

**Allocations pour perte de gain:
irrégularités dans le décompte
des services militaires volontaires**

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 28 juin 2013

Rapport

1 Situation initiale

Par lettre du 16 février 2011, le chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI) avaient informé les Commissions de gestion (CdG) du fait que des irrégularités avaient été constatées fin décembre 2010 dans le domaine des services militaires volontaires, et des allocations pour perte de gain (APG) qui y sont liées.

Dans ce même courrier, les départements concernés avaient annoncé avoir déjà lancé différentes enquêtes internes pour clarifier la situation.

La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) n'a pas mené elle-même d'enquête approfondie sur ce dossier, mais l'a accompagné depuis le printemps 2011 et en a apprécié plusieurs aspects sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. Celle-ci vise principalement à tirer des enseignements pour le futur, afin de permettre aux autorités concernées d'améliorer leur gestion.

L'objectif du présent rapport est dès lors de *présenter les appréciations auxquelles est parvenue la CdG-E du point de vue de la haute surveillance parlementaire, l'accent étant mis sur les principaux dysfonctionnements et lacunes identifiés.*

Le rapport est structuré de la manière suivante: le *ch. 1* est consacré à une description des faits principaux portés à la connaissance de la CdG-E, puis à une présentation plus détaillée de la démarche suivie par la CdG-E dans ce dossier. Les mesures principales prises par l'administration pour améliorer la situation sont ensuite décrites et appréciées dans le *ch. 2*. Le *ch. 3* est dédié aux principaux problèmes identifiés par la CdG-E dans ce dossier. Le *ch. 4* présente les conclusions de la CdG-E et le *ch. 5*, enfin, est dédié à un bref exposé de la suite des travaux.

Il convient ici de préciser que tant la présentation des faits principaux que celle des mesures prises par l'administration ne prétendent nullement à l'exhaustivité, mais servent essentiellement à une meilleure compréhension des appréciations portées par la CdG-E.

1.1 Faits principaux portés à la connaissance de la CdG-E

L'art. 44, al. 1, de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (loi sur l'armée, LAAM; RS 510.10) prévoit qu'«en cas de besoin, les militaires peuvent être autorisés à effectuer des services volontaires»¹.

Les modalités des services militaires volontaires sont réglées par l'ordonnance concernant les obligations militaires (OOMi; RS 512.21).

¹ L'art. 44 complet a la teneur suivante:

«Art. 44 Services volontaires

¹ En cas de besoin, les militaires peuvent être autorisés à effectuer des services volontaires. Ce genre de service est assimilé à un service d'instruction.

² Le DDPS règle l'imputation sur la durée totale des services d'instruction».

Dans la version de l'ordonnance valable jusqu'à l'entrée en vigueur de sa dernière révision le 1^{er} juillet 2012, les services militaires volontaires étaient réglés aux art. 35 et 36. L'art. 35, al. 1, OOMi, stipulait que «les militaires peuvent accomplir des services volontaires lorsque eux-mêmes et leur employeur ont donné leur consentement par écrit»², l'art. 35, al. 3, que «les militaires qui n'ont pas encore accompli la durée totale de leurs services obligatoires peuvent être convoqués chaque année à un service volontaire d'une durée de 38 jours au maximum, services d'instruction de base non compris».

En *décembre 2010*, dans le cadre des contrôles réguliers effectués par la Centrale de compensation (CdC)³ afin de détecter si des allocations ont été versées à double, plusieurs irrégularités ont été découvertes dans le domaine des services militaires volontaires.

Par lettre du *3 février 2011*⁴, le directeur de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) de l'époque a informé la secrétaire générale du DDPS des irrégularités découvertes par la CdC.

Dans ce courrier, le directeur de l'OFAS a mentionné que, selon les informations disponibles à ce moment-là, l'art. 35, al. 1, OOMi, avait été interprété de manière très extensive par l'administration militaire, en ce sens que des militaires avaient accompli un service volontaire de manière ininterrompue durant une voire plusieurs années, et avaient été indemnisés pour cela par les APG. Or, l'indemnité reçue au titre des APG remplit en premier lieu le mandat constitutionnel de remplacer le manque à gagner engendré par le service accompli; cette indemnité doit dès lors toujours être comprise comme remplacement d'un salaire et non comme remplacement d'une activité lucrative.

- 2 Les art. 35 et 36 OOMi complets avaient la teneur suivante:

«Art. 35 Principes

¹ Les militaires peuvent accomplir des services volontaires lorsque eux-mêmes et leur employeur ont donné leur consentement par écrit.

² Tant qu'il n'a pas été révoqué, le consentement des militaires est valable pour plusieurs services ou pour des services répétés.

³ Les militaires qui n'ont pas encore accompli la durée totale de leurs services obligatoires peuvent être convoqués chaque année à un service volontaire d'une durée de 38 jours au maximum, services d'instruction de base non compris.

⁴ Le fait d'accomplir du service volontaire ne fait bénéficier d'aucun avantage.

Art. 36 Demande et décision

¹ Les demandes d'accomplir des services volontaires doivent être adressées par écrit à l'état-major de conduite de l'armée au plus tard deux mois avant le début du service en question.

² Les demandes doivent être motivées, accompagnées des moyens de preuve nécessaires et signées par l'auteur de la demande ainsi que par son employeur.

³ L'état-major de conduite de l'armée se prononce sur la demande et notifie sa décision aux requérants par écrit; une décision négative doit être motivée avec indication d'une possibilité de réexamen unique.

⁴ L'état-major de conduite de l'armée communique sa décision au commandant de la formation d'incorporation».

- 3 Unité organisationnelle de l'Administration fédérale des finances (AFF) basée à Genève, la CdC est l'organe d'exécution central de la Confédération dans le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), de l'assurance-invalidité (AI) et des APG (source: site internet de l'AFF, www.efv.admin.ch).
- 4 Lettre du directeur de l'OFAS à la secrétaire générale du DDPS, du 3.2.2011.

Le directeur de l'OFAS a précisé que, dans les cas connus jusqu'alors, les militaires étaient auparavant soit engagés en tant que militaires contractuels, soit travaillaient pour l'administration militaire sur la base d'un contrat de droit public. A la suite de mesures générales d'économies, ces postes avaient été supprimés, et les militaires de milice licenciés. Les mêmes personnes avaient toutefois continué à travailler au sein du DDPS, où elles avaient en partie accompli les mêmes tâches qu'auparavant. Leurs prestations ont cependant dès lors été considérées comme un service militaire volontaire au sens de l'art. 35 OOMi.

Parmi les irrégularités constatées, la lettre du 3 février 2011 faisait aussi état de cas dans lesquels les formulaires APG avaient attesté de mois entiers comptabilisés comme jours de service soldés, alors qu'il est prouvé que, durant ces périodes, les personnes concernées exerçaient une activité professionnelle à plein temps ailleurs. Ces formulaires n'avaient par ailleurs pas seulement été remplis par des membres de la milice dans leur fonction de comptable, mais aussi par des personnes employées par l'administration fédérale au niveau de la direction de l'armée. Dans certains cas, les comptables responsables avaient de plus décompté les mêmes jours de service à deux reprises, ce qui avait permis aux militaires concernés de réclamer deux fois les allocations⁵.

En outre, le directeur de l'OFAS a indiqué qu'au cours des premières investigations menées par l'office, la question avait été soulevée de savoir s'il pouvait se trouver une certaine systématique derrière les irrégularités découvertes. Après avoir informé le chef du DFI et déposé une plainte pénale contre plusieurs militaires de milice pour escroquerie, faux dans les titres et complicité d'escroquerie, l'office était arrivé à un stade des investigations où il avait souhaité informer le DDPS en raison de la portée potentiellement générale de cette affaire. De plus, toujours selon ce courrier, l'OFAS était dépendant de l'assistance administrative du DDPS pour poursuivre les investigations; ce d'autant plus que les organes dirigeants de l'armée étaient concernés par les irrégularités.

Enfin, à la fin de son courrier, le directeur de l'OFAS a fait part de sa conclusion selon laquelle les services militaires volontaires au sens de l'art. 35 OOMi avaient manifestement été utilisés, ces dernières années, pour réduire les coûts en personnel dans certains secteurs de l'administration militaire. Il a ajouté que, l'OFAS ne pouvant pas juger de la légalité des services volontaires, une collaboration étroite avec le DDPS serait nécessaire.

⁵ La lettre du 3.2.2011 fait aussi état d'un cas extraordinaire, dans lequel un militaire a photocopié ses formulaires APG reçus à double, ce qui lui a permis de percevoir quatre indemnités APG en même temps et de toucher ainsi une indemnité mensuelle de près de 17 000 francs, somme bien supérieure à la limite maximale prévue par la loi.

Le 10 février 2011, le chef du DDPS a confié un mandat d'enquête au chef de l'armée. Le 15 février 2011, le chef de l'armée a demandé à son tour au chef des Affaires juridiques de la Défense de procéder à des investigations préalables et de lui remettre un rapport correspondant⁶.

Le 15 février 2011, le chef du DDPS et le chef du DFI ont informé le Conseil fédéral des faits découverts. Le 16 février 2011, ils en ont également informé les CdG.

Le 17 mars 2011, le chef de l'armée a rendu son rapport au chef du DDPS⁷. Se basant sur les résultats des investigations menées par le chef des Affaires juridiques de la Défense⁸, il est arrivé à la conclusion que seule une enquête administrative externe pourrait établir de manière définitive l'ensemble de cet état de faits complexe.

Outre des bases légales considérées comme «diffuses» – mais pour l'adaptation desquelles il a recommandé d'attendre d'abord les résultats de l'enquête administrative –, le chef des Affaires juridiques de la Défense avait aussi identifié plusieurs autres problèmes, pour la résolution desquels des mesures immédiates pouvaient en revanche être prises. Le chef de l'armée a confirmé dans son rapport que les mesures immédiates proposées – à savoir la définition d'une seule instance habilitée à délivrer des autorisations pour les services volontaires, la fixation d'une durée maximale contraignante, un mode de décomptes sans lacunes ainsi que des mesures de reporting et de controlling – pourraient être mises en œuvre très rapidement au moyen d'un ordre de sa part.

Le 24 mars 2011, le DDPS a ouvert une procédure disciplinaire contre deux collaborateurs civils du département, et publié un communiqué de presse à ce sujet⁹.

