlement à l'étude du dossier, de procéder à des recherches dans les travaux préparatoires, dans les publications spécialisées et dans les recueils de jurisprudence, à quoi s'ajoute tout un travail de droit comparé dans la mesure où les problèmes sur lesquels les juges sont amenés à statuer dépassent de plus en plus le cadre national. Or, compte tenu de la charge de travail, mais aussi de la priorité accordée aux délais, les juges sont accaparés par la gestion du quotidien et liquident, pour ainsi dire à la chaîne, nombre d'affaires répétitives. Relevons à cet égard que le temps moyen de traitement des recours – de 3 à 4 mois – est aujourd'hui relativement court.

Cette situation devrait néanmoins s'améliorer, la charge de travail étant appelée à diminuer du fait de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2001, de la révision partielle du 23 juin 2000 de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ; FF 2000 3324). Rappelons que cette révision, engagée en 1999, suite à une initiative parlementaire déposée par les Commissions de gestion a précisément pour objet de pallier rapidement l'engorgement des tribunaux fédéraux. Concrètement, elle a déchargé le TF des procès directs en matière de droit civil et des procédures de recours en matière de responsabilité de l'État. Par ailleurs, la révision totale de l'OJ, approuvée le 28 février dernier par le Conseil fédéral et sur laquelle le Parlement devra se prononcer, devrait, à terme, permettre au Tribunal fédéral de se consacrer davantage à l'élaboration de décisions de principe.

Si les Commissions de gestion ne sauraient, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, se prononcer sur un arrêt particulier du TF, elles peuvent en revanche s'exprimer sur l'évolution en général de la jurisprudence du TF et, le cas échéant, examiner d'éventuelles lacunes ou imprécisions du droit. C'est dans ce contexte que les sous-commissions DFJP/Tribunaux des Commissions de gestion ont abordé, lors de la visite du 28 mars dernier, la question de la jurisprudence controversée que le TF a arrêtée en 2000 en matière de recours pour arbitraire suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale. Certains députés membres de la Commission de la révision constitutionnelle ayant affirmé sans ambiguïté lors des débats que le nouvel art. 9 Cst. («Toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'État sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi.») permettrait à quiconque de saisir le Tribunal fédéral pour le simple motif d'arbitraire, alors qu'aux termes de la jurisprudence, une telle saisine supposait par le passé la lésion d'un intérêt protégé par une norme de droit, nombreux étaient ceux qui pensaient que la nouvelle Constitution amènerait le Tribunal fédéral à modifier sa pratique. Or, le 3 avril 2001, celui-ci a rendu une décision de principe (ATF 126 I 81) par laquelle il confirmait sa jurisprudence antérieure. Il est vrai que cette décision, prise par le Tribunal fédéral réuni en plénum, n'a pas été arrêtée à l'unanimité des juges; mais la majorité d'entre eux ont considéré que l'art. 88 OJ, sur lequel s'appuyait cette jurisprudence, n'avait pas, lui, été modifié. Pour modifier cette jurisprudence, il suffirait aujourd'hui au législateur d'amender ledit article. A cet égard, on peut relever que le projet de nouvelle loi sur le Tribunal fédéral (LTF) prévoit à l'art. 83 qu'il suffit désormais de faire valoir un intérêt digne de protection pour former un recours en matière de droit public. Si cette disposition devait être adoptée, elle rendrait caduque la jurisprudence du Tribunal fédéral.

11.2.2 Rapport de gestion 2000 du Tribunal fédéral des assurances

Dans son rapport de gestion 2000, le Tribunal fédéral des assurances (TFA) indique qu'il est confronté à une charge de travail de plus en plus difficile à gérer. Pour l'exercice écoulé, le nombre des nouvelles affaires a en effet atteint le chiffre record de 2521 – un chiffre à peine supérieur au nombre des affaires pendantes, soit 2109 cas.

Le TFA souligne qu'en l'absence des mesures urgentes adoptées par les deux Conseils et par les commissions, notamment le renforcement des effectifs du secteur juridique, il lui aurait été impossible de faire face à l'urgence de la situation. Tout en exprimant sa reconnaissance pour ces mesures, il fait néanmoins valoir que seule la révision complète de l'organisation judiciaire fédérale permettra de venir à bout de cette situation précaire. Il rappelle à cet égard qu'il soutient pleinement la réforme concernée, dans la mesure où il y voit une occasion unique d'intervenir tant au niveau des institutions, de la procédure que du personnel.

