

99.041

Rapport des Commissions de gestion sur leurs activités (mai 1998/mai 1999)

des 4 et 21 mai 1999

«Une bonne constitution non seulement associe le contrôle à l'efficacité sans sacrifier l'un à l'autre, mais encore elle garantit l'efficacité parce qu'il y a contrôle» (Jean-François Revel, L'absolutisme inefficace ou contre le présidentielisme à la française, 1992, Plon, p. 42).

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

Les Commissions de gestion vous présentent le rapport sur leurs activités (mai 1998/mai 1999).

Elles vous proposent de prendre acte du présent rapport.

4 et 21 mai 1999

Au nom des Commissions de gestion:

Les présidents:

Peter Bieri, député au Conseil des Etats
Alexander Tschäppät, conseiller national

Rapport

I Mandat des Commissions de gestion

Les droits et les devoirs des Commissions de gestion (CdG) et de la délégation sont fixés par la loi sur les rapports entre les conseils (LREC, art. 47^{ter} ss; RS 171.11).

Les «lignes directrices pour les Commissions de gestion» des 20 janvier et 7 avril 1995 constituent un instrument de gestion. Elles visent à accroître l'efficacité du contrôle parlementaire, à favoriser une continuité dans la pratique des CdG ainsi qu'à expliquer la méthode de travail des CdG à l'administration, au Parlement et au public.

II Question de principe: Obligation de l'administration de communiquer des informations aux Commissions de gestion

1 Préambule

Dans leur dernier rapport d'activités 1997/1998, les Commissions de gestion ont développé leur point de vue sur leurs droits en matière d'information (FF 1999, 2326). Elles constataient, pour le déplorer, que selon le droit en vigueur le Conseil fédéral pouvait, dans certaines situations, refuser la production de documents officiels, c'est le cas s'il importe de sauvegarder un secret de fonction, si une procédure n'est pas encore close ou si des intérêts personnels doivent être protégés (art. 47^{quater}, al. 2, LREC). Dans de telles situations, le Conseil fédéral doit présenter un rapport spécial en lieu et place des documents officiels.

Les Commissions en concluaient qu'à l'avenir c'était à l'organe de surveillance, et non à l'organe contrôlé, de déterminer les documents qu'il aurait le droit de consulter.

Au cours de l'exercice sous revue, le problème de l'obligation faite à l'administration de communiquer des renseignements aux Commissions de gestion s'est posé dans un cas concret.

Dans le cadre de l'inspection relative aux occupations accessoires des fonctionnaires (cf. ch. 815), la Commission de gestion du Conseil national a exigé de l'administration un certain nombre d'informations – renseignements ou documents officiels – sur les personnes qui exercent des activités accessoires lucratives. La Commission souhaitait en particulier recevoir une liste nominative des personnes concernées et connaître le nom des employeurs ainsi que les montants présumés des revenus.

La récolte de ces informations a buté sur un certain nombre de problèmes qui ont ralenti considérablement les travaux. Confrontée à cette situation, la Commission a dû examiner un certain nombre de questions de procédure. Elle a dû également résoudre des questions relatives à ses droits et compétences – fixés dans la loi sur les rapports entre les conseils (LREC) – en relation avec la loi sur la protection des données (LPD; RS 235.1).

Qui est compétent pour décider de la remise d'informations aux Commissions de gestion?

Certains départements et offices ont refusé de livrer un certain nombre d'informations en invoquant le motif qu'ils n'étaient pas compétents pour décider de leur divulgation. Ils ont indiqué que les demandes d'informations devaient être adressées aux chefs de département concernés puisqu'elles touchaient à des intérêts personnels dignes d'être protégés (art. 47^{quater}, al. 2, LREC).

Cet argument tombe. Il est erroné. En effet, les instructions du Conseil fédéral du 29 octobre 1975 réglant la communication de renseignements, l'autorisation de consulter des documents et la remise de documents à la demande des membres des conseils législatifs, de commissions parlementaires ou de services du Parlement (FF 1975 II 2158) précisent au ch. 421 que «les chefs de service sont habilités à donner des renseignements aux Commissions de gestion et à leurs sections. [...] Les chefs de service sont également habilités à remettre aux Commissions de gestion et à leurs sections des documents auxquels le secret de fonction ne s'applique pas.». Le ch. 622 prescrit en outre que «les fonctionnaires compétents sont déliés du secret de fonction à l'occasion des visites d'inspection que les Commissions de gestion ou leurs sections entreprennent dans les services de l'administration fédérale; ils sont aussi autorisés, le cas échéant, à produire des documents officiels».

Il ressort de ce qui précède que les fonctionnaires sont entièrement déliés du secret de fonction lors d'inspections décidées par les Commissions de gestion. Ils sont tenus de donner les renseignements et de permettre que l'on consulte les documents. Ils sont en outre autorisés à remettre des documents officiels. L'autorisation ne confère aucun droit à l'agent; bien plus, il résulte de cette norme une obligation à laquelle l'agent doit se conformer.

Si, pour un agent, un doute subsiste quant à une demande de renseignements ou de documents, il doit transmettre cette demande au chef du département, à l'intention du Conseil fédéral. La démarche ne doit pas être entreprise par les Commissions.

Le fait que la Commission de gestion du Conseil national ait dû, dans le cadre de son inspection, s'adresser elle-même à certains chefs de département montre que les instructions du Conseil fédéral du 29 octobre 1975 sont peu observées dans l'administration fédérale lorsqu'elles ne sont pas totalement ignorées.

La Commission a invité le Conseil fédéral à veiller à ce que lesdites instructions soient mieux diffusées dans l'administration.

La loi sur la protection des données (LPD) est-elle opposable à certaines demandes d'informations des Commissions de gestion?

Certains départements ont invoqué la LPD pour ne pas transmettre certaines informations, arguant de ce que les renseignements ou documents demandés concernaient des données personnelles qui sont protégées par la loi.

Ainsi posé, l'argument n'est pas pertinent. En effet, la loi sur la protection des données ne s'applique pas au Parlement ni aux délibérations des commissions parlementaires (art. 2, al. 2, let. b, LPD). Comme indiqué dans le message relatif à la LPD «Le Parlement ne serait pas en mesure d'exercer ses attributions constitutionnelles de haute surveillance sur l'administration et les tribunaux (art. 85, ch. 11, cst.), s'il était tenu de se conformer dans tous les cas aux principes fondamentaux de la protection des données.» Et le Conseil fédéral d'ajouter: «L'applicabilité de la loi sur la protection des données à ce domaine [la haute surveillance] ne manquerait pas de faire problème; il ne serait souvent guère aisé de déterminer lequel de ces textes [la LPD ou la LREC] trouve application.» (FF 1988 II 449).

Dès lors, il est hors de doute que la LPD n'est pas applicable aux demandes de renseignements des Commissions de gestion, ni à la production de documents officiels.

Il serait erroné pourtant d'en conclure que les Commissions ont un droit illimité à toutes les informations possibles.

Les Commissions ont pour mandat d'exercer la haute surveillance sur le Conseil fédéral et son administration. Contrairement au Parlement, les activités du Conseil fédéral et de l'administration sont soumises à la LPD (art. 3, let. h, LPD). Ces derniers ne peuvent traiter des données – ce terme vise également la collecte des données (art. 3, let. e, LPD) – qu'aux conditions fixées par la loi.

Rapporté au travail du Parlement, tout cela revient à dire que si le Conseil fédéral et l'administration sont autorisés à traiter des informations en vertu de la LPD, ces informations font partie du domaine soumis à la haute surveillance et les Commissions de gestion ont droit d'y accéder. Si au contraire le Conseil fédéral et l'administration n'ont pas le droit, sur la base de la LPD, de traiter des données, les Commissions ne peuvent pas s'appuyer sur leur droit à l'information conféré par la LREC pour contourner cet obstacle.

4 Est-il possible d'invoquer le manque de ressources pour refuser de donner des informations aux Commissions de gestion?

Certains départements et offices ont estimé que les demandes de renseignements nécessaires à l'inspection étaient disproportionnées et que leur récolte solliciterait trop de temps et de ressources.

Ce type de réponse est de plus en plus fréquent.

Lorsqu'elles procèdent à des inspections, les Commissions de gestion ont à cœur de ne pas mettre l'administration à trop forte contribution ni de créer une charge supplémentaire de travail. Dans la mesure du possible, elles limitent leurs demandes à ce qui est absolument essentiel pour accomplir leur mandat. Il n'est pas rare cependant que les informations demandées ne soient pas disponibles dans l'administration et qu'elles doivent être rassemblées parfois au prix de longues recherches. Lorsque l'on sait que les ressources de l'administration sont mesurées au plus juste, toute demande de renseignements apparaît d'emblée comme inutile ou non prioritaire.

