



16.004

Rapport annuel 2015 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 29 janvier 2016

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

Conformément à l'art. 55 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10), nous vous soumettons le rapport d'activité des Commissions de gestion et de leur délégation pour l'année 2015 et vous demandons de bien vouloir en prendre connaissance.

Le présent rapport donne des indications sur les principaux contrôles effectués durant l'année et dégage les résultats et les enseignements qui peuvent en être tirés. Il accorde également une attention particulière aux suites données aux recommandations des commissions et de la délégation.

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

29 janvier 2016

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales:

Le président de la CdG-N,
Alfred Heer, conseiller national

Le président de la CdG-E,
Hans Stöckli, conseiller aux Etats

Table des matières

Liste des abréviations	6025
1 Introduction	6029
1.1 Programme annuel 2015 et objets importants traités au cours de l'exercice sous revue	6029
1.2 Rapports et lettres adressés au Conseil fédéral et publiés	6031
2 Mandat et organisation	6032
2.1 Missions et compétences des CdG	6032
2.1.1 Missions des CdG dans le cadre de la haute surveillance	6032
2.1.2 Droits à l'information et confidentialité des travaux	6033
2.1.3 Collaboration entre les CdG/DéICdG et leur secrétariat	6036
2.1.4 Collaboration des CdG avec les Commissions des finances, la Délégation des finances et le Contrôle des finances	6038
2.2 Organisation des travaux et aperçu des affaires traitées	6040
3 Thèmes choisis par les CdG	6044
3.1 Politique économique et budgétaire	6044
3.1.1 Évaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes	6044
3.1.2 Violation de l'obligation de déclarer prévue par la loi sur les bourses	6046
3.1.3 Surveillance de la FINMA sur HSBC Private Bank (Suisse)	6047
3.2 Sécurité sociale et santé publique	6048
3.2.1 Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités	6048
3.2.2 Organisation de la lutte contre la pandémie de grippe	6049
3.2.3 Pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral	6051
3.2.4 Surveillance du marché des dispositifs médicaux exercée par Swissmedic	6052
3.3 Relations internationales et commerce extérieur	6053
3.3.1 Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes	6053
3.3.2 Application de l'accord d'association à Dublin	6055
3.3.3 Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure	6056
3.4 Etat et administration	6058
3.4.1 Garantie de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée	6058
3.4.2 Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions	6059
3.4.3 Collaborateurs externes de l'administration fédérale	6061

3.4.4	Tenue des procès-verbaux au sein du Conseil fédéral	6064
3.4.5	Situation en matière de personnel au sein de l'Administration fédérale des contributions	6066
3.4.6	Inspection relative à la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral	6067
3.4.7	Désignation protocolaire des conseillers fédéraux en tant que vice-présidents	6069
3.4.8	Deuxième contrôle de suivi élargi concernant le rapport «Recours à des experts par l'administration fédérale»	6071
3.5	Justice et Ministère public de la Confédération	6073
3.5.1	Sécurité des juges fédéraux	6073
3.5.2	Projet de logiciel libre OpenJustitia	6074
3.5.3	Erreurs de comptabilisation d'avances de frais au Tribunal administratif fédéral	6075
3.5.4	Suppression du droit de recours en matière pénale dont disposent les lésés simples – révision de la loi sur le Tribunal fédéral visant à réduire la charge de travail du tribunal	6076
3.5.5	Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication: dispositifs d'écoute obsolètes?	6077
3.6	Sécurité	6079
3.6.1	Coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement	6079
3.6.2	Objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral à RUAG Holding SA pour les années 2015 à 2018	6080
3.6.3	Cyberdéfense de la Confédération	6081
3.7	Environnement, transports et infrastructure	6082
3.7.1	Office fédéral de l'environnement: irrégularités dans la gestion des fonds issus de la taxe d'élimination anticipée sur le verre	6082
3.7.2	Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom	6083
3.7.3	Maintien de la superficie des terres cultivables	6084
4	Protection de l'Etat et services de renseignement	6086
4.1	Missions, droits et organisation de la DélCdG	6086
4.2	Objets annuels	6087
4.2.1	Rapports des organes de surveillance spécialisés	6087
4.2.2	Approbations et rapports du Conseil fédéral	6089
4.2.3	Rapports du département	6091
4.2.4	Poursuite pénale dans le domaine de la protection de l'Etat	6092
4.2.5	Textes normatifs non publiés	6093
4.3	Affaires liées à l'actualité	6094
4.3.1	Terrorisme djihadiste	6094

4.3.2	Nouvelle mission de base pour le SRC	6095
4.3.3	Loi sur le renseignement	6096
4.3.4	Recherche plein texte dans le Système d'information sécurité intérieure (ISIS)	6097
4.3.5	Dossiers des commissions d'enquête parlementaires	6098
4.4	Contrôle de suivi de l'inspection de la DélCdG sur la sécurité informatique au sein du SRC	6099
4.4.1	Rappel des faits	6099
4.4.2	Gestion des risques au sein du SRC	6099
4.4.3	Concepts de sécurité pour les systèmes informatiques du SRC	6100
4.4.4	Contrôle de sécurité des collaborateurs externes employés au service informatique du SRC	6101
4.4.5	Etat de la sécurité informatique au sein de la Confédération	6102
4.4.6	Fin du contrôle de suivi	6103
4.5	Contacts avec des organes de surveillance étrangers	6103
5	Rapports de gestion 2014 et autres rapports	6104
5.1	Rapport de gestion 2014 du Conseil fédéral	6104
5.2	Rapport de gestion 2014 du Tribunal fédéral	6106
5.3	Autres rapports traités par les CdG	6108
 Annexe:		
	Rapport annuel 2015 du Contrôle parlementaire de l'administration	6111

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)
API	<i>Advance Passenger Information</i>
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision
ASRE	Assurance suisse contre les risques à l'exportation
BNS	Banque nationale suisse
CAJ	Commissions des affaires juridiques des Chambres fédérales
CdA	Chef de l'Armée
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commissions des finances des Chambres fédérales
CdF-E	Commission des finances du Conseil des Etats
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CFF	Chemins de fer fédéraux
ChF	Chancellerie fédérale
CHS PP	Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle
CI	Conseil informatique de la Confédération
CNCTR	Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement
COE	Centre des opérations électroniques de l'armée
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPO	Centre des publications officielles
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (RS 312.0)
CPS	Commissions de la politique de sécurité des Chambres fédérales
CPS-E	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
CPS-N	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CSI-DFJP	Centre de services informatiques du DFJP
CSP	Contrôle de sécurité relatif aux personnes
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)

CTT	Commissions des transports et des télécommunications des Chambres fédérales
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DéIFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
Délséc	Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DPR	Délégation parlementaire au renseignement
DSN	Délégation de surveillance de la NLFA
DSI DDPS	Directives du 30 décembre 2014 sur la sécurité de l'information au DDPS
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
GTI	Groupe de travail INSIEME
IASA SRC	Système d'information et d'analyse <i>all source</i> du SRC
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
INSIEME	Projet «Gemeinsame IT-Systeme ESTV» [systèmes communs des TI des divisions de l'AFC]
ISAS	Système d'information pour la sécurité extérieure
ISIS	Système d'information pour la sécurité intérieure
ISS	<i>Interception System Schweiz</i>
Iv. pa.	Initiative parlementaire
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (RS 510.10)
LAVI	Loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (RS 312.5)
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0)
LEtr	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (RS 142.20)

LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances; RS 611.0)
LFRC	Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur le renseignement civil (RS 121)
LGV	Lignes à grande vitesse
LIS	<i>Lawful Interception System</i>
LLGV	Loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (RS 742.140.3)
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)
LOAP	Loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (RS 173.71)
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LParl	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (RS 171.10)
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1)
LPers	Loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
LPGA	Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1)
LPubl	Loi fédérale du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (RS 170.512)
LRens	Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (14.022)
LSI	Loi sur la sécurité de l'information (projet)
LTF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)
MNS	Musée national suisse
MPC	Ministère public de la Confédération
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
OAMAL	Ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (RS 832.102)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCSP	Ordonnance du 4 mars 2011 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (RS 120.4)
ODM	Office fédéral des migrations
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
OFROU	Office fédéral des routes

OFSP	Office fédéral de la santé publique
OPAS	Ordonnance du DFI du 29 septembre 1995 sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (RS 832.112.31)
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
OPubl	Ordonnance du 17 novembre 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (RS 170.512.1)
Org CF	Ordonnance du 29 novembre 2013 sur l'organisation du Conseil fédéral (RS 172.111)
OSI-SRC	Ordonnance du 4 décembre 2009 sur les systèmes d'information du Service de renseignement de la Confédération (RS 121.2)
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OSRA	Ordonnance du 4 décembre 2009 concernant le Service de renseignement de l'armée (RS 510.291)
OSRC	Ordonnance du 4 décembre 2009 sur le Service de renseignement de la Confédération (RS 121.1)
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PIO	Protection des informations et des objets
PJF	Police judiciaire fédérale
RSP	Règlement des Services du Parlement du 16 mai 2014
SCPT	Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
SCOCI	Service national de coordination et de lutte contre la criminalité sur Internet
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SIFEM	SwissInvestment Fund for Emerging Markets
SNPC	Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SRM	Service de renseignement militaire
Surveillance SR	Surveillance des services de renseignement
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TFB	Tribunal fédéral des brevets
TMC	Tribunal militaire de cassation
TPF	Tribunal pénal fédéral
UE	Union européenne
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération

Rapport

1 Introduction

Le présent rapport annuel des Commissions de gestion (CdG) et de la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) a pour objectif de donner un aperçu des activités de la haute surveillance parlementaire en 2015 et d'informer des méthodes et processus de travail, des difficultés rencontrées lors de certains contrôles et des résultats obtenus. Il contient notamment des informations qui n'ont pas encore été publiées à ce jour.

Les CdG ont adopté ce rapport à l'unanimité et décidé de le publier lors de leur séance plénière du 29 janvier 2016. Conformément à l'art. 157 de la loi sur le Parlement¹, les autorités concernées ont reçu au préalable le projet de texte pour avis. Les CdG et la DélCdG ont examiné cet avis et en ont tenu compte autant que possible.

1.1 Programme annuel 2015 et objets importants traités au cours de l'exercice sous revue

Le 29 janvier 2015, les CdG ont décidé de procéder, dans le cadre de leur programme annuel 2015, à différentes enquêtes sur la base d'évaluations confiées au Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), et ce, sur les thèmes suivants: «Comptage électronique des voix (e-counting)» (cf. rapport du CPA en annexe, ch. 2.3.2), «Effets des accords de libre-échange» (cf. rapport du CPA en annexe, ch. 2.3.1) et «Utilisation de différents scénarios de l'évolution de la population» (thème en réserve).

Au terme de chacune de ses évaluations, le CPA rédige un rapport qui est transmis à la sous-commission compétente. Cette dernière analyse ensuite le rapport sous l'angle de la haute surveillance parlementaire, avant de communiquer ses appréciations à sa commission et de lui soumettre ses propositions.

A la suite de plusieurs problèmes rendus publics concernant les acquisitions de la Confédération, les CdG ont décidé que la CdG-E mènerait un contrôle de suivi approfondi d'une inspection antérieure relative à l'engagement d'experts dans l'administration fédérale². Dans le cadre de ce contrôle, la CdG-E a notamment tiré ses conclusions des événements survenus au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et à l'Office fédéral des routes (OFROU) en ce qui concerne les adjudications de marchés publics, l'objectif étant de mettre en place un système de contrôle des acquisitions à l'échelle de la Confédération et une gestion des contrats dans l'administration fédérale. La CdG-E a publié les résultats de ce contrôle dans un rapport (ch. 3.4.8).

¹ Loi du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS **171.10**)

² Recours à des experts par l'administration fédérale: ampleur, concurrence et pilotage, rapport de la CdG-E du 13.10.2006 (FF **2007** 1561)

La CdG-N a achevé une inspection sur la base d'une évaluation du CPA concernant le maintien de la superficie des terres cultivables (ch. 3.7.3; rapport du CPA en annexe, ch. 2.2.3). De son côté, la CdG-E a adopté des rapports fondés sur des évaluations du CPA concernant la garantie de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée (ch. 3.4.1; rapport du CPA en annexe, ch. 2.2.2) et les coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement (ch. 3.6.1; rapport du CPA en annexe, ch. 2.2.1).

Le présent rapport annuel donne également certaines informations sur les investigations et les enquêtes suivantes, qui n'ont pas été rendues publiques à ce jour:

Contrôles de suivi de la CdG-N relatifs à l'évaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes (ch. 3.1.1) et à l'inspection sur la violation de l'obligation de déclarer prévue par la loi sur les bourses (ch. 3.1.2), investigations de la CdG-E concernant la surveillance de la FINMA sur HSBC Private Bank (Suisse) (ch. 3.1.3), constatations de la CdG-E concernant l'inspection sur l'admission et le réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités (ch. 3.2.1), contrôles de suivi de la CdG-E relatifs à l'inspection sur l'organisation de la lutte contre la pandémie de grippe (ch. 3.2.2) et à l'inspection sur le pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral (ch. 3.2.3), investigations de la CdG-E concernant la surveillance du marché des dispositifs médicaux exercée par Swissmedic (ch. 3.2.4), constatations supplémentaires de la CdG-N concernant son inspection relative au séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes (ch. 3.3.1), investigations de la CdG-N sur l'application de l'accord d'association à Dublin (ch. 3.3.2), fin des inspections de la CdG-N relatives à la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure (ch. 3.3.3) et à la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral (ch. 3.4.6), investigations de la CdG-E sur la situation en matière de personnel au sein de l'Administration fédérale des contributions (ch. 3.4.5), investigations des CdG-N/E concernant la sécurité des juges fédéraux (ch. 3.5.1), le projet de logiciel libre OpenJustitia (ch. 3.5.2), les erreurs de comptabilisation d'avances de frais au Tribunal administratif fédéral (ch. 3.5.3) et le droit de recours en matière pénale dont disposent les lésés simples (ch. 3.5.4), investigations de la CdG-E concernant la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (ch. 3.5.5), avis des CdG-N/E concernant les objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral à RUAG Holding SA pour les années 2015 à 2018 (ch. 3.6.2), investigations de la CdG-N auprès de l'OFEV concernant des irrégularités dans la gestion des fonds issus de la taxe d'élimination anticipée sur le verre (ch. 3.7.1) et contrôle de suivi de la CdG-N relatif à l'inspection sur la pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom (ch. 3.7.2).

1.2 **Rapports et lettres adressés au Conseil fédéral et publiés**

Conformément à leurs principes d'action, les CdG publient en règle générale les résultats de leurs investigations. En plus de douze communiqués de presse, les CdG et la DélCdG ont également publié la lettre et les huit rapports suivants pendant l'année sous revue:

- Rapport annuel 2014 des CdG et de la DélCdG du 30 janvier 2015
- Rapport de la CdG-E du 24 mars 2015 intitulé «Collaborateurs externes de l'administration fédérale. Avis relatif à l'avis du Conseil fédéral du 28 janvier 2015»
- Rapport des CdF et des CdG du 24 juin 2015 intitulé «Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Rapport relatif à l'avis du Conseil fédéral du 25 février 2015 et à l'avis du Contrôle fédéral des finances du 24 février 2015»
- Lettre de la CdG-N à l'attention du Conseil fédéral du 4 septembre 2015 intitulée «Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure: clôture de l'inspection / annonce du contrôle de suivi»
- Rapport de la CdG-E du 6 octobre 2015 intitulé «Garantie de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée»
- Rapport de la CdG-E du 6 octobre 2015 intitulé «Coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement»
- Rapport de la CdG-E du 6 octobre 2015 sur le deuxième contrôle de suivi élargi concernant le rapport «Recours à des experts par l'administration fédérale»
- Rapport de la CdG-E du 10 novembre 2015 intitulé «Collaborateurs externes de l'administration fédérale. Prise de position sur l'avis du Conseil fédéral du 12 août 2015»
- Rapport de la CdG-N du 20 novembre 2015 intitulé «Maintenance des terres cultivables»

Tous les rapports susmentionnés ont été publiés dans la Feuille fédérale (FF) et peuvent être téléchargés à partir de la page d'accueil des CdG sur le site Internet de l'Assemblée fédérale.

2 Mandat et organisation

2.1 Missions et compétences des CdG

2.1.1 Missions des CdG dans le cadre de la haute surveillance

Sur mandat des Chambres fédérales, les CdG, en tant que commissions parlementaires, exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 169 de la Constitution³ et art. 52 LParl). Les tâches et les compétences des CdG sont définies principalement aux art. 26 à 27, 52 à 55, et 153 à 158 LParl, mais également dans d'autres textes légaux⁴ et réglementaires⁵.