Ces deux questions ont également été abordées de vive voix avec les représentants du TFA lors de la visite effectuée par les sous-commissions DFJP/Tribunaux des Commissions de gestion le 29 mars 2001. Figuraient également à l'ordre du jour de cette séance: l'aménagement des nouveaux locaux du TFA, la répartition des compétences entre le TF et le TFA, ainsi que la professionnalisation de l'organisation judiciaire cantonale en matière d'assurance sociale.

11.3 Aide à l'Europe de l'Est

La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a publié en novembre 1995 un rapport d'inspection sur l'aide suisse aux pays de l'Europe l'Est (FF 1996 II 897). La commission y a notamment examiné la cohérence de l'aide accordée aux États de l'Europe de l'Est, ses structures d'organisation ainsi que sa mise en œuvre. Dans ses conclusions, elle relevait notamment que «ni l'OFAEE [aujourd'hui: Secrétariat d'État à l'économie, seco], ni le BCE [aujourd'hui: Direction du développement et de la coopération, DDC] n'ont de politique visant à coordonner leurs activités. Chaque service semble donc penser et agir en solitaire [...]. L'OFAEE [seco] et le BCE [DDC] harmonisent peu leurs conceptions et collaborent peu. On ne perçoit pas, au niveau de la mise en œuvre des projets, d'efforts visibles qui permettraient de dégager des synergies en vue d'accroître l'efficacité de l'aide à l'Europe de l'Est.» (ch. 93; FF 1996 II 919).

Après un premier examen effectué en 1998, la commission a tenu à vérifier les suites réservées à son rapport, et tout spécialement en ce qui concerne la collaboration entre le seco et la DDC.

La sous-commission chargée du dossier a convoqué, le 11 septembre 2000, des représentants des deux offices. Il est ressorti des auditions que leur collaboration s'est singulièrement améliorée depuis 1995, notamment grâce à une décision du Conseil fédéral du 29 octobre 1997 qui a permis de mieux délimiter les domaines d'activité respectifs des deux offices. Ainsi, les chevauchements critiqués par la commission ont été supprimés pour l'essentiel. Les projets dans le domaine de la santé ont été transférés du seco à la DDC alors que les projets de la DDC dans le secteur financier ont été attribués au seco.

Au titre de la coordination, la commission relève que divers organes et procédures ont été mises en place (Comité interdépartemental de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, réunions régulières entre les directeurs des deux offices, etc.).

Le dispositif s'est vu renforcé par une convention administrative passée entre le seco et la DDC, datée du 22 juin 2000, et qui règle les principes de collaboration entre les deux offices en matière de coopération avec les pays de l'Europe de l'Est et de la CEI. Selon cette convention, il est prévu que la répartition des tâches entre la DDC et le seco évolue pour constituer les centres de gravité suivants :

Pour la DDC

1. Le renforcement des institutions et le développement des ressources humaines (démocratisation, réforme de l'administration publique et du système social, formation professionnelle)
2. La coopération technique et l'aide financière de projets non liée
3. L'aide budgétaire sectorielle
4. La promotion des petites et moyennes entreprises (PME)
5. La gestion et la protection des ressources naturelles

Pour le seco

1. L'aide macro-économique
2. L'aide financière liée pour des projets spécifiques et les garanties de crédit
3. La promotion des investissements
4. La coopération dans le domaine du commerce et du transfert de technologies environnementales.

Malgré ces efforts importants, la répartition des tâches n'est pas encore optimale, ce que reconnaissent le seco et la DDC. En effet, elle reste largement fondée sur la distinction entre aide financière et assistance technique, ce qui semble poser certaines difficultés dans la pratique. La commission est convaincue que ces problèmes, dont les offices sont pleinement conscients, pourront être réglés de manière appropriée à moyen terme.

