

00.039

**Rapport
des Commissions de gestion des Chambres fédérales
sur leurs activités
(mai 1999/mai 2000)**

du 23 mai 2000

... sans la liberté de blâmer, il n'est point d'éloge flatteur ...

Beaumarchais, Le Mariage de Figaro, V, 3

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport des Commissions de gestion sur leurs activités 1999/2000 et vous invitons à bien vouloir en prendre connaissance.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

du 23 mai 2000

Au nom des
Commissions de gestion des Chambres fédérales:

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

Rapport

I Mandat des Commissions de gestion

Les droits et obligations des Commissions de gestion (CdG) et de la Délégation des Commissions de gestion sont fixés par la loi fédérale sur les rapports entre les conseils du 23 mars 1962 (LREC, art. 47^{ter} et ss; RS 171.11).

Les «Lignes directrices pour les Commissions de gestion» des 20 janvier et 7 avril 1995 concrétisent le mandat imparti aux commissions. Elles visent à accroître l'efficacité du contrôle parlementaire, à favoriser une continuité dans la pratique des CdG, ainsi qu'à garantir la transparence de leur mode de travail vis-à-vis de l'administration, du Parlement et du public.

II Question de principe: surveillance et haute surveillance sur la Poste, Swisscom SA et les CFF selon le nouveau droit

1 Modification de la législation relative à La Poste, à Swisscom et aux CFF

La Poste, Swisscom et les CFF ont été parties intégrantes de l'Administration fédérale, les deux premiers jusqu'à fin 1997 (sous le nom de PTT), le troisième jusqu'à fin 1998. A l'instar de tous les offices de l'Administration fédérale, ces entreprises étaient directement soumises à la haute surveillance du Parlement; les Commissions de gestion et les Commissions des finances examinaient chaque année les rapports de gestion et les comptes de ces entreprises, discutaient leur budget et effectuaient, le cas échéant, des visites et des enquêtes auprès de ces dernières; le Parlement examinait également dans le cadre du budget les demandes de personnel supplémentaire.

L'adoption par le Parlement des réformes concernant la Poste, Swisscom et les CFF a eu pour conséquence que la responsabilité politique et celle de la conduite des entreprises n'incombent désormais plus à la Confédération: c'est aux conseils d'administration des trois entreprises d'assumer la majeure partie des responsabilités, qui relèvent désormais largement du droit des sociétés anonymes. De ce fait il a été nécessaire, d'une part, que les trois entreprises se dotent de nouveaux instruments de conduite et, d'autre part, que le Parlement redéfinisse son rôle de haute surveillance sur la gestion de ces entreprises. Le nouveau rôle que sont appelées à jouer les Commissions de gestion dans ce domaine est analysé ci-dessous. Dans son rapport d'activités du 27 février 1998 (FF 1998 2710) et dans celui du 26 février 1999 (FF 1999 3556), la Délégation des finances s'est exprimée sur le rôle qui lui revient en matière de surveillance financière.

2 Redéfinition de la haute surveillance

La haute surveillance telle que redéfinie selon le nouveau droit ne revient pas uniquement à examiner si les objectifs stratégiques fixés ont été atteints. Les Commissions de gestion peuvent en effet continuer à demander au Conseil fédéral des explications sur tout point du rapport de gestion ou des comptes. Elles peuvent également

examiner de manière détaillée si le Conseil fédéral a, d'une façon générale ou dans un cas précis, rempli les tâches que lui confère la loi. L'objectif de la haute surveillance est d'examiner si le Conseil fédéral défend correctement les intérêts de la Confédération en sa qualité de propriétaire. En d'autres termes, ce ne sont donc pas uniquement les compétences dévolues au Conseil fédéral en la matière au sens strict (approbation du rapport de gestion et des comptes, nominations, définition et contrôle des objectifs) qui sont concernées, mais également la surveillance que la Confédération doit exercer, en sa qualité de propriétaire et d'actionnaire majoritaire. Le Conseil fédéral doit en outre rendre compte sur les événements qui peuvent entraver la bonne marche des entreprises.

La modification principale qui intervient dans le mandat de haute surveillance est que la haute surveillance directe est remplacée par un mandat de contrôle indirect. Les Commissions de gestion se bornent désormais à examiner si le Conseil fédéral a rempli son mandat et comment il a exercé ses attributions concernant les CFF, La Poste et Swisscom. Les activités de ces entreprises ne sont, elles, plus directement soumises à la haute surveillance du Parlement.

Dans l'exercice de la haute surveillance, les Commissions de gestion disposent des droits habituels en matière d'information et de consultation des dossiers. Comme il a été dit plus haut, les Commissions de gestion n'ont plus à exercer ces droits à l'égard des entreprises, mais à l'égard du Conseil fédéral, puisque ce sont les activités de ce dernier qui font désormais l'objet de la haute surveillance. Il pourrait néanmoins arriver qu'il soit nécessaire de recueillir des informations auprès des entreprises concernées pour évaluer la gestion du Conseil fédéral.

La redéfinition de la haute surveillance soulève plusieurs questions que les Commissions de gestion devront se poser: comment le Conseil fédéral fixe-t-il ses objectifs stratégiques, et comment contrôle-t-il leur mise en œuvre? Ces objectifs ont-ils été atteints? Comment le Conseil fédéral exerce-t-il ses attributions, et comment les personnes auxquelles il a délégué certaines de ses compétences les assument-elles? Le Conseil fédéral a-t-il rempli entièrement, avec objectivité et dans les délais requis les missions qui lui ont été confiées? etc.

Pour l'examen des rapports de gestion et des comptes, les sous-commissions compétentes des Commissions de gestion et des Commissions des finances tiendront des séances communes; des représentants de la commission spécialisée compétente (en l'occurrence la Commission des transports et des télécommunications) participent également à ces séances, afin d'assurer une certaine coordination.

L'objet de la haute surveillance étant la façon dont le Conseil fédéral remplit les missions qui lui sont confiées en lien avec les CFF, La Poste et Swisscom, on trouvera rappelé brièvement dans le chapitre qui suit en quoi consistent ces missions.

3 Principales attributions du Conseil fédéral en lien avec les CFF, La Poste et Swisscom

Les différentes attributions du Conseil fédéral sont définies dans les dispositions légales pertinentes. Le Conseil fédéral doit notamment s'assurer que certaines prestations de service public soient maintenues et veiller à ce que les entreprises adoptent une politique du personnel acceptable du point de vue social. En matière de haute surveillance, les tâches suivantes revêtent une importance particulière:

Concernant les CFF, le Conseil fédéral est chargé de faire valoir les droits de la Confédération en tant qu'actionnaire¹ des CFF, désormais société anonyme au statut juridique particulier. Tant que la Confédération est l'unique actionnaire des CFF, le Conseil fédéral exerce les pouvoirs de l'Assemblée générale (art. 10 de la loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux, LCFF; RS 742.31). Ces pouvoirs comprennent notamment l'élection du conseil d'administration et du président de celui-ci, la nomination d'un organe de révision, l'approbation du rapport de gestion et des comptes, ainsi que l'affectation du bénéfice. Le Conseil fédéral approuve également le budget (art. 18 LCFF); tous les quatre ans, il élabore les objectifs stratégiques en collaboration avec les CFF et les fixe dans une convention sur les prestations; si des raisons importantes et imprévisibles le justifient, il peut modifier cette convention pendant la période de validité de celle-ci (art. 8 LCFF).

La loi prévoit également que le Conseil fédéral règle les rapports de service du personnel des CFF à moins qu'il n'autorise les CFF à modifier ou à compléter les rapports de service dans des conventions collectives de travail (art. 15 LCFF). Or, une telle autorisation a été délivrée: un contrat collectif de travail a en effet été mis en place pour le personnel des CFF. Ainsi, à compter de janvier 2001, les conditions d'engagement ne seront plus régies par le statut des fonctionnaires, mais par de nouvelles dispositions.

Concernant la Poste, le Conseil fédéral défend les intérêts de la Confédération en sa qualité de propriétaire de la Poste, établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique. A cet égard, le Conseil fédéral définit tous les quatre ans les objectifs stratégiques de la Poste (art. 6 de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste, LOP; RS 783.1). Il nomme, tous les quatre ans également, les membres du conseil d'administration ainsi que le président de ce dernier. Le Conseil fédéral peut en tout temps et pour de justes motifs révoquer les membres du conseil d'administration (art. 7 LOP). Le Conseil fédéral a également pour tâche de confier à un organe de révision externe l'examen des comptes annuels de la Poste ainsi que des comptes du groupe. Enfin, il fixe les rapports de service du personnel de la Poste (art. 15 LOP).

En ce qui concerne Swisscom, désormais société anonyme, le Conseil fédéral n'a des compétences que très limitées. Il a pour tâche principale de défendre les intérêts de la Confédération en sa qualité d'actionnaire majoritaire de Swisscom. Le Conseil fédéral détermine notamment les objectifs de la Confédération en tant qu'actionnaire majoritaire de l'entreprise (art. 6, al. 3 de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications, LET; RS 784.11). Il défend les intérêts de la Confédération par l'intermédiaire de son représentant au sein du conseil d'administration, et lors de l'assemblée générale. A partir de 2001, le personnel de l'entreprise sera engagé sous le régime du droit privé, et Swisscom aura pour seule obligation de négocier avec les associations du personnel la conclusion d'une convention collective de travail (art. 16 LET). La nomination des membres du premier conseil d'administration, de son président ainsi que des membres de l'organe de révision a été effectuée par le Conseil fédéral lors du changement de régime juridique. A l'avenir, ces compétences ressortiront à l'assemblée générale.

¹ Conformément à l'art. 7 de la loi fédérale du 20.3.1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF, RS 742.31), la Confédération est actionnaire des CFF. Le Conseil fédéral peut aliéner des actions ou en offrir en souscription à des tiers, mais la Confédération doit cependant toujours détenir la majorité des actions.

III Activités de contrôle des Commissions de gestion en 1999/2000

4 Généralités

En achevant durant l'année sous revue leur inspection sur la pratique de la Confédération en matière de retraites anticipées, les Commissions de gestion ont mis un terme à leur examen général de la politique du personnel de la Confédération qui fut le point fort de leurs activités au cours de la 45^e législature. Cet examen a donné lieu à toute une série de rapports: rapport d'inspection sur les promotions militaires (1997), rapport d'inspection sur le corps des instructeurs (1998), rapport sur la politique du personnel de la Confédération (1998), rapport d'inspection sur les erreurs survenues au sein des Forces aériennes (1998) et rapport d'inspection sur les occupations accessoires des fonctionnaires fédéraux et sur l'éthique dans l'administration fédérale (1999). Les deux Commissions ont également examiné la question de l'institution de personnes de confiance pour le personnel de la Confédération (1998).

Les objectifs visés par les CdG dans leurs différentes inspections ont été atteints dans l'ensemble. Les résultats obtenus ont donné lieu à des discussions ouvertes et constructives avec le Conseil fédéral et l'administration. Lorsque des divergences d'appréciation sont apparues, elles ont pu généralement être résolues d'un commun accord.