Dans l'exercice de leur mandat, les CdG vérifient que les autorités fédérales agissent conformément à la Constitution et à la loi, et que les missions assignées par le législateur ont été fidèlement accomplies (contrôle de la légalité). Elles veillent également à ce que les mesures prises par l'Etat soient judicieuses. Elles s'assurent que les autorités font bon usage de leur marge d'appréciation (contrôle d'opportunité) et examinent l'efficacité des mesures au regard des objectifs fixés par le législateur (contrôle d'efficacité).

Les CdG remplissent leurs tâches de surveillance:

- en procédant à des inspections;
- en chargeant le CPA de procéder à des évaluations;
- en examinant les rapports annuels du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral (TF) ainsi que les rapports de gestion d'autres organes de la Confédération;
- en traitant les rapports que le Conseil fédéral, les départements ou d'autres organes doivent remettre aux CdG;
- en effectuant des visites auprès des autorités et services de la Confédération;
- en traitant les requêtes qui leur sont adressées par des tiers;
- en adressant des recommandations au Conseil fédéral, aux départements, aux tribunaux fédéraux, à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) et au MPC lui-même;
- en assurant le suivi d'interventions antérieures.

³ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101)

⁴ Art. 32 de la loi fédérale du 13.12.1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS 514.51); art. 5, al. 1, de la loi fédérale du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1); art. 8, al. 1, de l'ordonnance du 10.6.2004 sur la gestion des postes de travail et du personnel dans le cadre de programmes d'allègement budgétaire et de réorganisations (RS 172.220.111.5); art. 20 de la loi fédérale du 4.10.1991 relative à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (loi sur le transit alpin, LTrAlp; RS 742.104) ou art. 10 de la loi fédérale du 18.3.2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (loi sur le raccordement aux LGV, LLGV; RS 742.140.3)

⁵ «Principes d'action des CdG des 29.8.2003 et 4.9.2003» publiés dans le rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DéICdG du 23.1.2004 (FF 2004 1523)

Les CdG peuvent aussi recourir à l'assistance d'experts pour des missions temporaires à caractère technique.

Les CdG adressent chaque année au Parlement un rapport (art. 55 LParl) qui reprend les principaux résultats de leurs travaux durant l'exercice concerné. Ce rapport fait l'objet d'un débat, généralement durant la session parlementaire de printemps qui suit son dépôt.

Le champ de surveillance des CdG couvre l'ensemble des activités du Conseil fédéral et des unités de l'administration fédérale ainsi que des tribunaux fédéraux et du MPC, à l'exclusion de l'activité juridictionnelle des tribunaux et des décisions du MPC (art. 30, al. 1, Cst.; art. 26, al. 4, LParl).

La haute surveillance parlementaire s'exerce également, bien que de manière moins directe que sur les services de l'administration centrale, sur toutes les collectivités de droit public ou privé ainsi que sur les personnes physiques ou morales auxquelles sont confiées des tâches de la Confédération. La surveillance des CdG porte également sur les instances cantonales, dans la mesure où celles-ci sont chargées d'exécuter le droit fédéral (art. 46, al. 1, et art. 49, al. 2, Cst.).

Les CdG et la DélCdG exercent leur fonction de haute surveillance parlementaire non seulement *a posteriori*, mais aussi de manière concomitante.

Outre ceux qu'elles doivent traiter d'office, les CdG déterminent librement les objets qu'elles décident de soumettre à un examen. Les CdG définissent les points forts de leurs travaux en conséquence. A cet effet, elles établissent chaque année un programme qui fixe les axes de travail dans chacun des secteurs soumis à leur surveillance. Il arrive aussi que les Chambres fédérales ou d'autres commissions parlementaires chargent les CdG d'effectuer certains contrôles. La planification des travaux est régulièrement adaptée pour pouvoir faire face aux besoins imprévus qui se présentent tout au long de l'année.

2.1.2 Droits à l'information et confidentialité des travaux

Pour mener à bien leur mission de haute surveillance, les CdG disposent d'un droit à l'information étendu (art. 150 et 153 LParl), renforcé et précisé lors de la modification de la LParl du 17 juin 2011⁶. Les commissions ont notamment la compétence d'interroger directement tout représentant des autorités, tout collaborateur des services de la Confédération et tout représentant d'un organe assumant des tâches pour le compte de la Confédération (que ces personnes soient encore en fonction ou non) et d'exiger de ces derniers tous les renseignements dont elles ont besoin. Elles ont en outre la possibilité de citer à comparaître les personnes tenues de fournir des renseignements et, en cas de besoin, de les faire amener par des organes de police fédéraux ou cantonaux. Les commissions déterminent elles-mêmes quels agents des unités surveillées elles souhaitent entendre avec pour seule obligation d'en informer préa-

⁶ Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10) (Précision du droit à l'information des commissions de surveillance; RO 2011 4537); voir aussi rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012 (FF 2012 6315)

ablement l'autorité de tutelle (Conseil fédéral, tribunaux fédéraux, AS-MPC). Elles ne sont donc pas tenues de suivre la voie hiérarchique de l'administration et des tribunaux. Le cas échéant, l'autorité de tutelle supérieure (Conseil fédéral, TF, AS-MPC) peut demander à être entendue par les CdG avant toute audition de l'un de ses agents (art. 153, al. 5, et art. 162, al. 1, let. c, et al. 5, LParl). Le secret de fonction des agents de la Confédération ne s'étend pas aux auditions effectuées par les CdG. Les personnes entendues ne peuvent donc pas s'en prévaloir pour refuser de déposer. Les CdG peuvent effectuer des visites de tous les services de la Confédération, avec ou sans préavis.

Le droit à l'information des CdG ne connaît que deux restrictions. Premièrement, les CdG ne sont pas autorisées à consulter les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral. Deuxièmement, les CdG ne sont pas habilitées à demander des informations qui doivent demeurer secrètes pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement ou pour d'autres raisons (art. 153, al. 6, LParl).

La LParl est très claire en ce qui concerne les cas d'espèce dans lesquels la portée ou l'exercice du droit à l'information des CdG ou de la DélCdG font l'objet d'une contestation: l'art. 153, al. 6, première phrase, LParl dispose que «les commissions de surveillance statuent définitivement sur l'exercice de leur droit à l'information». Si, en vertu de l'art. 153, al. 5, LParl, le Conseil fédéral rend les CdG attentives au fait que les informations demandées entrent dans l'une des deux catégories de restrictions susmentionnées, les commissions sont bien entendu tenues d'examiner les réserves du gouvernement. Une fois cet examen achevé, les commissions statuent néanmoins définitivement sur la portée et l'exercice de leur droit à l'information, et leur décision est contraignante pour le Conseil fédéral. Cette compétence de décider de manière définitive dont jouissent les commissions de surveillance permet de garantir que la décision relative à la portée et à l'exercice du droit à l'information des commissions de surveillance sera, pour chaque cas d'espèce, définie par l'organe exerçant la surveillance et non par l'exécutif qui y est soumis. Lorsque le Conseil fédéral invoque le fait qu'un document entre dans la catégorie des documents relevant de la protection de l'Etat, les CdG font appel à leur délégation pour statuer sur ce point.

Les deux réserves relatives au droit à l'information mentionnées plus haut ne peuvent être opposées à la DélCdG. Conformément à l'art. 169, al. 2, Cst. et à l'art. 154 LParl, la DélCdG est dotée d'un droit à l'information illimité envers les autorités et organes soumis à sa surveillance. Elle peut non seulement demander toutes les informations nécessaires à la réalisation de ses tâches, mais également ordonner la comparution formelle de témoins (art. 155 LParl), sans que le secret de fonction ou le secret militaire puissent lui être opposés.

Par principe, la haute surveillance parlementaire – autrement dit la haute surveillance exercée par les CdG – s'applique aussi aux entités autonomes de la Confédération. Toutefois, la question de la portée de cette haute surveillance se pose régulièrement dans la pratique des CdG; dans un passé récent, cela a été le cas en particulier avec l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN). En juin 2013, les CdG ont

commandé deux avis de droit à ce sujet⁷; elles sont maintenant en train d'analyser ces documents en vue de déterminer si elles doivent modifier leurs principes d'action ou prendre d'autres mesures.

Du fait de leurs pouvoirs d'investigation étendus, les CdG et la DélCdG doivent garantir la confidentialité et traiter les informations confidentielles de manière responsable. Elles sont donc tenues de prendre «toutes mesures appropriées pour garantir le maintien du secret» (art. 150, al. 3, LParl)⁸. La révision de la LParl du 17 juin 2011 les a par ailleurs contraintes à établir des directives relatives au maintien du secret, applicables à leur domaine de compétences, pour restreindre notamment l'accès aux co-rapports des chefs de département concernant des objets du Conseil fédéral. Les CdG ont donc édicté des directives qui règlent cet accès de manière restrictive⁹. En outre, les membres des commissions sont tenus d'observer le secret de fonction sur tous les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur mandat (art. 8 LParl). La violation du secret de fonction peut faire l'objet de mesures disciplinaires (art. 13, al. 2, LParl) ou de poursuites pénales (art. 320 CP¹⁰).

Un usage mesuré du droit à l'information oblige notamment le président de la sous-commission ou du groupe de travail concerné à examiner sous l'angle de leur confidentialité les documents reçus au titre du droit à l'information et, au besoin, à prendre les mesures de protection qui s'imposent avant de les retransmettre aux autres membres. L'autorité surveillée assume également une part de responsabilité à cet égard. Le cas échéant, il lui incombe notamment d'attirer l'attention de l'autorité de surveillance sur la confidentialité des dossiers dont elle exige la production. Sur la base de ces informations, les CdG ou la DélCdG peuvent, dans le cadre de l'examen des intérêts, octroyer à leurs membres un accès restrictif à ces documents, voire, lorsque les circonstances l'exigent, renoncer provisoirement à l'exercice de leur droit à l'information.

⁷ Biaggini, Giovanni: Possibilités et limites de la haute surveillance du Parlement dans le domaine de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), avis de droit du 26.8.2013 (www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Documents/rechtsgutachten-ensi-2013-08-26-f.pdf); Uhlmann, Felix: Haute surveillance sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), avis de droit du 28.8.2013 (www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Documents/rechtsgutachten-finma-2013-08-28-f.pdf)

⁸ A ce sujet, voir également les deux avis de droit commandés par la CdG-N: Biaggini, Giovanni: Droit à l'information des CdG dans le cadre d'une poursuite pénale du point de vue constitutionnel, avis de droit du 5.6.2008 (www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Documents/gpk-rechtsgutachten-biaggini-2008-06-05-f.pdf); Oberholzer, Niklaus: Le droit à l'information des CdG en matière de poursuite pénale analysé sous l'angle de la poursuite pénale: avis de droit commandé par la CdG-N, 5.6.2008 (www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Documents/gpk-rechtsgutachten-oberholzer-2008-06-05-f.pdf)

⁹ Directives des CdG relatives aux mesures visant à garantir le maintien du secret du 27.1.2011 (non publié)

¹⁰ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS **311.0**)

L'engagement des CdG à respecter la confidentialité des informations qui lui sont confiées doit aussi être vu en tant que contrepartie à l'obligation faite aux agents de la Confédération de leur donner des renseignements complets et véridiques. Il ne faudrait pas, en effet, que ces personnes aient à subir de préjudice – notamment du fait des dispositions relatives au secret de fonction auxquelles sont soumis les employés de la Confédération – en raison d'une déposition véridique faite devant les commissions. C'est pour cette raison qu'elles ne sont pas tenues de communiquer à leur hiérarchie le contenu du procès-verbal de leur audition qui leur est remis sous forme d'extrait pour leur usage exclusif. Lorsque les CdG ou la DélCdG ont vent d'éventuelles tentatives de pression de la part de la hiérarchie, elles doivent rendre les concernés attentifs au contenu de l'art. 156, al. 3, LParl.

Les rapports d'enquête sont publiés, pour autant qu'aucun intérêt digne de protection ne s'y oppose (art. 158, al. 3, LParl). La loi donne à l'autorité concernée le droit de donner son avis avant la publication (art. 157 LParl). En pratique, les observations des commissions sont présentées sous forme d'un rapport préliminaire à l'autorité concernée, qui prend en principe position par écrit; l'autorité peut toutefois demander à s'exprimer oralement devant la commission chargée de l'objet. Le rapport final tient compte des avis qui lui sont soumis dans la mesure où ils sont justifiés et pertinents. Dans leurs avis, les autorités concernées peuvent se prononcer sur la question de savoir si le projet de rapport contient des informations susceptibles de ne pas être publiées en raison d'intérêts dignes de protection. Toutefois, il appartient en dernier lieu aux CdG – après avoir pesé tous les intérêts en présence – de décider de la publication. Cette procédure permet donc aux CdG de publier des informations jusque-là soumises au secret de fonction. Ce droit constitue un instrument important pour l'exercice d'une haute surveillance efficace.

Les moyens auxquels les CdG peuvent recourir pour influencer sur les objets de leur surveillance sont essentiellement de nature politique. En règle générale, les commissions font connaître leurs conclusions sous la forme de rapports ou de lettres qui sont adressés aux autorités responsables supérieures et rendus publics. Ces rapports et lettres contiennent des recommandations sur lesquelles les autorités visées doivent prendre position. Par leurs travaux, les commissions obligent donc les autorités à rendre compte de leurs activités (ou omissions). En revanche, les CdG n'ont pas la possibilité de contraindre l'organe contrôlé à prendre une mesure, ni annuler ni modifier une décision, ni encore prendre une décision en lieu et place de l'organe contrôlé (art. 26, al. 4, LParl). Elles doivent convaincre par leurs seuls arguments. Le cas échéant, elles peuvent aussi faire usage des instruments parlementaires (dépôt d'une motion, d'un postulat ou d'une initiative parlementaire), notamment pour entamer une modification législative.

2.1.3 Collaboration entre les CdG/la DélCdG et leur secrétariat

Les commissions ou la délégation dirigent tous les travaux des CdG et de la DélCdG et en assument la responsabilité: ce sont elles qui déterminent les questions qui

feront l'objet d'un examen approfondi et qui établissent la procédure à suivre lors des enquêtes.

Le secrétariat des CdG et de la DélCdG, qui fait partie des Services du Parlement, assiste et conseille les CdG et la DélCdG dans l'exercice de leurs attributions¹¹. Il dispose, en vertu de l'art. 67 LParl, du même droit à l'information que les CdG et la DélCdG, pour le compte desquelles il travaille. Selon l'art. 153, al. 1, LParl (deuxième phrase), les CdG et la DélCdG peuvent charger leur secrétariat d'éclaircir des états de fait particuliers. Les CdG et la DélCdG donnent des mandats à leur secrétariat et elles en suivent la mise en œuvre.

Ce sont les commissions, les sous-commissions, les groupes de travail ou la délégation qui adressent les demandes écrites d'information aux organes soumis à leur surveillance. Dans les cas de moindre importance ou lorsqu'il s'agit d'une information technique ou d'une précision, le secrétariat peut, sur mandat du président d'une des CdG ou de la DélCdG, recueillir lui-même des informations auprès desdits organes. Ce sont les commissions, leurs sous-commissions ou la DélCdG qui auditionnent ou interrogent des membres du Conseil fédéral et des représentants de l'administration.

Le secrétariat joue un rôle crucial dans l'exercice par les CdG et la DélCdG de leur mandat légal, du fait des spécificités du système de milice et de l'indépendance nécessaire des CdG et de la DélCdG vis-à-vis des organes qu'elles surveillent. Il assiste les commissions et la délégation dans le choix, la conception et la réalisation d'enquêtes et d'évaluations et pour toutes les autres mesures relevant de la haute surveillance¹². Il réceptionne les requêtes visées à l'art. 129 LParl et prépare les décisions qui s'y rapportent.

Etant en outre la mémoire institutionnelle des CdG et de la DélCdG, le secrétariat met à leur disposition sa longue expérience en matière de procédure.

Le secrétariat fournit ses prestations sur mandat des CdG et de la DélCdG; il élabore des documents de travail servant à l'analyse de problématiques complexes, propose des stratégies d'enquête, prépare des scénarios permettant de gérer le déroulement des séances, dresse des listes de questions pour les auditions, etc. Ces prestations ont un caractère strictement auxiliaire et visent à aider les CdG et la DélCdG à apprécier les faits et à prendre leurs décisions.

S'agissant des dispositions en matière de récusation, c'est le code de comportement de l'administration fédérale¹³ qui s'applique aux collaborateurs du secrétariat. Par ailleurs, l'art. 11a LParl, qui régit la question de la récusation des membres des CdG et de la DélCdG, s'applique par analogie aux collaborateurs du secrétariat.