Le 1^{er} avril 2011, le chef du DDPS a ouvert une enquête administrative et confié un mandat correspondant à un chargé d'enquête externe¹⁰. Conformément audit mandat, «l'enquête doit notamment déterminer s'il a été constaté des irrégularités ou un comportement fautif de la part de membres du DDPS ou de l'armée, à quels règle-

6 A noter que, dès février 2011, diverses autres investigations ont été menées, parfois de manière parallèle, sur ce dossier au sein de l'administration fédérale. En particulier, une enquête interdépartementale a été lancée le 14.2.2011: les résultats du groupe de travail correspondant, composé d'un collaborateur de l'OFAS spécialiste technique dans le Secteur Prestations AVS/APG/PC (prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI), du chef du personnel de milice de l'armée et du chef de la comptabilité de la troupe de l'armée, ont été par la suite intégrés dans l'enquête administrative. Le chef de l'inspectorat du DDPS a également participé, du moins dans une phase initiale, à ladite enquête interdépartementale (sources: rapport du chef des Affaires juridiques de la Défense du 16.3.2011, p.1; lettre des chefs du DDPS et du DFI aux CdG du 6.4.2011, p.1; rapport final de l'enquête administrative du 27.11.2011, p. 4 et p. 7). Sur la base des informations reçues par la CdG-E, la question de savoir quels acteurs ont enquêté sur quels faits à quel moment et sur la base de quel mandat, de même que les interdépendances entre lesdites enquêtes, n'a toutefois pas pu être définitivement éclaircie.

7 Rapport du chef de l'armée au chef du DDPS du 17.3.2011

8 Rapport du chef des Affaires juridiques de la Défense du 16.3.2011, remis au chef du DDPS en annexe au rapport du chef de l'armée du 17.3.2011

9 «Le domaine de la Défense suspend un collaborateur avec effet immédiat», communiqué de presse du DDPS du 24.3.2011

10 M. Hans-Jürg Steiner, ancien juge cantonal du canton de Berne.

ments il a été contrevenu et si, le cas échéant, des procédures pénales ou disciplinaires (c'est-à-dire des procédures supplémentaires) doivent être engagées»¹¹.

Par ordre du 4 avril 2011¹², dont l'objectif déclaré était notamment de garantir une pratique uniforme jusqu'à l'adaptation des bases légales, le chef de l'armée a mis en œuvre les mesures immédiates proposées par le chef des Affaires juridiques de la Défense, en particulier la définition de l'état-major de conduite de l'armée comme seule instance de décision pour les services volontaires, la fixation d'une durée maximale de 38 jours de service volontaire par année, la désignation du chef du personnel de l'armée comme instance habilitée à décider des exceptions et l'obligation d'annoncer ces exceptions au chef de l'armée au moyen d'une liste de reporting mensuelle.

Le 7 avril 2011, l'OFAS a déposé une plainte pénale auprès du Ministère public de la Confédération (MPC) contre l'un des collaborateurs civils du DDPS contre lesquels une procédure disciplinaire avait déjà été ouverte le 24 mars 2011, pour abus d'autorité au sens de l'art. 312 du Code pénal (CP; RS 311.0), gestion déloyale des intérêts publics au sens de l'art. 314 CP, faux dans les titres commis dans l'exercice de fonctions publiques au sens de l'art. 317 CP et complicité d'escroquerie au sens de l'art. 25 CP¹³. Suite au dépôt de cette plainte, la procédure disciplinaire ouverte précédemment contre lui a été suspendue – conformément à l'art. 98, al. 4, de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3)¹⁴ – jusqu'à la fin de la procédure pénale.

¹¹ Rapport final de l'enquête administrative du 27.11.2011, p. 5. Le mandat complet y est formulé comme suit: «Conformément au mandat de prestations, il convient de déterminer si l'on est en présence d'une situation qui, dans l'intérêt public, nécessite une intervention d'office. Les irrégularités dans le décompte du service militaire au détriment du régime des allocations pour perte de gain (APG) constituent l'objet de l'enquête. Sont essentiellement concernés à ce sujet les services volontaires et spéciaux. L'enquête doit notamment déterminer s'il a été constaté des irrégularités ou un comportement fautif de la part de membres du DDPS ou de l'armée, à quels règlements il a été contrevenu et si, le cas échéant, des procédures pénales ou disciplinaires (c'est-à-dire des procédures supplémentaires) doivent être engagées. Si des carences sont constatées dans les méthodes ou les procédures, des mesures d'amélioration et de contrôle doivent être recommandées dans l'enquête. Enfin, il faut dire à quel montant peut être chiffré le préjudice causé au régime d'APG par des méthodes et des procédures déficientes ou par des comportements fautifs individuels» (rapport final de l'enquête administrative du 27.11.2011, pp. 5–6).

¹² Ordre du chef de l'armée du 4.4.2011 concernant l'application uniforme des jours de service autorisés au maximum dans le cadre des services de perfectionnement de la troupe (SP trp; y compris les services volontaires) (ci-après: ordre du chef de l'armée)

¹³ Lettre du chef du DDPS à la sous-commission du 12.6.2012, p. 2

¹⁴ L'art. 98, al. 4, OPers a la teneur suivante: «Si les mêmes faits donnent lieu à une enquête disciplinaire et à une procédure pénale, la décision relative aux mesures disciplinaires est ajournée jusqu'à la fin de la procédure pénale. Exceptionnellement, la décision relative à la mesure disciplinaire peut être prise, pour de justes motifs, avant la fin de la procédure pénale».

Le 15 septembre 2011, le chargé d'enquête externe responsable de la conduite de l'enquête administrative (ci-après: chargé d'enquête) a remis son rapport intermédiaire du 7 septembre 2011¹⁵ au chef du DDPS. Le 27 novembre 2011, il lui a remis son rapport final¹⁶.

L'enquête a confirmé les soupçons de départ: sur les 406 cas vérifiés, une utilisation abusive de la possibilité de service volontaire a été constatée pour 194 cas, ce qui correspond à 47,8 %¹⁷. Comme le relève le chargé d'enquête, «dans la majorité des cas, il est vrai que les jours de service attestés ont été réellement effectués, à ceci près que les indemnisations correspondantes auraient dû être faites correctement, c'est-à-dire non via l'APG, mais via un budget du personnel du DDPS»¹⁸.

Pour prévenir de tels abus à l'avenir, le chargé d'enquête est arrivé à la conclusion que l'OOMi devait être précisée à plusieurs niveaux. Sur la base des recommandations correspondantes formulées dans le rapport final de l'enquête administrative¹⁹, le DDPS, après consultation du DFI, a proposé au Conseil fédéral une révision de l'OOMi. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2012.

Par analogie avec la règle de prescription de l'art. 20 de la loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG; RS 834.1), selon laquelle le droit aux allocations non versées s'éteint cinq ans après la fin du service concerné – délai valable également pour les demandes de restitution des sommes indûment perçues –, l'enquête administrative s'est limitée à l'étude des cas survenus entre 2007 et 2011²⁰.

Cette période a dès lors également été déterminante pour estimer le montant du préjudice causé par le DDPS au régime des APG. A ce sujet, le chargé d'enquête a conclu à un montant de 4 millions de francs²¹.

Le 24 octobre 2011, la procédure disciplinaire ouverte contre le collaborateur civil du DDPS ne faisant pas l'objet d'une enquête pénale a été abandonnée, suite à la décision prise par les deux parties le 17 octobre 2011 de mettre fin d'un commun accord aux rapports de travail à compter du 31 mars 2012²².

Le 20 décembre 2011, le domaine Défense du DDPS a versé à l'OFAS un montant de 4 millions de francs en dédommagement des sommes indûment perçues dans le cadre des APG²³.

15 Rapport intermédiaire de l'enquête administrative du 7.9.2011 (ci-après: rapport intermédiaire)

16 Rapport final de l'enquête administrative du 27.11.2011 (ci-après: rapport final), disponible sur le site Internet du DDPS à l'adresse suivante: www.vbs.admin.ch/internet/vbs/fr/home/documentation/news/news_detail.44777.nsb.html

17 Rapport final, p. 20

18 *Ibid.*, p. 9

19 *Ibid.*, p. 21

20 *Ibid.*, p. 11

21 *Ibid.*, pp. 25 à 26

22 Lettre du chef du DDPS à la sous-commission du 12.6.2012, p. 3, et «Modification de l'ordonnance concernant les obligations militaires», communiqué de presse du DDPS du 1.6.2012

23 Lettre du chef du DDPS à la sous-commission du 12.6.2012, p. 2

Le 17 février 2012, le directeur de l'OFAS a informé par lettre la secrétaire générale du DDPS du fait qu'aux yeux de l'OFAS il restait encore des questions à clarifier à l'issue de l'enquête administrative²⁴.

Le 26 mars 2012, la secrétaire générale du DDPS et le secrétaire général du DFI ont décidé de confier au domaine Défense ainsi qu'à l'OFAS la rédaction conjointe d'un rapport complémentaire au rapport final de l'enquête administrative²⁵.

Le 28 mars 2012, le domaine Défense et l'OFAS ont convenu d'aborder dans ce rapport complémentaire les problématiques suivantes: le versement d'APG pour financer la promotion du sport d'élite, les «activités hors du service de la troupe» (championnats de l'armée, concours de tir de l'armée, etc.) ainsi que la Patrouille des Glaciers, la situation relative au système d'information sur le personnel de l'armée (SIPA), les irrégularités survenues dans le domaine des remboursements de frais liés au service de troupe (indemnités repas et nuitées) et des ordres de marche valables pour une longue durée (qui peuvent être utilisés auprès des CFF quasiment au même titre que des abonnements généraux) et, enfin, la problématique dite du «service sur le poste de travail»²⁶.

Le 2 mai 2012, le MPC a classé l'enquête pénale ouverte contre le second collaborateur civil du DDPS concerné par une enquête disciplinaire. Selon l'ordonnance de classement correspondante²⁷, les éléments constitutifs des infractions concernées²⁸ n'étaient pas réunis.

Après que l'ordonnance de classement a acquis force de chose jugée, le 31 mai 2012, le DDPS a décidé de poursuivre la procédure disciplinaire jusqu'alors suspendue en raison de la procédure pénale²⁹.

Les 13 et 20 octobre 2012, une convention a été conclue entre le DDPS et le collaborateur concerné³⁰. Celle-ci prévoit que les rapports de travail prendront fin le 31 octobre 2014, date à laquelle l'avoir en temps de travail du collaborateur sera intégralement compensé. Dans la mesure où le collaborateur ne reprendra pas ses activités professionnelles d'ici là, la procédure disciplinaire a pris fin automatiquement au moment de la conclusion de la convention, conformément à l'art. 98, al. 3, OPers³¹.