5 Rapport de gestion 1999 du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a, pour la troisième fois consécutive, présenté son rapport annuel dans sa nouvelle formule, c'est-à-dire en cinq brochures (novembre de l'année précédente: Objectifs du Conseil fédéral pour l'année 1999; fin février 2000: Partie I. Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion 1999; 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 1999; Partie IV: Motions et postulats des conseils législatifs en 1999). Suite à une requête des CdG, les Commissions fédérales de recours publient dans leur majorité leur rapport annuel en même temps que le rapport de gestion du Conseil fédéral.

Si les CdG approuvent la nouvelle forme du rapport, qui facilite la comparaison entre objectifs annuels atteints et non atteints, elles encouragent néanmoins le Conseil fédéral et les départements à formuler leurs objectifs de façon plus détaillée. Le caractère très général des formulations adoptées jusqu'ici laisse en effet une grande marge d'interprétation, si bien qu'il est souvent malaisé de distinguer entre les objectifs atteints et ceux qui, pour des raisons politiques ou pratiques, n'ont pas pu l'être.

Lors de l'examen du rapport de gestion 1999, les Commissions de gestion ont examiné notamment les objets suivants:

Chancellerie fédérale (ChF)

- Mise en place du porte-parole du Conseil fédéral
- Rôle des autorités fédérales préalablement à des votations fédérales

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

- Bons offices et fonction de puissance protectrice de la Suisse
- Rôle de la Suisse dans le cadre du Pacte de stabilité pour les Balkans
- Politique des droits de l'homme de la Suisse à l'égard de la Chine et de la Russie
- Promotion de l'image de la Suisse à l'étranger

Département fédéral de l'intérieur (DFI)

- Financement des hôpitaux et réformes dans le domaine de l'assurance-maladie
- Mesures prises par la Confédération contre l'illettrisme
- Travaux préparatoires en vue du recensement 2000
- Libéralisation/privatisation de la CNA

Département fédéral de justice et police (DFJP)

- Restructurations à l'Office fédéral de la police (OFP) et intégration de la police fédérale dans l'OFP
- Problèmes du renvoi des requérants d'asile en général et des Albanais du Kosovo après le 31 mai 2000 en particulier
- Accords bilatéraux sur la collaboration transfrontalière en matière de justice et de police
- La pratique du Conseil fédéral en matière d'extraditions (art. 121, al. 2 cst.)

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

- Engagement subsidiaire de l'armée pour des tâches de sécurité, participation de l'armée aux activités de Partenariat pour la paix
- Echanges entre la Suisse et l'étranger en matière de collaboration dans le domaine de l'instruction des troupes
- Collaboration entre le DDPS et le DFAE en matière de politique de sécurité et de promotion de la paix
- Sécurité informatique du DDPS contre les attaques provenant de l'extérieur («cybercriminalité»)

Département fédéral des finances (DFF)

- Blanchiment d'argent: mise en œuvre de l'activité de surveillance de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, reconnaissance des organisations d'autorégulation
- Allègements financiers pour les jeunes entrepreneurs
- Délégué année 2000: bilan définitif, rapport coût/utilité
- Effectifs et conditions d'emploi du corps des gardes-frontière

Département fédéral de l'économie (DFE)

- Allègements administratifs pour les PME
- Rapport de situation expo.02
- Effets économiques de la retraite anticipée
- Influence de la politique étrangère sur le commerce extérieur

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

- Mise en œuvre de l'arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour promouvoir l'ensemble du trafic marchandises par rail
- Sécurité ferroviaire
- Avenir de Radio Suisse Internationale (RSI)
- Abandon à Swisscom de la majorité des actions de la Confédération

Les Commissions de gestion ont également examiné les motions et postulats des conseils législatifs dont le Conseil fédéral proposait le classement avec le rapport de gestion 1999. Contrairement à la proposition du Conseil fédéral, les commissions ont décidé de ne pas classer les interventions parlementaires suivantes:

- P 94.3448 Augmentation du nombre de conseillers fédéraux
(N 5.10.95, Schmid Peter)
- P 97.3158 Comptes bancaires et avoirs d'hommes d'Etat corrompus
(N 19.12.97, Grobet)
- P 98.3487 LaMal. Nécessité d'un contrôle efficace (E 2.12.98, Saudan)
- P 96.3382 Recherche spéciale d'informations
(E 25.9.96, Commission des affaires juridiques CE 94.028)
- P 95.3024 Petites et moyennes entreprises. Décharge administrative
(N 23.6.95, Cumberg)
- P 97.3278 PME. Simplification des procédures administratives
(N 10.10.97, Hasler Ernst)
- M 97.3334 Simplification des procédures administratives
(N 13.12.97, Widrig; E 8.12.98)
- P 97.3334 Simplification des procédures administratives
(N 13.12.97, Widrig; E 8.12.98)

6 Inspections

6.1 Inspections achevées

6.1.1 Les «sectes» ou mouvements endoctrinants en Suisse

La Commission de gestion du Conseil national (anciennement section «autorités», nouvellement sous-commission DFJP/Tribunaux) a examiné la problématique des sectes sous deux aspects. Elle a étudié tout d'abord la question de savoir dans quelle mesure les «sectes» ou mouvements endoctrinants présentent des dangers pour les

individus, l'Etat ou la société. Elle a examiné s'il existe des organismes publics ou privés qui se chargent aujourd'hui d'identifier les besoins des différents groupes sociaux et s'occupent des personnes qui sont involontairement sous l'emprise de ces mouvements. La commission a aussi abordé la question cruciale de savoir si l'Etat doit intervenir dans ce domaine et, le cas échéant, quelles sont les mesures à prendre ou à examiner. Elle a par ailleurs, avec le concours d'un expert, dressé la liste des problèmes qui se posent dans la pratique. La commission a par contre expressément exclu de son inspection toute analyse des thèses défendues par les différentes entités («sectes», «nouveaux mouvements à caractère religieux», «psycho-groupes»).

Dans son rapport final du 1^{er} juillet 1999 (FF 1999 9188), la Commission de gestion du Conseil national juge nécessaire une intervention de l'Etat dans ce domaine. La commission constate aussi qu'à part certaines lacunes législatives concernant le règlement de cas isolés, les lois en vigueur sont suffisantes pour lutter contre les dérives sectaires, et que, par conséquent, c'est au niveau de leur application qu'il y avait lieu d'agir.

C'est pourquoi la Commission de gestion a invité le Conseil fédéral à instaurer une politique en matière de «sectes» et à instituer un service suisse d'information et de consultation. Elle propose également de lancer une campagne d'information, d'encourager la recherche interdisciplinaire, et de coordonner la collaboration entre les milieux de la recherche et les organes d'information et de consultation. Elle demande également au Conseil fédéral d'harmoniser et de coordonner les activités entre services administratifs, entre cantons (projets cantonaux), et entre la Confédération et les cantons, et de s'engager en faveur d'une collaboration transfrontalière. De plus, le Conseil fédéral est invité à coordonner les législations cantonales applicables dans le domaine des mouvements endoctrinants, notamment les législations sanitaires. Pour ce qui est de l'exécution des lois, la commission invite finalement le Conseil fédéral à s'engager tout particulièrement en faveur de la protection de l'enfant.

Le Conseil fédéral émettra d'ici à la fin septembre 2000 son avis sur le rapport de la CdG-N et sur les recommandations qu'il contient.

6.1.2 Interventions parlementaires: charges générées dans l'administration fédérale

Sur mandat des deux Commissions de gestion, l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) a examiné, pour la période 1984–1997, l'ampleur des travaux requis par le traitement d'une intervention parlementaire (de son dépôt à sa liquidation), et a établi des comparaisons avec l'étranger.

Dans son rapport final, l'OPCA parvient notamment aux résultats suivants:

- Le nombre des interventions déposées s'est tendanciellement orienté à la hausse, tandis que celui des liquidations est allé plutôt décroissant.
- Le Conseil national a enregistré huit fois plus de dépôts par année que le Conseil des Etats. En moyenne, et pour la période précitée, on compte trois interventions par conseiller national, et 1,6 intervention par député au Conseil des Etats.

- Les interventions déposées durant cette période ont connu des destins divers, en particulier les motions: un tiers d'entre elles ont été classées avant leur examen (notamment parce qu'elles étaient restées pendantes devant le Parlement durant deux ans); dans les deux tiers restants, la plupart, soit ont été transmises par le conseil prioritaire sous la forme d'un postulat, soit ont été rejetées; moins d'un dixième des motions liquidées ont été transmises par les deux conseils.
- Les coûts occasionnés par le traitement des interventions examinées varient entre 1000 et 8000 francs.
- Le coût moyen de chacune des 40 interventions examinées s'élève à 4080 francs.

Les Commissions de gestion ont pris connaissance du rapport de l'OPCA en octobre 1999. Elles l'ont transmis ensuite aux Commissions des institutions politiques (CIP) afin que ces dernières intègrent les constats et conclusions de l'OPCA dans le cadre de la révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC, cf. sur ce point le rapport 1998/1999, chap. IV, ch. 16).

6.1.3 Evaluation de l'efficacité du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes

A l'occasion des dix ans d'existence du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFE), la CdG-N a décidé de se pencher sur les prestations et les effets des activités déployées jusque là par le BFE, et d'examiner ses perspectives d'avenir.

Cet examen a été mené par la section «prestations» élargie (l'actuelle sous-commission DFI/DETEC). Le 22 février 1999, elle a chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) d'effectuer une évaluation. L'OPCA a livré ses conclusions le 9 août 1999. La section a ensuite procédé encore à quelques auditions.

Comme en témoigne son rapport du 18 novembre 1999 (FF 2000 1448), la CdG-N est d'avis que le BFE est parfaitement armé pour remplir le mandat qui lui est dévolu par la loi. Au cours de ses dix ans d'existence, le BFE a développé ses activités dans un grand nombre de domaines et accompli toutes les tâches que lui confère la loi. De plus, les effets des activités du BFE sont perçus de manière positive par les milieux intéressés.

Force est de constater cependant que malgré le travail du BFE l'égalité entre hommes et femmes, telle que visée dans la Constitution fédérale, n'est pas encore atteinte. La société et le monde politique doivent poursuivre leurs efforts. La CdG-N estime néanmoins que pour l'heure il n'est pas nécessaire d'élargir (ni de restreindre) les attributions du BFE. Un redéploiement de ses attributions n'est cependant pas exclu.

La CdG-N a également fixé quelques priorités pour les travaux futurs en matière de promotion de l'égalité. Estimant notamment que la promotion de l'égalité doit davantage se faire dans un esprit de partenariat, la commission recommande au BFE d'associer davantage les hommes au processus de promotion de l'égalité en prenant des mesures concrètes. L'accent doit être mis sur une véritable égalité des chances.

La commission est aussi d'avis que des efforts particuliers devront être faits dans les domaines de la technique et de la science. Dans ces domaines, de nombreuses professions permettent d'accéder à des postes clés de l'économie et de la société.

Enfin, des mesures concrètes visant à sensibiliser davantage l'Administration fédérale aux questions d'égalité doivent être prises. A cet égard, la CdG-N pense qu'il faudra analyser de manière plus approfondie les effets des textes légaux sur la promotion de l'égalité.

Le Conseil fédéral émettra d'ici à la fin du mois de juin 2000 son avis sur le rapport de la CdG-N et sur les recommandations qu'il contient.