Les Commissions de gestion sont pleinement conscientes de cette situation. C'est pourquoi elles s'efforcent toujours, dans le dialogue, de trouver un équilibre entre la confiance qui doit régner entre l'exécutif et le législatif et les exigences démocratiques du contrôle parlementaire.

La haute surveillance est un processus d'apprentissage constant et réciproque. Dans la mesure du possible, les Commissions de gestion essaient de parvenir à une entente avec les organes contrôlés plutôt que d'en arriver à l'affrontement. En cas de nécessité, il est incontestable que les droits du Parlement doivent l'emporter sur les intérêts du Conseil fédéral et de son administration, de quelque nature qu'ils soient.

Du fait de la suprématie du Parlement dans l'ordre des pouvoirs (art. 71 cst.), il ne peut revenir à l'administration de déterminer ce qui est nécessaire ou non à la surveillance parlementaire, au risque que finalement ce soit l'organe surveillé qui détermine ce que le Parlement a le droit de contrôler.

Il appartient aux Commissions de gestion de fixer ce qui est utile à l'exercice de leur mandat constitutionnel (art. 85, ch. 11, cst.). Il s'agit bien moins d'une question de règles de droit que d'une question institutionnelle et politique.

III Activités de contrôle des commissions de gestion en 1998/99

5 Généralités

Au cours de l'année sous revue, les Commissions de gestion ont accordé une importance particulière aux questions relatives à la politique du personnel. Elles ont examiné

- les promotions militaires en 1996
- le corps des instructeurs en 1997
- en 1998/99:
 - la politique du personnel de la Confédération
 - le commandement des Forces aériennes
 - l'institution de personne(s) de confiance pour le personnel de la Confédération
 - les activités accessoires des fonctionnaires et la question de l'éthique dans le service public.

En 1998, elles ont également lancé une inspection des pratiques de la Confédération en matière de retraites anticipées.

Lors de ces inspections, les Commissions ont examiné les problèmes de base. Certains cas ne les ont intéressées que dans la mesure où ils permettaient de tirer des conclusions utiles pour l'évolution de la pratique et des structures administratives.

Les conclusions et les recommandations découlant des inspections «Politique du personnel de la Confédération» et «Occupations accessoires des fonctionnaires fédéraux et activités professionnelles d'anciens fonctionnaires sous l'angle particulier

des conflits d'intérêts» sont pris en compte dans le cadre des travaux des Chambres au sujet de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération. En outre, les conclusions et les recommandations découlant de l'inspection du corps des instructeurs ont pu être prises en compte avant la prochaine révision de l'ordonnance régissant le versement des prestations en cas de retraite anticipée des agents soumis à des rapports de service particuliers (OPRA; RS 510.24).

6 Collaboration avec le Conseil fédéral

Dans l'ensemble, l'objectif des Commissions de gestion a été atteint. En effet, les résultats de leurs examens ont pu faire l'objet de discussions ouvertes et constructives avec le gouvernement et l'administration. Les différends matériels ont généralement pu être résolus d'un commun accord. Le fait que certains différends soient restés en suspens n'a cependant pas altéré les bonnes relations entre les deux pouvoirs.

7 Rapport de gestion 1998 du Conseil fédéral

Les Commissions approuvent le nouveau système de compte rendu du Conseil fédéral qui permet, concernant les objectifs opérationnels du Conseil fédéral et des départements, de constater sous une forme comparative ceux qui sont planifiés et ceux qui sont atteints.

Durant l'année sous revue, c'était la deuxième fois que la Chancellerie fédérale a présenté le rapport dans sa nouvelle formule, c'est-à-dire en cinq brochures (novembre de l'année précédente: Objectifs du Conseil fédéral . . .; fin février: partie I: Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion; partie II: Rapport du Conseil fédéral sur les points essentiels de la gestion de l'administration; partie III: Rapport du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances sur leur gestion; partie IV: Motions et postulats des conseils législatifs . . .). Pour la première fois, la Chancellerie fédérale est parvenue à répondre aux désirs des Commissions de gestion en publiant les rapports annuels des commissions fédérales de recours en même temps que celui du Conseil fédéral.

Les Commissions partent du principe que ce nouveau système sera bien rodé et mis en place d'ici à la nouvelle législature et qu'il aura pu être harmonisé, du point de vue formel également, avec le Programme de la législature.

8 Inspections

8.1 Inspections achevées

8.1.1 Personne(s) de confiance pour le personnel de la Confédération

Dans leur rapport du 9 juillet 1998, les Commissions de gestion des deux Chambres (sections Direction) ont recommandé au Conseil fédéral d'instituer une ou plusieurs personnes de confiance indépendantes pour le personnel de l'administration générale de la Confédération.

En cette période de réorganisations et de pression accrue sur l'administration publique, il est important que le personnel de la fonction publique puisse s'adresser à un partenaire de confiance, indépendant, sans devoir craindre de représailles. Une telle institution est en mesure de réduire considérablement la pression et peut créer ou rétablir des conditions propices à une meilleure productivité. Les personnes de confiance doivent être engagées lorsque les rapports entre les agents sont perturbés et que les canaux de communication habituels ne fonctionnent plus normalement.

Dans sa réponse du 18 novembre 1998, le Conseil fédéral partage l'avis des Commissions de gestion au sujet de l'importance et de la fonction de personnes de confiance pour le personnel de la Confédération. Il a donc chargé les départements et la Chancellerie fédérale de mettre de telles institutions en place dans leurs domaines. Pour tenir compte des aspects spécifiques à chaque sexe, il est nécessaire qu'il y ait un homme et une femme à la disposition des agents.

Conformément aux recommandations des Commissions, le Conseil fédéral va donner un mandat de prestations détaillé à la section Consultation sociale de l'administration fédérale de la Confédération. De plus, cette section actuellement subordonnée à la Caisse fédérale d'assurance sera nouvellement transférée au sein de l'Office fédéral du personnel.

8.1.2 Fonds de compensation de l'assurance vieillesse et survivants: politique en matière de placements

Au début février 1997, les Commissions de gestion des Chambres fédérales ont chargé les sections «ressources» d'examiner le mandat et les buts de l'activité de placement du Fonds de compensation de l'assurance vieillesse et survivants (AVS). La fortune de ce fonds s'élève à quelque 26 milliards qui sont placés sous forme de prêts directs à des débiteurs du secteur public, sous forme de séries de lettres de gage, d'obligations, de bons de caisse et d'actions d'entreprises suisses.

Dans leur rapport du 9 juillet 1998 (FF 1999 2240), les Commissions constatent que les objectifs et principes qui président aux placements du Fonds de compensation ne sont pas définis dans la loi sur l'assurance vieillesse et survivants (LAVS). Cette dernière précise simplement que les actifs du fonds doivent être placés de manière à présenter toute sécurité, à rapporter un intérêt convenable et à garantir les liquidités nécessaires.

Les Commissions sont d'avis que la politique de placement doit tendre, dans la mesure où cela est compatible avec le mandat de compensation, à optimiser le rendement de la fortune et à profiter ainsi directement aux assurés et aux bénéficiaires de rentes. Dans cette perspective, la notion légale d'«intérêt convenable» est trop vague et donne lieu à des interprétations trop larges. C'est pourquoi les Commissions proposent de remplacer cette notion par celle de «rendement optimal correspondant aux revenus réalisables sur le marché».

Les Commissions recommandent également un assouplissement des dispositions légales en matière de placements de façon à permettre notamment l'acquisition d'actions étrangères (ce qui est interdit par la loi actuelle). Les Commissions suggèrent en outre d'examiner l'opportunité de déléguer à des gestionnaires de portefeuille externes l'intégralité de la gestion de fortune du fonds.

Les Commissions proposent par ailleurs que le Conseil fédéral oriente la politique de placement en attribuant un mandat de prestations au conseil d'administration du Fonds de compensation. Ce mandat de prestations fixerait les prestations minimales à obtenir et pourrait prévoir certaines restrictions destinées à garantir la sécurité des placements. Le Conseil fédéral pourrait également fixer des restrictions de placement de nature politique voire éthique en exigeant, par exemple, que le conseil d'administration n'investisse que dans des pays respectueux des droits de l'homme ou dans des entreprises qui tiennent compte des exigences du développement durable.

Finalement, les Commissions chargent le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité de disposer d'un fonds de compensation à l'heure actuelle. Dans l'affirmative, les Commissions invitent le Conseil fédéral à redéfinir le degré de couverture du fonds.