¹¹ Art. 64, al. 1, et art. 64, al. 2, let. b et d, LParl

¹² Art. 7, let. a, Règlement des Services du Parlement du 16 mai 2014 (RSP; www.parlament.ch/f/service-presse/parlamentsdienste/Documents/gopd-f.pdf)

¹³ Code de comportement du personnel de l'administration fédérale du 15.8.2012 visant à prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive d'informations non rendues publiques (Code de comportement de l'administration fédérale; FF 2012 7307)

2.1.4 **Collaboration des CdG avec les Commissions des finances, la Délégation des finances et le Contrôle des finances**

Dans le cadre de leurs activités, les CdG sont en contact régulier avec les organes chargés de la surveillance et de la haute surveillance sur les finances de la Confédération, à savoir les CdF, la DélFin et le CDF.

Les CdF des deux conseils exercent la haute surveillance sur les finances au sens d'un contrôle préalable et d'un contrôle ultérieur (art. 50 en relation avec les art. 26, al. 2 et 142, al. 1, LParl). Organe conjoint permanent des CdF, la DélFin examine et surveille l'ensemble des finances de la Confédération dans l'esprit d'une haute surveillance parlementaire concomitante (art. 51, al. 2, LParl). Les CdG, pour leur part, exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 52 LParl); les tâches des CdG sont décrites en détail au ch. 2.1.1).

En pratique, les deux domaines de la haute surveillance parlementaire – sur les finances et sur la gestion – ne peuvent pas toujours être clairement dissociés. La gestion, quelle qu'elle soit, a souvent des conséquences financières; quant à l'action de l'Etat, elle est sans exception ou presque en lien avec les finances. En outre, les problèmes dans le domaine de la surveillance financière trouvent souvent leur origine dans la gestion et vice versa.

Eu égard à ce qui précède, il est nécessaire que les CdF, la DélFin et les CdG collaborent et coordonnent leurs activités. De manière générale, les CdG appliquent le principe suivant: si les questions financières sont clairement au premier plan d'un dossier, alors ce dernier relève en priorité du champ de compétences des CdF et de la DélFin, et lorsque ce sont les questions de gestion qui sont déterminantes, le dossier est pris en charge en priorité par les CdG. La collaboration entre les CdF et les CdG se traduit par le traitement commun de certains objets (rapports de gestion des tribunaux fédéraux et de certaines entreprises publiques, comptes et budgets des tribunaux fédéraux, du MPC et de l'autorité de surveillance du MPC) et par l'exercice conjoint de la haute surveillance sur la NLFA. En outre, les secrétariats des deux commissions se rencontrent quatre fois par an pour coordonner leurs travaux; quant aux secrétaires de sous-commissions, ils se rencontrent et échangent aussi souvent que nécessaire, en fonction des besoins.

A la suite de l'enquête menée au sujet du projet informatique INSIEME de l'AFC, les CdF et les CdG ont décidé, en 2015, de prendre des mesures ponctuelles dans le cadre des structures existantes afin d'améliorer encore la collaboration et la coordination des organes chargés de la haute surveillance parlementaire. Il s'agit en particulier de faire en sorte que la coordination ait lieu, au cas par cas, au niveau des commissions et des délégations ou de leurs présidents respectifs¹⁴.

¹⁴ Communiqué de presse des Commissions des finances et des Commissions de gestion du 25 juin 2015: «Le Conseil fédéral et le CDF sont disposés à mettre en œuvre la plupart des recommandations des CdF et des CdG».

Les CdG entretiennent aussi des contacts avec le CDF, organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière. Les compétences de cet organe indépendant sont définies dans la loi sur le Contrôle des finances (LCF)¹⁵. Selon l'art. 1, al. 1, LCF, le CDF assiste, d'une part, l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions financières constitutionnelles et de sa haute surveillance de l'administration et de la justice fédérales et, d'autre part, le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance de l'administration.

D'après l'art. 15, al. 1, LCF, les CdF et la DélFin sont les interlocuteurs directs du CDF au Parlement. La loi prévoit en outre que le CDF transmet les résultats de ses contrôles à la DélFin (art. 14, al. 1, LCF). Jusqu'à présent, cela concernait également les résultats relatifs à la gestion, aucun contact direct entre le CDF et les CdG n'étant explicitement prévu dans la LCF.

La question des contacts – ou, plutôt, de l'absence de contacts – entre le CDF et les CdG a été abordée dans le cadre de l'enquête relative à INSIEME. Il s'est avéré que le CDF n'avait, à aucun moment du projet, informé les CdG des problèmes qu'il avait pourtant identifiés au niveau de la gestion; il n'avait transmis les résultats de ses contrôles concernant INSIEME qu'à la DélFin.

C'est pourquoi les CdF et les CdG ont conclu, dans leur rapport conjoint relatif à INSIEME¹⁶, qu'une amélioration du flux d'informations entre le CDF et les CdG était non seulement pertinente et opportune, mais qu'elle s'imposait. Elles ont préconisé que le CDF porte directement à la connaissance des CdG – ou, selon le domaine, de la DélCdG – les manquements importants qu'il aurait constatés dans la gestion des affaires.

A la session de printemps 2015, les deux conseils ont adopté deux motions de teneur identique¹⁷ chargeant le Conseil fédéral de réviser la LCF afin d'y régler les modalités des contacts entre les CdG et le CDF. Les motions en question prévoient notamment que le CDF devra informer les CdG et la DélCdG en même temps que la DélFin des manquements importants qu'il a constatés dans la gestion des affaires¹⁸. Entre-temps, la coordination de l'information entre les deux organes a été améliorée dès le mois d'avril 2015: désormais, les CdG recevront le programme d'audit du CDF à la fin du mois de janvier de chaque année, ce qui leur donnera l'occasion de s'entretenir avec le CDF sur d'éventuelles questions de fond. En outre, chaque printemps, les CdG prendront acte du rapport annuel du CDF. Par ailleurs, il a été convenu que le CDF écrirait d'office aux CdG pour les informer d'éventuels manquements substantiels en matière de gestion qu'il aurait constatés dans le cadre d'un contrôle d'une unité administrative, et qu'il leur présenterait aussi le rapport d'audit concerné.

¹⁵ Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances du 28.6.1967 (loi sur le Contrôle des finances, LCF; RS **614.0**)

¹⁶ Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC), rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014 (FF **2015** 5823 6163)

¹⁷ Mo. CdG-N du 21.11.2014 (14.4009) et Mo. CdG-E du 21.11.2014 (14.4010) «Surveillance exercée par le CDF. Modification de la LCF»

¹⁸ Pt 2 des motions: «le CDF devra porter directement à la connaissance des CdG et de la DélCdG les manquements importants qu'il a constatés dans la gestion des affaires; le CDF en informera les CdG et la DélCdG en même temps que la DélFin.»

2.2 Organisation des travaux et aperçu des affaires traitées

Comme les autres commissions parlementaires, les CdG sont constituées de 25 membres du Conseil national et de 13 membres du Conseil des Etats. Ceux-ci sont nommés pour quatre ans et leur mandat peut être renouvelé. La composition des commissions et l'attribution de la présidence et de la vice-présidence dépendent de la force numérique des groupes politiques au sein de chaque conseil (art. 43, al. 3, LParl). Il est également tenu compte, autant que possible, des différentes langues officielles et régions du pays.

Chaque commission est subdivisée en plusieurs sous-commissions permanentes (art. 45, al. 2, LParl; art. 14, al. 3, du règlement du Conseil national¹⁹ et art. 11, al. 1, du règlement du Conseil des Etats²⁰) couvrant l'ensemble des départements fédéraux, la Chancellerie fédérale (ChF), les tribunaux fédéraux et le MPC.

Les domaines d'attribution des sous-commissions sont énumérés ci-après:

- Sous-commissions DFAE/DDPS: – Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)
- Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)
- Sous-commissions DFJP/ChF: – Département fédéral de justice et police (DFJP)
- Chancellerie fédérale (ChF)
- Sous-commissions DFF/DEFR: – Département fédéral des finances (DFF)
- Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)
- Sous-commissions DFI/DETEC: – Département fédéral de l'intérieur (DFI)
- Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)
- Sous-commissions Tribunaux/MPC: – Tribunal fédéral (TF)
- Tribunal militaire de cassation (TMC)
- Tribunal pénal fédéral (TPF)
- Tribunal administratif fédéral (TAF)
- Tribunal fédéral des brevets (TFB)
- Ministère public de la Confédération (MPC)
- Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC)

¹⁹ Règlement du Conseil national du 3.10.2003 (RCN; RS 171.13)

²⁰ Règlement du Conseil des Etats du 20.6.2003 (RCÉ; RS 171.14)

A la demande des commissions plénières, les sous-commissions sont chargées de suivre les affaires des autorités dont la surveillance leur est attribuée. Elles effectuent ou diligentent les travaux d'enquête à proprement parler (tels qu'auditions, expertises ou réquisition de documents) et font un compte-rendu aux CdG. Il revient aux commissions plénières de prendre des décisions, d'adopter et de publier les rapports et de transmettre des recommandations aux autorités politiques concernées (art. 158 LParl).

Les commissions peuvent également créer des groupes de travail ou des sous-commissions *ad hoc*, notamment pour examiner des sujets exigeant des connaissances particulières.

Deux des trois groupes de travail, constitués de membres de la CdG-E et de la CdG-N, ont également fonctionné en 2015. Le groupe de travail INSIEME (GTI), également composé de membres des deux CdF, a mis un terme à ses travaux le 24 juin 2015 et a été dissous (voir ch. 3.4.2). Comptant parmi ses membres un représentant de la DélFin, le groupe de travail chargé d'étudier la gestion des risques au niveau de l'administration fédérale a examiné la gestion des risques et les rapports sur les risques établis à l'intention du Conseil fédéral. Le groupe de travail «Haute surveillance sur les tribunaux», dans lequel siègent également deux représentants des CdF, n'a pas eu d'activité durant l'exercice sous revue.

Chaque commission choisit également en son sein trois membres appelés à former la DélCdG. Cette dernière s'occupe spécifiquement des activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement civil et militaire. La délégation dispose, en vertu de la Constitution et de la loi, d'un droit à l'information très étendu (pour plus de détails, voir ch. 4).

Les CdG désignent en outre chacune deux membres qui siègent à la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN). Cette dernière assure la haute surveillance parlementaire sur la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). La DSN comprend également quatre membres issus des rangs des CdF et quatre représentants des Commissions des transports et des télécommunications des Chambres fédérales (CTT).

Lors de sa séance du 6 octobre 2015, la CdG-E a décidé de réduire le nombre de membres de ses sous-commissions de 6 à 5 à partir de la législature 2015–2019. Dans le même sens, la CdG-N a approuvé, lors de sa séance du 4 septembre 2015, une réduction de la taille de ses sous-commissions de 12 à 9 membres.

Les deux CdG ont par ailleurs décidé que les membres de la DélCdG ne siègeraient dorénavant, en plus de leur mandat au sein de la Délégation, que dans une seule sous-commission au maximum. Cette mesure permet d'alléger la charge des membres de la DélCdG qui, avec l'introduction de la nouvelle loi sur le renseignement (LRens), seront appelés à exercer de manière encore plus intensive la haute surveillance sur les services de renseignement.

En 2015, la présidence de la CdG-N a été exercée par le conseiller national Rudolf Joder et la vice-présidence a été assurée par la conseillère nationale Yvonne Feri. La CdG-E a été présidée par le conseiller aux Etats Hans Hess et la vice-présidence a été assurée par le conseiller aux Etats Hans Stöckli. La composition nominale des CdG et ses sous-commissions, en 2015, est représentée dans le *tableau 1* ci-après.

En 2015, la présidence de la DélCdG a été exercée par le conseiller aux Etats Paul Niederberger en qualité de président et la conseillère nationale Corina Eichenberger en tant que vice-présidente.

Tableau 1

Composition des Commissions de gestion, ainsi que des sous-commissions, des groupes de travail et de la Délégation des Commissions de gestion en 2015 (jusqu'à la fin de la législature)

<i>CdG-N (commission plénière)</i>	<i>CdG-E (commission plénière)</i>
Rudolf Joder (président), Maria Bernasconi, Max Binder, Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Yvonne Feri (vice-présidente), Andrea Geissbühler, Ida Glanzmann-Hunkeler, Maya Graf, Hans Grunder, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Ruedi Lustenberger, Stéphane Rossini, Marianne Streiff-Feller, Alexander Tschäppät, Andy Tschümperlin, Pierre-François Veillon, Erich von Siebenthal, Lothar Ziörjen (remplacé par Jean-Pierre Graber)	Hans Hess (président), Isidor Baumann, Joachim Eder, Peter Föhn, Claude Hêche, René Imoberdorf, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Paul Niederberger, Martin Schmid, Hans Stöckli (vice-président), Markus Stadler
<i>Sous-commissions DFAE/DDPS</i>	
Ida Glanzmann-Hunkeler (présidente), Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Andrea Geissbühler, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, Ueli Leuenberger, Stéphane Rossini, Andy Tschümperlin, Pierre-François Veillon, Lothar Ziörjen (remplacé par Jean-Pierre Graber)	Claude Janiak (président), Claude Hêche, Hans Hess, René Imoberdorf, Alex Kuprecht, Markus Stadler
<i>Sous-commissions DFJP/ChF</i>	
Alfred Heer (président), Max Binder, Yvonne Feri, Andrea Geissbühler, Ida Glanzmann-Hunkeler, Hugues Hiltpold, Rudolf Joder, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Marianne Streiff-Feller, Andy Tschümperlin, Lothar Ziörjen (remplacé par Jean-Pierre Graber)	René Imoberdorf (président), Joachim Eder, Peter Föhn, Hans Hess, Claude Janiak, Paul Niederberger

<i>Sous-commissions DFF/DFE</i>	
Maria Bernasconi (présidente), Max Binder, Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Maya Graf, Rudolf Joder, Ruedi Lustenberger, Alexander Tschäppät, Andy Tschümperlin, Erich von Siebenthal, Lothar Ziörjen (remplacé par Jean-Pierre Graber)	Markus Stadler (président), Isidor Baumann, Joachim Eder, Peter Föhn, Werner Luginbühl, Hans Stöckli
<i>Sous-commissions DFI/DETEC</i>	
Max Binder (président), Yvette Estermann, Yvonne Feri, Maya Graf, Hans Grunder, Hugues Hiltbold, Margrit Kessler, Ruedi Lustenberger, Stéphane Rossini, Alexander Tschäppät, Pierre-François Veillon, Erich von Siebenthal	Claude Hêche (président), Joachim Eder, René Imoberdorf, Alex Kuprecht, Martin Schmid, Hans Stöckli
<i>Sous-commissions Tribunaux/MPC</i>	
Corina Eichenberger-Walther (présidente), Maria Bernasconi, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Yvette Estermann, Yvonne Feri, Hans Grunder, Alfred Heer, Rudolf Joder, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Marianne Streiff-Feller	Martin Schmid (président), Isidor Baumann, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Paul Niederberger
<i>DéICdG</i>	
Paul Niederberger (président), Corina Eichenberger-Walther (vice-présidente), Claude Janiak, Alex Kuprecht, Ueli Leuenberger, Pierre-François Veillon	
<i>DSN (uniquement les membres des CdG)</i>	
Isidor Baumann (président), Hans Hess, Ruedi Lustenberger, Andy Tschümperlin	
<i>Groupe de travail «INSIEME» (uniquement les membres des CdG)</i>	
Paul Niederberger (président), Joachim Eder, Yvonne Feri, Alfred Heer, Hugues Hiltbold, Alex Kuprecht, Ueli Leuenberger, Hans Stöckli	
<i>Groupe de travail «Reporting sur les risques Conseil fédéral» (uniquement les membres des CdG)</i>	
Maria Bernasconi (présidente), Yvonne Feri, Hans Hess, Rudolf Joder, Markus Stadler, Hans Stöckli	

*Groupe de travail «Haute surveillance sur les tribunaux»
(uniquement les membres des CdG)*

Hans Hess (président), Corina Eichenberger-Walther

Durant la période sous revue, les CdG se sont réunies 17 fois en séance plénière et 54 fois en séance de sous-commission/groupe de travail. Sept de ces séances ont été consacrées à des visites de services de l'administration. Quant à la DélCdG, elle s'est réunie à 14 reprises. Cela représente un total de 85 séances.

Les CdG ont également reçu, en leur qualité d'autorité de surveillance, 25 requêtes, dont 11 ont pu être réglées. Au cours de cette même période, les commissions ont encore traité cinq requêtes qui leur avaient été adressées au cours de l'exercice précédent.