6.1.4 Pratique de la Confédération en matière de retraites anticipées découlant de modifications structurelles et pour raison médicale

Au cours des années nonante, les départs à la retraite anticipée en raison de restructurations et de réduction des effectifs ont fortement augmenté. Ce sont avant tout l'ancienne entreprise des PTT (aujourd'hui La Poste et Swisscom), les Chemins de fer fédéraux (CFF) et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) qui sont concernés par ce que l'on appelle communément les mises à la retraite pour raisons administratives. En outre, une augmentation du nombre de départs à la retraite anticipée pour raisons médicales a également été constatée.

Faisant suite à d'autres inspections concernant la politique de la Confédération en matière de personnel, cette enquête des CdG met en lumière la pratique de la Confédération en matière de retraites anticipées en soulignant notamment tous les points problématiques.

Cette enquête a été effectuée par un groupe de travail composé de membres des deux CdG. La CdG-N s'est chargée ensuite de rédiger le rapport final, présenté le 18 novembre 1999 (FF 2000 1136). Ce rapport comporte en annexe une expertise analysant les effets financiers sur la Caisse fédérale de pensions (CFP) de la pratique actuelle en matière de retraites anticipées.

Les résultats de l'enquête peuvent être résumés comme suit:

Les critères et les prestations pour une mise à la retraite pour raisons administratives ne sont pas les mêmes selon que la personne concernée est employée par l'administration générale de la Confédération, par la Poste, par Swisscom ou par les CFF. De plus, l'égalité de traitement n'est pas non plus garantie au sein d'un même service.

Dans ce domaine, il est pratiquement impossible à l'heure actuelle d'avoir une vue d'ensemble notamment des coûts, des prestations et des économies réalisables. Les indicateurs fiables font défaut pour ce qui est de l'administration générale de la Confédération, qui ne dispose d'ailleurs pas non plus de contrôle de gestion en la matière. Le DDPS – qui a procédé à 1302 mises à la retraite anticipée depuis 1990 – ne dispose pas non plus d'une telle vue d'ensemble, ce qui constitue une grave lacune.

Le financement des retraites anticipées coûte cher à l'employeur et à la caisse de pensions. En moyenne, un employeur paie environ 200 000 francs à la caisse de

pensions lors d'une mise à la retraite pour raisons administratives. Dans certains cas, les montants versés dépassent le million de francs. Si l'on examine l'évolution qui a eu lieu ces dernières années, on constate que l'âge moyen de départ à la retraite a baissé, ce qui signifie en règle générale une augmentation des coûts. Les départs pour raisons médicales suivent le même mouvement.

En outre, le principe de l'imputation directe des coûts (c'est-à-dire le principe selon lequel les coûts doivent être imputés à celui qui les a occasionnés) n'est pas appliqué systématiquement dans le domaine du financement des départs à la retraite anticipée. Le droit actuel permet en effet à l'employeur de procéder à des mises à la retraite anticipée sans que ce dernier doive prendre en charge l'intégralité des coûts occasionnés. Pour la caisse de pensions, il en résulte des pertes techniques. Il pourrait arriver en outre que certains employeurs procèdent à des restructurations en partie aux frais de leur caisse de pensions.

La CdG-N invite le Conseil fédéral à clarifier la situation en matière de retraites anticipées pour raisons administratives ou médicales, et à définir clairement les responsabilités. Il lui faut notamment trouver des indicateurs sûrs, tant quantitatifs que qualitatifs, qui permettent de suivre et de gérer l'évolution. Il importe également de procéder à un désenchevêtrement du financement, qui s'effectue actuellement à la fois par la caisse de pensions et par l'employeur, en tenant compte dans le même temps du principe de l'imputation directe des coûts. La CFP doit recourir avec plus d'efficacité aux droits qui existent en matière de contrôle. Afin de ne plus être un simple organe d'exécution de l'employeur, elle devra, le cas échéant, élargir ses droits en la matière. La CdG-N recommande en outre au Conseil fédéral d'examiner de plus près un certain nombre de questions relatives aux départs à la retraite anticipée pour raisons médicales (raisons de l'augmentation des personnes à l'assurance-invalidité (AI), examen du financement de l'AI et de la notion d'invalidité, répartition des risques, réinsertion professionnelle).

Les CdG ont pu faire part d'une partie de leurs conclusions lors de l'examen du projet de la loi fédérale régissant la CFP. Elles attendent en outre, d'ici à la fin du mois de juin 2000, l'avis du Conseil fédéral concernant leur rapport et leurs recommandations.

6.1.5 Événements survenus à la tête de la direction générale de la Poste

Entre fin 1997 et début 1998, la direction générale de la Poste a connu plusieurs événements qui ont défrayé la chronique. Cela concernait d'une part le versement par le conseil d'administration des PTT d'une indemnité de départ de quelque 250 000 francs à un cadre supérieur jamais entré en fonctions, et d'autre part l'octroi par la Poste d'un prêt de 100 000 francs à un administrateur de sociétés couvert de dettes. A ces faits se sont ajoutées diverses critiques sur le style de conduite du directeur général de la Poste. Il lui était reproché notamment de faire preuve de népotisme. Tous ces événements ont contraint le directeur général de la Poste à quitter son poste à fin juin 1998.

Dans son rapport d'inspection du 21 juin 1999 (FF 1999 8099), la Commission de gestion du Conseil des Etats (anciennement section «prestations», nouvellement sous-commission «DFI/DETEC») décrit les faits et porte une appréciation sur le rôle joué par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et

de la communication (DETEC) dans cette affaire. En effet, aux termes de l'ancienne loi fédérale du 6 octobre 1960 sur l'organisation des PTT et du règlement des fonctionnaires (2) du 15 mars 1993 (RS 172.221.102), le DETEC était autorisé de tutelle de la Poste et autorité disciplinaire de son directeur général au moment des faits.

La CdG-E arrive à la conclusion que, dans le cas du versement de l'indemnité, le DETEC a exercé correctement son mandat de surveillance. Elle relève que, une fois les faits connus, le département est intervenu rapidement auprès des personnes responsables pour les blâmer et exiger la restitution de l'indemnité octroyée indûment. En renonçant à l'ouverture d'une enquête administrative ou disciplinaire, la commission est d'avis que le DETEC a fait usage de la marge d'appréciation que lui confère la loi. S'agissant de l'octroi du prêt, la commission souligne que le DETEC a fait preuve d'imprudence et de superficialité dans l'examen de son aspect pénal. La commission reproche au DETEC de ne pas avoir saisi le Ministère public de la Confédération. Finalement, pour ce qui est des critiques à l'égard du style de conduite du directeur général, la commission constate que le DETEC a exercé son mandat de surveillance avec trop de retenue. Pour forger son opinion sur cette question, le DETEC ne s'est appuyé que sur l'enquête interne diligentée par le conseil d'administration de la Poste. L'enquête, essentiellement menée à charge, n'a pas été soumise à un contre-examen. Au surplus, le DETEC a renoncé à ouvrir une procédure disciplinaire contre le directeur général quand bien même il existait suffisamment d'indices permettant de supposer une violation des devoirs de service. Dans son rapport, la commission critique également la politique d'information du département lors des événements, estimant que cette dernière ne reflétait pas exactement la réalité des travaux menés par le DETEC.

A noter que dans l'affaire du prêt, le Ministère public de la Confédération a ouvert d'office une enquête de police judiciaire en août 1998. Il a transmis ensuite le dossier en janvier 1999 aux autorités de poursuite bernoises. Ces dernières ont déféré l'affaire au tribunal de district VIII de Berne-Laupen. Les personnes concernées doivent répondre de gestion déloyale et éventuellement de gestion déloyale des intérêts publics.

La majeure partie des événements examinés par la CdG-E ont eu lieu à une époque où la Poste faisait encore partie intégrante de l'administration générale de la Confédération. Depuis le 1^{er} janvier 1998, la situation a changé. Aux termes de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (LOP; RS 783.1), il appartient maintenant au conseil d'administration, et non plus au Conseil fédéral ou au DETEC, d'exercer la haute surveillance sur les personnes chargées de la gestion de la Poste. La fonction de haute surveillance du Parlement s'en trouve également transformée (cf. sur ce point le chiffre II du présent rapport consacré à la haute surveillance sur la Poste, Swisscom SA et les CFF selon le nouveau droit).

6.2 Inspections en cours et autres investigations

6.2.1 Contaminations lors de transports de combustible utilisé

Fin avril 1998, plusieurs rapports ont fait état de pollution de nature radioactive (contamination) de conteneurs et de wagons de chemins de fer. Les convois incrimi-

nés venaient principalement de centrales nucléaires françaises, mais aussi de centrales allemandes et suisses.

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a immédiatement lancé plusieurs enquêtes et pris des mesures. En mars 1999, la CdG-N a demandé au DETEC de lui soumettre un rapport sur les mesures prises depuis juillet 1998.

En février 2000, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N a pris acte du rapport du DETEC, de décembre 1999. Comme il reste encore, à l'heure actuelle, plusieurs questions à éclaircir, la CdG a décidé de continuer à suivre avec attention l'enquête effectuée par le DETEC et à examiner les mesures qu'il prend.

6.2.2 Flux financiers dans la politique agricole

Comme cela a déjà été relevé dans le précédent rapport d'activités des commissions (rapport 1998/1999, ch. 8.2.8.), la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a chargé un groupe de travail d'examiner les flux financiers dans la politique agricole.

Dans un premier temps, l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) a été chargé d'examiner les effets directs qu'ont les paiements de l'Etat sur les revenus des exploitants agricoles. Cela concerne les trois postes budgétaires les plus importants, soit les paiements directs généraux, la production et les ventes de l'économie laitière ainsi que les contributions à des investissements.

L'OPCA a rendu au groupe de travail un rapport intermédiaire à la fin 1999 et son rapport final en avril 2000. Le groupe de travail prévoit de présenter ses considérations et conclusions à la CdG-E durant le second semestre 2000.

6.2.3 Degré d'ouverture du marché intérieur suisse

Le 6 octobre 1995, l'Assemblée fédérale adoptait la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02). Cette loi fait partie du programme de régénération de l'économie de marché consécutif au rejet de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE). Elle vise à garantir un accès libre et non discriminatoire au marché pour les offreurs externes dans les relations intercantionales, respectivement intercommunales. En supprimant les obstacles de droit public à la concurrence et en éliminant les barrières à la mobilité professionnelle, la LMI est censée renforcer la compétitivité en Suisse.

Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, au 1^{er} juillet 1996, la Commission de gestion du Conseil national a désiré connaître les effets de la LMI. Elle a mandaté sa sous-commission DFF/DFE (ancienne section «économie») d'examiner les conséquences de la LMI au niveau économique et juridique et d'apprécier dans quelle mesure les objectifs de la loi ont été atteints.

Pour progresser rapidement dans ses travaux, la sous-commission a requis le concours de l'OPCA. Elle l'a chargé fin avril 1999 d'élaborer un rapport d'experts axé sur la libre prestation de services et la libre circulation des personnes, deux domaines qui avaient été qualifiés de problématiques avant même la mise en projet de la LMI. L'OPCA a examiné huit branches: les professions médicales, la profession

d'avocat, la profession d'installateur sanitaire, la profession d'opticien, les services de taxi, la branche des cafetier-restaurateurs, les professions itinérantes et les professions de régisseur et de courtier en immeubles.