Le 27 mars 2013, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28 février 2013, consacré aux questions restées en suspens à l'issue de l'enquête administrative.

²⁴ Rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28.2.2013 sur le rapport final du DDPS intitulé «Examen des services volontaires/versements d'APG» et remis le 27.11.2011 par Hans-Jörg Steiner, ancien juge d'appel, p. 3 (ci-après: rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28.2.2013)

²⁵ Rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28.2.2013 p. 1

²⁶ Rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28.2.2013, pp. 1 à 2

²⁷ Ordonnance de classement du MPC du 2.5.2012

²⁸ Suite à la plainte pénale déposée par l'OFAS le 7.4.2011, le MPC a ouvert le 9.5.2011 une enquête pénale pour soupçon de gestion déloyale des intérêts publics au sens de l'art. 314 CP et soupçon de faux dans les titres commis dans l'exercice de fonctions publiques au sens de l'art. 317 CP (ordonnance de classement du MPC du 2.5.2012, p. 2).

²⁹ Lettre du chef du DDPS à la sous-commission du 12.6.2012, p. 3

³⁰ Lettre du chef du DDPS à la sous-commission du 21.11.2012, p. 1

³¹ Cet alinéa stipule que «l'enquête disciplinaire cesse automatiquement dès lors que les rapports de travail prennent fin».

Comme le résume le communiqué de presse publié à ce sujet par le DDPS le 28 mars 2013, ce rapport «montre qu'une interprétation très large des dispositions juridiques formulées de façon relativement générale a permis de développer une pratique dont les allocations pour perte de gain (APG) ont pâti. Le régime des APG, financé exclusivement par les cotisations salariales, a servi, depuis des années, de moyen commode pour favoriser le sport, financer des activités hors du service et faire des économies sur les coûts salariaux au sein du domaine Défense. Outre les cas déjà mis au jour par l'enquête administrative sur les services volontaires et les paiements d'APG qui leur sont liés, d'autres APG ne reposant sur aucune base juridique expresse ont été versées»³².

Selon le rapport complémentaire du DDPS et du DFI, «un calcul au franc près du montant des dommages ne pourrait cependant être obtenu sans devoir consentir à des dépenses déraisonnables et n'apporterait, de surcroît, qu'une impression d'exactitude trompeuse. Par analogie au règlement provisoire des dommages en rapport avec les services volontaires, un montant forfaitaire de CHF 4 millions a donc été fixé»³³.

Enfin, selon ce même rapport, les lacunes constatées dans les fondements juridiques ont été et/ou vont être comblées dans le cadre de diverses révisions législatives ainsi que par la promulgation de nouveaux actes législatifs³⁴. Parmi ces derniers, une «ordonnance du DDPS concernant l'imputation des services volontaires» est notamment prévue. Celle-ci n'avait toutefois pas encore été promulguée au moment de l'adoption du présent rapport.

1.2 Travaux de la CdG-E

Lors de sa séance du 29 mars 2011, la CdG-E a pris connaissance des informations transmises par le DDPS et le DFI dans leur courrier du 16 février 2011.

Au vu des travaux déjà en cours au sein de l'administration fédérale, elle a décidé de ne pas ouvrir elle-même une enquête parallèle, conformément au principe de la *subsidiarité de la haute surveillance parlementaire*.

En revanche, elle a estimé que les irrégularités présumées portées à ce moment-là à sa connaissance soulevaient des questions de fond relatives au fonctionnement de l'administration et à la surveillance exercée sur celle-ci.

La CdG-E a dès lors décidé de se faire informer régulièrement de l'avancée des travaux menés par l'administration et le moment venu de leurs résultats, puis de porter une appréciation générale sur les faits ainsi que sur la manière dont ont procédé les départements concernés, en premier lieu le DDPS, sous l'angle de la haute surveillance parlementaire (*haute surveillance concomitante*). Ceci aussi dans le but de déterminer si, suite aux travaux menés par l'administration fédérale, des mesures devaient encore être prises afin de garantir qu'une telle situation ne se reproduise plus à l'avenir.

³² «Conclusion de l'enquête portant sur les services volontaires effectués au sein de l'armée», communiqué de presse du DDPS du 28.3.2013

³³ Rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28.2.2013, p. 13

³⁴ Rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28.2.2013, p. 13

La CdG-E a chargé sa sous-commission DFAE/DDPS de mener les travaux nécessaires³⁵. Celle-ci a demandé à plusieurs reprises des renseignements à l'administration fédérale et a analysé les réponses et documents reçus, notamment le rapport final de l'enquête administrative. Elle a mené des auditions tant avec le chef du DDPS, accompagné par le chargé d'enquête ainsi que par des représentants de son département, qu'avec le chef du DFI, accompagné lui aussi par des représentants de son département.

Il convient ici de préciser qu'au fil des années, plusieurs types d'irrégularités ont été découverts dans le domaine des APG.

Ainsi, dès 2006, des irrégularités ont été constatées dans le décompte des jours de service effectués pour la protection civile. Cette problématique a été traitée de manière approfondie par la Commission des finances du Conseil national (CdF-N), qui a déposé en 2007 un postulat³⁶ demandant au Conseil fédéral de présenter un rapport à ce sujet³⁷. La CdG-E n'a dès lors pas approfondi elle-même cette thématique, mais n'en a tenu compte que dans la mesure où celle-ci offrait un angle supplémentaire pour apprécier la gestion, par les autorités fédérales, des problèmes rencontrés dans le domaine des services militaires.

Au sein du domaine militaire également, plusieurs types d'irrégularités ont été mis au jour et analysés, que ce soit dans le cadre de l'enquête administrative et/ou de celui de l'enquête complémentaire du DDPS et du DFI (irrégularités dans le domaine des services militaires volontaires, des «services sur le poste de travail»³⁸, du recours aux APG pour financer la promotion du sport d'élite, etc.).

La CdG-E a pris connaissance avec intérêt des informations liées à toutes ces problématiques. Elle a cependant concentré ses travaux de haute surveillance concomitante principalement sur la *problématique des abus commis dans le domaine des services militaires volontaires à des fins de réduction des dépenses en personnel*. En second lieu, elle s'est également penchée sur la *question du recours aux APG pour financer des activités de l'armée visant principalement la promotion du sport*.

La CdG-E s'est par ailleurs renseignée auprès du DDPS au sujet du rôle joué par les cantons lors de l'octroi d'APG en raison de services volontaires accomplis pour l'armée. Le DDPS a répondu à ce sujet que «les cantons n'ont pas suscité l'intérêt des responsables de l'enquête administrative et ne jouent donc, au vu des éléments connus jusqu'ici, qu'un rôle très minime dans cette affaire»³⁹.

³⁵ La secrétaire des CdG et de la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) s'est récusée pour l'ensemble des travaux de la CdG-E relatifs à ce dossier.

³⁶ Po. CdF-N 07.3778 «Rapport sur les irrégularités dans le décompte des jours de service effectués pour la protection civile» du 23.11.2007

³⁷ Rapport du Conseil fédéral du 26.10.2011 en réponse au postulat de la CdF-N du 23.11.2007 (07.3778) intitulé «Irrégularités dans le décompte des jours de service effectués pour la protection civile» (ci-après: rapport du Conseil fédéral du 26.10.2011)

³⁸ L'expression «service sur le poste de travail» décrit la situation dans laquelle une personne exerce, dans le cadre de ses obligations militaires, la même activité que celle qu'elle exerce professionnellement dans la vie civile. Puisqu'il s'agit d'un service militaire, cette personne reçoit des APG. Cette problématique a été traitée à la fois par l'enquête administrative et par l'enquête complémentaire du DDPS et du DFI. Suite aux conclusions de l'enquête administrative, des précisions ont été apportées à l'OOMi lors de la révision entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2012 afin de régler plus clairement cette pratique. Pour plus d'informations à ce sujet, voir en particulier le rapport final p. 8 et p. 21, et le rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28.2.2013, pp. 11–13.

³⁹ Lettre du chef du DDPS à la sous-commission du 12.6.2012, p. 4

La CdG-E a adopté le présent rapport lors de sa séance du 28 juin 2013, et a décidé le même jour de sa publication.

2 Mesures principales prises par l'administration pour améliorer la situation

La CdG-E constate que, suite aux irrégularités découvertes en décembre 2010, les départements concernés ont agi rapidement pour éclaircir l'état des faits (enquête préliminaire confiée au chef de l'armée, enquête administrative, etc.), et ont d'eux-mêmes informé les CdG de la situation.

En outre, la CdG-E constate que, suite aux investigations menées, plusieurs mesures concrètes ont été prises dans le but de limiter les abus potentiels, en particulier l'ordre émis par le chef de l'armée le 4 avril 2011 et la révision de l'OOMi entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2012.

2.1 Ordre du chef de l'armée du 4 avril 2011

Sur la base des premiers résultats tirés des enquêtes préalables menées par le DDPS et l'OFAS, le chef de l'armée a constaté en introduction à son ordre du 4 avril 2011 qu'«une interprétation trop empreinte de largesse des dispositions en vigueur inscrites notamment dans l'OOMi s'est malheureusement développée ces dernières années. La diminution persistante des ressources et le flou juridique existant ont également contribué au cours de ces dernières années au développement de cette situation regrettable dans le domaine du remboursement des APG. On a certainement aussi et de manière inadmissible dépassé les limites; d'autre part, les contrôles et la mise en application des conditions légales ont été en partie négligés»⁴⁰.

L'objectif du chef de l'armée était dès lors de «[...] mettre de l'ordre dans cette affaire; de trouver les mesures adéquates; de garantir une pratique uniforme jusqu'à l'adaptation des bases légales concernant cette affaire; de trouver une solution consensuelle en collaboration avec l'OFAS»⁴¹.

Dans son rapport du 16 mars 2011, le chef des Affaires juridiques de la Défense avait identifié notamment les problèmes suivants: des bases légales «diffuses», la présence de plusieurs instances délivrant des autorisations et l'absence d'une pratique uniforme en la matière, ainsi qu'un mode de décompte des jours de service donnant droit aux APG en soi défini, mais pas toujours respecté dans la pratique. Il avait formulé une série de recommandations, en précisant que certaines d'entre elles pourraient être mises en œuvre rapidement au moyen d'un ordre du chef de l'armée⁴².