La commission a également pris connaissance du rapport du 4 juillet 2000 sur la collaboration de la Confédération avec les États d'Europe de l'Est et la CEI 1998/1999. Ce rapport, préparé conjointement par le DFAE et le DFE, est destiné aux Commissions de politique extérieure (CPE) des Chambres fédérales. Il est fondé sur l'art. 17 de l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les États d'Europe de l'Est (RS 974.1). Consultée sur la valeur et l'opportunité de ces rapports, la CPE du Conseil national (CPE-N) a indiqué à la CdG-N qu'ils remplissaient à ses yeux les exigences posées par l'arrêté fédéral. La CPE-N regrette toutefois que ces informations soient publiées généralement avec beaucoup de retard, ce qui en diminue l'intérêt. La CPE-N a traité le rapport 1998/1999 lors de sa séance du 29 et 30 janvier 2001 et en a pris acte en l'approuvant.

En définitive, la CdG-N relève que l'essentiel des mesures exigées dans son rapport de 1995 ont été concrétisées et appliquées. Face à ce constat globalement positif, elle a mis un terme à ses travaux et en a informé le Conseil fédéral.

11.4

Détection précoce des problèmes (séminaire 2001)

Les 18 et 19 janvier 2001, les Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats se sont réunies, à Lucerne, pour leur séminaire annuel, consacré cette année à la détection précoce des risques et enjeux futurs, notamment par les services de l'administration fédérale et par les acteurs politiques.

En d'autres termes, il s'agissait pour les membres des CdG de déterminer dans quelle mesure l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral pouvaient détecter d'avance les problèmes sociaux, économiques et donc politiques à venir. Les CdG ont ainsi entendu un certain nombre d'experts, appartenant ou non à l'administration, qui leur ont fourni un aperçu des systèmes de détection précoce mis en place ou en développement. La première journée, articulée autour des interventions de M. André Nietlisbach, président de l'état-major de prospective de la Chancellerie fédérale, et de M. Jacques Pitteloud, coordinateur des renseignements, était consacrée à une première approche du problème vu sous l'angle de l'administration fédérale. Les exposés de M. Thomas Held (fondation Suisse avenir), d'une part, et de M. Bernhard Wüthrich, correspondant du journal (*Le Temps*) auprès du Palais fédéral, d'autre part, ont ensuite permis d'élargir le débat au rôle des milieux économiques, des médias et de la communauté scientifique dans le cadre de la détection précoce.

Il a été admis que certains événements étaient en tout état de cause imprévisibles de par leur nature même. En ce qui concerne les autres événements, le véritable problème réside souvent moins dans l'obtention des informations elles-mêmes que dans leur centralisation, leur interprétation et leur tri. Lorsque des événements touchent plusieurs départements, la coordination des diverses informations joue un rôle capital.

Autre problème récurrent: la communication des informations obtenues aux décideurs politiques. Il est important de garantir la mise en place et le fonctionnement de structures permettant une communication directe des informations concernées au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale. Ce point a été débattu avec M^{me} Sibylle Hardmeier (prof. à l'Université de Zurich), M. Thomas Held (fondation Suisse avenir) et M. Bernard Wüthrich dans le cadre d'un débat sur le rôle respectif des élus, des scientifiques, des milieux économiques et des médias en matière d'«Agenda Setting». De fait, les avertissements viennent souvent trop tard, une fois un point de non-retour atteint sur le plan politique, d'où l'importance de la sensibilisation précoce des décideurs par les responsables des systèmes de détection.

Dans le cadre de groupes de travail, les membres des CdG ont également mené une réflexion afin de déterminer dans quelle mesure ils pouvaient contribuer à la détection précoce des problèmes. Du fait de la nature même de leur mandat, à savoir exercer des fonctions de haute surveillance, et compte tenu du principe de la séparation des pouvoirs, les CdG interviennent essentiellement *a posteriori*. S'il leur est donc intrinsèquement impossible de jouer un rôle actif dans la détection précoce et l'alerte rapide, elles peuvent néanmoins, en mettant en lumière certaines erreurs, notamment de gestion, commises par le Conseil fédéral et l'administration, contribuer à identifier et à pallier certains problèmes susceptibles de s'aggraver ultérieurement.