L'OPCA a rendu son expertise à la sous-commission à fin février 2000. Cette dernière doit maintenant analyser le rapport sur le plan politique. La sous-commission prévoit de présenter ses considérations et conclusions à la Commission de gestion du Conseil national dans le courant du mois de juin 2000.

7 Délégation

La Délégation des Commissions de gestion a pour mandat d'examiner régulièrement et en détail ce qui se passe dans les domaines de la protection de l'Etat et du renseignement. Par ailleurs, lorsque les droits des Commissions de gestion sont insuffisants pour qu'elles puissent assumer leur tâche de haute surveillance dans un autre domaine de l'administration fédérale, elles peuvent, par décision des deux tiers des membres de chacune d'elles, confier des mandats spécifiques à la délégation (art. 47^{quinquies} LREC; RS 171.11).

Au cours de l'année sous revue, les activités de la Délégation ont été marquées principalement par deux événements survenus dans le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). La Délégation a examiné en particulier les relations que les services suisses de renseignements ont entretenues avec l'Afrique du sud. Elle a également mené une vaste enquête sur les événements survenus au sein du Groupe des renseignements de l'Etat-major général («affaire Bellasi»).

7.1 Le rôle des Services de renseignements suisses dans le cadre des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud

La Délégation s'était, en 1997 déjà, entretenue avec le chef du Groupe des renseignements de présumés contacts avec les services secrets sud-africains concernant la fabrication d'armes chimiques. Elle avait à l'époque considéré qu'il n'y avait pas lieu de faire intervenir les organes chargés de la haute surveillance parlementaire.

Au début du mois de mars 1999, M. Jean-Philippe Ceppi a été arrêté et détenu un certain temps au Cap alors qu'il y menait une enquête pour l'émission «Temps présent» de la Télévision suisse-romande. L'incident, qui a eu un énorme retentissement dans les médias suisses, a éveillé de lourds soupçons concernant la participation présumée du chef du Service suisse de renseignement au programme d'armement biologique et chimique du régime de l'apartheid. C'est pourquoi la Délégation a décidé d'examiner de plus près quelles avaient été les relations entre le Service suisse de renseignement et le régime de l'apartheid.

Dans son rapport final du 12 novembre 1999 (FF 2000 505), la Délégation retient les faits suivants:

- A l'époque de la «guerre froide», le Groupe des renseignements a utilisé, et à juste titre, le remarquable potentiel d'informations qui s'offrait à lui grâce aux contacts qu'il entretenait avec les services sud-africains présents sur un

des fronts politiques les plus importants du monde. Il n'existe aucun indice selon lequel l'acquisition d'informations se serait effectuée par des moyens illégaux ou en violation d'instructions existantes.

- Les allégations des médias selon lesquelles le Groupe des renseignements, notamment son chef, le divisionnaire Peter Regli, aurait pris part à la mise en place, voire aurait été le promoteur, du projet secret d'armes chimiques et biologiques en Afrique du Sud, sont dénuées de tout fondement.
- Il n'est pas acceptable cependant que le Groupe des renseignements ait pu agir, à une époque non dépourvue de dangers, sur un front sensible au niveau de l'information, sans recevoir aucune directive de la part des autorités responsables sur le plan politique.
- On peut également douter de la légitimité du rôle joué par Jürg Jacomet qui, pendant des années, s'est visiblement fait passer, sans que l'on cherche à l'en empêcher, pour un collaborateur du Groupe des renseignements.
- Le laboratoire AC de Spiez a fait preuve de toute la réserve requise dans ses contacts avec les milieux sud-africains désireux d'obtenir les résultats de certains travaux de recherche suisse. On peut donc exclure avec certitude l'idée que ce service internationalement réputé qui, loin de promouvoir la fabrication d'armes, a toujours cherché à protéger la population contre les dangers de celles-ci, ait pu participer activement ou passivement à un quelconque projet secret d'armement fomenté par l'Afrique du Sud.

Le Conseil fédéral prendra position d'ici fin 2000 sur le rapport de la délégation.

7.2 Evénements survenus au sein du Groupe des renseignements de l'Etat-major général («affaire Bellasi»)

Le 13 août 1999, le DDPS a révélé dans un communiqué de presse que M. Dino Bellasi, comptable au Groupe des renseignements de l'Etat-major général jusqu'à la fin du premier semestre 1998, s'était rendu coupable, entre 1994 et 1999, d'abus de confiance et de malversations financières pour un montant de quelque 9 millions de francs. Les détournements de fonds se seraient opérés par le biais de mandats pour avances présentés à la Banque nationale suisse (BNS), et portant sur des séminaires, des rapports et des cours de répétition fictifs. Il semble que M. Bellasi se soit toujours présenté lui-même aux guichets de la BNS, muni de mandats pour avances qu'il avait lui-même signé et fait contresigner par ses supérieurs, et faisant usage de sa carte de comptable. Il apparaît aussi que M. Bellasi a poursuivi ses malversations après avoir quitté le service de la Confédération pour des raisons de santé. L'affaire a été découverte par le successeur de M. Bellasi, suite à la réception de notes de révision de l'Office fédéral des exploitations des forces terrestres (OFEFT).

Les événements se sont précipités après que Dino Bellasi, par l'intermédiaire de son avocat, a laissé entendre qu'il aurait agi sur l'ordre de ses supérieurs, notamment du divisionnaire Regli.

Le 25 août 1999, la Délégation a ouvert une enquête visant à:

- recenser les données sensibles (personnes et institutions) qui ont été touchées par les événements survenus au Groupe des renseignements de l'Etat-major général;
- estimer les dommages qui en ont résulté pour le Groupe des renseignements et évaluer la pertinence des mesures prises par le Conseil fédéral et le DDPS pour y parer;
- examiner dans quelle mesure le contrôle interne du DDPS et le Contrôle fédéral des finances ont assumé leurs tâches en l'espèce;
- juger si les règles relatives aux contrôles de sécurité des personnes sont suffisantes et répondent encore aux besoins d'aujourd'hui;
- évaluer si la position de la CEP DMF selon laquelle la protection de la personnalité prime sur la sécurité de l'Etat est encore de mise sous cette forme;
- apprécier si le fait d'exercer comme fonctionnaire des fonctions analogues dans le civil et au service militaire présente un danger particulier;
- déterminer, où, à l'avenir, doit se situer dans le Groupe des renseignements la limite entre les impératifs du maintien du secret et la volonté de transparence;

De nombreuses interventions parlementaires ont en outre été déposées dans les deux conseils. Le groupe socialiste et le groupe écologiste ont demandé la création d'une commission d'enquête parlementaire (CEP). Ces propositions ont été refusées par le Bureau du Conseil national au motif que la Délégation des Commissions de gestion était l'organe approprié pour tirer au clair les événements survenus au sein du Groupe des renseignements.

L'enquête de la Délégation a établi principalement que le cas Bellasi n'était pas un problème spécifique aux activités du service de renseignements. Il s'agit d'une infraction grave d'un individu de ce service qui a abusé de sa position officielle pour s'enrichir personnellement au détriment de l'OFEFT. Il est parvenu à ses fins en dissimulant ses agissements illicites aussi bien à ses supérieurs qu'à ses collègues de travail et à ses proches.

L'affaire Bellasi, tout comme son traitement par les autorités et les médias, a néanmoins mis en évidence le besoin de réorganiser le domaine du renseignement. Il a en outre montré la nécessité et l'urgence d'une restructuration et d'un renforcement du service de renseignements.

Le 30 novembre 1999, les Commissions de gestion ont pris connaissance du rapport de la Délégation du 24 novembre 1999 (FF 2000 528). Les Commissions de gestion ont également déposé une motion qui charge le Conseil fédéral de proposer un projet de révision de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) permettant de donner au renseignement stratégique le statut qui est le sien au sein des processus de direction de l'Etat (cf. le texte de la motion sous ch. 11.2 du présent rapport).

Le Conseil fédéral prendra position d'ici fin 2000 sur le rapport de la délégation.

7.3 Sécurité de l'Etat

Comme elle le fait chaque année, la Délégation a rencontré les autorités d'un canton chargées de la sécurité de l'Etat. En 1999, elle s'est entretenue avec les autorités du canton de Schaffhouse. La discussion a porté principalement sur la mise en œuvre des dispositions en matière de protection de l'Etat. Les problèmes spécifiques des cantons frontaliers ont également été abordés.

7.4 Contacts avec l'étranger

Après que, vers la mi-août 1999, l'«affaire Bellasi» a éclaté au grand jour, la Délégation a ajourné sa visite – initialement prévue pour la fin août 1999 – à la Commission norvégienne des services de renseignement, de surveillance et de sécurité (EOS-UTVALGET).

7.5 Autres affaires traitées

La Délégation s'est entretenue régulièrement:

- de questions de sécurité intérieure et extérieure (avec les chefs du DFJP et du DDPS)
- de la mise à jour annuelle de la liste des organisations et groupements à observer (avec le chef du DFJP)
- des procédures en cours au Ministère public de la Confédération (avec le procureur de la Confédération).

8 Requêtes

8.1 Quelques chiffres

En 1999, 51 nouvelles requêtes ont été déposées. 43 ont été traitées et 8 sont encore pendantes. Soulignons la baisse importante du nombre de requêtes contre le Tribunal fédéral (5 requêtes seulement, contre 17 requêtes l'année précédente).

Les autres requêtes se répartissent comme suit:

- Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (y compris les CFF, La Poste et Swisscom): 4 requêtes
- Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports: pas de requête: néant
- Département fédéral des finances: 1 requête
- Département fédéral de l'économie: 2 requêtes
- Département fédéral des affaires étrangères: 5 requêtes
- Département fédéral de justice et police: 14 requêtes
- Département fédéral de l'intérieur: 7 requêtes
- Chancellerie fédérale: 2 requêtes.

Dans 11 cas, les CdG se sont déclarées non compétentes. Les requêtes en question concernaient essentiellement des autorités cantonales.

Les requêtes concernant le Département fédéral de justice et police relèvent essentiellement des domaines du droit d'asile et du droit des étrangers. Les autres requêtes ont trait aux domaines les plus divers de l'activité de l'Etat. Certains de ces domaines seront traités de façon détaillée ci-dessous, car ils ont appelé des enquêtes approfondies de la part des CdG.

8.2 Durée de la procédure de naturalisation

Plusieurs requêtes critiquent le fait que le traitement des demandes de naturalisation dure souvent plusieurs années. La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a fait une enquête sur la question et est parvenue à la conclusion que la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité (Loi sur la nationalité, LN; RS 141.0) posait de sérieux problèmes lors de sa mise en œuvre. A l'heure actuelle, le nombre de demandes de naturalisation pendantes auprès de l'Office fédéral des étrangers s'élève à 15 000. Le nombre de cas pendants ainsi que la durée de traitement des demandes de naturalisation a visiblement dépassé les limites de ce que l'on peut raisonnablement attendre de l'autorité compétente. Le 19 novembre 1999, la CdG-N a déposé une motion visant à mettre un terme à cette situation intolérable. La motion charge le Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires pour, d'une part, résorber le nombre des demandes de naturalisation en suspens et, d'autre part, réduire à un niveau admissible la durée de la procédure régissant l'examen de ces demandes (cf. le texte de la motion sous le ch. 11.1 du présent rapport).