8.1.3 Efficacité de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

La réduction de l'horaire de travail doit contribuer au maintien des places de travail et à éviter les licenciements. La Commission de gestion du Conseil national (section «efficacité») a voulu savoir si la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail produit les effets souhaités par le législateur. Dans son rapport du 23 octobre 1998 (FF 1999 1742), elle a constaté l'absence de connaissances précises au sujet des effets des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et qu'il n'est pas possible de présenter les résultats obtenus grâce aux moyens engagés dans ce domaine. Il s'agit là d'une lacune importante au vu du montant d'environ 1,9 milliard de francs qui y a été consacré depuis 1993. Pour cette raison la commission demande au Conseil fédéral de porter davantage d'attention aux examens d'efficacité, cela en plus de l'attention qu'il porte déjà aux affaires quotidiennes.

De plus, l'inspection a révélé que la mise en œuvre de la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail par les cantons n'était pas uniforme. Ce manque d'harmonisation peut provoquer des inégalités de traitement entre les entreprises ainsi que des distorsions de concurrence. L'exécution décentralisée de cette réglementation est remise en question. La Confédération doit donc prendre les mesures qui s'imposent de manière à garantir une certaine harmonisation.

Pour pouvoir lutter efficacement contre les abus grevant cet instrument, la Commission est d'avis qu'il est nécessaire de prendre des mesures supplémentaires en matière de réglementation, d'exécution et de contrôle.

Les travaux effectués par la Commission ont montré que, souvent, le Parlement et le Conseil fédéral confient des tâches complexes à l'administration sans penser suffisamment aux ressources dont cette dernière a besoin pour mener ses tâches à bien. Il est donc indispensable de procéder à une planification et à une procédure d'accompagnement suffisantes de la mise en œuvre.

8.1.4

Liaisons «online» dans le domaine de la police

La multiplication des installations informatiques destinées à permettre aux autorités fédérales d'assumer leurs tâches légales notamment dans le domaine de la police entraîne un nombre de plus en plus élevé de connexions en ligne («online») entre les divers systèmes. Ainsi, les divers services de la Confédération et des cantons peuvent disposer d'accès directs à des banques de données internes à certains services fédéraux.

La Commission de gestion du Conseil des Etats (section «autorités») a effectué une inspection de ces raccordements en ligne. Elle a déterminé les exigences légales et conceptuelles de ces raccordements en ligne, elle a analysé la pratique de l'administration fédérale en matière de mise à disposition de tels raccordements et a contrôlé dans quelle mesure les bases légales, les ordonnances ou autres normes en la matière étaient respectées.

Dans son rapport du 19 novembre 1998 (FF 1999 5869), la Commission a constaté

- que les bases légales relatives à l'exploitation de systèmes informatiques constituent un cadre légal précis et complet;
- qu'il n'y a pas de dispositions spécifiques en matière de planification et de mise en place de raccordements en ligne, en particulier en ce qui concerne la détermination préalable des principes du besoin, de l'affectation liée et de la proportionnalité d'un nouveau raccordement;
- que l'examen et le contrôle du respect des principes de la protection des données est rendu plus difficile notamment en raison du manque de moyens, de la tendance à prévoir «préventivement» des raccordements pour des besoins futurs dont la nécessité n'a pas été examinée ainsi qu'en raison des demandes d'accès qui n'ont pas de bases légales;
- que les raccordements en ligne des cantons aux systèmes informatiques de la Confédération posent de nombreux problèmes.

A la suite de ces constatations, la Commission a relevé que l'administration ne dispose pas d'une réglementation générale de niveau supérieur en matière d'autorisation de raccordements en ligne. La pratique actuelle de délégation de cette autorisation vers les unités administratives opérationnelles ne répond pas aux exigences que l'on doit avoir envers ces systèmes d'information dans le domaine de la police. En effet, ces systèmes traitent des données et des profils de la personnalité qui sont particulièrement sensibles. Un examen des conditions légales strictes autorisant l'accès et l'utilisation des systèmes d'information dans le domaine de la police (nécessité, proportionnalité et opportunité) doit être garanti grâce à une procédure clairement définie.

C'est dans ce but que la Commission a soumis un certain nombre de recommandations au Conseil fédéral. Parallèlement, elle a déposé une motion demandant une protection renforcée pour les données personnelles dans le cadre des liaisons en ligne en procédant à la révision de la loi du 19 juin 1992 sur la protection des données.

Le 9 mars 1999, le Conseil des Etats a décidé à l'unanimité de transmettre la motion au Conseil fédéral.

8.1.5

Occupations accessoires des fonctionnaires fédéraux et activités professionnelles d'anciens fonctionnaires sous l'angle particulier des conflits d'intérêts

La Commission de gestion du Conseil national (section «ressources») a contrôlé l'application dans l'administration des dispositions réglementaires sur les activités professionnelles privées des fonctionnaires et anciens fonctionnaires. La Commission s'est interrogée en particulier sur la question de savoir si de telles activités pouvaient entraîner des conflits d'intérêts.

Dans son rapport du 12 mars 1999 (FF 1999 ...) la Commission relève que l'application des dispositions légales sur les activités accessoires s'exerce correctement. Les départements fédéraux font généralement preuve d'une grande retenue dans l'octroi des autorisations. Pour autant que la Commission ait pu en juger, elle n'a relevé aucune activité répréhensible. L'hypothèse que certaines activités accessoires puissent présenter des conflits d'intérêts, réels ou apparents, ne s'est concrétisée que dans quelques très rares cas. Cela concerne surtout les activités dans les domaines du conseil (conseil juridique ou fiscal, gestion de fortune, fiduciaire, etc.) ou de représentation (conseil d'administration, activité d'avocat, etc.).

L'inspection a montré néanmoins que la mise en œuvre des dispositions légales manque d'uniformité et conduit à des interprétations différentes suivant les départements. C'est notamment le cas pour les activités d'enseignement où il arrive que des fonctionnaires cumulent plusieurs revenus. Sur le plan juridique, cette situation n'est pas satisfaisante. Dans la pratique, la situation n'est pas alarmante, ni préoccupante.

La Commission estime que le système actuel est perfectible. A cet effet, elle a formulé diverses recommandations qui vont dans le sens d'un assouplissement des dispositions en vigueur. Elle propose également un élargissement du champ d'application des règles de récusation pour lutter contre les conflits d'intérêts.

En ce qui concerne les activités professionnelles d'anciens fonctionnaires fédéraux, la Commission constate que la Confédération ne cherche pas activement à savoir quelles activités ses anciens agents mènent dans des sociétés de droit privé. Il est donc impossible de déterminer la fréquence avec laquelle des agents passent dans des entreprises du secteur privé avec lesquelles ils entretenaient auparavant des rapports officiels comme fonctionnaires. A défaut d'informations précises, la Commission doit se limiter à constater que la situation actuelle n'est pas alarmante mais qu'elle doit préoccuper le Parlement.

La volonté de la Commission n'est pas de remettre en cause la possibilité, pour les fonctionnaires, de connaître d'autres expériences professionnelles que les emplois offerts par la Confédération. Toutefois, il importe de prendre certaines précautions pour éviter des situations sujettes à la critique. La Commission suggère plusieurs mesures. Elle propose notamment de développer la réflexion sur l'éthique dans la fonction publique. Selon une étude commandée par la Commission auprès de l'OPCA, la réflexion sur l'éthique est encore assez embryonnaire dans l'administration fédérale et elle est (encore) à peine structurée.

8.1.6

Transports aériens de la Confédération

La section «prestations» de la Commission de gestion du Conseil national a examiné régulièrement, ces trois dernières années, l'organisation de transports aériens de la Confédération. Il s'agit en l'occurrence des transports, par les appareils de la Confédération, de personnes de haut rang («*Very Important Persons*», VIP), tels les conseillers fédéraux, les parlementaires et juges fédéraux, les délégations étrangères, etc. Actuellement, ces transports sont assurés conjointement par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), qui relève du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), et par les Forces aériennes (FA), subordonnées au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).

Toutes les commandes des départements civils passent par la centrale d'engagement de l'OFAC (dispatch) qui est située sur la base fédérale de Berne-Belp; celle-ci coordonne les demandes dans un premier temps. Si l'OFAC ne peut pas assurer le transport avec ses moyens, il fait appel à la centrale d'engagement des transports aériens des Forces aériennes située à Alpnach. En cas de nécessité ou d'impasses, l'OFAC peut aussi recourir à des entreprises privées.

Appuyée par des experts, la Commission a procédé en 1998 à une analyse critique de l'organisation, des structures et des conditions de fonctionnement des transports aériens de la Confédération.

Dans un courrier adressé au Conseil fédéral le 12 mars 1999, la Commission constate, pour s'en féliciter, que l'organisation actuelle des transports aériens donne entière satisfaction. La répartition des activités sur deux départements, ne présente pas – comme le craignait la Commission – de doubles emplois injustifiés.