Conformément à leur mission de haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les CdG considèrent que leur rôle est en l'occurrence d'évaluer les systèmes de détection précoce mis en place par l'administration et les canaux officiels de transmission des informations recueillies. A leurs yeux, le bon fonctionnement de ces systèmes et canaux constitue un élément essentiel de la gestion gouvernementale et administrative: aussi estiment-elles que c'est au Conseil fédéral et à l'administration qu'il échoit en premier lieu de veiller à la mise en place de systèmes performants au sein de leurs structures propres. Cela n'empêche pas les CdG de jouer un rôle capital en matière d'alerte rapide, donc de la communication d'informations pertinentes aux décideurs, en transmettant au Conseil fédéral ou à l'Assemblée fédérale un certain nombre d'informations concrètes. En outre, compte tenu du statut qui est le leur, les CdG peuvent contribuer à sensibiliser davantage les décideurs concernés aux problèmes qu'elles ont identifiés.

Comme par le passé, et toujours dans le cadre de leur mandat de haute surveillance, les CdG continueront à accorder une attention particulière à la place des systèmes de détection précoce et d'alerte rapide dans l'organisation de l'administration comme dans son action.

11.5 Révision de la loi sur les rapports entre les conseils

En 1996, les Commissions des institutions politiques (CIP) des Chambres fédérales ont décidé de procéder à une révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11). Par la suite elles ont chargé leur secrétariat d'élaborer un avant-projet de loi sur le Parlement (LParl) accompagné d'un rapport explicatif.

L'avant-projet, daté du 31 janvier 2000, a été mis en consultation auprès des commissions parlementaires directement concernées. Les résultats de la procédure de consultation ont été ensuite débattus par la Commission des institutions politiques de Conseil national (CIP-N) et pris en considération dans le projet de loi, daté du 1^{er} mars 2001.

Les Commissions de gestion approuvent ce projet. Elles estiment qu'il est adapté aux besoins de la haute surveillance parlementaire et qu'il prend en compte les évolutions récentes intervenues dans le travail des commissions de contrôle. Aujourd'hui, les CdG ne se bornent plus à examiner seulement le rapport de gestion du Conseil fédéral et les rapports d'activité des tribunaux. Les missions des CdG se sont développées et diversifiées au cours des dernières années, alors que le contexte dans lequel elles s'exercent connaissait une évolution rapide (utilisation des nouvelles technologies de l'information, développement de la Nouvelle gestion publique, intérêt croissant des médias, etc.). Aujourd'hui, les commissions remplissent leur tâche de contrôle notamment en menant des inspections dans tous les domaines d'activité de l'État. Ces travaux peuvent durer plusieurs mois et nécessitent parfois le concours d'experts extérieurs ou de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA).

Les commissions tiennent à souligner ici que les destinataires de la haute surveillance des commissions sont aussi bien le Conseil fédéral et l'administration fédérale que les Tribunaux fédéraux et les commissions fédérales de recours. Dans leur prise de position à l'attention de la CIP-N, les CdG ont décrit leur pratique en matière de haute surveillance sur les tribunaux. Elles ont rappelé que leur mandat de

contrôle ne porte pas seulement sur la gestion administrative des tribunaux, mais qu'il s'étend aussi au respect des principes fondamentaux de procédure (dénis de justice, retards injustifiés, égalité de droit concernant l'accès aux tribunaux etc.). En revanche, il n'appartient pas aux CdG d'aller plus loin et de revoir les décisions de justice sur le fond. Pour des raisons évidentes d'équilibre des pouvoirs, les commissions ne peuvent pas casser ou modifier des décisions prises par des autorités. Afin d'éviter toute équivoque et par souci de limiter leur pouvoir d'examen, les CdG ont proposé d'inscrire dans la loi qu'«il ne peut être exercé aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires». Cette précision a été reprise par la CIP-N dans le projet de loi (art. 27, al. 4, 2^e phrase, projet LParl).