Le 22 mars 2000, le Conseil national a adopté la motion de la CdG-N et a décidé de la transmettre au Conseil des Etats.

8.3 Renvois via la Côte d'Ivoire de requérants d'asile dont la demande a été rejetée définitivement

Diverses requêtes ainsi que des articles parus dans la presse ont formulé de graves reproches concernant les renvois via la Côte d'Ivoire de requérants d'asile déboutés. La CdG-N a donc effectué un examen détaillé des conditions juridiques et matérielles dans lesquelles ces renvois se déroulent. Cet examen, effectué dans le cadre de la haute surveillance parlementaire sur l'administration, a montré que les reproches en question n'étaient pas fondés.

Abstraction faite de la pratique susmentionnée, l'exécution des renvois pose de sérieux problèmes à la Confédération et aux cantons (entraves internationales ou d'ordre technique, difficultés lors des renvois forcés, pratiques différentes selon les cantons, frais élevés, etc.). Le Conseil fédéral est conscient de ces problèmes (cf. notamment sa réponse à l'interpellation Oehrli 99.3524, Droit d'asile. Difficultés d'application). La Commission fédérale des réfugiés (CFR) a elle aussi examiné la question et, en février 2000, elle a soumis au Conseil fédéral un rapport contenant onze recommandations visant une politique de renvois qui rencontre un soutien plus large et qui soit plus efficace. Les cantons font eux aussi de plus en plus état de difficultés lors des renvois.

La CdG-N estime qu'il est urgent que les cantons et la Confédération réexaminent les problèmes qui se posent en matière de renvois, et qu'ils épuisent toutes les mesures envisageables afin d'assurer une mise en œuvre de la politique d'asile et de la politique des étrangers qui soit crédible, efficace et digne d'un Etat de droit. La CdG-N continuera à suivre ce dossier dans le cadre de sa mission de haute surveillance.

9 Suivis d'inspections précédentes

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

Le 31 mai 1999, le Conseil fédéral a exprimé son avis sur le rapport de la CdG-N consacré à l'efficacité de la réglementation en cas de réduction de l'horaire de travail (du 23 octobre 1998; FF 1999 1742), avis que la section «efficacité» (actuellement sous-commission affaires générales) de la CdG-N a examiné en août 1999.

Le Conseil fédéral a décidé de prendre des mesures en vue d'harmoniser la pratique des cantons en la matière et de rendre les contrôles plus efficaces. Le Conseil fédéral a annoncé en outre qu'il procédera bientôt à une évaluation du modèle de réduction de l'horaire de travail qui, désormais, sera calculé sur la base de la durée annuelle du temps de travail.

La Commission a décidé d'examiner d'ici deux ans au plus tard la façon dont le Conseil fédéral aura mis en œuvre les mesures annoncées.

9.2 Institution de personne(s) de confiance pour le personnel de la Confédération

Suite à une recommandation des Commissions de gestion des Chambres fédérales, le Conseil fédéral a décidé en novembre 1998 de créer des organes de médiation pour le personnel de la Confédération.

En novembre 1999, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a examiné le projet du Conseil fédéral. Elle estime que la définition du profil requis pour les personnes de confiance est satisfaisante. Le plein succès des organes de médiation dépendra désormais dans une large mesure des personnalités que le Conseil fédéral engagera pour cette mission.

Ayant achevé ses travaux sur la question, la CdG-E insiste sur le fait que l'institution de personnes de confiance pour le personnel de la Confédération constitue un élément important sur le plan humain dans le domaine de l'encadrement et de la direction du personnel.

9.3 Difficultés d'application dans la protection des animaux

Dans un rapport de 1993 (FF 1994 I 603), la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) avait fait connaître les résultats de son examen sur la mise en œuvre de la législation sur la protection des animaux. Elle notait alors que l'application de

la loi fédérale du 9 mars 1978 sur la protection des animaux (LPA; RS 455) reposait essentiellement sur des mesures de police. En second lieu, la commission avait relevé que les critères de la LPA et de l'ordonnance d'exécution demandaient à être mieux harmonisés. Certaines dispositions de l'ordonnance du 27 mai 1981 sur la protection des animaux (OPAn; RS 455.1) appelaient à être précisées, voire même à être complétées dans certains domaines (détention des porcs) ou étendues à d'autres domaines (détention des chevaux, abattage). Enfin, la commission avait souligné que la protection des animaux ne devait plus à l'avenir être réglementée uniquement à coups d'obligations et interdictions, mais appliquer d'autres instruments tels la formation et l'information des détenteurs d'animaux et de la population.

A la suite du nouveau contrôle auquel elle vient de procéder dans l'année sous revue, la commission doit souligner certaines améliorations concernant les animaux de compagnie, rendues possible par la révision de OPAn en 1997, tout en constatant que des progrès sensibles doivent être encore réalisés surtout dans le domaine de la détention des animaux de rente. De manière générale, les mesures envisagées au niveau des cantons sont encourageantes, notamment celles qui prévoient de combiner les contrôles liés à la protection des animaux avec ceux des prestations écologiques. La commission doute cependant qu'une telle organisation suffise pour assurer une application uniforme de la loi. La CdG-E est d'avis qu'il faut encore renforcer la collaboration entre les autorités en charge de l'agriculture et celles chargées de la protection des animaux. Il importe aussi d'améliorer la collaboration entre les cantons, ces derniers n'ayant fait jusqu'à maintenant qu'un usage limité de cette possibilité.

La commission a pris acte de l'intention du Conseil fédéral de mettre à profit la prochaine révision de la LPA pour réaliser les recommandations de la commission. Le Conseil fédéral entend développer l'information, la formation et la motivation des détenteurs d'animaux et des organisations intéressées. Le projet du Conseil fédéral devrait être mis en consultation dans le courant de l'année 2000.

9.4 Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants

Les Commissions de gestion ont publié, le 9 juillet 1998, un rapport consacré au Fonds de compensation de l'assurance vieillesse et survivants (FF 1999 2240). Cette étude, fruit de travaux conjoints des Commissions de gestion et de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA), touchait entre autres à la politique de placement du fonds.

Durant la période sous revue, les commissions ont examiné les suites réservées à ce rapport. Certaines mesures précises recommandées ont été mises en œuvre par l'administration ou ont reçu un commencement d'exécution, quitte à ce que, dans certains cas, les modalités retenues aient été différentes de celles que proposaient les commissions.

Les Commissions de gestion avaient recommandé notamment de remplacer dans la loi la notion d'«intérêt convenable» qui préside à la politique de placements de l'AVS par celle de «rendement optimal correspondant aux revenus réalisables sur le marché». Les commissions avaient également proposé d'assouplir les dispositions légales en matière de placements afin de permettre par exemple l'acquisition d'actions étrangères. La formulation actuelle de la loi limite ces participations aux

seules entreprises suisses. A l'heure actuelle, il n'existe plus aucune raison objective d'imposer aux placements de l'AVS des restrictions qui soient plus sévères que celles existant pour le 2^e pilier, du moment que les principes régissant les placements (sécurité, rendement, liquidités) sont respectés.

Ces deux recommandations ont été suivies d'effets : dans son message du 2 février 2000 concernant la 11^e révision de l'AVS, le Conseil fédéral défère aux recommandations de la Commission de gestion. Il propose notamment de remplacer à l'article 108, al. 1, LAVS, la notion d'«intérêt convenable» par celle de «rendement conforme aux conditions du marché». Le Conseil fédéral propose également la suppression de l'interdiction des placements en actions d'entreprises étrangères comme cela se pratique déjà pour la prévoyance professionnelle.

Les conseils législatifs ont également adopté, le 8 octobre 1999 (Conseil national) et le 22 mars 2000 (Conseil des Etats), une motion de la Commission de gestion du Conseil national (99.3252) demandant la suppression de l'interdiction des placements en actions étrangères à compter du 1^{er} janvier 2001 (BO 1999 N 2154 ss, cf. le texte de la motion sous le ch. 11.3 du présent rapport.)

9.5 Allocation d'aides financières aux associations d'aide aux invalides

Dans un rapport publié en 1995 (FF 1996 III 429), la Commission de gestion du Conseil des Etats avait observé certaines lacunes dans l'allocation des subventions aux associations d'aide aux invalides telles qu'elles sont définies à l'art. 74 de la loi fédérale du 9 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20). La commission avait relevé notamment que les dispositions d'application du Conseil fédéral, et singulièrement l'art. 108 du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI; RS 831.201), n'étaient pas conformes avec la loi s'agissant de la définition des ayants droit des subventions. La commission avait invité le Conseil fédéral à modifier cette disposition dans le RAI. Elle proposait également que le Conseil fédéral réoriente sa politique de soutien aux associations d'aide aux invalides en se souciant davantage des prestations à fournir. Parmi les mesures envisagées, la commission invitait le Conseil fédéral à établir des contrats de prestations avec les associations centrales d'aide aux invalides. Elle proposait également d'évaluer de manière continue et systématique la qualité et les effets des mesures prises par ces associations.

Le Conseil fédéral a donné suite aux recommandations de la commission. Le 22 avril 1998, il a approuvé le principe d'un nouveau système de subventionnement des associations d'aide aux personnes handicapées. Le nouveau système de subventionnement est limité, comme l'exige la loi, aux organisations centrales. Il est basé sur des contrats de prestations entre l'Office fédéral des assurances sociales et ces organisations. Ces contrats définissent de manière différenciée et transparente les besoins des invalides et les prestations correspondantes des organisations faitières. Le nouveau système doit permettre un financement selon les besoins, d'une part, et un contrôle efficace des prestations fournies, d'autre part. Le 2 février 2000, le Conseil fédéral a adopté les dispositions réglementaires nécessaires. Il a révisé à cette occasion l'art. 108 RAI afin de le mettre en conformité avec la loi. Les modifications décidées par le Conseil fédéral entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

Durant ces deux dernières années, les Commissions de gestion ont suivi très attentivement l'évolution du projet Expo.01, et ce en étroite collaboration avec la Délégation des finances. Cela a, du reste, été relevé dans le dernier rapport d'activité des Commissions de gestion, ch. 19, et dans celui de la Délégation des finances du 26 février 1999 (cf. 1^{re} partie, ch. 474).

Dès mai 1998, et surtout durant le printemps 1999, soit bien avant qu'Expo.01 connaisse de gros problèmes (licenciement de la directrice générale, problèmes de liquidité, doutes quant à la faisabilité technique de certains projets, etc.), les commissions se sont préoccupées de l'organisation de l'exposition. Durant le premier semestre 1999, les commissions se sont entretenues à plusieurs reprises avec les représentants de la Confédération au sein des organes dirigeants de l'Expo.01 ainsi qu'avec le délégué du Conseil fédéral. Les commissions ont également traité le rapport d'expert concernant l'audit de controlling global du projet. Les 3 et 20 mai 1999, les commissions ont eu des entretiens avec Pascal Couchepin, conseiller fédéral et chef du Département de l'économie, et ont requis son appréciation de la situation. En outre, le 9 septembre 1999, la commission du Conseil national a eu un entretien avec les dirigeants de l'Expo.01. Elle a visité également les sites de l'exposition à Morat et à Bienne.

Préalablement à tous ces travaux, les commissions avaient fait examiner les possibilités du Parlement d'exercer son contrôle sur l'Expo.01.