Outre les travaux présentés aux chiffres 3 à 5, les CdG et la DélCdG ont effectué des visites auprès des autorités et des services de la Confédération énumérés ci-après:

DFI/DETEC	Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic)
DFI/DETEC	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN)
DFAE/DDPS	Centre de recrutement de l'armée
Tribunaux/MPC	Ministère Public de la Confédération (MPC)
DFJP/ChF	Centre de services informatiques (CSI-DFJP)
DFF/DEFR	Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL)
Tribunaux/MPC	Tribunal administratif fédéral (TAF)

3 Thèmes choisis par les CdG

3.1 Politique économique et budgétaire

3.1.1 Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes

Le 21 octobre 2011, la CdG-N a publié son rapport sur l'évaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes²¹. La commission s'est prononcée sur la nécessité de mettre en œuvre une stratégie de pilotage claire dans le cadre de la recommandation 1 («pilotage stratégique et opérationnel»). Avec la recommandation 2 («harmonisation des processus»), la CdG-N invitait le Conseil fédéral à soutenir les différents acteurs chargés de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et à dialoguer et collaborer avec eux. Enfin, la commission demande, avec sa recommandation 3 («communica-

²¹ Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, rapport de la CdG-N du 21.10.2011 à l'attention du Conseil fédéral (FF 2012 1027)

tion fondée sur des données fiables»), au Conseil fédéral et au SECO de baser leurs communications et leurs conclusions sur des données pertinentes, complètes, fiables et objectives. La CdG-N a trouvé la réponse²² du Conseil fédéral du 18 janvier 2012 insatisfaisante dans l'ensemble, car les considérations du gouvernement étaient en contradiction avec les constats de la commission. Pour donner davantage de poids à ses exigences, la CdG-N a élaboré, en mai 2012, un nouveau rapport à l'intention du Conseil fédéral²³, auquel celui-ci a répondu par un deuxième avis²⁴. Les indications contenues dans cet avis et les mesures annoncées ont finalement convaincu la commission.

En avril 2014, la CdG-N a entamé son contrôle de suivi relatif à ce dossier. Elle a prié le Conseil fédéral de lui fournir par écrit des informations sur l'avancée de la mise en œuvre des trois recommandations ainsi que sur l'évolution des mesures d'accompagnement, en particulier à la suite de l'acceptation de l'initiative populaire «contre l'immigration de masse», le 9 février 2014. Le Conseil fédéral a répondu à cette demande en juillet 2014. Toutefois, au vu du nombre important de projets en cours dont l'avis faisait mention, il a été difficile pour la commission de s'exprimer sur l'efficacité des mesures entreprises ou prévues par le Conseil fédéral.

La commission a invité le Conseil fédéral à lui faire parvenir un calendrier précis de la mise en œuvre de ces mesures, ce à quoi le Conseil fédéral a répondu, le 12 novembre 2014, par un deuxième avis. Il en est ressorti que de nombreuses mesures d'amélioration venaient juste d'être appliquées ou en étaient à l'étape de la planification et que d'autres étaient reportées jusqu'à la mise en œuvre de la nouvelle disposition constitutionnelle (art. 121a Cst.) découlant de l'acceptation de l'initiative «contre l'immigration de masse».

Dans le cadre de son évaluation, la CdG-N s'est référée non seulement aux deux avis du Conseil fédéral, mais aussi à un rapport d'audit du CDF²⁵. La commission est arrivée à la conclusion que le Conseil fédéral et l'administration s'étaient efforcés, durant les années précédentes, d'améliorer les mesures d'accompagnement de différentes manières, en tenant partiellement compte des recommandations de la CdG-N. Le Conseil fédéral et l'administration ont notamment pris ou, du moins, prévu de prendre de nombreuses mesures afin d'améliorer le pilotage stratégique et opérationnel (recommandation 1) et d'harmoniser les processus (recommandation 2). Toutefois, l'audit du CDF a mis en évidence de petites faiblesses concernant le pilotage et les processus. En outre, diverses mesures (notamment des mesures de grande ampleur) ont été reportées, car la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. et les

²² Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, avis du Conseil fédéral du 18.1.2012 sur le rapport de la CdG-N du 21.10.2011 (FF **2012** 1075)

²³ Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, prise de position de la CdG-N du 8.5.2012 relative à l'avis du Conseil fédéral du 18.1.2012 (FF **2012** 6845)

²⁴ Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, avis du Conseil fédéral du 4.7.2012 sur la prise de position de la CdG-N du 8.5.2012 (FF **2012** 6855)

²⁵ Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes: audit de la surveillance du SECO, rapport du CDF du 11.3.2015, www.cdf.admin.ch > Publications > Autres rapports de contrôle (consulté le 28.12.2015)

modalités futures des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes contenaient encore des zones d'ombre.

En ce qui concerne la communication fondée sur des données fiables (recommandation 3), la CdG-N a certes constaté certains efforts, mais a estimé qu'il était peu probable que ceux-ci soient suffisants. Le projet central dans ce domaine, c'est-à-dire l'établissement d'une banque de données nationale relative à l'exécution, a été suspendu en raison du manque de visibilité sur la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. Le CDF a en outre constaté, dans le cadre de son audit, des lacunes dans les données communiquées au moyen du système d'information central sur la migration (SYMIC). Par ailleurs, la communication du SECO sur les limites de la pertinence de ses données s'est certes améliorée depuis l'inspection en 2011, mais des pointages effectués dans le cadre du contrôle de suivi ont montré que les comparaisons et les conclusions du SECO demeuraient peu fiables. C'est pourquoi la commission a estimé que la recommandation 3 n'était pas encore réalisée.

La CdG-N a informé le Conseil fédéral en juin 2015 que, de son point de vue, il était important que les mesures reportées soient relancées et menées à terme afin que les améliorations demandées puissent se concrétiser, si, dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., les mesures d'accompagnement étaient maintenues dans leurs grandes lignes. Si celles-ci devaient subir des modifications importantes, l'opportunité de chaque mesure d'amélioration devrait être réévaluée.

Eu égard aux incertitudes existantes, la CdG-N n'était pas en mesure d'établir une évaluation définitive des mesures adoptées et prévues par le Conseil fédéral. Par conséquent, elle a décidé, en juin 2015, de suspendre le contrôle de suivi. La CdG-N reprendra ses travaux dès que les modalités de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. auront été clarifiées.

3.1.2 Violation de l'obligation de déclarer prévue par la loi sur les bourses

Dans son rapport annuel de 2009, l'Instance pour la publicité des participations (IPP) de la SIX Swiss Exchange SA avait formulé des remarques à l'encontre de la FINMA et du DFF concernant les processus de traitement des violations de l'obligation de déclarer au sens de la loi sur les bourses²⁶. Cela avait conduit la CdG-N à effectuer, en 2011, une inspection à ce sujet. Après avoir procédé à différentes clarifications et à des auditions de la cheffe du DFF, de représentants de la FINMA et des responsables du service juridique du DFF, la CdG-N était parvenue à la conclusion que les autorités concernées avaient pris les mesures qui s'imposaient pour traiter les problématiques soulevées. La FINMA et le DFF ont en effet établi une déclaration d'intention relative à leur collaboration: toutes les infractions à l'obligation de déclarer commises par négligence ou de manière intentionnelle sont,

²⁶ Loi fédérale du 24.3.1995 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (RS 954.1)

depuis le 1^{er} janvier 2011, systématiquement dénoncées par la FINMA au service juridique du DFF et ce service a été restructuré et a vu ses effectifs augmenter²⁷.

En avril 2014, la CdG-N a annoncé au Conseil fédéral qu'elle allait procéder à un contrôle de suivi et l'a chargé de l'informer de la situation relative à ce dossier. Le Conseil fédéral a répondu à cette demande en août 2014; de plus, en janvier 2015, le DFF a fait parvenir à la commission, pour répondre à la demande de celle-ci, les statistiques pour l'année 2014 sur les violations de l'obligation de déclarer.

La commission s'est montrée satisfaite de l'évolution des chiffres qui lui ont été présentés (nombre de dénonciations adressées par l'IPP à la FINMA et nombre de celles adressées par la FINMA au DFF) ainsi que des autres indications données par le Conseil fédéral. En ce qui concerne le service juridique du DFF, elle s'est félicitée du fait que le nombre de procédures pénales liquidées ait augmenté de manière significative grâce, entre autres, à la nouvelle organisation du service: bien que les cas en suspens aient légèrement augmenté en 2014, en raison du nombre nettement plus élevé de dénonciations, le nombre de nouvelles dénonciations et celui des affaires liquidées s'équilibrent largement.

La CdG-N a estimé qu'il n'y avait pas lieu de prendre d'autres mesures du point de vue de la haute surveillance parlementaire et a décidé de clore son contrôle de suivi, ce dont elle a informé le Conseil fédéral en mai 2015.

3.1.3 Surveillance de la FINMA sur HSBC Private Bank (Suisse)

En février 2015, plusieurs journaux ont publié les résultats d'une enquête commune de grande ampleur portant sur des cas présumés d'évasion fiscale et de blanchiment d'argent auprès d'une filiale suisse de la banque HSBC. Baptisée «Swissleaks», cette enquête se fondait sur des données de 1980 à 2007, dérobées par un ancien employé de HSBC Suisse et parvenues entre les mains d'un consortium de journalistes d'investigation («International Consortium of Investigative Journalists»).

Eu égard à ces révélations, la CdG-E a décidé, le 17 février 2015, de s'entretenir avec la FINMA au sujet de la surveillance exercée sur l'établissement HSBC Private Bank (Suisse). Elle entendait ainsi obtenir à la source des informations sur cet établissement.

Auditionnés en mars 2015, la présidente du conseil d'administration et le directeur de la FINMA ont indiqué que les bases légales régissant la lutte contre le blanchiment d'argent avaient été considérablement améliorées ces dernières années et que, depuis la création de la FINMA le 1^{er} janvier 2009, celle-ci avait pris diverses mesures concernant HSBC Suisse, tant aux niveaux de la prévention et de la surveillance que dans le domaine de l'application du droit («enforcement»). Les représentants de la FINMA étaient disposés à coopérer avec les membres de la commission, qui se sont montrés satisfaits de leurs réponses.

²⁷ Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012, ch. 3.1.3 (FF 2012 6301 6324)

A sa séance du 21 mai 2015, la CdG-E est arrivée à la conclusion qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir du point de vue de la haute surveillance parlementaire et a décidé de mettre un terme à ses investigations dans ce dossier.

3.2 Sécurité sociale et santé publique

3.2.1 Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités

La CdG-E a publié son rapport portant sur l'admission et le réexamen des médicaments dans l'assurance obligatoire des soins au mois de mars 2014²⁸. Dans ce rapport, elle a pointé différentes lacunes dans la procédure d'admission et de détermination des prix des médicaments figurant sur la liste des spécialités: instruments insuffisants pour la détermination des prix, réglementation contradictoire du prix des génériques ainsi que des préparations originales, contrôles déficients et procédures peu claires et non transparentes, notamment. Pour cette raison, la commission a adressé huit recommandations et trois postulats au Conseil fédéral.

Dans son avis²⁹ sur ce rapport, le Conseil fédéral s'est, dans une large mesure, dit prêt à remédier aux dysfonctionnements constatés par la CdG-E dans la procédure actuelle d'admission et de réexamen des médicaments. Il a en particulier souligné le fait que l'adaptation, par voie d'ordonnance, du système de fixation des prix des médicaments antérieurement annoncée se trouvait en cours d'élaboration. En outre, il a expliqué que plusieurs des mesures préconisées par la commission en vue d'améliorer la transparence de la procédure d'admission des médicaments dans la liste des spécialités seraient mises en œuvre dans le cadre de cette adaptation. Le Conseil fédéral a notamment indiqué que l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) serait tenu de publier les bases servant à évaluer l'efficacité, l'adéquation et l'économicité d'un médicament. En outre, il a affirmé qu'un nouveau modèle d'évaluation de l'utilité, permettant d'examiner le bénéfice thérapeutique supplémentaire d'un médicament de manière plus structurée, serait introduit.

La commission a jugé que l'avis que le Conseil fédéral lui avait remis était globalement satisfaisant et a noté que plusieurs mesures visant à améliorer le système actuel étaient en train d'être mises en œuvre³⁰. En outre, elle a pris acte de l'intention du Conseil fédéral d'élaborer, d'ici à la fin de l'année 2015, un projet de loi relatif à l'introduction d'un système de prix de référence dans le domaine des médicaments hors brevets³¹.

²⁸ Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités (LS), rapport de la CdG-E du 25.3.2014 (FF **2014** 7531)

²⁹ Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités (LS), avis du Conseil fédéral du 27.8.2014 sur le rapport de la CdG-E du 25.3.2014 (FF **2014** 7595)

³⁰ Rapport annuel 2014 des CdG et de la DélCdG du 30.1.2015, ch. 3.2.1 (FF **2015** 4763 4787)

³¹ Dans le cadre d'un système de prix de référence, tous les médicaments qui ne sont plus protégés par un brevet et les génériques contenant les mêmes principes actifs sont classés dans un groupe. L'assurance-maladie ne paie alors plus qu'un montant fixe par groupe.

Au vu des explications parfois trop générales avancées par le Conseil fédéral concernant la mise en œuvre des recommandations, la commission a prié ce dernier de lui fournir des informations complémentaires, qu'elle a reçues le 17 décembre 2014. Elle a pris acte du fait que la redéfinition du système de fixation des prix des médicaments, qui aurait initialement dû entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2015, avait pris du retard. Toutefois, le Conseil fédéral ayant donné des indications concrètes concernant la mise en œuvre, dans le cadre de modifications d'ordonnances, des mesures préconisées par la CdG-E et laissé entendre que les ordonnances en question entreraient en vigueur prochainement, la commission a clos son enquête en février 2015.

Les révisions de l'ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMal)³² et de l'ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS)³³ sont finalement entrées en vigueur le 1^{er} juin 2015. La CdG-E se penchera sur ces révisions dans le cadre d'un contrôle de suivi relatif à la mise en œuvre de ses recommandations, dans deux ans environ.

3.2.2 Organisation de la lutte contre la pandémie de grippe

En 2015, la CdG-E a procédé à un contrôle de suivi au sujet de son inspection relative à l'organisation de la lutte contre la pandémie de grippe, menée en 2012. Dans le cadre de cette inspection, la commission avait formulé deux recommandations à l'intention du Conseil fédéral³⁴: la première concernait l'obligation, pour les experts des commissions extra-parlementaires, de signaler leurs liens d'intérêts et la seconde, l'échange d'informations entre Swissmedic et l'Agence européenne du médicament (EMA). Se fondant sur l'avis du Conseil fédéral, la CdG-E a estimé que sa première recommandation avait finalement été mise en œuvre et a pris acte du fait que les négociations de la Suisse avec l'EMA demeuraient bloquées sur de nombreux points.

Dans le cadre de son contrôle de suivi, la CdG-E s'est en particulier demandé si, s'agissant de l'échange d'informations sur le plan international, des progrès avaient pu être enregistrés dans l'intervalle et dans quelle mesure l'organisation de la lutte contre la pandémie de grippe pouvait être améliorée à la lumière de la loi sur les épidémies (LEp)³⁵, entre-temps révisée.

Dans sa réponse détaillée adressée à la commission en mai 2015, le Conseil fédéral a notamment informé cette dernière qu'en 2014, des discussions concernant un mémorandum d'entente (Memorandum of Understanding [MoU]) sur l'échange d'infor-

³² Ordonnance du 27.6.1995 sur l'assurance-maladie (OAMal; RS **832.102**)

³³ Ordonnance du DFI du 29.9.1995 sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (OPAS; RS **832.112.31**)

³⁴ Organisation de la lutte contre la pandémie de grippe, rapport de la CdG-E du 22.8.2012 (FF **2013** 211)

³⁵ Loi fédérale du 28.9.2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies; RS **818.101**); en vigueur à partir du 1.1.2016

mations entre l'EMA et Swissmedic avaient été menées et que la signature de ce MoU était prévue pour 2015³⁶.

La CdG-E a également constaté, à la lecture de l'avis du Conseil fédéral, que ce dernier avait pris, depuis la fin de l'inspection en octobre 2013, des mesures importantes pour améliorer l'organisation de la lutte contre la pandémie de grippe en Suisse. Elle a notamment salué la publication, à la fin de l'année 2013, du plan national de pandémie, qui est mis à jour tous les deux ans et qui se fonde sur la LEP révisée ainsi que sur les nouvelles directives de l'OMS.

Par ailleurs, l'OFSP a pris, en collaboration avec la Pharmacie de l'armée et l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE), différentes mesures visant à assurer l'approvisionnement en vaccins, en médicaments et en dispositifs médicaux (comme des produits désinfectants ou des masques de protection) en cas de pandémie. En outre, le Conseil fédéral a conclu avec Novartis un contrat visant à garantir l'approvisionnement rapide de la population suisse en vaccins³⁷. A cet égard, la commission a invité le Conseil fédéral à prendre les mesures appropriées pour garantir que ce contrat soit respecté en cas de crise malgré le fait que les sites de production se trouvent à l'étranger.