40 Ordre du chef de l'armée, p. 1

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*

Par son ordre du 4 avril 2011, le chef de l'armée a précisé en particulier les éléments suivants:

- «Le DBC 1 [domaine de base de conduite 1] / EM cond A [état-major de conduite de l'armée] est la seule instance de décision pour les services volontaires de l'armée (art. 36, al. 3, OOMi)»⁴³.
- «Dans le cadre des services volontaires, un service volontaire d'une durée de 38 jours au maximum peut être accompli chaque année (art. 35, al. 3, OOMi)»⁴⁴.
- «[...] Le <mode> des convocations et des décomptes Notification de service de PISA⁴⁵ – Ordre de marche – Solde – Inscription dans le livret de service – Inscription APG – Annonce des jours de service – Inscription dans PISA (jours de service) doit être observé rigoureusement et ne doit pas présenter de lacunes»⁴⁶.
- «Le chef Pers A (J1) [Personnel de l'armée] / EM cond A décide des exceptions dans certains cas dûment fondés. Ces exceptions doivent être annoncées au CdA [chef de l'armée] au moyen d'une liste de reporting mensuelle; Les copies doivent être envoyées à la *compta trp* [comptabilité de la troupe] / BLA [base logistique de l'armée] et aux Affaires juridiques D [Défense] / EM A [état-major de l'armée]»⁴⁷.

Le rapport final de l'enquête administrative relève que, sur la base de cet ordre, «il a été mis un terme à différents services volontaires prolongés dont l'existence avait été connue entre-temps»⁴⁸.

La CdG-E constate que le chef de l'armée, dans son ordre émis le 4 avril 2011, s'est parfois contenté de rappeler les dispositions déjà existantes, parfois les a précisées. Elle relève que cet ordre a surtout permis d'agir rapidement pour parer au plus pressé – c'est-à-dire clarifier les règles régissant le recours aux services militaires volontaires et stopper les abus commis jusqu'alors dans ce domaine –, en attendant les résultats de l'enquête administrative et la révision subséquente de l'OOMi, qui reprendra par ailleurs en partie les dispositions contenues dans ledit ordre.

⁴³ *Ibid.*, p. 2

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ «PISA» est l'abréviation en langue allemande de «*Personalinformationssystem der Armee*», c'est-à-dire du système d'information sur le personnel de l'armée (SIPA).

⁴⁶ Ordre du chef de l'armée, p. 2

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Rapport final, p. 7

2.2

Révision de l'OOMi

Dans son rapport final du 27 novembre 2011, le chargé d'enquête est parvenu à la conclusion que l'OOMi devait être précisée à plusieurs niveaux⁴⁹.

Selon le chargé d'enquête, les précisions à apporter concernaient en particulier les éléments suivants: «[...] la durée maximale déjà existante de 38 jours par an s'applique dans tous les cas, même quand il n'y a plus aucune obligation de servir. Il faut définir clairement dans quels cas ou sous quelles conditions les services volontaires sont autorisés, y compris éventuellement avec un catalogue de cas négatifs; [...] Pour l'ensemble des autorisations, il faut désigner *un seul* service responsable»⁵⁰.

Sur la base des recommandations formulées dans le rapport final de l'enquête administrative⁵¹, le DDPS, après consultation du DFI⁵², a proposé au Conseil fédéral une révision de l'OOMi. Le Conseil fédéral a adopté la révision le 1^{er} juin 2012 et fixé son entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2012.

Les nouvelles dispositions de l'ordonnance prévoient entre autres:

- une durée annuelle maximale de 38 jours, *indépendamment* du fait que les militaires aient accompli ou non la durée totale de leurs services obligatoires⁵³ (art. 35, al. 2);
- la mention explicite de la nécessité, pour que des militaires puissent accomplir un service volontaire, que non seulement eux-mêmes et leur employeur aient donné leur consentement par écrit (ou – autre nouveauté – que ce consentement émane de l'office régional de placement auprès duquel les militaires sans emploi se sont inscrits), mais aussi qu'il existe un besoin de l'armée (art. 35, al. 1);
- un nouvel art. 35a consacré à la définition desdits besoins de l'armée (art. 35a);

⁴⁹ *Ibid.*, p. 21. A noter que le chargé d'enquête avait déjà fait part de ses réflexions sur les révisions législatives nécessaires dans son rapport intermédiaire du 7.9.2011, ceci afin de gagner du temps (rapport intermédiaire, p. 4 et pp. 6 à 8). Suite à cela, le chef du DDPS a immédiatement lancé un projet législatif correspondant et en a confié la mise en œuvre au domaine Affaires juridiques du département (rapport final, pp. 8 à 9). Ainsi que le relève le chargé d'enquête dans son rapport final, «des recommandations figurant déjà dans le rapport intermédiaire demeurent valables» (rapport final, p. 21).

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Dans son rapport final, le chargé d'enquête a ainsi constaté «[...] avec satisfaction que toutes les propositions ont été reprises; il a déjà pu s'exprimer suffisamment tôt à ce sujet» (rapport final, p. 9).

⁵² Procès-verbal de la séance de la sous-commission du 3.5.2012, p. 14 (entretien avec le chef du DFI, accompagné par des représentants de son département)

⁵³ Dans la version précédente de l'ordonnance, l'art. 35, al. 3, prévoyait que «*les militaires qui n'ont pas encore accompli la durée totale de leurs services obligatoires* peuvent être convoqués chaque année à un service volontaire d'une durée de 38 jours au maximum [...]». Selon le rapport final de l'enquête administrative, cette réglementation permettait différentes interprétations s'agissant des nombreux cas dans lesquels les militaires avaient déjà accompli la durée totale des services obligatoires: durée maximale des 38 jours valable par analogie, aucun service volontaire possible ou au contraire services volontaires possibles pour une durée non limitée (rapport final, pp. 2 à 3). Selon le chargé d'enquête, «dans les cas concernés par l'enquête, la situation équivoque n'a pas été reconnue ou a trouvé une solution à discrétion» (rapport final, p. 3).

- un catalogue négatif listant les services qui ne sont pas autorisés (art. 15a, al. 3), tels que «les services palliant les postes non autorisés» ou les «services visant uniquement à empêcher que le militaire concerné soit au chômage ou à réduire la durée de son chômage», et l'obligation pour l'organe requérant d'inclure dans sa demande la déclaration expresse qu'il ne s'agit pas d'un cas visé à l'art. 15a, al. 3 (art. 36, al. 2c);
- la désignation du chef du Personnel de l'armée ou de son suppléant comme seules instances habilitées à statuer sur les demandes de services volontaires et l'interdiction de déléguer cette compétence décisionnelle⁵⁴ (art. 36, al. 3);
- le contrôle par le chef de l'armée du respect de la procédure (art. 36, al. 6);
- la conservation des dossiers concernant ces procédures durant cinq ans à compter de la fin du service (art. 36, al. 7).

Après une première analyse, la CdG-E considère que les modifications apportées à l'OOMi vont dans la bonne direction.

2.3 Autres mesures

La CdG-E salue par ailleurs la décision du DDPS et du DFI d'examiner conjointement les questions restées en suspens à l'issue de l'enquête administrative, dans le cadre d'une enquête complémentaire. Elle a pris connaissance du fait que, outre la révision de l'OOMi susmentionnée, plusieurs autres révisions législatives sont prévues, dont la promulgation d'une «ordonnance du DDPS concernant l'imputation des services volontaires».

3 Principaux problèmes identifiés par la CdG-E

Dans le cadre de la haute surveillance concomitante qu'elle a exercée dans ce dossier, la CdG-E a identifié les principaux problèmes suivants: le recours aux APG à large échelle et durant plusieurs années en lieu et place du paiement d'un salaire (voir ch. 3.1), les manquements au niveau de la conduite (voir ch. 3.2), les défaillances du système de surveillance (voir ch. 3.3), les graves lacunes constatées dans la qualité des données (voir ch. 3.4), la non prise en compte des cas antérieurs à 2007 (voir ch. 3.5) ainsi que la méconnaissance, au sein de l'administration militaire, des problèmes similaires découverts quelques années plus tôt dans le domaine de la protection civile (voir ch. 3.6). En outre, il reste plusieurs points à clarifier concernant le recours aux APG pour financer des activités de promotion du sport (voir ch. 3.7). Enfin, cette affaire soulève plusieurs questions de fonds relatives à l'instrument de l'enquête disciplinaire (voir ch. 3.8).

⁵⁴ L'ancien art. 36, al. 3, désignait l'état-major de conduite de l'armée comme instance décisionnelle, sans plus de précision.

3.1

Recours aux APG à large échelle et durant plusieurs années par l'administration militaire, en lieu et place du paiement d'un salaire

L'enquête administrative a révélé que, sur les 406 cas vérifiés, «[...] une utilisation abusive⁵⁵ de la possibilité de service volontaire a été constatée pour 194 cas, ce qui correspond à 47,8 %»⁵⁶. Il ne s'agissait donc pas de cas isolés, le recours abusif aux services volontaires ayant été qualifié par le chargé d'enquête d'«à peu près général»⁵⁷.

Les investigations réalisées ont montré qu'il ne s'agissait pas, abstraction faite des quelques cas de fraude, de l'enrichissement injustifié de certaines personnes. «Dans la majorité des cas, il est vrai que les jours de service attestés ont été réellement effectués, à ceci près que les indemnisations correspondantes auraient dû être faites correctement, c'est-à-dire non via l'APG, mais via un budget du personnel du DDPS»⁵⁸.

Selon le rapport final de l'enquête administrative, «le parallèle entre restrictions de personnel et augmentation des services volontaires est évident et il est également incontesté»⁵⁹.

Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête ont ainsi justifié le recours à cet instrument par le manque de personnel salarié à disposition pour remplir les tâches qui leur étaient dévolues⁶⁰.

Selon le chargé d'enquête, «c'est en particulier lors du passage à Armée XXI que l'accomplissement de jours de service volontaire a été sciemment encouragé en raison de la pénurie d'effectif et de cadres»⁶¹. Il explique ensuite que «le potentiel de ces services volontaires pour soulager l'administration et la troupe a été reconnu il y a déjà plusieurs années, massivement à partir de 2005 d'après les documents. Par la suite, le procédé consistant à combler les lacunes dans les effectifs du personnel

⁵⁵ L'enquête administrative a identifié plusieurs types d'utilisation abusive, en distinguant par exemple entre les militaires qui ont effectué plus de 40 jours de services volontaires au cours d'une année civile (sans service pour un grade supérieur ou service long), les militaires en service long qui ont prolongé volontairement leur service après avoir accompli leur service militaire obligatoire, et les militaires ayant effectué des services volontaires entre deux services d'instruction de base. Pour chacune des catégories identifiées, les cas ont été examinés individuellement et classés dans les catégories rouges (= injustifié et à rembourser) ou «Y/blanc» (= suffisamment expliqué et justifié). Pour plus d'informations à ce sujet, voir le rapport final pp. 9 à 16.