La Commission a néanmoins élaboré un certain nombre de propositions à l'adresse du Conseil fédéral. Ces dernières visent principalement une centralisation, à un seul endroit, de la planification et de la direction des opérations VIP. L'emplacement de ce nouveau centre devrait également être examiné (Berne, Payerne) au vu des avantages respectifs des deux sites. En matière comptable, la Commission recommande d'imputer les coûts des prestations de transport aux divers utilisateurs que ce soit de manière effective ou par le biais de factures pro forma. Elle suggère également de gérer les transports aériens suivant les principes de la Nouvelle gestion publique en créant, par exemple, un centre de services interne. Ce service offrirait des prestations de transport aux départements et les facturerait en fonction des prix de revient. Pour la Commission, il importe finalement que le Conseil fédéral fixe de manière définitive l'organisation, les procédures et les responsabilités en matière de transports aériens, et ce en tenant compte de l'évolution du transport aérien militaire en Suisse.

8.2

Inspections en cours et autres investigations

8.2.1

Interface entre l'Office fédéral des réfugiés et l'Office fédéral des étrangers

La section Autorités de la Commission de gestion du Conseil national s'occupe depuis plusieurs années de divers aspects de la politique d'asile. En 1994, elle a adopté un rapport d'«Inspection relative à la mise en œuvre de la politique dans le domaine des réfugiés» (FF 1994 V 461) et, en 1996, elle a examiné des aspects particuliers

des pratiques de la Commission suisse de recours en matière d'asile en ce qui concerne la procédure. En outre, chaque année, les Commissions de gestion examinent plusieurs requêtes dans les domaines de la politique d'asile et de la politique à l'égard des étrangers.

A l'occasion d'un entretien avec les directeurs de l'Office fédéral des réfugiés et de l'Office fédéral des étrangers les 7 et 8 septembre 1998, la section a constaté qu'il y a des nombreuses interfaces entre la politique d'asile et la politique à l'égard des étrangers. Par conséquent, elle examine la possibilité de les rendre plus cohérentes. En particulier, elle étudie dans quelle mesure il serait possible de simplifier les procédures. La section cherche également des solutions pour ce que l'on peut appeler des «vieux dossiers», (c'est-à-dire des cas qui sont en suspens depuis au moins quatre ans et qui sont «bloqués» auprès de la Commission suisse de recours en matière d'asile) et tente de proposer des améliorations concrètes des statistiques dans le domaine des étrangers.

Les propositions de la section seront discutées et, si possible, adoptées par la Commission de gestion du Conseil national d'ici à la fin de cette législature.

8.2.2 Les «sectes» ou mouvements endoctrinants en Suisse

La section Autorité de la Commission de gestion du Conseil national est en train d'examiner si les «sectes» et les mouvements endoctrinants peuvent présenter des dangers pour les individus ou pour la société. Elle se demande si des services d'information et de consultation privés ou publics peuvent évaluer les besoins de groupes sociaux et s'ils peuvent s'occuper de personnes qui sont involontairement devenues dépendantes de tels mouvements. Finalement, elle se penche également sur la question de savoir si l'Etat doit intervenir et, dans l'affirmative, quelles mesures il doit prendre ou envisager.

L'inspection ne se penche pas sur le contenu des thèses défendues en particulier par les «sectes», les «nouveaux mouvements à caractère religieux» ou les «communautés d'esprit».

La section chargée de cet examen s'est informée en détail sur ce sujet (documentation, auditions). Avec l'aide de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration, elle a en particulier cherché à identifier les personnes et les organisations qui, en Suisse, s'occupent des «sectes» et de leur évolution dans notre pays. Elle s'est également renseignée sur la manière dont ces personnes et organisations traitent ce sujet, s'il existe certaines formes de soutien et si, au niveau de la Confédération, il est possible d'envisager, voire nécessaire de prendre des mesures relatives au phénomène des «sectes» et aux relations avec les «sectes».

Le rapport sera probablement adopté durant la deuxième moitié de l'année.

8.2.3 Interventions parlementaires: charges pour l'administration fédérale

Sur mandat du groupe de coordination des deux Commissions de gestion, l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) a mis en évidence les charges relatives au traitement d'une intervention parlementaire occasionnées au niveau de

l'administration fédérale, depuis son dépôt jusqu'à son exécution par le conseil. Il a également établi des comparaisons avec l'étranger.

Le rapport final et le rapport de travail détaillé de février 1999 ont été discutés par le groupe de coordination en mars 1999. Ce groupe prévoit de présenter ses conclusions et propositions éventuelles à la Commission de gestion du Conseil national encore durant la législature en cours. L'objectif est de montrer non seulement comment le Conseil fédéral et l'administration fédérale, mais encore le Parlement lui-même, pourraient traiter ces interventions de manière plus efficace.

8.2.4 Événements survenus à la direction de la Poste

Entre fin 1997 et début 1998, la direction de la Poste a été secouée par un certain nombre d'événements qui ont défrayé la chronique: paiement d'une indemnité de départ à un cadre supérieur qui n'est jamais entré en fonctions, reproches de népotisme et de favoritisme à l'endroit du directeur général de la Poste, octroi d'un prêt à un avocat bernois. Ces événements ont conduit le directeur général à quitter son poste à fin juin 1998.

Le 25 mai 1998, la Commission de gestion du Conseil des Etats a chargé sa section «prestations» d'examiner en détail la manière avec laquelle le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) avait dans cette affaire exercé son mandat de surveillance sur les organes dirigeants de la Poste.

Il est prévu que le rapport de la section soit adopté par la Commission de gestion du Conseil des Etats au cours du deuxième semestre de 1999.

8.2.5 Inspection relative aux activités du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes

Au niveau fédéral, la politique d'égalité entre les sexes est institutionnalisée depuis 1988 avec l'instauration du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes. Ce bureau a pour objectif de promouvoir l'égalité des sexes dans tous les domaines de la vie et de s'engager en faveur de la suppression de toute forme de discrimination directe ou indirecte.

La Commission de gestion du Conseil national (section élargie Prestations) veut examiner les activités et les tâches principales réalisées jusqu'à maintenant par le bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes. Il s'agit de se pencher sur la question de savoir comment le bureau de l'égalité a interprété le mandat qui lui est confié, sur les prestations fournies depuis 1988, sur les objectifs visés par celles-ci ainsi que sur les effets qu'elles ont eus effectivement. Dans la mesure du possible, cet examen doit intégrer les aspects liés aux questions d'efficacité. Finalement, la question qui se pose est celle de savoir si les objectifs définis par le législateur peuvent être atteints au moyen d'une politique institutionnalisée en matière d'égalité et, le cas échéant, suivant quelles modalités.

La Commission de gestion du Conseil national a confié ces travaux à la section Prestations élargie. Celle-ci a prié l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) de procéder à cet examen et de lui présenter un rapport d'ici à fin août 1999.

8.2.6 Degré d'ouverture du marché intérieur suisse

Jusque dans les années quatre-vingt dix, le marché suisse était fortement segmenté par de nombreuses barrières au commerce. La loi fédérale sur le marché intérieur (LMI) du 6 octobre 1995 a permis de jeter les bases d'un renouvellement de l'économie de marché en Suisse.

La Commission de gestion du Conseil national a mandaté sa section «économie» d'examiner les conséquences de la loi de 1995 sur la vie économique suisse, et ce sous l'angle qualitatif. Il s'agit notamment de juger si les objectifs visés par la loi – faciliter la mobilité professionnelle et les échanges économiques en Suisse, soutenir les efforts des cantons visant à harmoniser les conditions d'autorisation d'accès au marché, accroître la compétitivité de l'économie suisse, renforcer la cohésion économique de la Suisse – ont été atteints et si oui, dans quelle mesure.

Dans un premier temps, l'Organe parlementaire de l'administration (OPCA) procédera à une évaluation des législations d'application afin de répondre aux questions suivantes: quels domaines ont été libéralisés sur la base de la loi sur le marché intérieur? Quel est le degré de cette libéralisation? La mise en œuvre présente-t-elle des lacunes? Des domaines essentiels ont-ils été négligés?

Les résultats de l'OPCA sont attendus d'ici au printemps 2000. La section déterminera ensuite la marche à suivre.

8.2.7 Inspection relative aux pratiques de la Confédération en matière de retraites anticipées

Un groupe de travail mixte des Commissions de gestion des deux conseils a reçu mandat d'examiner en détail les pratiques de la Confédération en matière de retraites anticipées. Il s'agit avant tout de répondre aux questions relatives à l'importance des retraites anticipées, aux coûts qu'elles entraînent ainsi qu'aux critères appliqués en la matière.