L'objectif du projet de loi est aussi de renforcer les droits des commissions de contrôle en matière d'information. Dans le droit actuel, le Conseil fédéral peut, dans certains cas, refuser la transmission de documents officiels aux CdG. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit de sauvegarder un secret de fonction, de protéger des intérêts personnels particuliers ou lorsqu'une procédure n'est pas encore close (art. 47^{quater}, al. 2, LREC). Dans ces cas, le Conseil fédéral présente un rapport spécial au lieu de produire les documents officiels. Cette disposition donne lieu parfois, bien que rarement, à des divergences de vues entre les CdG et le Gouvernement. Avec le projet de loi (art. 152, al. 4, projet LParl), il est prévu que désormais les organes de contrôle parlementaire – et non l'organe contrôlé – déterminent les informations nécessaires à l'exercice de la haute surveillance. Cette façon de voir correspond à une revendication de longue date des CdG (voir ch. 223.1 du rapport des Commissions de gestion sur leurs activités en 1996/97; FF 1997 III 1222).

Dans leur avis, les CdG se sont également prononcées sur la concrétisation, au niveau de la loi sur le Parlement, du mandat constitutionnel relatif à l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération (art. 170 Cst.). Le projet de loi confirme la pratique actuelle selon laquelle les Commissions de gestion examinent l'efficacité de l'action étatique (cf. art. 27, al. 3, let. d, en relation avec l'art. 52, projet LParl). Par contre, une nouveauté de ce projet est de prévoir que les commissions législatives veillent également à ce que les actes législatifs fassent l'objet d'une évaluation (art. 44, al. 1, let. e, projet LParl).

De ce fait, plusieurs organes parlementaires seront actifs en matière d'examen d'efficacité, ce qui n'ira pas sans poser des problèmes. Le projet propose certes des mécanismes de coordination (art. 49 et 54, al. 4, projet LParl), mais ils apparaissent bien lourds. Les Commissions de gestion sont d'avis qu'il conviendrait de mieux définir l'activité d'évaluation de l'efficacité et de fixer le cadre et les modalités de son exercice de manière plus claire.

Enfin, le projet de loi propose de nombreuses dispositions (art. 54, projet LParl) destinées à améliorer et à institutionnaliser la coordination entre les commissions de contrôle (Commissions de gestion, Commissions et Délégation des finances). Les CdG sont favorables à ces propositions. Dans leur prise de position, elles suggèrent même d'aller plus loin et estiment qu'il serait envisageable, à plus long terme, de fusionner les Commissions de gestion et les Commissions des finances. Cette dernière possibilité n'a finalement pas été retenue par les auteurs du projet, notamment en raison de son inadaptation à un Parlement de milice.

IV Organe parlementaire de contrôle de l'administration

Équipe de recherche interdisciplinaire, l'Organe parlementaire de contrôle (OPCA) est chargé d'assister sur le plan technique les CdG dans le cadre de leur mission de haute surveillance, et notamment des inspections. A ce titre, et sur demande des CdG, il effectue des études et des évaluations de plus ou moins grande envergure destinées à apprécier les politiques fédérales sous l'angle de leur efficacité, de leur efficience, de leur légalité et de leur opportunité.

Au cours de l'exercice écoulé, l'OPCA a ainsi fait le point sur le droit des cartels et sur les difficultés liées à sa mise en œuvre (cf. ch. 6.2, *supra*), il a élaboré une enquête sur les bénéficiaires directs de certaines subventions fédérales versées au secteur agricole (conclusions remises en février dernier au groupe de travail chargé des questions agricoles de la CdG-E), et il a établi un certain nombre de documents dans le cadre de l'inspection «Politique du personnel de carrière au sein du DFAE». Enfin, et toujours durant ce même exercice, trois nouveaux projets de recherche ont été initiés concernant respectivement les mesures de maîtrise des coûts prévues par la loi sur l'assurance-maladie, la passation des marchés publics aux niveaux fédéral et cantonal, et les nouvelles méthodes de gestion appliquées à la justice.

Parallèlement à ces travaux destinés à assister les CdG dans leur mandat de haute surveillance, l'OPCA s'efforce de promouvoir la réflexion commune avec ses homologues suisses ou étrangers en publiant des articles dans des revues spécialisées et en intervenant dans le cadre de séminaires. S'agissant des publications, l'OPCA a fait paraître, au cours de l'exercice écoulé, deux articles sur des mandats antérieurs, dont le premier était consacré aux risques de corruption et à la nouvelle gestion publique dans l'administration fédérale⁶, et la seconde, aux répercussions sur l'ouverture des marchés suisses de la loi fédérale sur le marché intérieur⁷.