⁵⁶ Rapport final, p. 20

⁵⁷ *Ibid.*, p. 21. Voir aussi p. 20 (Relations publiques Défense [RPD], écoles, formations d'application, centres de commandement, places d'armes, centres de compétence; en outre, différentes armes, notamment l'infanterie et les Forces aériennes, sont concernées.)

⁵⁸ *Ibid.*, p. 9

⁵⁹ *Ibid.*, p. 17

⁶⁰ S'agissant des motifs évoqués, le rapport final de l'enquête administrative reproduit notamment les citations suivantes:
«Quand elle reçoit un mandat, une organisation de professionnels doit aussi pouvoir disposer des moyens correspondants. S'il y a divergence à ce propos, cela crée, pour une armée de milice, le risque d'ouvrir le robinet «milicien».

«Les services longs volontaires étaient utilisés comme solution de secours, à défaut d'employés ordinaires».

«C'est la solution du pauvre».

«Les services volontaires servent à corriger les erreurs de planification du service du personnel» (rapport final, pp. 17 à 18).

⁶¹ Rapport final, p. 1

avec des prestations de services volontaires s'est manifestement avéré être un outil facile à utiliser de manière générale; les cas étudiés se répartissent pratiquement sur l'ensemble de l'armée. Toutefois, cette pratique a fini par prendre de trop grandes proportions et les organes concernés ont parfois perdu le sens de la mesure. Cela a entraîné des services volontaires sur plusieurs centaines de jours, quelquefois aussi sans interruption pendant plusieurs années. Que certaines contraintes (restriction de personnel) aient eu dans l'affaire une influence, est une chose évidente»⁶².

La CdG-E ne peut que souscrire à l'opinion du chargé d'enquête selon laquelle «il est – ou il devrait être – clair et incontesté que les services volontaires ne doivent pas servir à employer longtemps et massivement du personnel que l'on ne peut pas ou plus financer avec le budget ordinaire»⁶³.

Aux yeux de la CdG-E, cette manière de faire revient non seulement à détourner tant les APG que les services militaires volontaires de leurs objectifs initiaux respectifs⁶⁴, mais aussi à contourner de facto – du moins indirectement – les décisions budgétaires prises par le Parlement, sur la base de propositions élaborées par le Conseil fédéral.

Les importantes réductions de personnel qui ont touché le DDPS – telle la réduction nette d'environ 1 800 postes civils entre 2002 et la mi-2011⁶⁵ – font en effet suite à des décisions prises par le politique, notamment lors de l'adoption de la réforme

⁶² *Ibid.*, p. 19

⁶³ *Ibid.*, p. 19. De plus, comme le relève le chargé d'enquête, «non seulement les dispositions régissant l'emploi du personnel sont ainsi contournées, mais les militaires concernés ne versent pas non plus de cotisations LPP ou sont privés des prestations correspondantes de l'employeur. [...]. D'une manière générale, avec ce type d'embauche, les employés (ou les militaires) perdent également la protection sociale accordée par le droit du travail» (rapport final, p. 19).

⁶⁴ Selon le DDPS, l'objectif initial des services militaires volontaires consiste à recruter des cadres et pallier des pénuries de personnel lors de services militaires (proposition adressée le 3.2.2012 par le DDPS au Conseil fédéral visant à modifier l'ordonnance concernant les obligations militaires, commentaire par article, p. 6 [texte original uniquement en allemand]). Selon l'ancien directeur de l'OFAS, les APG remplissent en premier lieu le mandat constitutionnel de remplacer le manque à gagner engendré par le service accompli (lettre de l'ancien directeur de l'OFAS à la secrétaire générale du DDPS du 3.2.2011, p. 1).

⁶⁵ Selon la documentation complémentaire du DDPS au budget 2012, une réduction nette d'environ 1800 postes a été opérée entre 2002 et mi-2011. A cela s'ajoute la conversion de quelque 1000 postes civils en postes militaires, ce qui correspond à une réduction brute d'environ 2800 postes civils depuis 2002, dont 1595 par retraites anticipées selon le plan social (Budget 2012, documentation complémentaire du DDPS, p. 26 [texte original uniquement en allemand]). Selon la documentation complémentaire du DDPS au budget 2008, la majeure partie des réductions de postes civils en chiffres absolus a été opérée dans le domaine Défense (Budget 2008, documentation complémentaire du DDPS, p. 15 [texte original uniquement en allemand]).

«Armée XXI»⁶⁶, puis lors de celle des programmes d'allègement budgétaire 03 et 04⁶⁷, et enfin des budgets annuels successifs.

Pour la CdG-E, il n'est pas acceptable qu'un département, même confronté à des difficultés en termes de ressources, ne respecte pas les décisions – notamment budgétaires – du Parlement et donc la répartition institutionnelle des tâches.

La manière dont le DDPS a procédé soulève en outre des questions quant au respect des décisions prises par le Conseil fédéral en tant que collège, puisque les réductions de personnel font en règle générale suite à des propositions de ce dernier.

La CdG-E attend du DDPS – comme de l'ensemble des départements – que de telles pratiques ne se reproduisent plus.

3.2 Manquements au niveau de la conduite

Aux yeux de la CdG-E, l'enquête administrative présente une lacune importante en ce sens qu'elle n'a pas définitivement éclairci la question des responsabilités, en particulier au niveau de la direction de l'armée et du département.

Selon ses propres dires⁶⁸, le chargé d'enquête n'a en effet pas demandé aux personnes interrogées de lui indiquer précisément de quelles informations elles avaient disposé à quel moment⁶⁹. Lesdites personnes lui auraient cependant souvent dit que tout le monde avait été au courant, sinon cela n'aurait pas été possible («alle haben es gewusst, anders wäre es ja gar nicht gegangen»).

Cela ressort aussi des propos des commandants et des responsables du personnel des organes de commandement concernés reproduits dans le rapport final de l'enquête administrative, selon lesquels «à Berne», la situation dans son ensemble était cependant parfaitement connue et le service du personnel de l'armée (DBC-1) a finalement (dans la plupart des cas) établi lui-même les ordres de marche»⁷⁰. De même, le

⁶⁶ Dans son message sur la réforme Armée XXI, le Conseil fédéral indiquait déjà que «la réforme de l'armée aura des effets importants sur le personnel du DDPS. La réduction des effectifs de l'armée XXI entraînera une réduction du personnel dans les domaines de l'administration, de l'exploitation et de l'entretien. Une planification souple prévoit la suppression de 2000 postes de travail environ pour le personnel civil. [...] La réduction et les restructurations en matière de personnel dureront jusqu'en 2010 [...]» (message du Conseil fédéral du 24.10.2001 sur la réforme Armée XXI et sur la révision de la législation militaire; FF 2002 851).

⁶⁷ Selon la documentation complémentaire du DDPS au budget 2008, à l'objectif initial de réduire les dépenses en personnel du DDPS de 210 millions (dont 180 millions pour le domaine Défense) d'ici 2010 se sont ajoutés avec les programmes d'allègement budgétaire (PAB) 03 et 04 ainsi que le programme d'abandon des tâches des réductions supplémentaires des dépenses de personnel pour le DDPS de l'ordre de 7 à 10 millions de francs par année (Budget 2008, documentation complémentaire du DDPS, p. 14 [texte original uniquement en allemand]).

⁶⁸ Procès-verbal de la séance de la sous-commission du 20.2.2012 (entretien avec le chef du DDPS, accompagné par le chargé d'enquête ainsi que par des représentants de son département), p. 18

⁶⁹ Ce qui pour la CdG-E soulève par ailleurs quelques interrogations, dans la mesure où, selon le mandat reçu, l'enquête devait «[...] notamment déterminer s'il a été constaté des irrégularités ou un comportement fautif de la part de membres du DDPS ou de l'armée, à quels règlements il a été contrevenu et si, le cas échéant, des procédures pénales ou disciplinaires (c'est-à-dire des procédures supplémentaires) doivent être engagées» (rapport final, p. 5).

⁷⁰ Rapport final, p. 17

responsable des Relations publiques de la Défense (RPD) – domaine le plus fortement touché par les irrégularités⁷¹ –, cité dans le rapport intermédiaire de l'enquête administrative, a expliqué qu'«[...] il manquait de personnel pour s'acquitter des tâches qui lui avaient été assignées, notamment parce que les postes promis n'avaient pas été pourvus. Le fait qu'il se soit rabattu sur des services volontaires était connu du commandement de l'armée»⁷².

Le rapport final de l'enquête administrative mentionne aussi une note de l'état-major de conduite de l'armée, datée du 30 novembre 2007 et adressée aux chefs du DDPS et de l'armée de l'époque, de laquelle il ressort que le chef du DDPS de l'époque avait «[...] fait procéder à une recherche sur la situation juridique et les possibilités du service volontaire. L'EM cond A expose que le service volontaire faisait déjà partie intégrante du service d'instruction. Environ 1000 militaires ont effectué en moyenne 14 000 jours de service volontaire. On a assisté à une augmentation constante. Cela découlait en partie du fait que des soldats, avant tout des militaires en service long ayant achevé leur service obligatoire, qui se trouvaient au chômage, prenaient toujours plus en considération ce genre d'occupation. Une promotion accrue du service volontaire – en particulier pour les officiers désireux de rester dans les états-majors de l'armée d'active [*sic*] plus longtemps que leur période réglementaire – était vivement saluée par l'EM cond A. On y ajoute qu'un mandat politique est nécessaire pour de telles mesures de promotion car il en découle une augmentation des effectifs de l'armée d'active [*sic*] et du nombre de jours de service accomplis»⁷³.

Le chef du DDPS a indiqué à la sous-commission ne pas savoir si un tel mandat politique avait été délivré par son prédécesseur; il a précisé que les services volontaires n'avaient pas été un sujet de discussion entre l'ancien chef du DDPS et lui-même lors du passage de témoin⁷⁴.