Le groupe de travail a axé son examen sur les retraites anticipées en tant qu'instrument de restructuration et de réorganisation. Etant donné les réorganisations déjà réalisées, les entreprises de la Confédération (la Poste, CFF et Swisscom) et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) ont accumulé de nombreuses expériences avec cet instrument. L'inspection va également s'attacher à montrer l'importance de ce que l'on appelle communément les mises à la retraite pour raisons administratives dans les autres domaines de l'administration générale de la Confédération.

Le groupe de travail a déjà acquis une vue d'ensemble en matière de retraites anticipées au sein de la Confédération et entendu des représentants des services du personnel.

La Commission de gestion du Conseil national a décidé le 29 avril 1999 de transmettre les constatations faites jusqu'ici à la Commission des institutions politiques du Conseil national, afin de les intégrer dans les débats qui ont lieu au sujet de la loi fédérale sur la Caisse de pension. Le groupe de travail poursuivra ses recherches pour les mener à terme à la fin de 1999.

8.2.8 Flux financiers dans la politique agricole

La Commission de gestion du Conseil des Etats a chargé un groupe de travail d'examiner les flux financiers dans la politique agricole.

Le mandat conféré au groupe de travail part du constat que, entre 1985 et 1999, les dépenses de l'Etat en faveur de l'agriculture ont doublé alors que les revenus agricoles se sont réduits et que les prix aux producteurs ont baissé sans que les consommateurs indigènes ne puissent en profiter.

Dans une première phase, l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) a été chargé d'examiner, au moyen d'un tableau de financement, les domaines dans lesquels les dépenses de l'Etat exercent une influence concrète sur les revenus. Il s'agit en l'occurrence d'examiner si les secteurs en aval de l'agriculture (transformation des produits, commerce) ou encore les acheteurs des produits suisses à l'étranger profiteraient éventuellement des dépenses supplémentaires de l'Etat.

Les résultats de l'OPCA sont attendus pour le courant de l'an 2000; ils seront utilisés par le groupe de travail puis par la Commission comme bases dans l'élaboration de leurs conclusions.

9 Délégation

Au cours de l'année sous revue, la délégation a siégé à 17 reprises. Pour des raisons de maintien du secret, la Délégation des Commissions de gestion ne peut rendre entièrement compte de ses activités (voir art. 47^{quienes} de la loi sur les rapports entre les conseils, LREC). Elle se limite donc à rendre des comptes sur les activités suivantes:

9.1 Accords secrets (inspection achevée)

S'appuyant sur l'art. 47^{quienes}, al. 3, de la LREC, les Commissions de gestion ont chargé la délégation d'examiner:

- quels départements et offices sont chargés de l'application d'éventuels accords secrets que la Confédération aurait passés avec des Etats étrangers, ou avec des institutions suisses ou étrangères depuis 1933;
- si l'obligation de garder le secret par rapport à ces accords offre la garantie que les intérêts de la Suisse sont préservés à long terme.

Une fois son inspection achevée, la délégation est parvenue à la conclusion que, aujourd'hui, ni la Direction du droit international public ni aucun autre état-major du Conseil fédéral n'est en mesure d'établir une liste exhaustive des accords inter-

nationaux conclus depuis 1933 avec des Etats étrangers ou avec des institutions suisses ou étrangères. La délégation doit donc répondre par la négative à la question cruciale qui est de savoir si le Conseil fédéral dispose des informations nécessaires lui permettant de préserver et de représenter en tout temps les intérêts de la Suisse en connaissance de tous ses engagements internationaux. La délégation est d'avis que cette situation insatisfaisante est responsable de l'incertitude du point de vue du droit à l'origine des difficultés liées à la convention de dédommagement avec la Pologne.

La délégation recommande au Conseil fédéral de veiller à donner à un service fédéral – la délégation pense avant tout à la Direction du droit international public – les compétences et les informations nécessaires afin qu'il soit en mesure de fournir en tout temps des renseignements sur les engagements internationaux de la Suisse. Il s'agit en particulier de régler la procédure relative à la transmission des informations secrètes et confidentielles entre les autres services de l'administration de la Confédération et ce service. Il faudra également tenir compte des besoins de ce service dans le cadre de l'ordonnance relative à la loi fédérale sur l'archivage. De plus, la délégation demande que la classification des informations qui ressortissent au domaine international fasse l'objet d'un examen.

Les Commissions de gestion des deux conseils ont pris connaissance du rapport de la délégation du 26 avril 1999.

9.2 Swisscom: traitement de données personnelles dans le domaine de la téléphonie mobile (réseau Natel)

Durant le mois de février 1998, la délégation s'est occupée de la question du traitement des données personnelles dans le domaine des télécommunications. Après un entretien avec le Préposé à la protection des données, elle a décidé d'attendre le résultat de l'examen que ce dernier a effectué en vertu des art. 27 et 29 de la loi fédérale sur la protection des données (LPD; RS 235.1).

Le rapport du Préposé fédéral à la protection des données concernant le traitement de données personnelles par Swisscom SA dans le domaine de la téléphonie mobile (réseau Natel) a été publié le 6 juillet 1998. Dans ce rapport, le Préposé à la protection des données constate que le traitement des données personnelles par Swisscom SA est conforme aux exigences de la loi sur la protection des données, à l'exception de la durée de conservation des données qui ne doit pas dépasser six mois.

Le 7 juillet 1998, la délégation s'est entretenue avec le Préposé fédéral à la protection des données au sujet de ce rapport. Sur la base des observations faites par le service de ce dernier – un organe de contrôle de la Confédération spécifique à la protection des données – la délégation n'a pas estimé nécessaire d'intervenir. C'est avec satisfaction qu'elle a pris acte de l'attention toute particulière que le Préposé fédéral continuera de porter à la protection des données.

9.3

Activités de renseignement illicites du service secret israélien en Suisse

Au mois de février 1998, trois personnes se sont introduites dans une maison locative sise à Köniz près de Berne. Une voisine inquiétée a averti la police cantonale qui a provisoirement arrêté les trois individus, dont deux ont été rapidement relâchés. Prévenue, la Police fédérale a découvert dans l'immeuble une installation d'écoute branchée sur la ligne téléphonique d'un locataire et prête à fonctionner. Elle a ouvert une procédure d'enquête de police judiciaire.

Les premiers résultats de la procédure pénale ont été de découvrir que la tentative d'écoute était une opération du service secret israélien (MOSSAD), ce que les autorités israéliennes ont confirmé. Là-dessus, le DFAE a convoqué l'ambassadeur israélien et lui a remis une note diplomatique protestant énergiquement contre cette violation des principes du droit international public et de la souveraineté de la Suisse par des agents du service secret israélien.

La délégation a demandé des renseignements au chef du DFJP et au Ministère public de la Confédération au sujet de ces agissements du service secret israélien en Suisse. Dans un communiqué de presse daté du 5 mars 1998, elle a exprimé son grand étonnement de voir les services secrets d'un Etat avec lequel la Suisse entretient des relations d'amitié adopter de telles méthodes. Cette opération du MOSSAD a également fait l'objet des séances des 17 février et 30 mars 1999 de la délégation. Cette dernière ne s'est toutefois pas sentie obligée d'intervenir en tant qu'autorité de haute surveillance.

9.4

Protection de l'Etat

Comme elle le fait chaque année, la délégation a rencontré les autorités chargées de la protection de l'Etat d'un canton. En 1998, elle a ainsi discuté avec les autorités du canton de Bâle-Ville. La mise en œuvre des dispositions en matière de protection de l'Etat ainsi que la collaboration entre la Confédération et les autres cantons dans ce domaine ont été au centre des discussions. Les problèmes spécifiques à un canton frontalier ont également été abordés.

La délégation a évalué les échanges précédents avec les cantons du Tessin, de Lucerne, de Berne, de Genève et de Zurich ainsi que ceux avec le canton de Bâle-Ville. Elle a également discuté les critiques et les propositions présentées par ces cantons dans le domaine des relations avec les représentants de la Confédération. Le raccordement des cantons au système électronique d'information en matière de protection de l'Etat ISIS, l'indemnisation des cantons et leurs ressources en matière de personnel, la réglementation des compétences au niveau fédéral en matière de lutte contre le crime organisé ainsi que la collaboration avec la Confédération et entre les cantons ont été discutés.

La question relative à de possibles banques de données ou bibliothèques personnelles constituées par des collaborateurs de la Police fédérale a également été l'un des sujets de préoccupation de la délégation. Elle l'a abordé avec des collaborateurs de la Police fédérale. La délégation avait en particulier pour objectif de se renseigner sur les contrôles que la Police fédérale entreprend afin d'éviter que de telles banques de données illégales voient le jour.

La délégation s'est également renseignée sur la gestion électronique des dossiers au sein de la Police fédérale.