La commission a également pris acte du fait que le Conseil fédéral avait créé et comptait encore mettre en place des organes officiels en vue d'améliorer la coordination et la communication en cas de pandémie de grippe. L'Etat-major fédéral ABCN, le mécanisme de consultation et de coordination du Réseau national de sécurité ainsi que le nouvel organe administratif de la loi sur les épidémies en constituent autant d'exemples. Considérant qu'une coordination adaptée aux besoins et assurée en temps opportun ainsi qu'une communication efficace constituent des facteurs essentiels de succès d'une lutte contre une pandémie, la commission s'est félicitée de l'annonce du Conseil fédéral, qui a fait savoir que les tâches et les fonctions de ces nouvelles autorités fédérales seraient précisées et que d'autres améliorations seraient éventuellement apportées, en fonction des résultats de l'exercice du Réseau national de sécurité datant de novembre 2014.

Dans l'ensemble, la CdG-E a estimé que le Conseil fédéral avait tiré les enseignements des problèmes survenus dans le cadre de la lutte contre la pandémie de grippe H1N1 en 2009 et qu'il avait arrêté ou mis en œuvre des mesures importantes visant à améliorer la gestion d'une pandémie de grippe par les autorités. La commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu de prendre d'autres mesures dans ce domaine du point de vue de la haute surveillance et a décidé, lors de sa séance du 25 août 2015, de clore son contrôle de suivi.

³⁶ Swissmedic a informé la CdG-E, en septembre 2015, que la convention sur l'échange d'informations sous la forme d'un échange de lettres (Exchange of letters) pouvait être signée par l'EMA, par la Commission européenne ainsi que par Swissmedic sur mandat du Conseil fédéral.

³⁷ Garantir rapidement un vaccin en cas d'urgence, communiqué de presse du Conseil fédéral du 19.9.2014, www.news.admin.ch > documentation > communiqués (consulté le 28.12.2015)

3.2.3 Pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral

En 2015, la CdG-E a réalisé un contrôle de suivi de son inspection relative au pilotage politique stratégique des assurances sociales par le Conseil fédéral³⁸. Lors de l'inspection qu'elle avait effectuée en 2012, la commission avait apprécié de manière globalement positive le pilotage du Conseil fédéral en la matière; elle avait toutefois estimé que l'analyse et la planification stratégiques dans le domaine des assurances sociales pouvaient encore être renforcées.

Dans le cadre de son contrôle de suivi, la CdG-E a demandé au Conseil fédéral de l'informer de l'état de la mise en œuvre de ses recommandations. En réponse à cette requête, le Conseil fédéral a adressé, au mois d'avril 2015, un rapport détaillé à la commission.

La CdG-E a pu constater que les mesures mises en place par le Conseil fédéral pour améliorer les bases de données utilisées pour l'analyse stratégique systématique ont, depuis 2013, été mises en œuvre et développées de manière régulière. Elle a également pris acte avec satisfaction du fait que, pour ce qui est du développement des assurances sociales, les échanges avec les cantons et les autres acteurs concernés ont été intensifiés, en particulier dans le cadre du dialogue «Politique nationale suisse de la santé» et du «Dialogue national sur la politique sociale suisse».

A l'issue de son inspection, la commission avait déjà estimé que la stratégie «Santé 2020», adoptée en 2013 par le Conseil fédéral, constituait une étape importante dans la perspective d'une planification stratégique à long terme. En novembre 2014, le Conseil fédéral a en outre adopté son message sur la réforme «Prévoyance vieillesse 2020». Cette mesure montre bien que, conformément aux recommandations de la CdG-E, le Conseil fédéral a assumé avec plus de détermination, ces dernières années, ses responsabilités en ce qui concerne la définition, dans le domaine des assurances sociales, d'objectifs et de mesures qui s'inscrivent sur le long terme et dépassent le cadre d'une simple législation.

S'agissant de l'amélioration de l'information sur l'analyse et la planification stratégiques, amélioration préconisée par la commission, le Conseil fédéral a indiqué dans son avis qu'il organisait des conférences à l'échelle nationale et qu'un chapitre consacré à la stratégie du Conseil fédéral avait été inclus dans le rapport annuel sur les assurances sociales. La CdG-E salue ces mesures, car elle est convaincue que le fait d'informer régulièrement le public et les milieux intéressés permet d'augmenter sensiblement l'acceptation des projets de loi et des mesures adoptées.

Dans son rapport d'inspection, la commission avait invité le Conseil fédéral à exploiter la marge de manœuvre dont il dispose pour édicter des dispositions d'exécution. Les dispositions d'exécution que le gouvernement a édictées depuis dans le domaine des assurances sociales montrent clairement, selon la CdG-E, que ce dernier exploite plus activement et pleinement sa marge de manœuvre au niveau des ordonnances: il a ainsi fait usage de sa compétence subsidiaire en adaptant la structure tarifaire TARMED; dans le domaine des médicaments, il a remédié à plusieurs

³⁸ Pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral, rapport de la CdG-E du 30.3.2012 (FF 2012 8233)

points faibles du système en place en effectuant des adaptations par voie d'ordonnance³⁹.

La CdG-E avait en outre recommandé au Conseil fédéral, en 2012, de s'investir davantage en tant qu'autorité collégiale dans le pilotage stratégique des assurances sociales. A cet égard, la commission estime que la définition de la stratégie du Conseil fédéral à long terme et sa publication – mesures qui ont notamment été appliquées à l'agenda «Santé 2020» – constituent des instruments importants pour parvenir à fixer rapidement, au sein du collège gouvernemental, des objectifs et des mesures clairs. La CdG-E a invité le Conseil fédéral à continuer d'assumer activement ses responsabilités en matière de pilotage stratégique des assurances sociales et à adapter lorsque c'est nécessaire, de manière collégiale et en temps opportun, les instruments existants en fonction des modifications des conditions-cadres.

Dans l'ensemble, la commission a conclu que les recommandations formulées en 2012 lors de son inspection avaient pour l'essentiel été prises en considération ou qu'elles se trouvaient en cours de mise en œuvre. Elle a donc écrit au Conseil fédéral, au mois d'août 2015, pour l'informer de la clôture de son contrôle de suivi.

3.2.4 Surveillance du marché des dispositifs médicaux exercée par Swissmedic

Dans le cadre de l'examen d'une requête faite par une entreprise concernée par la présente affaire, la CdG-E s'est penchée, en 2015, sur la surveillance du marché des dispositifs médicaux exercée par l'institut Swissmedic. Contrairement aux produits thérapeutiques, les dispositifs médicaux⁴⁰ ne sont pas soumis à des procédures d'autorisation officielles; en revanche, les producteurs ou les importateurs doivent mener, avant la mise en circulation d'un produit, une procédure d'évaluation de conformité, harmonisée au niveau européen, qui varie en fonction des risques potentiels que présente le produit en question. Pour certains groupes de produits, une évaluation et un examen périodique effectués par un organe d'évaluation de la conformité (OEC) privé et reconnu sont prévus. En Suisse, Swissmedic est compétente pour désigner et surveiller les OEC privés.

Dans cette requête, la CdG-E a été rendue attentive au fait qu'un OEC suisse avait effectué, pendant plusieurs années, des évaluations de dispositifs médicaux pour lesquelles il n'avait en principe pas la compétence requise; en d'autres termes, cet OEC n'était pas habilité à délivrer des déclarations de conformité pour ces produits. Swissmedic a interrompu cette pratique à l'automne 2013.

La sous-commission DFI/DETEC, compétente en la matière, a été informée au printemps 2015, dans le cadre d'une visite de service auprès de Swissmedic, des dessous de l'affaire et, de manière générale, de l'activité de surveillance exercée par Swissmedic. L'institut a indiqué à la sous-commission que le système de surveil-

³⁹ Concernant les adaptations relatives au domaine des médicaments, voir le ch. 3.2.1 du présent rapport annuel

⁴⁰ Par ex. les déambulateurs, les appareils auditifs, les prothèses articulaires, les implants mammaires ou les stimulateurs cardiaques.

lance du marché des dispositifs médicaux avait été développé en permanence durant ces dernières années. Il a ajouté que le contrôle des produits n'était exigé dans toute l'Europe que depuis 2012, à la suite d'un scandale impliquant des implants mammaires de fabrication française. Depuis 2013, la Suisse mène des audits complets des OEC avec des équipes d'inspection nationales et internationales. C'est dans le cadre de ces inspections que les certificats mis en cause dans la présente affaire ont été retirés. Toujours selon Swissmedic, la sévérité croissante des exigences imposées aux OEC ont finalement mené plusieurs d'entre elles à se retirer du domaine des dispositifs médicaux. La surveillance des certificats délivrés exercée par Swissmedic est basée sur les risques inhérents aux dispositifs médicaux, c'est-à-dire sur leurs risques potentiels, et réalisée à l'aide d'échantillons ou de déclarations d'incident établies par les fournisseurs de prestations médicales.

Sur la base des informations dont elle disposait, la sous-commission est parvenue à la conclusion que la surveillance du marché des dispositifs médicaux en Suisse – tout comme en Europe – s'était intensifiée ces dernières années. Les faiblesses existantes dans le système ont été identifiées et des mesures concrètes ont été prises pour renforcer la surveillance du marché. Le fait d'avoir retiré les certificats contestés dans la présente affaire peut être considéré comme un résultat de cette surveillance améliorée exercée par Swissmedic. La sous-commission a constaté que le domaine des dispositifs médicaux était surtout basé sur une autorégulation de l'industrie et ne bénéficiait d'aucune surveillance étatique intégrale et sans faille. Une modification du système au niveau législatif serait nécessaire pour atteindre un contrôle plus complet des dispositifs médicaux; conformément aux déclarations de Swissmedic, des discussions politiques à ce sujet sont actuellement menées au niveau national et européen. La sous-commission a salué le fait que, dans la présente affaire, les autorités compétentes aient ouvert une procédure pénale à l'encontre de l'OEC concerné.

La commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu de prendre d'autres mesures du point de vue de la haute surveillance parlementaire et a clos son investigation à l'automne 2015.

3.3 Relations internationales et commerce extérieur

3.3.1 Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)⁴¹, le nombre d'immigrants en provenance des pays de l'UE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) a connu une augmentation plus forte que prévu. C'est pourquoi, le 27 janvier 2012, les CdG ont chargé le CPA de réaliser une évaluation sur le séjour des personnes ayant immigré en Suisse dans le cadre de l'ALCP, destinée en particulier à répondre à certaines questions concernant

⁴¹ Accord du 21.6.1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)

les répercussions de cet accord et les possibilités de pilotage de l'immigration relevant de l'accord. Le CPA a présenté les conclusions de son évaluation dans son rapport daté du 6 novembre 2013⁴². Le 4 avril 2014, la CdG-N a publié son rapport dans lequel elle a rendu ses conclusions établies sur la base de l'évaluation du CPA. Elle a également adressé neuf recommandations au Conseil fédéral⁴³ et l'a invité à faire état de la mise en œuvre des recommandations en se référant au plan de mise en œuvre de la nouvelle disposition constitutionnelle sur l'immigration (art. 121a Cst.), qui devait être disponible en juin 2014.

Les recommandations de la CdG-N portaient essentiellement sur les possibilités limitées de régulation de l'immigration relevant de l'ALCP, sur la manière dont les cantons régulent effectivement l'immigration ainsi que sur le rôle de la Confédération dans ce domaine.

Par lettre du 13 août 2014, le Conseil fédéral a pris position sur les neuf recommandations de la commission⁴⁴. N'ayant pas été satisfaite d'une grande partie des réponses du gouvernement, la CdG-N a invité le Conseil fédéral, dans son rapport du 6 novembre 2014⁴⁵, à fournir davantage d'informations ou à procéder à des clarifications au sujet de quatre de ses recommandations, qui portent essentiellement sur le rôle de la Confédération. En outre, la commission a transformé en un postulat⁴⁶ les trois recommandations qui demandaient que des investigations soient réalisées au sujet de la mise en œuvre de l'ALCP par les cantons; elle a octroyé au Conseil fédéral un délai d'un an pour la mise en œuvre du postulat en question⁴⁷.

Le 22 avril 2015, donnant suite à la demande des CdG, le Conseil fédéral a rendu un avis⁴⁸ comportant des informations supplémentaires concernant les recommandations 1 (observer l'évolution des salaires et des pourcentages de personnes percevant des prestations sociales), 4 (créer les bases nécessaires pour garantir l'accès aux informations), 7 (mettre à disposition les instruments nécessaires) et 9 (étoffer les effectifs de la section compétente de l'Office fédéral des migrations [ODM]). Après avoir pris acte des informations fournies, les CdG ont une nouvelle fois exprimé leur déception. A titre de prise de position sur le fond au sujet des recommandations 4, 7 et 9, le Conseil fédéral a renvoyé au rapport concernant le postulat de la CdG-N, rapport qui devrait être disponible au printemps 2016, ainsi qu'à la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. Par contre, il n'a pas pris position au sujet de l'introduction effective d'améliorations au niveau de la collecte des données (recommandation 1). En outre,

⁴² Evaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 6.11.2013 (FF **2014** 8005)

⁴³ Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport de la CdG-N du 4.4.2014 (FF **2014** 7985)

⁴⁴ Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, avis du Conseil fédéral sur le rapport de la CdG-N du 4.4.2014 (FF **2014** 8061)

⁴⁵ Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport de la CdG-N relatif à l'avis du Conseil fédéral du 13.8.2014 (FF **2015** 761)

⁴⁶ Po. CdG-N «Clarification des raisons des différences dans la mise en œuvre de l'Accord sur la libre circulation des personnes par les cantons» du 6.11.2014 (14.4005). Le postulat a été adopté par le Conseil national le 11.3.2015 (BO CN **2015** 297).

⁴⁷ Rapport annuel 2014 des CdG et de la DélCdG du 30.1.2015, ch. 3.3.1 (FF **2015** 4763 4791)

⁴⁸ Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, avis du Conseil fédéral sur le rapport de la CdG-N du 6.11.2014 (FF **2015** 3197)

rien dans l'avis du Conseil fédéral ne permettait de savoir dans quelle mesure ce dernier avait associé les autorités cantonales à sa démarche de clarification; l'implication de ces autorités dans sa réflexion constituait pourtant l'un des arguments du Conseil fédéral, avec celui de la nécessité de procéder à des investigations approfondies, justifiant la prolongation du délai qui lui était imparti pour la rédaction de son avis – prolongation qui lui a d'ailleurs été accordée.

C'est pourquoi la CdG-N a écrit au Conseil fédéral, le 20 novembre 2015, pour l'inviter à prendre position au sujet de la recommandation 1; elle lui a aussi demandé de la tenir informée des investigations menées et des décisions prises concernant les recommandations 4, 7 et 9 dans le cadre de son rapport en réponse au postulat de la CdG-N et de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. La commission poursuivra l'examen de cette question en 2016.

3.3.2 Application de l'accord d'association à Dublin

La sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N a décidé de se pencher sur l'application de l'accord d'association à Dublin⁴⁹ après la publication de l'arrêt rendu en novembre 2014 par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'affaire «Tarakhel contre Suisse». Aux termes de cet arrêt, le renvoi en Italie d'une famille afghane serait admissible uniquement à la condition que la Suisse ait obtenu au préalable des garanties individuelles de la part de l'Italie quant à une prise en charge des enfants adaptée à leur âge et à la préservation de l'unité familiale⁵⁰. L'arrêt de la CEDH a compliqué l'exécution des renvois vers l'Italie conformément à la coopération de Dublin, car il interdit, dans les cas de familles avec des enfants mineurs, l'automatisme des renvois, dont le principe est pourtant prévu par l'acquis de Dublin.

La coopération de Dublin vise notamment à ce qu'un seul Etat partie soit amené à examiner la demande d'asile d'un migrant. En principe, l'Etat dans lequel il est prouvé qu'un requérant d'asile est entré en premier – dans le cas de la famille afghane, c'était l'Italie – doit mener la procédure d'asile et les réfugiés concernés peuvent être renvoyés dans l'Etat en question. Les Etats parties de la collaboration de Dublin sont les 28 Etats de l'Union européenne (UE) et les quatre Etats associés, à savoir la Norvège, l'Islande, la principauté du Liechtenstein et la Suisse.

Au mois de mars 2015, la sous-commission a auditionné le secrétaire d'Etat aux migrations. Les explications que ce dernier lui a fournies l'ont globalement satisfaite; elle a pu en conclure que le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) avait rapidement négocié des solutions pragmatiques avec l'Italie en matière de renvoi. L'Italie avait en effet assuré à la Suisse qu'elle fournirait les garanties requises par la CEDH concernant la conformité aux droits de l'enfant des conditions d'hébergement des requérants d'une même famille.

⁴⁹ Accord du 26.10.2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse (RS 0.142.392.68)

⁵⁰ Affaire «Tarakhel contre Suisse» (n° 29217/12)

Néanmoins, une question subsistait: à quelle étape de la procédure ces garanties doivent-elles être obtenues? A cet égard, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a rendu un arrêt de principe⁵¹ dans lequel il juge que ces garanties ne doivent pas être données seulement au moment du renvoi effectif, mais déjà au moment où le SEM décide de ne pas entrer en matière selon l'accord de Dublin, et ce, afin que le respect des droits de l'homme puisse être soumis à un contrôle judiciaire. Le secrétaire d'Etat aux migrations a considéré que cette pratique n'était pas très pertinente, car plusieurs semaines peuvent s'écouler entre la décision du SEM et le renvoi des requérants (voies de recours, organisation du départ), ce qui contraindrait l'Italie à garder libres, durant cette période, les places d'hébergement garanties.