Dans un avis détaillé du 30 octobre 1998 (annexe 1), le secrétariat des Commissions de gestion arrivait aux conclusions suivantes:

- L'association Expo 2001 est responsable de l'organisation et de l'exécution de l'Expo.01. Il s'agit d'une organisation de droit privé. L'association porte la responsabilité juridique de l'Expo.01.
- La Confédération participe financièrement à l'association Expo 2001 en tant que sociétaire. La Confédération dispose d'une participation minoritaire de trois membres au sein de l'Assemblée générale de l'association (Comité stratégique).
- La structure juridique de l'Expo.01 pose d'importantes limites à l'exercice de la haute surveillance parlementaire sur la gestion de l'Expo.01. Seules les activités des représentants de la Confédération au sein du Comité stratégique peuvent faire l'objet d'investigations de la part des Commissions de gestion.
- Si la question de la responsabilité juridique est claire, celle de la responsabilité politique de la Confédération demande une appréciation plus nuancée. Il est hors de doute que l'Expo.01 est avant tout une initiative de la Confédération. C'est le Conseil fédéral qui a décidé, le 13 juin 1994, qu'une exposition nationale se tiendrait en 2001. C'est également lui qui a choisi le projet «des trois lacs» et qui a donné mandat à l'association «Expo 2001» d'organiser l'Expo.01. De plus, en dépit de sa participation financière de 20 %, la Confédération est le plus gros investisseur de l'Expo.01. C'est pourquoi, malgré la structure choisie, l'Expo.01 apparaît politiquement comme une affaire de la Confédération.

Lorsque les gros problèmes de l'Expo.01 sont apparus en été 1999, la Commission de gestion du Conseil des Etats s'est engagée pour donner au Parlement davantage de possibilités de surveiller le projet. C'est ainsi que les membres de la commission ont soutenu au Conseil des Etats la proposition d'inclure, dans l'arrêté fédéral du 16 décembre 1999 concernant un crédit additionnel pour l'exposition nationale (FF 2000 137), une disposition qui permette d'améliorer l'information du Parlement. En substance, la direction de l'Association Expo 2001 doit présenter tous les trois mois à la Délégation des finances ainsi qu'au Contrôle fédéral des finances un rapport sur l'état d'avancement des affaires, l'octroi de mandats et la situation financière (art. 4).

Cette modification ne change rien à la structure juridique du projet. L'exposition nationale, entre-temps devenue Expo.02, reste une organisation de droit privée. Il reste que, vu l'engagement important de la Confédération, la responsabilité politique du projet ne peut être laissée uniquement à l'association. C'est pourquoi, les Commissions de gestion continueront de se tenir au courant et à exercer sur le projet une attention critique.

10.2 Révision partielle de l'organisation judiciaire en vue de décharger le Tribunal fédéral

Les Commissions de gestion (CdG) ont déposé dans l'année sous revue deux initiatives parlementaires (99.441/99.440; FF 1999 8857). Elles proposent une révision partielle de l'organisation judiciaire destinée à décharger partiellement les tribunaux fédéraux, et ce grâce à des modifications ponctuelles et peu contestées sur le plan politique. Elles peuvent être mises en œuvre rapidement afin d'assurer le bon fonctionnement de la Cour suprême d'ici à l'entrée en vigueur du projet de révision totale.

Pour décharger les tribunaux fédéraux, les CdG ont proposé les mesures suivantes : la suppression d'une large catégorie de procès directs en matière civile, une limitation modérée de la qualité pour se pourvoir en nullité en matière pénale, la création d'une instance judiciaire inférieure (commission de recours) pour les litiges en matière de responsabilité de la Confédération, la mise en place d'un cadre légal permettant d'augmenter le nombre de juges auprès du Tribunal fédéral des assurances, la limitation du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral des assurances au contrôle du droit ainsi que d'autres allègements de nature administrative et procédurale.

Le projet des CdG a été adopté par le Conseil des Etats durant la session d'hiver 1999. Lors de la session de printemps 2000, le Conseil national s'est rallié aux décisions du Conseil des Etats à l'exception de la proposition d'aligner le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral des assurances (TFA) sur celui du Tribunal fédéral à Lausanne. L'élimination de cette divergence aura vraisemblablement lieu lors de la session d'été 2000.

*Motion de la Commission de gestion du Conseil national, du 19 novembre 1999
(99.3573)*

Texte déposé

Le Conseil fédéral prend les mesures nécessaires pour, d'une part, résorber le nombre des demandes de naturalisation en suspens, et d'autre part, réduire à un niveau admissible la durée de la procédure régissant l'examen de ces demandes.

Développement

La Commission de gestion du Conseil national a constaté que l'application de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (loi sur la nationalité) connaît des déficiences graves: ainsi, il faut en moyenne entre un an et demi et deux ans pour traiter une demande de naturalisation. Le nombre des demandes de naturalisation déposées à l'Office fédéral des étrangers (OFE) a augmenté de près de 50 % entre 1996 et 1998; le nombre des demandes non traitées a augmenté l'an dernier de 7000, passant de 5000 à 12 000; actuellement, le nombre des demandes en souffrance est de 15 000. L'OFE estime pour sa part que la situation ne fera qu'empirer.

Il apparaît aujourd'hui que non seulement le nombre des demandes de naturalisation pendantes, mais aussi la durée de la procédure, ont dépassé la limite admissible, de sorte que le mécontentement grandit tant chez les requérants que chez les collaborateurs de l'OFE. Ainsi, lorsqu'un requérant demande où en est son dossier, il lui est répondu qu'il faut compter au moins six mois simplement pour la saisie de ses données personnelles et l'établissement du dossier de naturalisation. D'ailleurs, l'OFE prévient d'entrée de jeu les requérants que la procédure prend en général entre un an et un an demi, et qu'il est inutile de téléphoner pour s'informer de son avancement. On imagine sans peine la pression à laquelle sont soumis les collaborateurs de l'OFE.

La Commission de gestion considère que la situation ne peut plus durer: outre les graves répercussions qu'elle a sur la gestion des affaires, elle met en péril le crédit même des autorités. L'application de la loi sur la nationalité est donc aujourd'hui sur la sellette. La Commission de gestion a pu vérifier que tous les moyens ou presque que la loi permet de mettre en œuvre pour rationaliser le traitement des demandes avaient été épuisés: le directeur de l'OFE estime que seule la création de postes supplémentaires permettrait de résorber rapidement le nombre des demandes en souffrance.

La complexe procédure actuelle à trois étages communal, cantonal et fédéral se traduit par de nombreux doublons: aussi la Commission de gestion est-elle d'avis qu'il s'agira à moyen ou à long terme de la simplifier. La Confédération devra ainsi déléguer davantage de compétences aux cantons en se réservant un simple droit de recours ou de veto: cette solution permettrait d'accroître sensiblement l'efficacité de la procédure, sans porter atteinte pour autant à l'application cohérente du droit au niveau national. Ces mesures passent cependant par une modification de la Constitution et de la loi.

11.2

Renseignements stratégiques et LOGA

Motion des Commissions de gestion des Chambres fédérales, du 30 novembre 1999 (99.3578/99.3579)

Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé de proposer aux Chambres fédérales un projet de révision de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) qui permette de donner au renseignement stratégique le statut qui est le sien au sein des processus de direction de l'Etat. L'art. 99 de la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) doit être adapté en conséquence.

Développement

La commission renvoie au rapport de la Délégation des Commissions de gestion du 24 novembre 1999 sur les événements survenus au Groupe des renseignements de l'Etat-major général.

11.3

Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants: suppression de l'interdiction des placements en actions étrangères

Motion de la Commission de gestion du Conseil national, du 10 juin 1999 (99.3252)

Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé de présenter aux Chambres fédérales un projet d'abrogation de l'art. 108, al. 1, 2^e phrase de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) afin de permettre au fonds de compensation de l'AVS d'effectuer des placements en actions étrangères. Le projet devra être distinct de celui de la 11^e révision de l'AVS afin qu'il puisse entrer en vigueur au plus tard au 1^{er} janvier 2001.

Développement

Depuis l'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS, le 1^{er} janvier 1997, le fonds de compensation de l'AVS est autorisé à acquérir des actions d'entreprises suisses en sus des autres formes de placements déjà autorisées. Contrairement aux dispositions qui prévalent pour la prévoyance professionnelle (2^e pilier), la LAVS interdit toujours l'acquisition d'actions étrangères (art. 108, al. 1, 2^e phrase LAVS).

Actuellement, les placements du fonds de compensation de l'AVS s'élèvent à 18,8 milliards de francs (situation au 31 décembre 1998). 48 % des placements, soit 9 milliards de francs, sont effectués sous forme de prêts, 41 % sous forme d'obligations suisses (7,7 milliards), 3 % en obligations libellées en monnaies étrangères (0,5 milliard) et 8 % en actions suisses (1,6 milliard).

La possibilité introduite en 1997 d'investir en actions suisses a déjà eu des effets positifs. C'est ainsi que durant le second semestre de 1997, les placements effectués en actions suisses ont enregistré une performance de l'ordre de plus 13 %. En 1998, elle s'est élevée à plus 15 %. Ces performances correspondent à celles du marché.

L'interdiction d'acquérir des actions étrangères constitue encore un obstacle important à une large diversification des placements. En effet, la théorie moderne des marchés financiers et l'évolution effective des marchés boursiers montrent qu'un

portefeuille diversifié, notamment au niveau international, permet d'obtenir une performance plus élevée à risque égal qu'un portefeuille composé exclusivement d'actions suisses. Cela permet aussi d'augmenter la sécurité des placements par une répartition des risques plus équilibrée. Les expériences effectuées dans le domaine de la prévoyance professionnelle – où les dispositions légales permettent des placements en actions étrangères jusqu'à concurrence de 25 % (art. 71, al. 1, LPP, art. 54, let. g, OPP2) – confirment la nécessité d'un élargissement des possibilités de placements. A l'heure actuelle, il n'existe plus aucune raison objective d'imposer aux placements de l'AVS des restrictions qui soient plus sévères que celles existant pour le 2^e pilier, du moment que les principes régissant les placements (sécurité, rendement, liquidités) sont respectés.

Sur le plan matériel, le Conseil fédéral partage l'analyse de la Commission de gestion. La proposition de supprimer l'interdiction des placements en actions étrangères n'est d'ailleurs pas contestée en soi, comme en témoigne l'avis du Conseil fédéral du 3 février 1999 sur le rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 9 juillet 1998 concernant le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants (FF 1999 2272).

Les avis sont divergents s'agissant du calendrier de la révision. Le Conseil fédéral propose de réaliser la modification demandée dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS, qui est en cours de préparation. La Commission de gestion est d'avis que la modification proposée devrait être détachée de la 11^e révision de l'AVS et traitée de manière distincte. Cela permettrait d'améliorer rapidement et simplement la politique de placement du fonds de compensation de l'AVS, et ce sans attendre la 11^e révision dont l'entrée en vigueur est prévue au plus tôt en l'an 2003.

Il faut relever aussi que la modification proposée est peu contestée sur le plan politique. Ce n'est pas le cas des autres points de la 11^e révision de l'AVS dont l'issue est encore aléatoire, tant sur le plan parlementaire que populaire.