9.5 Contacts avec l'étranger

Les 28 et 29 novembre 1998, la délégation a reçu la Commission norvégienne des services de renseignements, de surveillance et de sécurité (EOS-UTVALGET) afin d'échanger points de vue et expériences. Les discussions avec les sept membres de l'EOS-UVALGET, principalement d'anciens parlementaires et membres du gouvernement, ont eu lieu dans un esprit de grande ouverture et dans un climat agréable et constructif. Les deux parties en ont tiré des enseignements intéressants. Les hôtes étrangers ont été tout particulièrement intéressés par les droits importants de la délégation, par le contrôle concomitant qu'elle exerce ainsi que par les contrôles de sécurité au sein de l'administration fédérale.

9.6 Afrique du Sud: relations du service de renseignements suisse

Après les accusations lancées par les médias à l'encontre du service de renseignements suisse en raison de prétendus contacts avec le service de renseignements sud-africain au sujet de la production d'armes chimiques, la délégation a eu, en 1997 déjà, un entretien avec le chef du Groupe des renseignements. Elle a avant tout examiné le rôle – actif et passif – du service de renseignements lors de ces contacts. Au vu des déclarations crédibles du chef du service de renseignements suisse, la délégation est parvenue à la conclusion qu'il n'y avait pas de raison qui justifierait une intervention au niveau de la haute surveillance parlementaire.

Le rôle du service de renseignements suisse au cours de la dernière décennie continue de préoccuper la délégation. Au cours du printemps 1999, elle a entendu un certain nombre de responsables, dont le chef de DDPS et le chef de l'Etat-major général, et a demandé que le DDPS lui présente certains documents permettant d'apprécier la situation. En particulier, la délégation a examiné comment l'autorité de surveillance directe a assumé sa tâche en ce qui concerne ce point et comment elle l'assume actuellement. Cette enquête se poursuit encore.

9.7 Offices centraux de police criminelle de l'Office fédéral de la police

La Délégation a demandé à être informée en détail de la structure des offices centraux de police criminelle de l'Office fédéral de la police, notamment des domaines tels que la coordination, l'information et la formation, des systèmes de données, des domaines du crime organisé en Suisse, des problèmes financiers et techniques ainsi qu'au sujet des tensions politiques dans lesquelles les offices centraux, dans leur forme actuelle, se trouvent depuis 1995.

9.8 Autres objets

Par ailleurs, la délégation s'est régulièrement entretenue avec:

- le chef du DFJP et celui du DDPS, pour discuter de la situation générale sur le plan de la sécurité intérieure et extérieure;
- le chef du DFJP, pour aborder la mise à jour annuelle de la liste des organisations et groupements à observer;
- le procureur général de la Confédération, pour parler des procédures en cours au Ministère public.

10 Requêtes

10.1 Les chiffres

Au cours de l'exercice sous revue, 59 nouvelles requêtes ont été examinées. Parmi ces requêtes, 53 ont pu être traitées et six sont encore pendantes. Avec 17 cas, c'est le Tribunal fédéral qui est l'autorité la plus concernée. Les réclamations concernaient fréquemment les lenteurs de la procédure, la violation du droit d'être entendu et la partialité de juges. La plus grande partie concernait toutefois l'application du droit, ce que les Commissions de gestion n'ont pas pu contrôler.

Les autres requêtes ont concerné les domaines suivants:

- Autorités en matière d'asile (Office fédéral des réfugiés et Commission suisse de recours en matière d'asile): dix cas
- Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication: cinq cas
- Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports: quatre cas
- Département fédéral des finances: trois cas
- Département fédéral de l'économie publique: deux cas
- Département fédéral des affaires étrangères: deux cas
- Département fédéral de justice et police: deux cas
- Département fédéral de l'intérieur: un cas

Les sujets de ces requêtes concernaient des questions très diverses (explications relatives aux votations, exportation de matériel de guerre, procédure d'élection des membres de la Commission suisse de recours en matière d'asile, introduction de la TVA, fonction de surveillance de l'Office fédéral des assurances sociales et de l'Office fédéral de l'aviation civile, racisme sur Internet, demandes de consultation de dossiers, etc.).

Dans treize cas, les Commissions de gestion se sont déclarées incompétentes. La plus grande partie de ces requêtes concernaient des autorités cantonales.

10.2

Requêtes concernant les votations fédérales

Le 17 mars 1999, dix ayants droit au vote ont recouru contre la fixation de la date de la votation relative à la nouvelle constitution fédérale. Ils étaient de l'avis que le Conseil fédéral n'avait pas laissé assez de temps au peuple et aux Etats pour se forger une opinion solide et claire au sujet de la nouvelle constitution. En outre, ils estimaient que les explications de la part du Conseil fédéral étaient totalement insuffisantes. Pour ces raisons, ils ont demandé le report de la votation ainsi que des explications complémentaires de la part du Conseil fédéral.

Les Commissions de gestion ont traité le recours en tant que requête. Cette voie est d'ailleurs la seule possibilité permettant d'examiner les mesures prises par le Conseil fédéral en relation avec les votations fédérales. Toutefois, cet instrument demeure sans effet juridique. Pour faire valoir leurs exigences, les Commissions de gestion doivent recourir aux autres moyens politiques à leur disposition (interventions, recommandations).

Par le passé déjà, les Commissions de gestion ont dû se pencher sur de tels recours en matière de votations fédérales. En se basant sur la pratique en la matière, elles ont donc estimé que, dans ce cas, elles n'étaient pas compétentes pour ordonner un report de la date de la votation. C'est pourquoi elles n'ont pas donné suite aux recours, suite à quoi les recourants se sont adressés au Tribunal fédéral. Ce dernier a approuvé les arguments des Commissions et a décidé, le 14 avril 1999, de ne pas entrer en matière.

Cependant, les Commissions de gestion estiment que la requête des ayants droits demandant de faciliter la formation de l'opinion au moyen de mesures appropriées doit être prise au sérieux. Pour cette raison, les Commissions ont décidé de se pencher, en temps voulu, sur la problématique de l'information relative aux votations fédérales.

11

Suivi d'inspections précédentes

11.1

Suivi des recommandations de la CEP CFP

La Commission de gestion du Conseil des Etats s'est livrée au cours de l'année sous revue à un contrôle de la suite donnée par le Conseil fédéral aux propositions de la Commission d'enquête sur la Caisse fédérale de pensions (CEP CFP). Il s'agissait de s'assurer que les faiblesses décelées par la CEP CFP ont été corrigées ou sont en passe de l'être.

Les travaux menés par la section «ressources» ont permis de constater que le Département fédéral des finances (DFF) et la Caisse fédérale d'assurance (CFA) ont tenu compte en bonne partie des propositions de la CEP CFP. La faisabilité des propositions a été évaluée et les travaux correspondants mis en chantier.

Certains progrès ont pu ainsi être réalisés, notamment dans le domaine stratégique. Il reste que les résultats concrets et globaux tardent à se matérialiser. C'est notamment le cas du compte annuel. Pour la dixième année consécutive, l'objectif principal de la CFP – l'approbation du compte 1997 sous réserve des arriérés – n'a pas été atteint.

De nouveaux problèmes, inconnus jusqu'alors, sont apparus: manque de plausibilité de la base de données sur les assurés actifs, non prise en compte des assurés volontaires dans le bilan, système de gestion des rentes présentant des lacunes, etc.

Si les organes dirigeants du département et de la caisse sont confiants dans l'avenir, la Commission a constaté un désarroi important aux échelons inférieurs de la hiérarchie. Dans certains services, la motivation du personnel est au plus bas. Le climat de travail est délétère; les fluctuations de personnel ainsi que l'absentéisme sont importants. De l'avis de la Commission, le problème du personnel représente un risque très important pour le fonctionnement de la caisse.

La Commission s'inquiète également de l'évolution du degré de couverture. La caisse ne connaît pas exactement son déficit technique et le taux de couverture actuel est inférieur aux dispositions statutaires. Le degré de couverture a diminué au cours de ces dernières années, alors que les experts diligentés par le DFF tablaient sur une progression.

A l'issue de son rapport, la Commission de gestion exprime son scepticisme quant à l'avenir. Elle ne peut pas juger si les mesures prises déboucheront sur les résultats escomptés. Pour la Commission, la révision des comptes, au printemps 1999, sera un indice capital pour savoir si les mesures engagées porteront leurs fruits ou non. Si cela ne devait pas être le cas, une solution globale devrait être envisagée.

Le rapport de la Commission du 2 septembre 1998 (FF 1998 4704) a été traité par le Conseil des Etats durant la session d'automne 1998 (BO E 1998 p. 910 ss).