En vue d'éclaircir ce point et quelques autres questions juridiques liées aux effets de l'arrêt de la CEDH sur l'application de l'accord d'association à Dublin, la sous-commission a demandé à l'Office fédéral de la justice (OFJ) de lui faire parvenir un avis écrit. Selon la réponse de l'OFJ, le TAF avait reconnu entre-temps qu'il était suffisant que les garanties soient données au moment du renvoi effectif en Italie, une pratique qu'il avait confirmée dans son arrêt du 27 juillet 2015⁵².

En novembre 2015, la CdG-N a donc décidé de ne pas prendre d'autre mesure dans cette affaire pour l'instant. Considérant la crise migratoire qui frappe l'Europe, elle s'attend toutefois à ce que la CEDH exige à l'avenir que des garanties individuelles soient obtenues pour les personnes particulièrement vulnérables non seulement en cas de renvoi vers l'Italie, mais aussi en cas de renvoi vers d'autres Etats Dublin – entre autres des pays de l'Est. D'après la commission, il n'est en effet pas à exclure que la présomption selon laquelle l'Etat compétent mène une procédure d'asile conforme à l'Etat de droit et aux droits de l'homme, laquelle présomption constitue la base même de la collaboration de Dublin, soit prochainement remise en question dans d'autres Etats Dublin. C'est pourquoi la CdG-N continuera à suivre de près l'évolution de l'application de l'accord d'association à Dublin et reviendra sur le sujet en 2016, dans le cadre des auditions consacrées chaque année à l'état de la mise en œuvre des accords d'association à Schengen et à Dublin.

3.3.3 Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure

Le 28 février 2014, la CdG-N a publié un rapport sur la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure⁵³, rapport dans lequel elle a adressé deux recommandations au Conseil fédéral. Celles-ci visaient à améliorer la vue d'ensemble en matière de politique extérieure, d'une part, et à optimiser – en les accélérant, notamment – les procédures de collaboration entre les différents services de la Confédération, d'autre part. La commission était parvenue à la conclusion que, d'une manière générale, la collaboration interdépartementale fonctionnait bien et qu'elle ne présentait aucun problème majeur.

⁵¹ Arrêt de principe du 12.3.2015 rendu par le TAF (E-6629/2014)

⁵² Arrêt du 27.7.2015 rendu par le TAF (D-4394/2015)

⁵³ Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure, rapport de la CdG-N du 28.2.2014 (FF 2014 5289)

Le Conseil fédéral a accepté, sur le fond, les deux recommandations. La CdG-N a toutefois estimé que son avis⁵⁴ manquait de précision sur plusieurs points. C'est pourquoi elle l'a invité, par lettre du 6 novembre 2014, à lui faire part d'informations plus précises et complètes sur les mesures visant à permettre la mise en œuvre des recommandations en question et à lui transmettre le calendrier correspondant.

Comme elle n'avait toujours pas obtenu, dans la réponse du Conseil fédéral du 21 janvier 2015, toutes les informations qu'elle souhaitait recevoir, la CdG-N a décidé qu'elle aborderait la question de la collaboration interdépartementale en matière de politique extérieure dans le cadre des auditions du mois de mai 2015 relatives au rapport de gestion du Conseil fédéral. Elle a alors interrogé tous les chefs de département:

- sur la manière dont ils s'assuraient qu'ils avaient une bonne vue d'ensemble des dossiers de politique extérieure de leur département et que les offices spécialisés de leur département coordonnaient leur action avec le DFAE;
- sur la quantité de ressources engagées par leur département et, plus particulièrement, par son secrétariat général afin de coordonner les dossiers de politique extérieure avec le DFAE et avec d'autres départements;
- sur les domaines dans lesquels l'élaboration d'une stratégie sectorielle de politique extérieure serait pertinente.

L'analyse des auditions a montré que l'importance accordée aux thèmes de politique extérieure et à leur coordination avec le DFAE était très variable selon les départements, tout comme les mesures prises pour avoir une vue d'ensemble de ces thèmes et pour les harmoniser avec le DFAE. Toutefois, la commission a également pris acte du fait que, au dire des chefs de département, la collaboration avec le DFAE fonctionnait bien dans l'ensemble ou que, du moins, elle s'était améliorée ces dernières années.

Dans ce contexte, la CdG-N a décidé, en septembre 2015, de clore son inspection. Elle a cependant fait savoir au Conseil fédéral, dans la lettre qu'elle lui a alors adressée, qu'elle continuerait de suivre attentivement la question et qu'elle procéderait à un contrôle de suivi un ou deux ans plus tard, afin de réexaminer les points en suspens relatifs à la mise en œuvre de ses recommandations. La commission a également profité de cette occasion pour souligner des aspects qui n'avaient pas été clarifiés et réaffirmer certaines des exigences qu'elle avait formulées dans le rapport du 28 février 2014.

- Elle a indiqué qu'elle examinerait, dans le cadre d'un contrôle de suivi, si les mesures annoncées par le Conseil fédéral pour faire mieux connaître les personnes ou entités qui sont compétentes au sein du DFAE et la répartition des rôles et des tâches entre le DFAE et les départements spécialisés sont efficaces.
- Elle a souligné que, en ce qui concerne les différents instruments de collaboration (stratégie sectorielle, convention de collaboration, détachement de di-

⁵⁴ Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure, avis du Conseil fédéral du 21.5.2014 concernant le rapport de la CdG-N du 28.2.2014 (FF 2014 5341)

plomates, etc.), elle regrettait l'absence d'indication sur les situations dans lesquelles les différents instruments doivent être utilisés. La CdG-N déploierait également le fait que l'on ne sache pas si le Conseil fédéral avait pris des mesures relatives au détachement de diplomates auprès des offices spécialisés ni dans quels domaines de nouvelles stratégies sectorielles devaient être élaborées.

- Enfin, la commission a indiqué qu'elle examinerait, lors de son contrôle de suivi, si le Conseil fédéral a défini des mesures afin de pouvoir associer de manière adéquate, en tous les cas plus rapidement que jusqu'à présent, les cantons et le Parlement aux décisions urgentes en matière de politique extérieure.

3.4 Etat et administration

3.4.1 Garantie de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée

Au mois d'octobre 2015, la CdG-E a publié son rapport d'enquête concernant l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée⁵⁵. L'enquête en question faisait suite à une évaluation du CPA, qui avait été commandée en 2013 par les deux CdG et qui s'était conclue par la publication, en février 2015, du rapport correspondant⁵⁶. Se fondant sur les résultats de cette évaluation, la CdG-E a procédé à une appréciation des normes légales visant à garantir l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation, tout en analysant la façon dont ces normes sont appliquées dans la pratique et les mesures prises par le Conseil fédéral, dans le cadre de ses compétences, pour garantir l'indépendance des autorités précitées.

Parmi les seize autorités de surveillance et de régulation recensées, la commission en a sélectionné cinq en vue d'une analyse détaillée: Swissmedic, l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR), la Commission fédérale de la communication (ComCom) et la Commission de la concurrence (COMCO).

La CdG-E est arrivée à la conclusion que les normes régissant l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation étaient hétérogènes et parfois lacunaires. Il manque par exemple, pour certaines autorités, des dispositions légales visant à éviter les conflits d'intérêts ou à définir des profils d'exigences pour les organes dirigeants. Certes, d'après l'évaluation du CPA, les lacunes législatives constatées n'ont pour

⁵⁵ Garantie de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée, rapport de la CdG-E du 6.10.2015, www.parlament.ch > Documentation > Rapports > Rapports des Commissions de surveillance > Commissions de gestion CdG > Rapports 2015 (consulté le 28.12.2015)

⁵⁶ Evaluation concernant l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée, rapport du CPA du 2.2.2015 à l'intention de la CdG-E, www.parlament.ch > Documentation > Rapports > Rapports des Commissions de surveillance > Commissions de gestion CdG > Rapports 2015 (consulté le 28.12.2015)

l'instant pas posé de difficulté majeure dans les faits, étant donné que les autorités concernées ont en partie compensé ces lacunes en édictant des règlements ou des directives internes. Néanmoins, la commission estime que le Conseil fédéral devrait élaborer un concept afin d'harmoniser les normes régissant l'indépendance des autorités en question. Elle a en outre demandé au gouvernement d'inscrire dans la loi, sur la base du concept précité, les principaux paramètres de l'indépendance.

Par ailleurs, la CdG-E a critiqué l'attitude passive adoptée par le Conseil fédéral lors de la nomination des organes dirigeants des autorités en question. L'évaluation du CPA a en effet montré que le gouvernement n'exerçait que de manière limitée l'influence qu'il pouvait réellement avoir sur l'indépendance de ces autorités en nommant des personnes adéquates, dotées d'une grande sensibilité pour les questions relatives à l'indépendance. La nomination des membres des organes dirigeants par le Conseil fédéral équivaut souvent, dans les faits, à une simple confirmation des candidatures proposées par les autorités. C'est pourquoi la commission a recommandé au gouvernement d'accorder davantage d'importance, pour ce type de nomination, aux compétences de pilotage et de surveillance dont il dispose et d'établir, lorsqu'il n'y en a pas, des profils d'exigences précis concernant les candidats.

D'une manière générale, la CdG-E a constaté que l'indépendance des autorités dépendait fortement de l'indépendance personnelle des membres des organes dirigeants et des collaborateurs, du fait que ceux-ci s'identifient à leur fonction et de leur sensibilité aux questions de l'indépendance – en d'autres termes, de la culture de l'indépendance telle qu'ils la vivent. L'évaluation du CPA a mis en évidence plusieurs facteurs qui ont un effet positif sur cette indépendance personnelle: l'instauration de mesures de sensibilisation au sein de l'autorité concernée, par exemple, ou le fait de charger une instance appropriée de déterminer, en cas de doute, si l'indépendance est garantie. Dans ce contexte, la commission a recommandé au Conseil fédéral d'examiner la mise en place de mesures susceptibles de renforcer la culture de l'indépendance au sein des autorités de surveillance et de régulation.

La CdG-E a demandé au Conseil fédéral de lui faire part d'ici à la mi-janvier 2016 de sa position sur les constats et les quatre recommandations qu'elle a formulés.

3.4.2 Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions

Le 21 novembre 2014, les CdF et les CdG ont publié leur rapport d'enquête⁵⁷ concernant l'échec du projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC); ce rapport comportait 18 recommandations à l'intention du Conseil fédéral et quatre à celle du CDF. Par ailleurs, les CdF et les CdG ont déposé une motion demandant que la LCF soit modifiée⁵⁸ ainsi que deux postulats⁵⁹. Pour

⁵⁷ Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC), rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014 (FF **2015** 5823)

⁵⁸ Mo. CdF-N et CdG-N du 21.11.2014 (14.4009) et Mo. CdF-E et CdG-E du 21.11.2014 (14.4010) «Surveillance exercée par le CDF. Modification de la LCF»

l'essentiel, les commissions de haute surveillance ont conclu qu'une conduite et une surveillance insuffisantes ont causé l'échec du projet. Elles estiment que l'AFC est la principale responsable de cet échec et que le DFF et le Conseil fédéral ont aussi une part de responsabilité. Les CdF et les CdG ont invité le Conseil fédéral à prendre les mesures qui s'imposent, notamment dans la perspective des projets à venir. Elles ont aussi souligné que la surveillance financière exercée par le CDF pouvait être améliorée, tout comme la haute surveillance parlementaire.

En février 2015, le Conseil fédéral et le CDF ont pris position au sujet du rapport des CdF et des CdG⁶⁰. En outre, le directeur du CDF a été invité à débattre de l'avis écrit du CDF avec le groupe de travail INSIEME (GTI). La motion visant à modifier la LCF a été adoptée par les deux Chambres à la session de printemps 2015; quant aux deux postulats, ils ont été transmis au Conseil fédéral par le Conseil des Etats.

Le 24 juin 2015, les CdF et les CdG ont adopté leur réponse⁶¹ aux avis du Conseil fédéral et du CDF. Elles ont constaté avec satisfaction que le Conseil fédéral était disposé à suivre la majeure partie de leurs recommandations et à exploiter le potentiel d'amélioration qu'elles proposaient. Toutefois, elles n'ont été que partiellement convaincues par les explications fournies par le Conseil fédéral concernant la façon dont il comptait mettre en œuvre les recommandations: le gouvernement a en effet principalement l'intention de mettre en place des réglementations supplémentaires ou d'adapter des dispositions existantes, mais il ne précise pas comment les règles seront appliquées. Or, l'enquête des CdF et des CdG avait montré que les lacunes n'étaient souvent pas dues à l'absence ou à l'insuffisance de bases légales ou de règles, mais à l'application déficiente des dispositions existantes ou aux lacunes en matière de surveillance. Par conséquent, les commissions ont invité une nouvelle fois le Conseil fédéral à veiller à l'application des règles existantes ou de celles qu'il aurait adaptées.

Dans leur avis, les CdF et les CdG ont insisté tout particulièrement sur la mise en œuvre de la recommandation 6, qui porte sur les fonctions de surveillance dévolues aux secrétariats généraux: elles se sont félicitées du lancement, par le Conseil fédéral, de travaux visant à améliorer sa surveillance constante et systématique au sens de l'art. 8, al. 3, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁶². Elles ont souligné que la notion de «surveillance exercée par le Conseil fédéral» englobe aussi la fonction de surveillance des départements ainsi que celle que les chefs de département délèguent aux secrétariats généraux. A leurs yeux, il y

⁵⁹ Po. CdF-N et CdG-N du 21.11.2014 (14.4011) et Po. CdF-E et CdG-E du 21.11.2014 (14.4012) «Évaluation d'Hermes 5» et «Évaluation de (grands) projets»

⁶⁰ Avis du Conseil fédéral du 25.2.2015 sur le rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014 concernant le projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC; FF 2015 6193); avis du CDF du 24.2.2015 sur le rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014 concernant le projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC; document non publié)

⁶¹ Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC), rapport des CdF et des CdG du 24.6.2015 relatif à l'avis du Conseil fédéral du 25.2.2015 et à l'avis du CDF du 24.2.2015 (FF 2015 5823)

⁶² Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010)

a lieu de réglementer clairement les tâches, les compétences et les responsabilités dans le domaine de la surveillance interne à l'administration.

Les commissions ont jugé satisfaisant l'avis du CDF sur les recommandations le concernant. Ce dernier a indiqué que trois des quatre recommandations avaient été mises en œuvre ou étaient en cours de mise en œuvre. Les CdF et les CdG soutenaient la solution de remplacement proposée par le CDF concernant la procédure de consultation des offices (cf. recommandations 21 et 22), solution selon laquelle les projets relatifs à des objets du Conseil fédéral mis en consultation et les propositions des départements à l'intention du Conseil fédéral devront désormais contenir un chapitre relatif aux recommandations en suspens du CDF.

A leur séance du 24 juin 2015, les CdF et les CdG ont décidé de mettre un terme à leur inspection et de dissoudre le GTI. Elles ont aussi convenu de s'informer de l'état de la mise en œuvre de leurs recommandations, pour autant qu'elles jugent pertinent de le faire, dans le cadre de leurs activités régulières ainsi que lors du contrôle de suivi qu'elles mèneront dans deux ans environ. Dans cette perspective, elles ont déjà déterminé, pour chaque recommandation, l'organe de haute surveillance (CdF, DélFin ou CdG) qui procédera au suivi. C'est le groupe de travail «Reporting sur les risques» des CdG qui se chargera d'examiner la mise en œuvre des recommandations portant sur la gestion des risques de la Confédération.

Parallèlement, les CdF et les CdG ont discuté des possibilités évoquées dans leur rapport d'enquête d'améliorer la haute surveillance parlementaire. Elles ont décidé de maintenir inchangées les structures institutionnelles existantes. Des mesures ponctuelles concernant principalement l'échange d'informations seront prises afin d'améliorer la collaboration et la coordination entre les organes chargés de la haute surveillance parlementaire (voir ch. 2.1.4).