Sur la base des informations dont elle dispose, la CdG-E doit donc laisser ouverte la question de savoir quels membres de la direction de l'armée et/ou du département ont su quoi exactement quand.

Il en va de même de la question de savoir si le recours extensif aux services militaires volontaires n'a été «que» toléré par les instances dirigeantes de l'armée et/ou du département, ou s'il a été encouragé par ces dernières.

Au vu de l'ampleur et de la durée des abus commis dans le domaine des services militaires volontaires, la CdG-E est toutefois clairement d'avis que les instances dirigeantes supérieures de l'armée et du département ont manqué à leurs responsabilités de conduite dans cette affaire.

En effet, d'une part, il aurait été de leur responsabilité de veiller à ce que les tâches dévolues aux services qui leur sont subordonnés puissent être accomplies correctement, tout en respectant les décisions du Parlement en termes de réduction du personnel, au besoin en priorisant lesdites tâches voire en supprimant certaines.

D'autre part, il leur aurait appartenu de veiller à ce que le recours aux services militaires volontaires soit conforme aux prescriptions en vigueur, et à ce que des mécanismes de contrôle efficaces soient mis en place afin d'éviter les abus.

⁷¹ Rapport final, p. 24, et rapport intermédiaire, p. 4

⁷² Rapport intermédiaire, pp. 4 à 5

⁷³ Rapport final, pp. 1 à 2

⁷⁴ Procès-verbal de la séance de la sous-commission du 20.2.2012, p. 17

3.3

Défaillances du système de surveillance

Sur la base des informations reçues, la CdG-E ne peut que constater que la pratique du recours extensif aux services militaires volontaires a pu se développer à large échelle et durant plusieurs années, sans qu'à sa connaissance il n'y ait eu d'intervention de la part d'un organe de contrôle avant décembre 2010.

La CdG-E relève aussi que le rapport final de l'enquête administrative ne dit rien au sujet des instances de surveillance concernées ni de leurs éventuelles défaillances dans cette affaire, et que, selon les renseignements dont dispose la commission, ce sujet n'a pas non plus été traité lors des enquêtes internes préalables⁷⁵. Pour la CdG-E, il s'agit là d'une lacune importante, qui doit impérativement être comblée, afin d'éviter qu'une telle situation ne puisse se reproduire à l'avenir.

Elle demande dès lors au Conseil fédéral de soumettre à un examen approfondi le système de surveillance existant dans le domaine des services militaires volontaires, et de lui remettre un rapport correspondant. Ce dernier comprendra une analyse à la fois du système de surveillance dans ce domaine particulier (organes concernés tant du côté du DDPS que du DFI, défaillances constatées dans le cas concret, causes de ces défaillances et mesures d'améliorations nécessaires), et de la manière dont celui-ci s'inscrit dans les systèmes généraux de surveillance du DDPS et du DFI. Le rapport présentera également les éventuelles interfaces entre les systèmes de surveillance des deux départements.

3.4

Graves lacunes dans la qualité des données

L'enquête administrative a mis au jour de *graves lacunes dans la qualité des données*: documentation très lacunaire des demandes de services militaires volontaires en violation des règles de forme de l'OOMi⁷⁶, informations divergentes entre le système d'information du personnel de l'armée SIPA et le registre APG concernant le nombre de jours de service effectués⁷⁷, service du personnel de l'armée incapable de fournir une liste globale des autorisations accordées⁷⁸, etc.

A l'issue de l'enquête administrative, le domaine Défense et l'OFAS se sont à nouveau penchés, dans le cadre de leur enquête complémentaire, sur la question des informations divergentes entre le SIPA, d'un côté, et le registre APG, de l'autre. Le DDPS a reconnu dans ce cadre qu'il existait – du moins dans une certaine proportion

⁷⁵ La CdG-E relève en outre que la problématique des instances de surveillance et de leurs éventuelles défaillances n'est pas approfondie non plus dans le rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28.2.2013.

⁷⁶ Ainsi que le relève le chargé d'enquête, «les dossiers présentés par le service du personnel sont [...] réellement insuffisants. Aucune importance n'a été accordée aux règles de forme de l'OOMi (forme écrite, justification, preuves)» (rapport final, p. 13).

⁷⁷ Rapport final, pp. 12 à 13

⁷⁸ *Ibid.*, p. 14

– un besoin d’adaptation et de modernisation du SIPA, et a témoigné son soutien aux recommandations émises à ce sujet dans le cadre de l’enquête administrative⁷⁹.

La CdG-E a aussi pris note du fait que certaines mesures d’amélioration, telles que la modernisation du registre APG⁸⁰, ont déjà été initiées par les départements concernés.

Elle attend desdits départements qu’ils poursuivent leurs efforts afin de garantir qu’à l’avenir ils disposent de données fiables permettant une détection précoce d’éventuelles irrégularités. Convaincue qu’une surveillance efficace ne peut fonctionner sans de telles données, la CdG-E attend en outre du Conseil fédéral qu’il intègre cet élément dans le rapport demandé au ch. 3.3.

3.5 Non prise en compte des cas antérieurs à 2007

La CdG-E s’interroge par ailleurs sur l’opportunité de ne pas examiner, dans le cadre de l’enquête administrative, les cas antérieurs à 2007 – et donc de ne pas en tenir compte non plus pour estimer le montant du préjudice causé par le DDPS au régime des APG.

En effet, une prise en compte des cas antérieurs à 2007 aurait d’une part pu permettre de disposer d’informations supplémentaires pour mieux comprendre comment la pratique abusive en matière de services militaires volontaires avait pu voir le jour et se développer.

D’autre part, la CdG-E n’a pas été convaincue par l’argument de l’analogie avec la règle de prescription de l’art. 20 LAPG. Cette règle, qui prévoit que le droit aux allocations non versées s’éteint cinq ans après la fin du service concerné – délai valable également pour les demandes de restitution des sommes indûment perçues, concerne la relation entre assurance et assurés, et il est pour le moins discutable de l’appliquer par analogie à celle existant entre le DFI et le DDPS dans le cas concret.

La CdG-E est certes consciente des inconvénients qu’un examen des cas antérieurs à 2007 entraînerait, en raison de la difficulté à réunir les données nécessaires et des ressources importantes qu’il faudrait investir dans un tel projet.

Au vu de l’ampleur des irrégularités découvertes, la CdG-E considère néanmoins également qu’il est essentiel de s’assurer que toutes les leçons ont été tirées de cette affaire et d’éviter ainsi qu’une telle situation ne se reproduise. A ses yeux, il appartient au Conseil fédéral d’évaluer les avantages et inconvénients d’une prise en compte des cas antérieurs à 2007, et de décider sur cette base de l’opportunité de mener un tel examen.

⁷⁹ Rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28.2.2013, p. 9. Le chargé d’enquête avait notamment recommandé de vérifier si, dans le système SIPA, «certains enregistrements (services d’un an et plus, sur l’ensemble des journées civiles, par ex. 365 jours de service au cours d’une année), ne pourraient pas être bloqués ou assortis d’un contrôle de plausibilité». Il avait identifié des besoins analogues pour le système informatique de l’APG, et recommandé «de vérifier s’il existe des mesures permettant de constater suffisamment tôt des perceptions multiples abusives pendant la même période, mais auprès de plusieurs caisses» (rapport final, p. 22).

⁸⁰ Entamée après la découverte d’irrégularités dans le domaine de la protection civile, cette modernisation «[...] permettra de procéder à des contrôles de plausibilité constants [...]». Cela permettra une détection immédiate, et non après coup seulement, des paiements à double [...]» (rapport du Conseil fédéral du 26.10.2011, p. 25).

En outre, la CdG-E a pris note du fait que le versement opéré fin 2011 par le domaine Défense en faveur de l'OFAS, d'un montant forfaitaire de 4 millions de francs, fait suite à une décision conjointe du DDPS et du DFI, et que ce montant a été porté à la connaissance du Conseil fédéral⁸¹.

La CdG-E constate que c'est ensuite par analogie avec ce premier montant forfaitaire de 4 millions de francs qu'un second montant forfaitaire identique a été fixé suite aux examens complémentaires menés à l'issue de l'enquête administrative. Là aussi, ce montant résulte d'un accord entre les deux départements concernés, et a été porté à la connaissance du Conseil fédéral⁸².

3.6 Méconnaissance par l'administration militaire des problèmes similaires découverts dans le domaine de la protection civile

La CdG-E a été interpellée par la méconnaissance, au sein de l'administration militaire, des problèmes similaires découverts quelques années plus tôt dans le domaine de la protection civile. Ainsi que le relève le chargé d'enquête, «la procédure <ARGUS>, qui traite d'une problématique analogue depuis 2006 (contrôle des jours de service dans la protection civile abusivement à la charge de l'APG), était complètement inconnue des services potentiellement intéressés de l'administration militaire»⁸³.

Comme déjà mentionné au ch. 1.2, la problématique des irrégularités découvertes dans le domaine de la protection civile a été traitée de manière approfondie par la CdF-N. Le 23 novembre 2007, la CdF-N a déposé un postulat⁸⁴ chargeant le Conseil fédéral de présenter un rapport sur ces irrégularités. Le Conseil fédéral a transmis ce rapport au Parlement le 26 octobre 2011.

Les propos du chargé d'enquête étonnent d'autant plus que, selon le rapport du Conseil fédéral du 26 octobre 2011, un contrôle de grande envergure a été mené dans ce domaine suite aux soupçons d'abus qui s'étaient fait jour: plus de 2 700 cas, répartis entre 2003 et 2009, ont ainsi été examinés⁸⁵.

L'administration militaire n'était certes pas directement concernée – dans le domaine de la protection civile, ce sont les communes qui ont recouru aux APG de manière abusive⁸⁶, et les investigations ont été menées sous la direction de l'OFAS, de pair avec l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) en ce qui concerne l'examen du droit à la solde⁸⁷. Le fait que les membres de l'administration militaire n'aient pas du tout été au courant de ce dossier soulève toutefois des questions en termes d'échange d'informations au sein du département.