11.2 Autres suivis

En 1998/99, les commissions ont procédé en outre à d'autres suivis dans les domaines suivants:

- Aide en faveur des pays d'Europe de l'Est (deuxième contrôle complémentaire)
- Protection des animaux
- Evénements au sein du «DMF»

12 Visite des services par les sections

Au cours de l'exercice sous revue, les sections des Commissions de gestion ont effectué des visites dans les offices et services suivants:

- Office fédéral de la communication (CN, section Prestations, 6.7.98)
- Office fédéral des affaires économiques (CN, section Economie, 6.7.98)
 extérieures
- Chantier RAIL 2000 (CE, section Prestations, 13.7.98)
- Office fédéral du développement (CN, section Economie, 19.10.98)
 économique et de l'emploi
- Bibliothèque nationale (CN, section Prestations, 19.10.98)
- Administration fédérale des finances (CN, section Economie, 20.10.98)
- Groupement de la science et de (CE, section Prestations, 18.11.98)
 la recherche

- Office fédéral du personnel (CN, section Economie, 17.2.99)
- Office fédéral de la police (CN, section Autorités, 24.2.99)
- Office fédéral de la justice (CE, section Autorités, 25.3.99)
- Office fédéral du logement (CN, section Prestations, 30.3.99)
- Office fédéral de l'aménagement du territoire (CN section Autorités, 13.4.99)
- Office fédéral de la statistique (CN, section Prestations, 13.4.99)

13 Visite des services par les membres des Commissions de gestion

Des membres de la Commission de gestion du Conseil national ont par ailleurs effectué les visites suivantes, afin de s'informer directement auprès des offices et des services de l'administration fédérale de leurs tâches et de problèmes particuliers:

- Direction générale des CFF CN Dünki/Meier H., 2.4.98
- Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage CN Filliez/Meier H., 7.4.98
- Musée national suisse CN Dünki, 7.4.98
- Secrétariat général du DETEC CN Dünki, 14.4.98
- Secrétariat général du DFI CN Dünki, 15.4.98
- Office fédéral de l'aviation civile CN Dünki/Binder/Meier, 4.5.98
- Office fédéral de l'assurance militaire CN Dünki/Hasler E., 5.5. 98
- Office fédéral des étrangers CN Fankhauser/Stamm, 9.7.98
- Centre administratif du DDPS CN Tschäppät, 27.10.98
- Rectorat de l'EPF de Zurich CN Dünki, 25.11.98
- Cinémathèque suisse, Lausanne CN Debons/Tschäppät/Scheurer 5.2.99
- Phonothèque Nationale Suisse CN Dünki/Carobbio, 29.3.99)
- Chancellerie fédérale CN Fankhauser, 12.4.99
- Institut suisse pour la conservation de la photographie, Neuchâtel CN Dünki/Debons, 13.4.99
- Office fédéral de l'aviation civile CN Dünki, 27.4.99

Ces visites ont fait l'objet de rapports oraux et écrits au sein de la Commission.

14 Objets récurrents

- Motion des Commissions de la compréhension (application)
- Demandes de postes du Conseil fédéral
- Comptes et rapport de gestion de la Régie fédérale des alcools
- Rapport du Conseil fédéral relatif à l'exportation du matériel de guerre
- Rapports sur l'état des travaux de RAIL 2000
- Rapport annuel sur la Vereina

15

Autres objets des Commissions de gestion

- Révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils (niveau secrétariat)
- Haute surveillance du Parlement (travaux préparatoires concernant la question d'un regroupement des Commissions des finances et des Commissions de gestion dans le cadre de la révision de la LREC)

IV

Collaboration avec d'autres commissions

16

Révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils

En février 1996, les Commissions des institutions politiques des deux conseils ont décidé d'entamer une révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11). Elles ont chargé une sous-commission – constituée de membres des deux CIP – d'entreprendre les travaux préparatoires.

La sous-commission a commencé de traiter divers thèmes. Entre autres, elle a entamé les premières discussions au sujet de l'exercice de la haute surveillance par les organes parlementaires actuels. Par souci d'améliorer la coordination des activités en matière de contrôles, la sous-commission des CIP a décidé de proposer les variantes suivantes:

- ancrer des tâches de coordination dans les lois régissant les Commissions de gestion et des finances;
- regrouper les deux Commissions en un seul organe de contrôle (Commission de surveillance).

Sur demande de la sous-commission et d'accord avec ses présidents, le secrétariat a réalisé un certain nombre de travaux préparatoires informels. Il s'est en outre tenu à la disposition du secrétariat des CIP et de la sous-commission afin de fournir les renseignements demandés.

Les secrétariats des Commissions de gestion et des Commissions des finances ont élaboré un rapport à l'intention de ces dernières. En effet, ces Commissions devront se prononcer formellement au sujet des propositions des CIP. Outre la situation initiale relative aux tâches, aux droits et aux efforts de coordination actuels des deux Commissions, le rapport expose les conséquences entraînées par les deux variantes proposées.

Au cours de l'année sous revue, l'OPCA a participé aux travaux préparatoires de la révision de la loi sur les rapports entre les conseils. Ses travaux ont consisté à évaluer l'efficacité des mesures prises par la Confédération, une nouvelle tâche de l'Assemblée fédérale introduite à l'art. 170 de la nouvelle constitution. La LREC doit assurer la mise en œuvre de cette nouvelle responsabilité, elle doit contenir la définition des tâches et de l'organisation de leur exécution. Du point de vue de la pratique actuelle au sein des services du Parlement, l'OPCA a introduit un certain nombre de réflexions fondamentales. Il a résumé ces dernières dans un document rédigé à l'attention des sous-commissions chargées de la révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils. Les questions fondamentales qui sont posées sont les suivantes: Quel est l'ampleur et quels sont les objets d'une évaluation de l'effi-

cacité? Quel est l'organe parlementaire qui décide d'exécuter une telle évaluation et qui en donne le mandat? Comment l'exécution d'une évaluation de l'efficacité doit-elle être organisée? A chacune de ces questions, l'OPCA a esquissé diverses réponses possibles. Elle a présenté ces diverses variantes aux sous-commissions en tant que base de discussion. L'OPCA va poursuivre son activité consultative dans ce domaine du processus de révision de la LREC.

17 Loi sur le personnel fédéral

Dans le cadre de l'examen de la nouvelle loi sur le personnel fédéral (LPers), la Commission des institutions politiques du Conseil national a demandé à la Commission de gestion du Conseil national de lui exposer ses réflexions sur la manière dont le Parlement pourra exercer à l'avenir sa haute surveillance sur les questions de personnel.

Le projet de LPers, tel qu'il est proposé dans le message du Conseil fédéral du 14 décembre 1998 (FF 1999 1421), donne davantage de compétences au Conseil fédéral en matière de réglementation et de décisions. Il autorise en outre les employeurs de la Confédération (Conseil fédéral, Poste, CFF, etc.) à déléguer également ces compétences aux unités d'organisation qui leur sont subordonnées.

Le rapport de la Commission a porté aussi bien sur les aspects du contrôle financier que sur ceux de la haute surveillance en matière de gestion. Le rapporteur a souligné que les délégations de compétences prévues dans le projet de LPers devaient impérativement être contrebalancée par une obligation d'information du Conseil fédéral. Au moyens d'indicateurs qu'il conviendrait encore de définir, le Parlement devra être en mesure de s'assurer que les mesures prises en matière de personnel soient conformes à la loi et aux budgets, et exercer ainsi sa haute surveillance.

Dans son intervention, le rapporteur a soulevé également certains problèmes fondamentaux posés par le projet de loi, notamment s'agissant de la compatibilité des conventions collectives de travail et des contrats de droit public en regard des compétences budgétaires du Parlement.

18 Nouvelle gestion publique (NGP)

18.1 Sous-commissions GMEB

Au cours de l'année sous revue, les sous-commissions GMEB ont été instituées. Elles sont chargées du contrôle parlementaire et de la haute surveillance des offices GMEB (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire) de l'administration fédérale et sont constituées de membres des Commissions de gestion et des Commissions des finances.

Les sous-commissions GMEB ont entamé leurs travaux en novembre (Conseil national) et en décembre (Conseil des Etats) 1998. Elles se sont tout d'abord consacrées à l'examen des budgets des huit offices GMEB actuels. Ce processus d'examen du budget s'est déroulé conformément aux nouvelles directives établies par les bureaux. Par ailleurs, ces mêmes directives s'appliquent également à l'examen des rapports et des comptes annuels qui auront lieu au printemps 1999. Etant donné qu'il s'agit d'une nouvelle forme du travail parlementaire, les sous-

commissions ont organisé, en janvier 1999, un séminaire ayant pour but de concrétiser les méthodes de travail. A cette occasion, elles se sont consacrées intensivement aux nouveaux instruments que sont le mandat de prestations et l'enveloppe budgétaire. Elles ont également abordé les questions liées au contrôle de gestion (*controlling*) et abordé diverses questions fondamentales en liaison avec le Parlement et la NGP.