3.4.3 Collaborateurs externes de l'administration fédérale

Le 7 octobre 2014, la CdG-E a adopté et publié son rapport sur le recours aux collaborateurs externes au sein de l'administration fédérale⁶³. Dans ce rapport, qui se fondait sur une évaluation du CPA, la commission a adressé six recommandations au Conseil fédéral⁶⁴: définition et concrétisation d'une stratégie générale valable pour tous les départements et la Chancellerie fédérale au sujet du recours à des collaborateurs externes (recommandation 1), introduction et mise en œuvre d'une procédure de contrôle (recommandation 2), clarification des bases légales sur lesquelles se fonde le recours aux collaborateurs externes (recommandation 3), meilleure connaissance des bases légales régissant les marchés publics (recommandation 4), amélioration de la transparence interne et externe comme base pour la gestion du budget et des effectifs du personnel (recommandation 5) et application systématique du contrôle de sécurité relatif aux personnes (CSP) et connaissance du résultat avant l'entrée en service (recommandation 6). Dans son rapport, la CdG-E est parvenue à

⁶³ Collaborateurs externes de l'administration fédérale, rapport de la CdG-E du 7.10.2014 (FF 2015 3311)

⁶⁴ Rapport annuel 2014 des CdG et de la DélCdG du 30.1.2015, ch. 3.4.2 (FF 2015 4763 4799)

la conclusion que, dans l'ensemble, si le recours par l'administration fédérale à des collaborateurs externes pouvait tout à fait être opportun dans certains cas, plusieurs aspects de la pratique actuelle devaient être adaptés.

En janvier 2015, le Conseil fédéral a présenté son avis relatif au rapport d'inspection de la CdG-E⁶⁵. N'étant pas entièrement satisfaite de cet avis, la commission a transmis au gouvernement un rapport succinct⁶⁶ le 24 mars 2015, dans lequel elle le priait de lui faire parvenir un second avis. En réponse à cette requête, le Conseil fédéral a adressé une lettre⁶⁷ à la commission le 12 août 2015.

Dans ses considérations relatives à la recommandation 1, le Conseil fédéral a indiqué qu'il reconnaissait l'existence, dans plusieurs domaines, de problèmes liés au recours à des collaborateurs externes et qu'il avait déjà pris ou commencé à prendre certaines mesures. Il s'est dit prêt à définir et à appliquer une stratégie générale valable pour tous les départements et la Chancellerie fédérale sur le recours aux collaborateurs externes.

Concernant la recommandation 2, le Conseil fédéral a expliqué qu'il définirait puis introduirait un processus systématique de *reporting* et de *controlling*, lequel créerait la transparence nécessaire. Il a par ailleurs précisé que c'était en principe aux unités administratives qu'il revenait d'identifier les économies potentielles en vertu de l'art. 57 de la loi sur les finances de la Confédération (LFC)⁶⁸.

Le Conseil fédéral a indiqué, pour ce qui est de la recommandation 3, qu'il estimait que les contrats de location de services pouvaient être conclus même en l'absence de base légale explicite. Il s'est néanmoins déclaré disposé à examiner, dès qu'il en aurait l'occasion, si une disposition régissant la conclusion de contrats de location de services devait être créée dans la loi sur le personnel de la Confédération (LPers), étant donné que tant le personnel fédéral que les collaborateurs externes dépendent de la Confédération dans le cadre d'un rapport de subordination⁶⁹.

S'agissant de la recommandation 4, le Conseil fédéral a reconnu que le niveau de connaissance des bases légales devait être amélioré, que les offres de formation devaient être davantage exploitées et que les mécanismes de contrôles devaient être utilisés de manière plus efficace.

Le Conseil fédéral a relevé, pour ce qui est de la recommandation 5, qu'il y avait bien lieu d'améliorer la transparence comme base pour la gestion du budget et des

⁶⁵ Collaborateurs externes de l'administration fédérale, avis du Conseil fédéral du 28.1.2015 sur le rapport de la CdG-E du 7.10.2014 (FF 2015 3381)

⁶⁶ Collaborateurs externes de l'administration fédérale, avis de la CdG-E du 24.3.2015 en réponse à l'avis du Conseil fédéral du 28.1.2015, www.parlament.ch > Documentation > Rapports > Rapports des Commissions de surveillance > Commissions de gestion CdG > Rapports 2015 (consulté le 28.12.2015)

⁶⁷ Collaborateurs externes de l'administration fédérale, avis du Conseil fédéral du 12.8.2015 en réponse à l'avis de la CdG-E du 24.3.2015, www.parlament.ch > Documentation > Rapports > Rapports des Commissions de surveillance > Commissions de gestion CdG > Rapports 2015 (consulté le 28.12.2015)

⁶⁸ Loi du 7.10.2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, LFC; RS 611.0)

⁶⁹ Le 19.8.2015, le Conseil fédéral a édicté des directives sur le recours à des collaborateurs externes: Directives du Conseil fédéral du 19.8.2015 sur la conclusion de contrats de location de services dans l'administration fédérale (FF 2015 5773)

effectifs du personnel. Aussi, il s'est dit prêt à appliquer la recommandation, moyennant quelques réserves, et à l'appliquer à tous les collaborateurs externes et pas uniquement à ceux du domaine informatique. Il a reconnu que les charges résultant de l'engagement de collaborateurs externes sur la base d'un contrat de location de services devaient à l'avenir être systématiquement comptabilisées dans les charges de personnel. Il a toutefois expliqué que, pour des raisons de temps, la recommandation 5 ne pourrait pas être suivie dans le budget 2016.

En ce qui concerne la recommandation 6, le Conseil fédéral a informé la commission qu'il n'était, selon lui, pas nécessaire de modifier les bases légales et pas réalisable d'établir une liste⁷⁰ de toutes les fonctions existantes pour les collaborateurs externes, en raison de l'absence de standardisation dans ce domaine. Selon lui, l'ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP)⁷¹ établit très clairement à quel niveau de contrôle un collaborateur externe doit être soumis dans le cadre d'un CSP. Il a en outre indiqué qu'il ne trouvait pas admissible d'accorder plus d'attention aux collaborateurs externes impliqués dans des projets informatiques qu'à d'autres dépositaires de secrets.

La CdG-E s'est dite satisfaite de la réponse du Conseil fédéral relative à la recommandation 1.

La commission s'est félicitée de l'intention du Conseil fédéral d'introduire un *reporting* et un *controlling* systématiques (recommandation 2). Elle a toutefois tenu à rappeler que le Conseil fédéral devait s'assurer, dans le cadre de la surveillance constante et systématique qu'il exerce sur l'administration fédérale, que les unités administratives réalisent bien les économies potentielles conformément à l'art. 57 LFC.

S'agissant des bases légales relatives au recours à des collaborateurs externes (recommandation 3), la CdG-E a estimé, à l'instar du Conseil fédéral, que le recours à des collaborateurs externes relevait de l'administration auxiliaire. Toutefois, eu égard à l'existence d'un lien de subordination tant pour le personnel interne que pour les collaborateurs externes, la commission a estimé que la mention de l'option de la location de services dans la LPers ou dans la LOGA pouvait se justifier.

La CdG-E a considéré que les mesures prises par le Conseil fédéral pour améliorer la connaissance des bases légales régissant les marchés publics étaient pertinentes (recommandation 4).

La commission a accueilli favorablement la volonté du Conseil fédéral d'accroître la transparence au sein de l'administration ainsi qu'à l'égard du Parlement concernant le recours aux collaborateurs externes (recommandation 5). Elle a toutefois souligné que les coûts liés à l'engagement de ces collaborateurs devaient impérativement être comptabilisés dans les charges de personnel et non dans celles de biens et services. La CdG-E a donc informé le Conseil fédéral qu'elle suivrait avec intérêt la façon dont ces coûts seraient comptabilisés dans le budget 2017.

⁷⁰ Dans son rapport du 24.3.2015, la CdG-E a critiqué l'absence, dans l'ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP; pour la référence complète, voir note suivante), de liste des fonctions à contrôler pour les collaborateurs externes.

⁷¹ Ordonnance du 4.3.2011 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP; RS 120.4)

Concernant la recommandation 6, la commission avait prié le Conseil fédéral, dans son rapport du 7 octobre 2014, d'adapter les bases légales du CSP en cas de besoin. Elle lui a en outre demandé de s'assurer que, dans les faits, le résultat du CSP soit connu avant l'entrée en service du collaborateur et d'indiquer au moyen de quels documents d'aide (par exemple une liste des fonctions existantes pour les collaborateurs externes) les services en quête de personnel pouvaient vérifier si un collaborateur externe devait être soumis à un CSP et à quel niveau il devait l'être. La CdG-E a en outre demandé au Conseil fédéral de lui expliquer comment il envisageait concrètement de prêter une attention particulière aux collaborateurs externes dans le domaine informatique. Elle a pris acte du fait que le Conseil fédéral estimait, comme il l'indiquait dans son courrier du 12 août 2015, que les bases légales étaient suffisantes et que la création d'une liste des fonctions existantes pour les collaborateurs externes n'était pas réalisable. Elle a toutefois expliqué qu'elle craignait que les dispositions relatives aux degrés de contrôle des CSP ne soient pas formulées de manière claire. A cet égard, elle a expliqué au Conseil fédéral qu'elle attendait de lui que, dans le cadre de la loi sur la sécurité de l'information (LSI) devant entrer en vigueur prochainement, la possibilité soit donnée aux services en quête de personnel de définir les degrés de contrôle pour les collaborateurs externes, moyennant une charge de travail raisonnable. La CdG-E a en outre insisté sur le fait qu'il fallait accorder aux collaborateurs du domaine de l'informatique une attention particulière, car ceux-ci avaient souvent accès à des données sensibles.

Lors de sa séance du 10 novembre 2015, la CdG-E a conclu que le Conseil fédéral avait déployé des efforts afin de mettre en œuvre ses recommandations et a donc décidé de clore son inspection.

La CdG-E a toutefois estimé que certains points étaient encore sensibles et a annoncé au Conseil fédéral qu'elle procéderait à un contrôle de suivi un à deux ans plus tard, dans le cadre duquel elle en se pencherait en particulier sur la mise en œuvre de la stratégie du Conseil fédéral et sur la comptabilisation des coûts liés aux collaborateurs externes.

3.4.4 Tenue des procès-verbaux au sein du Conseil fédéral

Ces dernières années, les CdG se sont penchées maintes fois sur la question de la qualité des procès-verbaux des séances du Conseil fédéral et elles ont proposé des améliorations à plusieurs reprises.

A la suite des constats émis par les CdG en 2010 dans le cadre de leur inspection relative au comportement des autorités pendant la crise financière⁷², le Conseil fédéral a adapté, au début de l'année 2011, son système d'établissement des procès-verbaux en instaurant le «procès-verbal élargi des décisions».

Le nouveau système ne s'étant toutefois pas révélé entièrement convaincant, l'art. 13 LOGA a été complété, sur la proposition de la CdG-E, par un nouvel al. 3: «Les éléments essentiels des négociations et les décisions du Conseil fédéral sont intégra-

⁷² Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis, rapport des CdG du 30.5.2010 (FF 2011 2903)

lement consignés. Le procès-verbal des séances, instrument de direction du Conseil fédéral, en assure la traçabilité⁷³.»

En 2013, lors de leur inspection relative aux événements ayant mené à la démission du président de la Banque nationale suisse (BNS)⁷⁴, les CdG ont encore décelé des lacunes dans le système d'établissement des procès-verbaux du Conseil fédéral: les procès-verbaux élargis des décisions étaient parfois erronés ou lacunaires et les passages concernés étaient donc peu pertinents. Dans leur rapport d'inspection, les CdG ont par conséquent adressé au Conseil fédéral une nouvelle recommandation en la matière⁷⁵.

Enfin, à la suite de l'enquête approfondie menée par les CdF et les CdG au sujet du projet informatique INSIEME de l'AFC⁷⁶, les CdG sont une fois de plus parvenues à la conclusion que les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral ne satisfaisaient pas encore aux exigences légales. En janvier 2015, elles ont donc déposé deux motions de teneur identique⁷⁷ au Conseil national et au Conseil des Etats, afin de charger le Conseil fédéral:

- de veiller à l'application de l'art. 13, al. 3, LOGA dans sa teneur actuelle;
- de proposer aux Chambres fédérales de modifier l'art. 18 LOGA de sorte qu'il puisse confier la tenue du procès-verbal de ses séances à une équipe de procès-verbalistes.

Le deuxième point des motions visait à garantir une tenue professionnelle des procès-verbaux des séances du Conseil fédéral. En effet, les vice-chanceliers, à qui est confiée pour l'heure la tenue du procès-verbal des séances, doivent remplir de nombreuses autres fonctions pendant les séances, fonctions qui sont parfois difficilement compatibles avec une tenue soigneuse du procès-verbal.

Si le Conseil fédéral a proposé l'acceptation du premier point des motions, il a rejeté l'idée qu'un plus grand nombre de personnes participent à ses séances, invoquant la protection de la confidentialité des délibérations.

Les arguments du Conseil fédéral n'ont toutefois convaincu ni le Conseil national ni le Conseil des Etats, qui ont tous deux adopté les motions dans leur intégralité lors de la session d'été 2015.

⁷³ Ajout du 28.9.2012; en vigueur depuis le 1.1.2014

⁷⁴ Gestion par le Conseil fédéral des événements ayant mené à la démission du président de la BNS: entre dimension politique et compétences de surveillance, rapport des CdG du 15.3.2013 (FF 2013 5047)

⁷⁵ Recommandation 6 du rapport des CdG du 15.3.2013: «Les CdG demandent au Conseil fédéral de leur présenter un rapport dans lequel il indiquera comment il compte modifier le système d'établissement des procès-verbaux de ses séances afin de mettre en œuvre les mesures prévues par le nouvel art. 13, al. 3, LOGA.»

⁷⁶ Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC), rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014 (FF 2015 5823)

⁷⁷ Mo. CdG-N du 29.1.2015 (15.3005) et Mo. CdG-E du 29.1.2015 (15.3006) «Tenue des procès-verbaux au sein du Conseil fédéral»

3.4.5 Situation en matière de personnel au sein de l'Administration fédérale des contributions

Après que la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E a pris connaissance, par les médias, des plaintes formulées par des employés de l'AFC à l'encontre de deux de ses cadres, elle a pris contact avec l'AFC et lui a demandé de lui fournir des informations et des documents relatifs à cette affaire.

Par ailleurs, la commission a pris acte des enquêtes du CDF concernant l'AFC. Dans ce contexte, le CDF a procédé à un audit portant sur la gestion de la Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée (DP TVA) et en particulier sur la Division contrôle externe; il s'est également livré à une évaluation du système de contrôle interne (SCI) dans le processus de perception de la TVA. Le CDF a rédigé deux rapports⁷⁸ relatifs à ces enquêtes et adressé plusieurs recommandations à l'AFC. Dans le cadre de l'investigation sur la gestion de la DP TVA, il a conseillé à la direction de l'AFC d'accorder toute l'attention nécessaire à la gestion et à la motivation de son personnel et d'améliorer la communication interne. Dans son évaluation du système de contrôle interne dans le processus de perception de la TVA, le CDF a constaté que c'était notamment dans les domaines de la gestion des risques et de la qualité de l'analyse des risques que les améliorations les plus importantes pouvaient être apportées. En juin 2014, le directeur de l'AFC a été entendu une première fois par la sous-commission, ce qui lui a permis de donner son point de vue sur cette situation et d'informer la sous-commission des mesures déjà prises.

Le directeur de l'AFC a été auditionné une deuxième fois en décembre 2014; à cette occasion, il a décrit l'évolution du dossier à la sous-commission.

En janvier 2015, l'AFC a remis à la sous-commission des documents sur l'état de la mise en œuvre des recommandations du CDF.

La sous-commission s'est chargée, en février 2015, de l'examen des indications fournies par l'AFC, a pris acte des mesures prises par l'AFC et s'est montrée satisfaite de la mise en œuvre par l'AFC des recommandations formulées par le CDF. Pour sa part, la CdG-E a donc conclu qu'aucune autre intervention n'était nécessaire et qu'elle pouvait mettre un terme aux investigations.

En octobre 2015, la sous-commission a en outre pris connaissance des résultats de l'enquête menée en 2014 auprès du personnel de l'AFC.

⁷⁸ Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée – Audit de gestion, rapport du CDF du 14.11.2014; Système de contrôle interne dans le processus de perception de la taxe sur la valeur ajoutée, rapport du CDF du 10.12.2014, www.efk.admin.ch > Publications > Autres rapports de contrôle (consulté le 28.12.2015)

3.4.6 Inspection relative à la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral

Dans le cadre de leur séance commune de janvier 2012, les CdG ont chargé le CPA de réaliser une évaluation sur la nomination des cadres supérieurs de l'administration fédérale⁷⁹. Cette évaluation faisait suite à l'inspection menée par les CdG sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée⁸⁰.

Le 15 novembre 2013, après achèvement des travaux préliminaires, la CdG-N a adopté son rapport relatif à la nomination des cadres supérieurs⁸¹. Dans ce document, elle adressait six recommandations au Conseil fédéral et le priait de prendre position sur la question jusqu'à la fin du mois de février 2014.