⁸¹ Procès-verbal de la séance de la sous-commission du 20.2.2012, p. 22, et «Modification de l'ordonnance concernant les obligations militaires», communiqué de presse du DDPS du 1.6.2012

⁸² Cf. rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28.2.2013, p. 2 ; lettre du chef du DDPS à la sous-commission du 27.3.2013, p. 1

⁸³ Rapport final, p. 23

⁸⁴ Po. CdF-N 07.3778 «Rapport sur les irrégularités dans le décompte des jours de service effectués pour la protection civile» du 23.11.2007

⁸⁵ Rapport du Conseil fédéral du 26.10.2011, pp.10 à 11

⁸⁶ *Ibid*, p. 30

⁸⁷ *Ibid*, p. 9

La CdG-E partage en outre l'appréciation du chargé d'enquête selon laquelle cette «information réciproque défailante» est révélatrice d'un «besoin général de formation»⁸⁸. Pour le chargé d'enquête, deux autres «faiblesses générales de l'administration militaire» témoignent aussi d'un tel besoin, à savoir d'une part le «peu d'initiative ou de fermeté après la détection de problèmes non (encore) officiellement abordés». En effet, «dès les premières années, il y a eu des débats sur les limites éventuelles ou les débordements du service volontaire. Bien que les questions qui se posaient aient été reconnues, cela n'est pas allé plus loin»⁸⁹. D'autre part, «[...] il s'est avéré [au cours des enquêtes] que les dispositions du domaine administratif (du personnel) étaient souvent inconnues ou n'étaient pas suffisamment connues des organes militaires»⁹⁰.

La CdG-E juge cette situation insatisfaisante et attend du DDPS que des mesures soient prises rapidement, afin de garantir un meilleur échange d'informations au sein du département à l'avenir et de combler les lacunes identifiées par le chargé d'enquête en matière de formation.

3.7 **Recours aux APG pour financer la promotion du sport: plusieurs points restent à clarifier**

Dans le cadre de leur enquête complémentaire, le DDPS et le DFI ont examiné la situation en matière d'APG versées suite à des activités de l'armée visant principalement la promotion du sport.

Ces activités englobent la promotion du sport d'élite⁹¹, les «activités hors du service à la troupe»⁹² ainsi que l'organisation de la Patrouille des Glaciers.

A l'issue de leur enquête complémentaire, le DDPS et le DFI sont arrivés à la conclusion que dans ce cadre-là aussi des APG injustifiées avaient été versées. Pour chaque type d'activité examiné, les deux départements concernés se sont mis d'accord sur un montant forfaitaire devant servir à «régulariser les dommages pris en charge par l'OFAS entre 2006 et 2010»⁹³. Un autre parallèle avec la situation en matière de services militaires volontaires est qu'ici aussi, les départements sont

⁸⁸ Rapport final, p. 23

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Il ressort du rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28.2.2013 que le domaine Défense dispose depuis 2004 d'un concept de promotion du sport d'élite, dont l'objectif est d'harmoniser au mieux le sport d'élite avec l'ensemble du service militaire. L'armée soutient les athlètes d'élite dans leurs objectifs, tant au niveau national qu'international, à travers les secteurs de promotion suivants: les écoles de recrues pour sportifs d'élite, les championnats du monde, les cours de répétition et les services volontaires (cf. rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28.2.2013, p. 3).

⁹² Les cours et concours hors du service de la troupe englobent, conformément à l'art. 2 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 29 octobre 2003 concernant les activités hors du service de la troupe (OAHST; RS 512.38) les manifestations suivantes: les championnats de l'armée, les concours de tirs de l'armée, les activités du «Conseil international du sport militaire» (CISM), les concours internationaux de l'armée, les cours de sport militaire facultatifs, les cours alpins facultatifs et les concours militaires lors de fêtes cantonales de tir (cf. rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28.2.2013, p. 5).

⁹³ Le montant forfaitaire global de 4 millions se décompose de la façon suivante: promotion des sportifs d'élite: 1 million; activités hors du service de la troupe: 1,1 million; Patrouille des Glaciers: 0,1 million; «service sur le poste de travail»: 1,8 million (cf. rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28.2.2013, pp. 3 à 7 et pp. 11 à 13).

arrivés à la conclusion que ces versements injustifiés se sont produits dans un domaine caractérisé par des bases légales lacunaires, qui ont été interprétées de manière très large⁹⁴.

S'agissant de la promotion du sport d'élite, il ressort du rapport complémentaire que «l'OFAS est d'avis que les fondements juridiques actuels sont insuffisants pour la promotion du sport par l'armée»⁹⁵. Il cite notamment l'exemple des séjours à l'étranger des athlètes. Ceux-ci sont comptabilisés dans les services d'instruction obligatoires, alors que selon l'OFAS les bases légales en vigueur n'autorisent à imputer les services d'instruction effectués à l'étranger sur la durée totale des services à accomplir que pour les services de promotion de la paix et les services d'appui.

Tout en soulignant qu'il faut «poursuivre la promotion du sport, dans les limites de ce qui est militairement nécessaire et indiqué»⁹⁶, le DDPS partage l'avis de l'OFAS s'agissant d'un besoin d'adaptation des bases légales, puisqu'il annonce la création d'une base juridique dans l'OOMi.

En ce qui concerne les «activités hors du service de la troupe», la CdG-E constate que «l'OFAS se demande si le versement d'APG à des sportifs et à des entraîneurs pour participer à des cours de préparation et à des manifestations sportives de niveau national ou international est encore opportun»⁹⁷. L'OFAS soulève également la question des liens entre solde, droit aux APG et imputation des jours de service effectués sur la durée totale des jours de service à accomplir⁹⁸. En outre, il est d'avis que les bases légales font défaut pour l'une des activités concernées (marche de quatre jours de Nimègue).

A ce sujet, le DDPS considère «qu'il faut poursuivre la promotion du sport – même dans le cadre des activités hors du service de la troupe – dans les limites de ce qui est militairement nécessaire et indiqué». Il considère toutefois également que, «pour éviter d'éventuels abus, l'OAHSST [ordonnance du Conseil fédéral du 29 octobre 2003 concernant les activités hors du service de la troupe] doit être modifiée par une disposition limitant le nombre annuel de jours de service soldés pour chacune des activités»⁹⁹.

Enfin, pour ce qui est de la Patrouille des Glaciers, la CdG-E relève que, là aussi, l'OFAS a des doutes quant à l'opportunité du versement d'APG pour un tel événement. De plus, l'OFAS est d'avis que le nombre élevé des jours de service effectués dans ce cadre nécessite des éclaircissements, et considère que les fondements juridiques sont insuffisants.

⁹⁴ Rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28.2.2013, p. 13

⁹⁵ *Ibid.*, p. 4

⁹⁶ *Ibid.*, p. 5

⁹⁷ *Ibid.*, p. 6

⁹⁸ Pour l'OFAS, «il ne doit pas y avoir de traitement différencié entre le versement de la solde et l'imputation des jours de service (solde – droit aux APG – imputation). Ainsi, lors des cours de sport militaire ou cours alpins facultatifs, les jours sont effectivement soldés – ce qui donne droit aux allocations APG – mais pas imputés sur la durée totale des jours d'instruction. [...] Il en va de même pour les participants à la marche des quatre jours à Nimègue (NL). La participation à la marche est soldée pour les militaires incorporés astreints au service et est inscrite dans le livret de service comme «service volontaire» (rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28.2.2013, p. 6).

⁹⁹ Rapport complémentaire du DDPS et du DFI du 28.2.2013, p. 6

Quant au DDPS, il est d'avis que la Patrouille des Glaciers «est une formation militaire ordinaire qui organise tous les deux ans un concours militaire international de ski-alpinisme dans le canton du Valais. Cette course a une renommée qui dépasse le cadre national et permet aussi de conserver et d'affermir les compétences alpines des militaires»¹⁰⁰. Le rapport ne contient en revanche pas d'appréciation explicite du DDPS au sujet du caractère opportun ou non du nombre de jours de service effectués dans ce cadre, jugé élevé par l'OFAS. De même, le rapport ne contient pas non plus d'appréciation explicite du DDPS sur le caractère insuffisant ou non des fondements juridiques.

Au vu de ce qui précède, la CdG-E est d'avis que plusieurs points soulevés dans le rapport complémentaire du DDPS et du DFI nécessitent une prise de position du Conseil fédéral. En particulier, il appartient au Conseil fédéral de répondre à la question de principe suivante:

- Est-il opportun de continuer à verser des APG pour des activités de l'armée visant principalement la promotion du sport et, le cas échéant, dans quelle ampleur (type de service autorisé, etc.)? Quelles mesures législatives doivent être prises suite à la réponse donnée à la première question?

De plus, la CdG-E demande au Conseil fédéral de prendre position sur les questions soulevées par l'OFAS concernant les bases légales de la Patrouille des Glaciers ainsi que l'opportunité du nombre de jours de service effectués dans ce cadre. Enfin, elle lui demande de prendre position sur les questions soulevées par l'OFAS concernant les bases légales de la marche des quatre jours de Nimègue.

3.8 Questions entourant l'instrument de l'enquête disciplinaire

En mars 2011, le DDPS a ouvert une enquête disciplinaire contre deux collaborateurs civils du département. Dans les deux cas, ces enquêtes se sont terminées par la signature d'une convention entre le DDPS et la personne concernée, mettant fin aux rapports de travail et, par conséquent, – comme prévu à l'art. 98, al. 3, OPers – aussi aux enquêtes disciplinaires.

La CdG-E n'a pas examiné de manière approfondie la manière dont ces enquêtes ont été menées puis conclues dans ces deux cas particuliers, et ne porte dès lors pas d'appréciation à ce sujet.

Sur la base des informations générales dont elle dispose au sujet de ces enquêtes, la CdG-E est toutefois d'avis que cette affaire soulève – au-delà de ces deux cas particuliers – plusieurs questions de fond relatives à l'instrument de l'enquête disciplinaire.

La CdG-E constate ainsi que les procédures disciplinaires ont, dans le cas concret, duré sept mois pour l'une, et 19 mois pour l'autre. La seconde procédure disciplinaire a certes été interrompue pendant plus d'un an en raison de l'enquête pénale menée par le MPC. La CdG-E s'interroge cependant sur la durée de ces procédures, qui lui paraît longue.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 7

A ses yeux, il est essentiel que tous les moyens soient mis en œuvre afin qu'une fois lancée, une enquête disciplinaire aboutisse le plus rapidement possible. La CdG-E attend de l'ensemble des départements qu'ils accordent l'attention nécessaire à ce principe important.

En outre, la CdG-E constate que, dans son communiqué de presse du 24 mars 2011, le DDPS n'a pas seulement informé le public de l'ouverture de deux enquêtes disciplinaires contre des collaborateurs civils du département, ainsi que des suites immédiates pour ces personnes (suspension avec effet immédiat pour l'un, prise de vacances à titre volontaire sur la base d'un commun accord pour l'autre), mais a aussi mentionné la fonction exacte occupée par ces collaborateurs. Or, cette mention permettait au public de déduire rapidement leur identité.