Pour ce qui est des séminaires, l'OPCA a participé, en octobre dernier, à Lausanne, au congrès annuel de la Société européenne d'évaluation (European Evaluation Society, EES), qui, sous l'appellation «Taking Evaluation to the People - Between Civil Society, Public Management and the Polity», a été l'occasion d'un échange de vues inter-pays sur la signification des évaluations, sur les méthodes de travail, enfin sur le contexte politique dans lequel elles s'inscrivent.

La communication présentée par l'OPCA⁸ était consacrée au sort que le Parlement, l'administration et le Gouvernement réservaient à ses travaux. A la base, un double constat: d'une part, la nécessité d'une évaluation scientifique de l'efficacité, de l'efficience, etc., des politiques publiques semble unanimement admise dans les pays démocratiques; d'autre part, les résultats de ces évaluations sont loin d'être systématiquement pris en compte: d'une façon générale, en effet, soit les informations recueillies font l'objet d'une utilisation ciblée, soit elles sont prises en considération

⁶ Janett, D., 2000: Korruptionsgefährdung und New Public Management in der schweizerischen Bundesverwaltung. In: Hofmeister A. (Hg.): Brauchen wir eine neue Ethik in der Verwaltung? In: Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, volume 40, p. 193-216.

⁷ Zogg, S., 2001: Das Binnenmarktgesetz und seine Auswirkungen auf die Öffnung der Märkte in der Schweiz. In Die Volkswirtschaft. Nr 4-2001, p. 14-18.

⁸ Publiée sur le site de l'EES: http://www.europeanevaluation.org/pdf/3-1_janett.pdf

partiellement, au gré des intérêts politiques du moment, soit elles sont réinterprétées, à moins qu'elles ne soient tout simplement ignorées. C'est à la lumière de cette réalité que l'OPCA a présenté sa communication, consacrée à l'impact effectif de ses travaux, et dont les grandes lignes sont les suivantes.

Depuis sa création en 1991, l'OPCA a établi une vingtaine de rapports consacrés à des thèmes extrêmement divers, sur lesquels les CdG se sont fondées pour formuler un certain nombre de recommandations au Conseil fédéral. Les enquêtes réalisées par l'OPCA ont fait apparaître que ces recommandations ont, pour la plupart d'entre elles, été suivies d'effets, débouchant, par exemple, sur la mise en œuvre d'ajustements réglementaires, sur l'adoption d'arrêtés fédéraux ou encore sur la publication de directives à l'échelon départemental. Par ailleurs, on s'aperçoit, depuis peu, que les CdG ont de plus en plus tendance à se servir des conclusions de l'OPCA pour préparer des interventions parlementaires. Enfin, les rapports de l'OPCA, comme ceux des CdG, sont généralement publiés, ce qui permet à tout un chacun d'en prendre connaissance.

Au niveau politique, le processus de décision est complexe et fait intervenir des facteurs nombreux: aussi l'impact véritable d'une étude scientifique sur ce processus est-il difficilement appréciable. Pour ce qui est des rapports établis par l'OPCA, et à en croire les experts interrogés préalablement à la conférence précitée, ils ont été suivis d'effets considérables, et dans des domaines divers. Ces rapports ont eu ainsi un impact direct s'agissant par exemple des subventions allouées aux institutions privées d'aide aux invalides, du recensement fédéral, ou encore des investissements réalisés par le fonds de compensation de l'AVS. Par ailleurs, et toujours selon les experts interrogés, les rapports de l'OPCA ont également été suivis d'un certain nombre d'effets indirects, en permettant par exemple aux femmes et hommes politiques de faire valoir des arguments nouveaux dans le cadre du débat public ou en sensibilisant certains politiciens ou hauts fonctionnaires à des thèmes qui ne figuraient pas précédemment à l'ordre du jour.

Toute politique publique se compose de deux éléments distincts: un volet stratégique (les objectifs, les moyens), et un volet opérationnel (les modalités de mise en œuvre: répartition des compétences, ressources, etc.). A en croire les enquêtes réalisées par l'OPCA, l'influence des évaluations que celui-ci a effectuées s'est davantage fait sentir au niveau opérationnel qu'au niveau stratégique, ce que l'on peut regretter dans la mesure où, *a priori*, il appartient au Parlement de se concentrer d'abord sur l'essentiel, donc sur le stratégique, et de laisser la mise en œuvre à l'administration.