12 Visites des services par les sections/sous-commissions

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

- Service hydrologie et géologique national (CE, section prestations, 21.6.99)
- Office fédéral des routes (CE, section prestations, 22.6.99)
- Ecole polytechnique fédérale de Zurich (CN, section prestations, 25.6.99)
- Office fédéral de l'agriculture (CN, section économie, 18.8.99)
- Office de l'auditeur en chef (CN, sous-commission DFAE/DDPS, 21.2.00)
- Office fédéral des assurances sociales (CE, sous-commission DFI/DETEC, 23.3.00)
- Office fédéral du sport (CN, sous-commission DFAE/DDPS, 30.3.00)
- Groupement de l'armement (CN, sous-commission DFAE/DDPS, 3.4.00)
- Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (CN, sous-commission DFF/DFE, 3.4.00)

- Secrétariat d'Etat à l'économie (CN/CE, sous-commissions DFF/DFE, 12.4.00)
- Direction du droit international public (CE, sous-commission DFAE/DDPS, 13.4.00)

13 Objets récurrents

- Examen sur l'état de réalisation du projet Rail 2000
- Examen des comptes et du rapport de gestion 1998/1999 de la Régie fédérale des alcools
- Examen du rapport annuel 1999 de la Commission fédérale des banques
- Examen du rapport du Conseil fédéral relatif à l'exportation du matériel de guerre en 1999
- Examen du rapport annuel 1999 du DETEC sur la ligne de la Vereina
- Examen des rapports de gestion, des comptes et des budgets 1999 des offices gérés par mandats de prestations et enveloppes budgétaires (GMEB)
- Examen du rapport 1999 de la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales

IV Organe parlementaire de contrôle de l'administration

L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) est un instrument qui relève des Commissions de gestion et qui, à ce titre, agit sur mandat de celles-ci. En réalisant des projets de recherche, l'OPCA fournit des informations et des conclusions nouvelles qui sont nécessaires aux inspections entreprises par les CdG. Ces évaluations se fondent sur des méthodes scientifiques et sont présentées aux CdG sous la forme de rapports.

Au cours de l'année sous revue, l'OPCA a mené une enquête approfondie sur le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, sur l'ouverture du marché intérieur suisse et sur les flux financiers de la politique agricole.

1 Evaluation succincte de l'activité du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes après dix ans d'activité

L'activité du Bureau au cours de ses dix ans d'existence a fait l'objet d'une évaluation succincte par l'OPCA d'avril à août 1999. Conformément au mandat qui lui a été confié par la section élargie «Prestations» de la Commission de gestion du Conseil national, l'OPCA a d'abord examiné l'adéquation entre les objectifs et tâches assignés au BFE et les prestations fournies par ce dernier au cours de ses dix ans d'existence. Ensuite, il a mené une enquête (sondage écrit effectué auprès d'un public spécialisé et entretiens avec des experts) concernant l'accueil réservé aux activités du BFE, les secteurs dans lesquels ses activités ont produit des effets et la nature de ces derniers. Finalement, une enquête a été menée auprès de la Chancellerie

rie fédérale et des secrétariats généraux des départements pour déterminer si et, le cas échéant, comment, le BFE est associé par les différentes unités administratives dans les affaires qui ont un rapport avec les questions d'égalité. Parallèlement, il s'agissait également de répondre à la question de savoir si des améliorations s'imposaient dans ce secteur.

2 Evaluation du degré d'ouverture du marché intérieur suisse

L'OPCA a effectué entre avril 1999 et février 2000 une évaluation intitulée «Quel est le degré d'ouverture du marché intérieur suisse?». Cette étude, menée sur mandat de la sous-commission DFE/DFF de la Commission de gestion du Conseil national, a pour objectif d'examiner les effets de la loi sur le marché intérieur (LMI) qui est entrée en vigueur en 1996. La LMI fait partie des mesures prises au milieu des années nonante par le Conseil fédéral pour revitaliser l'économie suisse. Son but est de décloisonner le marché intérieur suisse et de créer en Suisse un marché intérieur unique pour les marchandises, les services, les personnes et les capitaux. L'évaluation de l'OPCA porte sur la mise en œuvre de cette loi au niveau juridique et au niveau économique. Le volet juridique comporte une analyse de la jurisprudence du Tribunal fédéral et des tribunaux cantonaux. Les questions examinées sont: les effets concrets de la jurisprudence sur l'ouverture du marché intérieur ainsi que ses conséquences sur les activités de la Commission de la concurrence et sur l'adaptation des législations cantonales à la LMI. Le volet économique tente de mettre en évidence l'impact de la LMI dans huit branches qui, avant l'entrée en vigueur de la loi, avaient été considérées comme particulièrement problématiques. Pour cette partie de l'évaluation, l'OPCA a également conçu un indicateur économique appelé indicateur du marché intérieur, qui donne une idée du degré d'ouverture du marché pour chacune de ces huit branches. L'OPCA a rendu son expertise à la sous-commission DFE/DFF en février de cette année.

3 Evaluation des flux financiers de la politique agricole

En mai 1999, l'OPCA a été chargé par le groupe de travail «Politique agricole» de la Commission de gestion du Conseil des Etats d'évaluer les flux financiers de ce secteur. La question initiale de l'examen était de savoir à qui profitent les dépenses effectuées par l'Etat dans le domaine agricole, étant entendu qu'une distinction doit être opérée entre les bénéficiaires directs et indirects. En accord avec le groupe de travail, l'OPCA a analysé en 1999 la situation des bénéficiaires directs des subventions agricoles. Pour que l'analyse des flux financiers n'exige pas d'efforts disproportionnés, l'étude de l'OPCA se limite aux trois domaines que sont les paiements directs généraux, les paiements laitiers et les contributions en faveur de l'amélioration des structures, qui constituent ensemble près de 75 % du budget de l'agriculture. La période d'examen choisie est l'année 1999. La méthode appliquée est une analyse des flux financiers qui comptabilise les paiements effectués selon leur provenance et leurs bénéficiaires.

Le premier pas a consisté à identifier les bénéficiaires directs des subventions faisant l'objet de l'étude. Ces bénéficiaires se classent en trois catégories: les bénéficiaires

des exploitations agricoles, les bénéficiaires non agricoles et les organisations chargées de certaines tâches d'exécution.

Les données disponibles à l'Office fédéral de l'agriculture ne permettent pas une analyse plus précise de la répartition des fonds à l'intérieur des deux grands groupes que sont les bénéficiaires agricoles et non agricoles. C'est pour répondre à cette question que l'OPCA a constitué une banque de données qui fournit des informations détaillées sur les paiements directs et leurs bénéficiaires.

Le 2 décembre 1999, l'OPCA a présenté au groupe de travail du Conseil des Etats un rapport intermédiaire. Le rapport final a été achevé en mars 2000. Le 28 mars, une discussion au sujet de ce rapport a eu lieu à l'Office fédéral de l'agriculture.

V Rapports publiés

1 . . . par les Commissions de gestion

Rapport d'inspection de la CdG-E: «Les mesures prises par le DETEC lors des événements survenus à la tête de la direction générale de la Poste (fin 1997 et début 1998)» (du 21 juin 1999)

Rapport d'inspection de la CdG-N: «'Sectes' ou mouvements endoctrinants en Suisse» (du 1^{er} juillet 1999)

Rapport d'inspection de la CdG-N: «Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes: évaluation de l'efficacité après dix ans d'activité» (du 18 novembre 1999)

Rapport d'inspection de la CdG-N: «Pratique de la Confédération en matière de retraites anticipées découlant de modifications structurelles et pour raison médicale» (du 18 novembre 1999)

Rapport de la Délégation des CdG: «Le rôle des Services de renseignements suisses dans le cadre des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud» (du 12 novembre 1999)

Rapport de la Délégation des CdG: «Événements survenus au Groupe des renseignements de l'Etat-major général («affaire Bellasi»)» (du 24 novembre 1999)

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

Rapport de l'OPCA: «Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes: Evaluation succincte après dix ans d'activité» (du 9 août 1999)

Rapport final de l'OPCA: «Interventions parlementaires: Procédure, statistiques, coûts et propositions de réforme du système des interventions parlementaires» (du 25 février 1999, mais publié début décembre 1999)

Rapport de travail de l'OPCA: «Parlamentarische Vorstösse» Verfahren, Statistiken, Kosten und das Vorstosswesen betreffende Änderungsvorschläge sowie Überblick zum Vorstosswesen in anderen europäischen Parlamenten» (du 25 février 1999, mais publié début décembre 1999 – en allemand uniquement)

VI Quelques chiffres

Au cours de l'année sous revue, les Commissions de gestion se sont réunies à l'occasion de 106 séances, dont 68 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 ainsi que celles de la Délégation des Commissions de gestion. Les Commissions se sont réunies en séance plénière tous les trois mois.

VII Organisation des Commissions de gestion

1 Les Commissions de gestion sont organisées de la manière suivante (jusqu'à la fin de la 45^e législature, au 6 décembre 1999):

CdG du Conseil national

Président: Tschäppät Alexander
Vice-président: Imhof Rudolf

CdG du Conseil des Etats

Bieri Peter
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 économie (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 transversales

Section conduite

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

Section ressources

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

Section efficacité/GMEB

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

46^e législature, dès le 6.12.1999:

Commission de gestion du Conseil national:

Sous-commissions:

Président de la CdG-CN: Imhof Rudolf

Vice-présidente de la CdG-CN: Gadiant Brigitta M.

DFAE/DDPS	DEJP/Tribunaux	DFF/DFE	DFI/DE/TEC	«Affaires générales» (incl. ChF, GMEB)	Délégation
Président: <i>Tschäppät Alexander</i>	Président: <i>Lauper Hubert</i>	Président: <i>Gadiant Brigitta M.</i>	Président: <i>Wittenwiler Milli</i>	Président: <i>Baumann Stéphanie</i>	Vice-président: <i>Vaudroz René</i>
Membres: Estermann Heinrich Freund Jakob Glasson Jean-Paul Janiak Claude Laubacher Otto Lauper Hubert Schmied Walter Schwaab Jean Jacques Tillmanns Pierre Vaudroz René Waber Christian	Membres: Bosshard Walter Chevrier Maurice Gadiant Brigitta M. Glasson Jean-Paul Janiak Claude Schwaab Jean-Jacques Stamm Luzi Wittenwiler Milli	Membres: Baumann Stéphanie Beck Serge Bosshard Walter Chevrier Maurice Decurtins Walter Fasel Hugo Imhof Rudolf Jossen-Zinsstag Peter Laubacher Otto Vaudroz René	Membres: Binder Max Brunner Toni Chevrier Maurice Estermann Heinrich Fasel Hugo Freund Jakob Tillmanns Pierre Waber Christian	Membres: Beck Serge Binder Max Brunner Toni Decurtins Walter Imhof Rudolf Jossen-Zinsstag Peter Schmied Walter Tillmanns Pierre	Membres: Fasel Hugo Tschäppät Alexander

46^e législature, dès le 6.12.1999:

Commission de gestion du Conseil des Etats:

Sous-commissions: **Présidente de la CdG-CE:** Leumann Helen **Vice-président de la CdG-CN:** Béquelin Michel

DFAE/DDPS	DEJP/Tribunaux	DFE/DFE	DFI/DETEC	«Affaires générales» (incl. CHF, GMEB)	Délégation
Présidente: <i>Langenberger Christiane</i>	Président: <i>Hess Hans</i>	Président: <i>Briner Peter</i>	Président: <i>Stadler Hansruedi</i>	Président: <i>Béquelin Michel</i>	Président: <i>Wicki Franz</i>
Membres: Briner Peter Hofmann Hans Leumann Helen Lombardi Filippo Studer Jean	Membres: Jenny This Leumann Helen Studer Jean Wicki Franz	Membres: Béquelin Michel Hess Hans Jenny This Saudan Françoise	Membres: Béquelin Michel Hofmann Hans Langenberger Christiane Lombardi Filippo Saudan Françoise	Membres: Bieri Peter Briner Peter Jenny This Langenberger Christiane Stadler Hansruedi	Membres: Hofmann Hans Leumann Helen

	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Président:	<i>Tschäppät</i>	<i>Imhof</i>
Membres:	Bieri, Gadiant, Imhof, Lauper, Aeby, Leumann, Uhlmann	Leumann, Gadiant, Lauper, Béguelin, Langenberger, Wicki

Haute surveillance des Commissions de gestion sur l'Expo.01

(état au 30 octobre 1998)

Structure juridique et organisationnelle de l'Expo.01

La structure juridique de l'Expo.01 repose sur une seule entité, l'Association EXPO 2001, qui dispose de la personnalité juridique. Il s'agit d'une association de droit privé au sens des art. 60 et suivants du Code civil (RS 210).