Le DDPS a justifié cette manière de faire en expliquant qu'«en raison de la complexité des faits [...] et des circonstances, de l'implication de deux départements et d'un cercle étendu de personnes, il a été décidé, après avoir pesé les intérêts particuliers face à l'intérêt général, de fournir d'entrée des informations aussi transparentes et complètes que possible»¹⁰¹.

La CdG-E salue sur le principe la volonté de transparence du département. Au vu des dommages durables qu'une telle publication peut occasionner pour les personnes concernées – et cela indépendamment du résultat des enquêtes –, la CdG-E attend de l'ensemble des départements qu'ils veillent, lors de la pesée des intérêts, à accorder suffisamment de poids aux droits des personnes concernées.

Enfin, la CdG-E constate que le DDPS a ouvert ces enquêtes disciplinaires en mars 2011, c'est-à-dire *avant* l'ouverture de l'enquête administrative et, par conséquent, avant que cette dernière n'ait pu livrer ses premiers résultats.

Or, si le rapport final de l'enquête administrative révèle certes qu'une nette concentration de cas apparaît dans le domaine des RPD¹⁰², il mentionne aussi que l'utilisation abusive de l'expédient «service volontaire prolongé» se faisait «à peu près partout. Aussi bien les écoles, les formations d'application et les centres de commandement que les places d'armes et les centres de compétence y ont largement eu recours»¹⁰³. Le chargé d'enquête est toutefois arrivé à la conclusion qu'il convenait de renoncer à engager des procédures disciplinaires supplémentaires, au vu notamment des mesures déjà prises par ailleurs pour prévenir les violations futures des obligations et garantir le déroulement correct des activités administratives, et de la difficulté à désigner des responsables de manière précise¹⁰⁴. Eu égard au principe de l'égalité de traitement et, comme le montrent les résultats de l'enquête administrative, au fait que le DDPS a largement eu recours à cette pratique, la manière dont le département a procédé dans le cas d'espèce soulève des questions.

¹⁰¹ Lettre du chef du DDPS à la sous-commission du 12.6.2012, p. 3

¹⁰² Selon ledit rapport, 32 cas incriminés sur 194 (soit 16,5 %) et 7 442 jours de service décomptés à tort sur 25 199 (soit 29,5 %) ont concerné ce domaine. Comme le relève le chargé d'enquête, indépendamment de l'enquête administrative, «[...] deux procédures disciplinaires avaient déjà été engagées contre les responsables directs et indirects des relations publiques de la Défense (RPD)» (rapport final, pp. 24 et 25).

¹⁰³ Rapport final, p. 20

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 25. Pour expliquer sa conclusion, le chargé d'enquête évoque également le fait que les titulaires de différentes fonctions sont actuellement à la retraite, ce qui exclut, en principe, une procédure disciplinaire.

La CdG-E attend dès lors de l'ensemble des départements qu'ils accordent l'attention nécessaire à la question des relations, notamment temporelles, entre les différents types d'enquêtes.

4 Conclusions

À l'issue de ses travaux, la CdG-E arrive à la conclusion que certes plusieurs mesures importantes ont déjà été prises pour remédier aux problèmes identifiés. Pour éviter que des irrégularités de cette ampleur ne surviennent à nouveau, des mesures supplémentaires sont néanmoins nécessaires.

La CdG-E a dès lors formulé à la fois des attentes d'ordre général et des attentes concrètes à l'égard du Conseil fédéral.

Attentes d'ordre général

Parmi les principaux dysfonctionnements identifiés au cours de ses travaux, la CdG-E a en particulier constaté des manquements importants au niveau de la conduite exercée par les instances dirigeantes supérieures de l'armée et du DDPS (cf. ch. 3.2). Elle a toutefois aussi relevé qu'après la découverte, en décembre 2010, d'irrégularités dans le décompte des services militaires volontaires par la CdC¹⁰⁵, le chef du DDPS a pris des mesures rapidement pour éclaircir la situation et mettre fin aux abus commis jusque-là. Plusieurs mesures d'amélioration à long terme ont depuis lors été prises (révision de l'OOMi, par ex.) ou sont en cours (plusieurs révisions d'ordonnances annoncées dans le rapport complémentaire du DDPS et du DFI, par ex.). La CdG-E attend du chef du DDPS qu'il veille, dans le cadre de ses responsabilités de conduite, à l'utilisation correcte des APG et à ce qu'il n'y ait plus d'abus en la matière.

La CdG-E attend en outre du Conseil fédéral qu'il veille à ce que l'ensemble des départements respectent les décisions, notamment budgétaires, prises par le Parlement, y compris lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes de ressources (cf. ch. 3.1).

Enfin, la CdG-E attend du Conseil fédéral qu'il veille à ce que les départements, lorsqu'ils ont recours à l'instrument de l'enquête disciplinaire, soient particulièrement attentifs à ce que tous les moyens soient mis en œuvre afin que l'enquête aboutisse rapidement, à ce que les droits des personnes concernées soient respectés notamment lors de communications publiques et, le cas échéant, aux relations entre les différents types d'enquêtes (cf. ch. 3.8).

Attentes concrètes

En plus des attentes générales de la CdG-E mentionnées ci-dessus, la CdG-E formule aussi les attentes concrètes suivantes à l'attention du Conseil fédéral:

1. *Mesures d'amélioration et calendrier des travaux*: la CdG-E attend du Conseil fédéral qu'il lui remette un aperçu de l'ensemble des mesures d'amélioration en cours ou prévues dans ce domaine, notamment au niveau législatif. Pour chaque mesure, il précisera quel en est l'objectif et quel est le calendrier des travaux. Dans ce contexte, la CdG-E attend du Conseil fédéral

¹⁰⁵ Unité organisationnelle de l'AFF et donc du Département fédéral des finances (DFF)

qu'il indique également s'il existe des indices laissant croire que d'autres irrégularités existeraient dans le domaine des APG et, dans l'affirmative, quelles autres enquêtes sont prévues (le cas échéant, avec quels objectifs et quel calendrier) ;

2. *Système de surveillance*: la CdG-E attend du Conseil fédéral qu'il lui remette un rapport sur le système de surveillance existant dans le domaine des services militaires volontaires. Ce dernier comprendra une analyse à la fois du système de surveillance dans ce domaine particulier (organes concernés tant du côté du DDPS que du DFI, défaillances constatées dans le cas concret, causes de ces défaillances et mesures d'amélioration nécessaires), et de la manière dont celui-ci s'inscrit dans les systèmes généraux de surveillance du DDPS et du DFI. Le rapport présentera également les éventuelles interfaces entre les systèmes de surveillance des deux départements;
3. *Qualité des données*: la CdG-E attend du Conseil fédéral qu'il veuille à ce que les départements poursuivent leurs efforts afin de garantir qu'à l'avenir ils disposent de données fiables permettant une détection précoce d'éventuelles irrégularités. Convaincue qu'une surveillance efficace ne peut fonctionner sans de telles données, elle attend en outre du Conseil fédéral qu'il intègre cet élément dans le rapport qu'il lui remettra au sujet du système de surveillance;
4. *Examen des cas antérieurs à 2007*: la CdG-E attend du Conseil fédéral une prise de position sur l'opportunité de faire examiner aussi les cas antérieurs à 2007;
5. *Echange d'informations et formation*: la CdG-E attend du Conseil fédéral qu'il veuille à ce que le DDPS prenne rapidement des mesures pour garantir un meilleur échange d'informations au sein du département et pour combler les lacunes identifiées par le chargé d'enquête en matière de formation;
6. *Recours aux APG pour financer la promotion du sport*: la CdG-E attend du Conseil fédéral qu'il examine la question de l'opportunité de continuer à verser des APG pour des activités de l'armée visant principalement la promotion du sport. En outre, la CdG-E demande au Conseil fédéral de prendre position sur les questions soulevées par l'OFAS concernant les bases légales de la Patrouille des Glaciers ainsi que l'opportunité du nombre de jours de service effectués dans ce cadre. Enfin, elle lui demande de prendre position sur les questions soulevées par l'OFAS concernant les bases légales de la marche des quatre jours de Nimègue.

La CdG-E prie le Conseil fédéral de bien vouloir prendre position, d'ici au *20 septembre 2013*, sur l'ensemble des constats contenus dans le présent rapport. En particulier, elle l'invite à indiquer au moyen de quelles mesures et dans quel délai il envisage de répondre aux attentes concrètes de la CdG-E énumérées au ch. 4.

La CdG-E a adopté le présent rapport lors de sa séance du 28 juin 2013, et décidé tant de sa transmission au Conseil fédéral que de sa publication. Le présent rapport est également transmis pour information aux Commissions des finances (CdF).

28 juin 2013

Pour la Commission de gestion du Conseil des Etats:

Le président, Paul Niederberger

Le secrétaire suppléant, Christoph Albrecht

Le président de la sous-commission DFAE/DDPS:

Claude Janiak

La secrétaire de la sous-commission DFAE/DDPS:

Jacqueline Dedeystère

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance-invalidité
APG	Allocations pour perte de gain
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BLA	Base logistique de l'armée
CdA	Chef de l'armée
CdC	Centrale de compensation
CdG	Commissions de gestion
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdF	Commissions des finances
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CISM	Conseil International du Sport Militaire
Compta trp	Comptabilité de la troupe
CP	Code pénal; RS 311.0
D	Défense
DBC 1	Domaine de base de conduite 1
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DélCdG	Délégation des Commissions de gestion
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
EM A	Etat-major de l'armée
EM cond A	Etat-major de conduite de l'armée
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire; RS 510.10
LAPG	Loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (Loi sur les allocations pour perte de gain, LAPG); RS 834.1
MPC	Ministère public de la Confédération
OAHSST	Ordonnance du 29 octobre 2003 concernant les activités hors du service de la troupe; RS 512.38
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OOMi	Ordonnance du 19 novembre 2003 concernant les obligations militaires; RS 512.21
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération; RS 172.220.111.3
PAB	Programme d'allègement budgétaire
Pers A (J1)	Personnel de l'armée
PISA	<i>Personalinformationssystem der Armee</i>
PC	Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

RPD	Relations publiques Défense
SIPA	Système d'information du personnel de l'armée
SP trp	Services de perfectionnement de la troupe