Quels sont les facteurs qui font qu'un rapport de l'OPCA est suivi d'effets sur le plan politique ? Telle est la question abordée par l'OPCA à la fin de sa communication. On peut distinguer entre plusieurs éléments déterminants, soit ceux sur lesquels l'OPCA peut agir, ceux sur lesquels peuvent agir les CdG, enfin ceux qui, extérieurs, ne dépendent ni de l'un, ni des autres. Selon les enquêtes réalisées, un rapport doit d'abord être intelligible; ensuite, il doit impérativement répondre à des critères de rigueur scientifique, et il faut que soient associés aux travaux et l'organe parlementaire qui a mandaté l'OPCA et les services administratifs dont l'action est analysée; enfin, et c'est sans doute le principal, il importe que le rapport soit établi et publié à un moment politiquement opportun, ce qui suppose l'identification d'un «créneau»

adéquat. Si cette dernière condition est évidemment limitative s'agissant de l'impact politique d'un rapport de l'OPCA, parce qu'elle ne dépend pas des auteurs des évaluations, les premières laissent à ces derniers un champ d'action considérable, qu'il leur appartient de mettre à profit.

Abbréviations

| | |
|---------|---|
| ADS 95 | Aufklärungsdrohnensystem 95, système de drones de reconnaissance 95 |
| al. | alinéa |
| art. | article |
| ATF | Arrêt au Tribunal fédéral |
| BCE | Bureau de Coopération avec l'Europe orientale et centrale |
| Bo | Bulletin officiel |
| CCP | Commission des constructions publiques |
| CdF | Commission des finances |
| CdG | Commission de gestion |
| CdG-E | Commission de gestion du Conseil des Etats |
| CdG-N | Commission de gestion du Conseil national |
| ChF | Chancellerie fédérale |
| chi. | Chiffre |
| CIP | Commission des institutions politiques |
| co | Code des obligations |
| Comco | Commission de la concurrence |
| CPE | Commission de politique extérieure |
| CPS | Commission de la politique de sécurité |
| CSEC | Commission de la science, de l'éducation et de la culture |
| Cst. | Constitution fédérale |
| DDC | Direction du développement et de la coopération |
| DDPS | Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports |
| Dél CdG | Délégation des Commissions de gestion |
| 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 |
| DMF | Département militaire fédéral (actuellement: DDPS) |
| DSN | Délégation de surveillance des NLFA |
| DSN | Division principale de la sécurité des installations nucléaires |
| E | Conseil des Etats |

| | |
|-------|---|
| EEE | Espace économique européen |
| EES | European Evaluation Society |
| FF | Feuille fédérale |
| ISIS | Informatisiertes Staatsschutz-Informationen-System, Système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat |
| LAI | Loi sur l'assurance-invalidité |
| LAT | Loi sur l'aménagement du territoire |
| LBA | Loi sur le blanchiment d'argent |
| LCart | Loi sur les cartels |
| let. | lettre |
| LMI | Loi sur le marché intérieur |
| LMJ | Loi sur les maisons de jeu |
| LMSI | Loi sur le maintien de la sûreté intérieure |
| LOGA | Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration |
| LParl | Loi sur le Parlement |
| LPers | Loi sur le personnel de la Confédération |
| LREC | Loi sur les rapports entre les conseils |
| LTF | Loi sur le Tribunal fédéral |
| LTPF | Loi sur le Tribunal pénal fédéral |
| N | Conseil national |
| OAR | Organisme d'autorégulation |
| OCSF | Ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes |
| ODR | Office fédéral des réfugiés |
| ODT | Office du développement territorial |
| ODT | Office du développement territorial |
| OFAEE | Office fédéral des affaires économiques extérieures (actuellement: seco) |
| OFAS | Office fédéral des assurances sociales |
| OFAT | Office fédéral de l'aménagement du territoire (actuellement: ODT) |
| OFCOM | Office fédéral de la communication |
| OJ | Loi fédérale d'organisation judiciaire |
| OMSI | Ordonnance sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure |
| OPCA | Organe parlementaire de contrôle de l'administration |
| OSF | Ordonnance sur la sécurité relevant de la compétence fédérale |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| PNR | Programme national de recherche |
| pp. | pages |