18.2 Groupe de travail Parlement et NGP («groupe de travail Zimmerli»)

Les présidents des deux commissions de gestion sont membres d'un groupe de travail présidé par le député au Conseil des Etats Zimmerli. Ce groupe de travail est chargé des questions liées à la forme du contrôle parlementaire des offices communément appelés GMEB (postulat Aepli Wartmann).

19 Conférence des présidents des Commissions des finances et des Commissions de gestion

Les présidents des Commissions des finances et des Commissions de gestion ont siégé les 23 juin et 15 décembre 1998. Les discussions ont porté sur les points suivants:

- Les possibilités de contrôle dans le domaine de l'Expo.01
- Le suivi de la CEP CFP
- Le rôle et les tâches de la nouvelle Délégation de surveillance des NLFA

Pour le reste, les présidents ont coordonné les activités de contrôle des commissions pour l'année 1999.

V Organe parlementaire de contrôle de l'administration

L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) est un instrument des Commissions de gestion. Il agit sur mandat de ces dernières. Dans le cadre des projets qui lui sont confiés, en vue des inspections, l'OPCA recherche les informations requises et procède aux analyses nécessaires de manière ciblée. L'OPCA effectue ces évaluations sur la base de méthodes scientifiques et remet ses rapports aux CdG.

Durant l'année sous revue, l'OPCA a procédé à des enquêtes approfondies au sujet des «interventions parlementaires», de «l'éthique dans le service public» et sur les «sectes». Il a également procédé à quelques recherches de moindre importance sur l'activité d'information du Conseil fédéral.

L'enquête sur les interventions parlementaires a eu lieu de juin 1998 à janvier 1999 et, conformément au groupe de coordination, a porté sur quatre centres d'intérêt. *Premièrement*, les voies de procédure suivies par les interventions ainsi que leur mise en œuvre pratique ont été présentées. L'élaboration de statistiques présentant

l'évolution quantitative des interventions parlementaires au cours des dernières années constituait le *deuxième* point saillant de l'examen. *Troisièmement*, l'OPCA a déterminé les coûts occasionnés au Conseil fédéral et à l'administration fédérale par la réponse à quarante interventions. *Quatrièmement*, une enquête écrite menée auprès de vingt offices a recueilli le jugement de ces derniers au sujet de la pratique actuelle en matière de réponse ainsi que leurs propositions de modification.

L'enquête relative à l'éthique dans le service public constitue une partie de l'inspection au sujet des «occupations accessoires des fonctionnaires fédéraux» (section «Ressources» de la CdG CN). L'OPCA l'a réalisée entre mai 1998 et novembre 1998. Il a principalement procédé au moyen d'auditions et de questionnaires courts. Ce sont les responsables du personnel qui ont été entendus au sujet des facteurs favorisant la corruption de fonctionnaires ainsi que sur les possibles stratégies de prévention. Le rapport final de l'OPCA discute les résultats de cette enquête et propose des mesures concrètes d'encouragement de l'éthique dans l'administration de la Confédération. Il conclut sur une vue d'ensemble des mesures prises par d'autres pays de l'OCDE dans ce même domaine.

L'enquête sur les «sectes» constitue une partie de l'inspection de la section Autorités de la CdG CN sur ce même sujet. L'OPCA s'y est employé d'octobre 1997 à février 1998. Son rapport répond à la question de savoir dans quelle mesure et de quelle manière les services de la Confédération et d'autres institutions privées se préoccupent du phénomène des «sectes».

Dans le cadre du contrôle complémentaire au sujet des «activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information lors de situations extraordinaires» (section Autorités de la CdG CN), l'OPCA a décidé à court terme d'entreprendre une petite recherche dans les médias. Il a élaboré une vue d'ensemble des prises de positions et des interventions du Conseil fédéral au sujet de l'accord passé entre les banques suisses et les plaignants américains qui ont été publiées dans la presse durant le mois d'août 1998.

Durant l'année sous revue, l'OPCA a traité les sujets suivants: «Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes», «marché intérieur suisse» et «flux financiers dans la politique agricole». Pour ces trois sujets, des esquisses de projet ont été réalisées. Ces dernières précisent les questions et les procédures des examens en question. Ces esquisses sont soumises à l'approbation de la section responsable de l'inspection correspondante. Après approbation des projets, les évaluations seront réalisées et achevées d'ici à l'été 99 (Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes), au printemps 2000 (marché intérieur suisse) et à l'été 2000 (flux financiers dans la politique agricole).

VI Rapports publiés en 1998/99 . . .

20 . . . par les Commissions de gestion

Rapport d'inspection des CdG CE/CN «*Institution de personne(s) de confiance pour le personnel de la Confédération*»
(du 9 juillet 1998)

Rapport d'inspection des CdG CE/CN «*Politique en matière de placement du Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants*»
(du 9 juillet 1998)

Rapport d'inspection de la CdG-CE «*Suivi de la CEP CFP*»
(du 2 septembre 1998)

Rapport d'inspection de la CdG-CN «*Efficacité de la réglementation en matière de réduction de l'horaire de travail*»
(du 23 octobre 1998)

Rapport d'inspection de la CdG-CE «*Liaisons <online> dans le domaine de la police*»
(du 19 novembre 1998)

Rapport d'inspection de la CdG-CN «*Occupations accessoires des fonctionnaires fédéraux et activités professionnelles d'anciens fonctionnaires sous l'angle particulier des conflits d'intérêts*»
(du 12 mars 1999)

Rapport de la Délégation des CdG-CE/CN «*Accords secrets conclus par la Suisse avec des Etats étrangers ou avec des organisations nationales ou étrangères*»
(du 26 avril 1999/pris connaissance par les CdG-CE/CN le 4 resp. le 21 mai 1999)

21 . . . par l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration

Politique en matière de placement du Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants: Examen du mandat et des objectifs, rapport de travail. Berne, 1997

L'éthique dans le service public: rapport. Berne, 1998

VII Quelques chiffres

Au cours de l'année sous revue, les Commissions de gestion se sont réunies à l'occasion de 151 séances, dont 118 consacrées au contrôle de gestion et aux inspections. Les autres séances ont été consacrées aux séminaires annuels des Commissions ainsi qu'aux visites des services. A cela s'ajoutent les séances ordinaires du groupe de coordination, des présidents des sections de la Commission du Conseil national, ainsi que celles de la Délégation des Commissions de gestion. Les Commissions se sont réunies en séance plénière tous les trois mois.

Les travaux des Commissions de gestion sont exécutés en premier lieu par leurs sections, par la délégation et par des groupes de travail ad hoc.

VIII

Organisation des Commissions de gestion

Les Commissions de gestion sont organisées de la manière suivante (état au 3.3.1999):

CdG du Conseil national	CdG du Conseil des Etats
Président: Tschäppät Alexander	Bieri Peter
Vice-président: Imhof Rudolf	Leumann-Würsch Helen

Sections verticales

Section Autorités (ChF, DFAE, DFJP, DDPS)

Président:	Pelli	Aeby
Membres:	Aguet, Fankhauser, Lauper, Langenberger, Schmied W., Stamm L., Tschäppät, Wittenwiler	Danioth, Hess, Schweiger, Wicki

Section Economie (DFF, DFE)

Présidente:	Gadient	Saudan
-------------	---------	--------

Membres:	Banga, Baumann S., Imhof, Keller, Lötscher, Tschopp, Weigelt	Büttiker, Leumann, Seiler B.
----------	--	------------------------------

Section Prestations (DFI, DETEC)

Président:	Dünki	Frick
Membres:	Binder, Béguelin, Carobbio, Debons, Hasler E., Meier H., Scheurer	Bieri, Schallberger, Uhlmann

Sections horizontales

Section Direction (tous les départements plus la ChF)

Président/e:	Langenberger	Schallberger
Membres:	Binder, Gadient, Hasler E., Imhof, Lötscher, Tschäppät, Weigelt	Aeby, Frick, Leumann

Section Ressources (tous les départements)

Président:	Lauper	Uhlmann
Membres:	Aguet, Banga, Debons, Dünki, Pelli, Scheurer, Wittenwiler	Büttiker, Schweiger

Section Efficacité/GMEB (tous les départements)

Présidente:	Fankhauser	Hess
Membres:	Baumann S., Béguelin, Keller, Schmied W., Stamm,	Bieri, Saudan

Délégation

Vice-président:	Tschopp	Président: Seiler B.
Membres:	Carobbio, Meier H.	Danioth, Wicki

Groupe de coordination

Président:	1998 Tschäppät	1999 Bieri
Membres:	Imhof, Lauper, Gadiant	Aeby, Leumann, Uhlmann

Conférence des présidents des CdG et des Commissions des finances

La présidence est assurée en alternance par les CdG et les CdF.