Selon les statuts du 28 novembre 1996, l'association est composée des organes suivants:

- *Au niveau stratégique, le Comité stratégique* joue le rôle d'assemblée générale de l'association. Le comité stratégique comprend 1 président et 18 membres. Il comprend 3 représentants de la Confédération nommés par le Conseil fédéral (dont 1 délégué du Conseil fédéral). Il réunit également 9 représentants des cantons et villes partenaires, 3 représentants de la Conférence des gouvernements cantonaux et 3 personnes indépendantes. Il est présidé par Francis Matthey. Le comité a constitué un Bureau qui comprend le président et 4 membres désignés par le Comité stratégique. Le délégué du Conseil fédéral siège au sein du Bureau du Comité stratégique en tant qu'observateur.
- *Au niveau opérationnel, on trouve la Direction générale* présidée par Madame Jacqueline Fendt. Elle est composée de directeurs couvrant les domaines suivants:
 - Arts
 - Logistique, technique, sécurité
 - Finances, transports, environnement, tourisme
 - Marketing, communication
 - Administration.

La responsabilité opérationnelle est largement déléguée à la Direction générale. Celle-ci assure la collaboration avec toutes les collectivités locales ainsi qu'avec le secteur privé. La Direction générale rend compte au Comité stratégique et à son Bureau. Le Comité stratégique exerce un pouvoir de contrôle sur les organes de l'association auxquels il octroie la décharge.

Contribution de la Confédération à l'Expo.01

La Confédération participe à raison de 130 millions de francs à l'organisation et à la réalisation de l'Expo.01 dont 20 millions serviront de garantie de déficit. La contribution de la Confédération représente approximativement 20 % des dépenses envisagées. La contribution de la Confédération est subordonnée à la condition que les cantons et les communes participantes, ainsi que les autres cantons, versent eux-mêmes une contribution financière substantielle et que l'exposition soit réalisée d'une manière respectueuse de l'environnement. La base juridique en est l'arrêté fédéral du 10 décembre 1996 concernant une contribution de la Confédération à l'exposition nationale 2001 (FF 1997 I 796), et le message y relatif.

L'organisation et le financement de l'Expo.01 repose sur le partenariat de la Confédération, des cantons, des communes et du secteur privé. *La responsabilité juridique*

primaire de l'Expo.01 est laissée aux collectivités organisatrices, la Confédération n'ayant qu'une responsabilité subsidiaire. De ce fait, l'utilisation adéquate de la contribution de la Confédération est en premier lieu de la responsabilité des organes de l'Expo.01 (Comité stratégique, Bureau du Comité stratégique, Direction générale).

Défense des intérêts de la Confédération

Le Conseil fédéral peut défendre les intérêts de la Confédération de trois manières:

- a. *par le biais de sa représentation au sein du Comité stratégique.* La Confédération dispose de trois représentants au niveau stratégique. Ces délégués peuvent recevoir des instructions contraignantes de la part du Conseil fédéral. C'est à ce niveau que la Confédération peut, comme sociétaire, participer à la prise de décision. Cela concerne aussi bien les décisions qui touchent au contenu de l'exposition que celles qui ont trait à l'engagement des moyens financiers. Au sein du Comité stratégique, les représentants de la Confédération veillent notamment à ce que soient appliquées les conditions liées à l'octroi du crédit de 130 millions, en particulier dans les domaines de la protection de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des transports et de l'énergie (cf. art. 3, al. 2, de l'arrêté fédéral). Hormis cette représentation, la Confédération ne dispose d'aucune compétence dans le processus de gestion de l'Expo.01. Si les organes de l'Expo.01 omettent d'utiliser d'une de leurs compétences ou en font un usage contraire aux statuts de l'association, le Conseil fédéral ne peut se substituer à eux. Le cas échéant, il devra recourir aux instruments prévus par le Code civil au titre de la protection des droits des sociétaires. Il faut noter que la Confédération est minoritaire au sein du Comité stratégique et qu'elle n'a pas de membre au sein du Bureau (seulement un observateur). Sa représentation au sein du comité n'est pas proportionnelle à son engagement financier.
- b. *par le biais des compétences générales conférées par la législation.* Cela concerne notamment le domaine des procédures d'autorisation ou de coordination (autorisation et immatriculation des navettes, surfaces offshore, coordination des plans d'affectation cantonaux, coordination interrégionale, système de gestion du trafic N1/N2, etc.). A cela s'ajoute un appui en matière de conseil (aspects environnementaux, sécurité, concept de communication, etc.).
- c. *par le biais de l'organe de contrôle financier.* Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est l'organe de surveillance financière du Comité stratégique. Il s'assure notamment de l'utilisation adéquate des moyens des pouvoirs publics. Le CDF doit vérifier si l'utilisation des moyens octroyés par les pouvoirs publics (Confédération, cantons, etc.) sont conformes aux buts visés. Le CDF fait rapport au Comité stratégique, au délégué du Conseil fédéral ainsi qu'à la Délégation des finances.

Haute surveillance parlementaire

Par définition la haute surveillance parlementaire s'exerce sur l'ensemble des domaines d'attribution du Conseil fédéral. Les Commissions de gestion peuvent donc contrôler la gestion de l'Expo.01 en

- a. examinant la politique suivie par les représentants du Conseil fédéral au sein du Comité stratégique, et ce afin de s'assurer que les mesures prises sont judicieuses et conformes aux nécessités de l'intérêt public [domaine des Commissions de gestion];
- b. examinant la pratique du Conseil fédéral et de l'administration dans les domaines où ils sont appelés, de par la loi, à prendre des décisions qui touchent à l'Expo.01 (octroi de concessions, études d'impact, etc.) [domaine des Commissions de gestion]
- c. examinant les rapports du Contrôle fédéral des finances sur les constatations faites dans le cadre du contrôle financier [domaine de la Délégation des finances].

En revanche, de par sa structure d'association de droit privé, *le Parlement ne dispose d'aucun droit de visite et d'inspection auprès des organes de l'Expo.01*. Si les Commissions de gestion désirent obtenir des informations sur l'organisation et la réalisation de l'Expo.01, elles doivent adresser leur demande au Conseil fédéral respectivement aux représentants de la Confédération au sein du Comité stratégique. Les Commissions de gestion ne sont pas habilitées à demander directement ces informations aux organes de l'Expo.01, à moins que ces informations ne soient nécessaires à l'examen de la gestion du Conseil fédéral (art. 47^{quater}, al. 3^{bis}, LREC; éventuellement art. 47^{quinquies}, al. 3 et 4, LREC).

Si le Parlement désire instruire le Conseil fédéral sur l'attitude à adopter par les représentants de la Confédération au sein du Comité stratégique, il doit utiliser la forme du postulat ou de la motion. En revanche, le Parlement ne peut pas contraindre les organes de l'Expo.01 (Comité stratégique, Bureau du Comité stratégique, Direction générale) à prendre une mesure ou une autre, ni casser ou modifier leurs décisions. Le Parlement est cependant libre de critiquer les décisions prises et d'exprimer sa satisfaction ou sa désapprobation.

Responsabilité juridique – responsabilité politique

Si l'Expo.01 ne devait pas atteindre les objectifs prescrits, la responsabilité juridique en retombera principalement sur le Comité stratégique qui est, selon le CC, «le pouvoir suprême de l'association» (art. 64, al. 1, CC). C'est lui qui devra justifier vis-à-vis de la Confédération, mais également vis-à-vis des autres bailleurs de fonds (cantons, villes, entreprises publiques ou privées) les raisons de l'échec. Les membres de l'association ne répondent des dettes de celle-ci qu'à concurrence des engagements qu'ils ont pris à l'égard de l'association.

Si la Confédération estime que le Comité stratégique n'assume qu'imparfaitement sa tâche, elle peut à tout moment, comme sociétaire, utiliser les instruments du droit des associations, notamment si les dispositions légales ou statutaires ont été violées (art. 75 CC). Elle peut également sortir de l'association et renoncer à y contribuer financièrement (la contribution de la Confédération a été attribuée sur la base d'un crédit d'engagement, et non pas sous la forme d'un crédit de paiement).

Si la question de la responsabilité juridique est claire, celle de la responsabilité politique de la Confédération demande une appréciation plus nuancée. Il est hors de doute que l'Expo.01 est avant tout une initiative de la Confédération. C'est le Conseil fédéral qui a décidé, le 13 juin 1994, qu'une exposition nationale se tiendrait en 2001. C'est également lui qui a choisi le projet «des trois lacs» et qui a donné mandat à l'association «Expo 2001» d'organiser l'Expo.01. De plus, en dépit de sa

participation financière de 20 %, la Confédération est le plus gros investisseur de l'Expo.01. C'est pourquoi, *malgré la structure choisie, l'Expo.01 apparaît politiquement comme une affaire de la Confédération.*

Au vu de la dimension politique incontestable de l'Expo.01, il semblerait indiqué que les Commissions de gestion se fassent informer régulièrement sur l'état d'avancement des travaux par la représentation du Conseil fédéral au sein du Comité stratégique. Cela correspond d'ailleurs à l'esprit de l'art. 4 de l'arrêté fédéral qui stipule que «chaque année, dans le cadre du rapport de gestion, le Conseil fédéral informe les Chambres fédérales de l'avancement du projet Expo 2001».

Conclusion

- L'association Expo 2001 est responsable de l'organisation et de l'exécution de l'Expo.01. Il s'agit d'une organisation de droit privé. L'association porte la responsabilité juridique de l'Expo.01.
- La Confédération participe financièrement à l'association Expo 2001 en tant que sociétaire. La Confédération dispose d'une participation minoritaire de trois membres au sein de l'Assemblée générale de l'association (Comité stratégique).
- La structure juridique de l'Expo.01 pose d'importantes limites à l'exercice de la haute surveillance parlementaire sur la gestion de l'Expo.01. Seules les activités des représentants de la Confédération au sein du Comité stratégique peuvent faire l'objet d'investigations de la part des Commissions de gestion.