| | |
|------|--|
| RAI | Règlement sur l'assurance-invalidité |
| RFA | Renseignement des Forces aériennes |
| RM | Renseignement militaire |
| RS | Renseignement stratégique |
| SAP | Service d'analyse et de prévention |
| seco | Secrétariat d'État à l'économie |
| SH | Canton de Schaffhouse |
| SMS | Short message system |
| StF | Statut des fonctionnaires |
| TF | Tribunal fédéral |
| TFA | Tribunal fédéral des assurances |
| UDC | Union démocratique du centre |
| UE | Union européenne |
| UMTS | Universal Mobile Telecommunications System |
| WARC | World Administrative Radio Conference |
| WWF | World Wildlife Fund |

Table des matières

| | | |
|------------|---|-------------|
| I | Introduction | 5333 |
| II | Mandat et organisation | 5335 |
| 1 | Mandat | 5335 |
| 2 | Organisation | 5335 |
| 3 | Quelques chiffres | 5337 |
| 4 | Nouveaux objets, affaires en cours | 5338 |
| 5 | Coordination avec d'autres commissions parlementaires | 5339 |
| III | Thèmes choisis | 5340 |
| 6 | Economie, compétitivité et finances | 5340 |
| 6.1 | Degré d'ouverture du marché intérieur suisse | 5340 |
| 6.2 | Situation en droit des cartels | 5342 |
| 6.3 | Mise en œuvre de la loi sur le blanchiment d'argent | 5343 |
| 7 | Société et culture | 5344 |
| 7.1 | Problèmes dans la préparation et l'organisation de l'exposition nationale 2001 (Expo.01) | 5344 |
| 7.2 | Sectes | 5347 |
| 8 | Institutions étatiques | 5348 |
| 8.1 | Mise en œuvre du « projet efficacité » | 5348 |
| 8.2 | Asile et étrangers : pratique de la Confédération en matière de rapatriements | 5350 |
| 8.3 | Casino de Mendrisio | 5351 |
| 8.4 | Occupations accessoires des fonctionnaires | 5352 |
| 8.5 | Comportement des autorités fédérales lors de la campagne sur les accords bilatéraux | 5354 |
| 9 | Politique sociale, Environnement et infrastructures | 5356 |
| 9.1 | Fondation « Wohnheim Rabenfluh » | 5356 |
| 9.2 | Transports de combustible radioactif usé | 5358 |
| 9.3 | Dénonciation par l'Allemagne de l'accord sur le trafic aérien | 5360 |
| 9.4 | Rôle de la Confédération dans le cadre de l'établissement des plans d'affectation | 5361 |
| 9.5 | Stratégie de communication du Conseil fédéral au sujet des réformes des chemins de fer et de la poste | 5365 |
| 10 | Politique de sécurité, protection de l'Etat | 5366 |
| 10.1 | Echanges de pilotes avec l'étranger | 5366 |
| 10.2 | Systèmes de drones de reconnaissance 95 | 5367 |
| 10.3 | Services de renseignements | 5369 |
| 10.4 | Protection de l'Etat | 5371 |

| | | |
|-----------|--|-------------|
| 11 | Autres thèmes | 5373 |
| 11.1 | Rapport de gestion 2000 du Conseil fédéral | 5373 |
| 11.2 | Rapports de gestion 2000 du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances | 5375 |
| 11.2.1 | Rapport de gestion 2000 du Tribunal fédéral, révision partielle de la loi sur l'organisation judiciaire et jurisprudence du TF en matière de recours pour arbitraire | 5375 |
| 11.2.2 | Rapport de gestion 2000 du Tribunal fédéral des assurances | 5377 |
| 11.3 | Aide à l'Europe de l'Est | 5377 |
| 11.4 | Détection précoce des problèmes (séminaire 2001) | 5379 |
| 11.5 | Révision de la loi sur les rapports entre les conseils | 5380 |
| IV | Organe parlementaire de contrôle de l'administration | 5382 |