La première recommandation adressée au Conseil fédéral («Etablir une procédure de nomination commune par le biais d'une liste d'éléments clés valables pour tous les départements») concernait la création d'une liste d'éléments clés devant être respectés lors des procédures de sélection et de nomination. La deuxième recommandation («Une application systématique du CSP étendu avec audition avant la nomination») portait sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes et la troisième recommandation («Une recherche de candidats complète et transparente»), sur la recherche de candidats. La quatrième recommandation («Un processus de sélection cohérent et défini à l'avance») mettait l'accent sur le processus de sélection à proprement parler et la cinquième («Disposer de toutes les informations importantes en temps utile»), sur la qualité des informations transmises au Conseil fédéral au sujet des candidats proposés. Enfin, dans la sixième recommandation («Limiter le nombre de fonctions prévues par l'art. 2, al. 1, OPers⁸²»), la commission abordait la question du nombre de postes de cadres dont les titulaires sont nommés par le Conseil fédéral. En février 2014, le Conseil fédéral a pris position sur toutes les recommandations⁸³ et en a approuvé plusieurs. Après avoir analysé la prise de position du Conseil fédéral, la commission lui a adressé une lettre le 5 septembre 2014, lui faisant part de ses dernières considérations et lui indiquant qu'il était impératif qu'il prenne aussi connaissance des informations relatives aux autres candidatures intéressantes, et en particulier de leurs avantages et de leurs inconvénients.

Dans son avis, le Conseil fédéral a renvoyé à ses directives du 28 novembre 2014⁸⁴, dans lesquelles il indique avoir défini les éléments clés nécessaires à la préparation des nominations qui relèvent de sa compétence en vertu de l'art. 2, al. 1, OPers. Il a

⁷⁹ Evaluation de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 20.6.2013 (FF **2014** 2709)

⁸⁰ Circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée, rapport de la CdG-N du 28.11.2008 (FF **2009** 2989)

⁸¹ Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport de la CdG-N du 15.11.2013 (FF **2014** 2697); rapport annuel 2014 des CdG et de la DélCdG du 30.1.2015, ch. 3.4.3 (FF **2015** 4763 4800)

⁸² Ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS **172.220.111.3**)

⁸³ Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, avis du Conseil fédéral du 19.2.2014 sur le rapport de la CdG-N du 1.11.2013 (FF **2014** 2751)

⁸⁴ Eléments clés nécessaires à la préparation par les départements et la Chancellerie fédérale des procédures de nomination, directives du Conseil fédéral du 28.11.2014 sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral (FF **2014** 9511)

ajouté que ces directives, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015, étaient contraignantes pour les départements et la Chancellerie fédérale. Exception faite des cas particuliers au DFAE (chefs de mission) et au DDPS (officiers généraux), pour lesquels les éléments clés nécessaires à la préparation des nominations sont définis par le département concerné, les directives en question s'appliquent à tous les cadres supérieurs visés à l'art. 2, al. 1, let. a à f, OPers. Lorsqu'il s'agit de nommer un secrétaire général, le chef de département concerné est libre de décider s'il entend appliquer ou non ces directives. Le Conseil fédéral a donc estimé qu'il avait ainsi satisfait à la recommandation 1 («Etablir une procédure de nomination commune par le biais d'une liste d'éléments clés valables pour tous les départements»).

En mars 2015, la CdG-N a pris acte de l'avis émis par le Conseil fédéral le 28 janvier 2015.

Dans ce contexte, la CdG-N a salué l'adoption des directives du Conseil fédéral visant à harmoniser et à simplifier la procédure de préparation des nominations.

S'agissant de la mise en œuvre de la recommandation 2 («Une application systématique du CSP étendu avec audition avant la nomination»), le Conseil fédéral a expliqué que l'art. 13 OCSP («Exception pour le personnel transférable affecté à l'étranger») avait été introduit pour des raisons bien précises (discipline des transferts et nombre élevé de nominations auxquelles le Conseil fédéral doit par conséquent procéder chaque année; durée du CSP élargi; caractère parfois urgent du remplacement des chefs de mission; impossibilité, dans certains cas, de faire le déplacement en Suisse pour se soumettre au CSP; nécessité de la nomination, par le Conseil fédéral, d'un successeur pour les accréditations dans un pays d'intervention). Il a ajouté que cette disposition n'était appliquée qu'à titre exceptionnel. Et d'indiquer qu'un CSP élargi avait pu être présenté avant la nomination pour toutes les personnes en provenance du DFAE qui avaient été nommées en 2014 par le Conseil fédéral. Il a en outre précisé qu'il continuerait de tout mettre en œuvre pour éviter qu'il ne soit nécessaire d'appliquer l'art. 13 OCSP.

Sur la base des arguments présentés par le Conseil fédéral, la commission a estimé que les dispositions dérogatoires de l'art. 13 OCSP étaient utiles et proportionnées, puisque, selon le gouvernement, la norme en question ne saurait être appliquée que dans des cas exceptionnels, situation qui ne s'est pas présentée en 2014.

Dans ses explications relatives à la mise en œuvre des recommandations 3 («Une recherche de candidats complète et transparente») et 6 («Limiter le nombre de fonctions prévues par l'art. 2, al. 1, OPers»), le Conseil fédéral a précisé à la CdG-N qu'il avait adapté l'OPers au 1^{er} janvier 2015 de sorte que sa compétence de nomination soit restreinte. Il a par ailleurs souligné le fait qu'il avait apporté une autre modification à cette même ordonnance afin de renforcer le principe de mise au concours public. Le Conseil fédéral a par conséquent considéré que les recommandations 3 et 6 étaient remplies.

En ce qui concerne les explications fournies par le Conseil fédéral par rapport à la mise en œuvre de la recommandation 3, la CdG-N s'est montrée satisfaite de l'abrogation du blanc-seing prévu dans l'ancien art. 22, al. 3, OPers et du fait qu'il n'était ainsi plus possible pour les départements de renoncer à une mise au concours public «pour autant qu'ils en informent le DFF».

Pour ce qui est de la mise en œuvre de la recommandation 6, la commission a salué la révision de l'art. 2, al. 1^{bis}, OPers, qui réduit le nombre de postes de cadres dont les titulaires sont nommés par le Conseil fédéral, permettant ainsi de décharger ce dernier.

S'agissant de la mise en œuvre des recommandations 4 («Un processus de sélection cohérent et défini à l'avance») et 5 («Disposer de toutes les informations importantes en temps utile»), le Conseil fédéral a indiqué qu'il avait réglé les problèmes soulevés par la commission dans les directives précédemment évoquées. Selon lui, les chefs de départements ainsi que la chancelière de la Confédération sont tenus de suivre la procédure de sélection et doivent demander des références et évaluer, au moyen d'instruments appropriés, les compétences des candidats. Le Conseil fédéral a également expliqué que les propositions qui lui sont faites doivent comprendre un résumé sous forme anonymisée regroupant tous les candidats retenus à l'issue de la procédure d'évaluation, pour autant qu'il ne permette pas de les identifier. Cette pratique garantirait que le Conseil fédéral dispose, au moment de la nomination, de toutes les informations nécessaires. Le gouvernement a ajouté qu'il ne jugeait pas opportun de prévoir des obligations supplémentaires, invoquant en particulier des questions d'économie procédurale.

Eu égard aux explications fournies par le Conseil fédéral quant à la recommandation 4, la commission a estimé important que la possibilité de réaliser un *assessment* soit garantie dans le cadre de la procédure de sélection. Dans ce contexte, la CdG-N a indiqué au Conseil fédéral qu'elle partait du principe qu'il aurait également recours à cet instrument, qui est souvent utilisé pour des postes similaires dans le secteur privé.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la recommandation 5, la commission s'est réjouie des efforts déployés par le Conseil fédéral pour remédier aux lacunes de l'ancienne procédure.

Pour toutes ces raisons, la CdG a décidé de clore son inspection, décision qu'elle a communiquée au Conseil fédéral en juin 2015. Elle lui a en outre indiqué qu'elle effectuerait, dans deux ans environ, un contrôle de suivi, qui comprendrait un bref examen par le CPA de l'application des mesures.

3.4.7 Désignation protocolaire des conseillers fédéraux en tant que vice-présidents

Selon plusieurs articles parus dans la presse fin juillet et début août 2015, le Conseil fédéral envisagerait la possibilité d'attribuer désormais le titre temporaire de vice-président à certains de ses membres lorsqu'ils participent à des conférences internationales. La CdG-N a demandé au Conseil fédéral de lui indiquer, de manière détaillée, quelle a été et quelle sera sa pratique en la matière et sur quelles bases légales il se fonde à cet égard.

Le Conseil fédéral a informé la commission qu'il n'est arrivé que trois fois que des membres du Conseil fédéral aient été annoncés non pas comme conseiller fédéral, mais comme *Deputy Prime Minister* (soit vice-président) lors de manifestations

internationales importantes. Il considère opportun de suivre une pratique cohérente et uniforme, qui reste conforme au droit en vigueur, afin de continuer à défendre efficacement les intérêts de la Suisse dans certains cas précis. C'est la raison pour laquelle il a proposé une formulation qui pourrait être utilisée, en tant que revalorisation protocolaire, pour annoncer un membre du Conseil fédéral lors d'un sommet ou d'un événement comparable. Cette formulation explique les particularités du gouvernement suisse et la fonction du conseiller fédéral participant à l'événement; elle précise que les membres du Conseil fédéral, en tant que représentants du collège gouvernemental, assument une fonction équivalente à celle d'un vice-président dans la plupart des pays. Le Conseil fédéral ajoute que, en vertu du principe de collégialité, tout membre du Conseil fédéral représente toujours l'ensemble du collège gouvernemental. De fait, un conseiller fédéral exerce donc un rôle équivalent à celui de vice-président, sans que cette désignation purement protocolaire n'implique qu'une fonction supplémentaire lui soit effectivement octroyée. Il en conclut qu'une décision formelle du Conseil fédéral n'est pas indispensable pour prendre une telle mesure, puisqu'il s'agit uniquement de l'annonce, à un service du protocole, de la fonction effective.

La CdG-N ne partage pas ce point de vue: elle considère que la Constitution fédérale et la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration définissent l'organisation du pouvoir exécutif de manière telle qu'elles ne laissent pas la possibilité d'octroyer un tel rôle.

Certes, la commission soutient l'objectif de cette démarche selon laquelle le Conseil fédéral doit utiliser tous les moyens dont il dispose pour que la voix de la Suisse soit suffisamment entendue lors de rencontres internationales, ce qui lui permet de défendre ses intérêts et promouvoir ses valeurs. Toutefois, elle refuse catégoriquement que les membres du Conseil fédéral participent à des rencontres internationales sous la dénomination d'une fonction qui n'est pas la leur au regard du droit suisse.

Rappelant que chaque année l'Assemblée fédérale élit un président et un vice-président de la Confédération, la commission a déclaré que c'est précisément pour cette raison qu'elle estime que le Conseil fédéral ne peut pas être considéré, du fait du principe de collégialité, comme un organe dont les sept membres sont aussi représentants de la Suisse. Aussi est-elle d'avis que les bases légales en vigueur ne sauraient légitimer la pratique actuelle ni la pratique envisagée pour le futur.

Par ailleurs, ne voyant aucune nécessité à une pareille revalorisation protocolaire des membres du Conseil fédéral pour les contacts internationaux, la CdG-N considère qu'il n'y a pas lieu de modifier la législation en ce sens. Par conséquent, elle a invité le Conseil fédéral à veiller à ce que ses membres participent à des rencontres internationales uniquement sous la dénomination de la fonction qui est la leur.

3.4.8 **Deuxième contrôle de suivi élargi concernant le rapport «Recours à des experts par l'administration fédérale»**

Neuf ans après avoir publié un premier rapport sur le recours à des experts par l'administration fédérale, la CdG-E a procédé à un examen détaillé des mesures prises par l'administration fédérale depuis lors, dans le cadre d'un deuxième contrôle de suivi élargi. Les résultats de cet examen ont été publiés dans un rapport⁸⁵. La commission s'est penchée sur l'état de la mise en œuvre des dix recommandations qu'elle avait formulées en 2006, a apprécié les progrès réalisés dans la mise en place d'un controlling des acquisitions applicable à l'ensemble de l'administration fédérale et a examiné deux incidents qui se sont produits dans le contexte des marchés publics de la Confédération – l'affaire de corruption au SECO et l'affaire TDcost à l'OFROU – afin de mettre en lumière les enseignements à en tirer.

Sur les dix recommandations que comptait son rapport du 13 octobre 2006 sur le recours à des experts par l'administration fédérale, la CdG-E a estimé que quatre ont été mises en œuvre ou l'ont été dans une large mesure et que deux ont été partiellement mises en œuvre, mais que trois ne l'ont pas été du tout.

Elle a salué le fait que le Conseil fédéral ait mis en place des instruments permettant de mieux contrôler les acquisitions de l'administration fédérale, en appliquant la Statistique des paiements effectués pour des acquisitions (StatPA) à l'ensemble de l'administration fédérale et en introduisant de façon généralisée l'outil de gestion des contrats (GCo Adm. féd.). Par contre, la CdG-E est demeurée critique quant au manque de transparence concernant les mandats confiés à des consultants politiques externes. Dans sa recommandation 1, la CdG-E avait demandé au Conseil fédéral, il y a neuf ans, plus de transparence au sujet des consultants politiques externes et de leurs mandats. Une analyse des chiffres récents a révélé que le Conseil fédéral n'y avait pas donné suite à ce jour: on ignore toujours le montant total des dépenses consenties au titre des mandats de conseil politique et le Conseil fédéral ne maîtrise toujours pas la hausse continue des coûts dans ce domaine. Dans deux nouvelles recommandations, la CdG-E a demandé au Conseil fédéral qu'il instaure la transparence quant aux mandats attribués à des consultants politiques en améliorant leur recensement statistique et qu'il veille à ce que la somme des dépenses consenties pour la rémunération de consultants politiques externes se stabilise à un niveau modeste à moyen terme.

En outre, la CdG-E a jugé encore insuffisants les efforts du Conseil fédéral en vue de mieux exploiter les compétences internes avant d'attribuer des mandats à des consultants externes.

Dans la recommandation 5 formulée il y a neuf ans, la CdG-E avait invité le Conseil fédéral à examiner l'opportunité de prendre des mesures appropriées pour prévenir le phénomène dit de la «fièvre de décembre». En étudiant la Statistique des paiements effectués pour des acquisitions (StatPA) dans le cadre de son contrôle de

⁸⁵ Deuxième contrôle de suivi élargi concernant le rapport «Recours à des experts par l'administration fédérale», rapport de la CdG-E du 6.10.2015, www.parlament.ch > Documentation > Rapports > Rapports des Commissions de surveillance > Commissions de gestion CdG > Rapports 2015 (consulté le 28.12.2015)

suivi, la CdG-E a constaté que, au mois de décembre, les paiements étaient toujours nettement supérieurs à la moyenne. Elle a donc demandé au Conseil fédéral, dans une nouvelle recommandation, d'examiner plus à fond le phénomène de la fièvre de décembre à l'aide des nouveaux instruments du controlling des acquisitions.

Par sa recommandation 6, la CdG-E avait demandé en 2006 au Conseil fédéral de prendre des mesures appropriées pour renforcer la concurrence lors de l'adjudication de mandats d'expertise à des consultants externes. Dans le cadre de son deuxième contrôle de suivi, la CdG-E a constaté que le Conseil fédéral avait déployé un certain nombre d'efforts pour mettre en œuvre cette recommandation et que la Délégation des finances (DélFin) y avait contribué en suivant de près la mise en place et le perfectionnement du controlling stratégique des acquisitions. La CdG-E a salué l'intention du Conseil fédéral d'obtenir une justification écrite et une clarification juridique pour toutes les adjudications de gré à gré dépassant la valeur seuil, mais elle a estimé que la proportion des mandats de conseil qui dépassent le seuil et qui sont adjugés de gré à gré restait généralement importante, même si certaines améliorations étaient incontestables.

Dans la recommandation 9, le Conseil fédéral avait été appelé, voilà neuf ans, à déterminer s'il existait un rapport entre l'absence de concurrence et la part importante de mandats subséquents dans le contexte de l'adjudication des mandats d'expertise; il devait également s'assurer que l'administration n'entretenait pas de «réseaux de fournisseurs attitrés». La CdG-E s'est réjouie de constater que les instruments de controlling mis en place avaient permis une amélioration de la surveillance. Elle a cependant relevé que le Conseil fédéral n'avait pas, à ce jour, procédé à une étude approfondie de cette question, comme elle le lui avait demandé. Dans une nouvelle recommandation, la CdG-E a donc indiqué attendre du Conseil fédéral qu'il fasse toute la lumière sur ce point en se servant des nouveaux instruments de controlling.

L'examen de l'affaire de corruption au SECO a démontré l'importance non seulement d'une séparation stricte des responsabilités, dans le processus d'acquisition, entre l'entité administrative qui a besoin de la prestation et l'entité chargée de son acquisition, mais aussi des instruments de controlling et de surveillance, indispensables dans ce contexte. Il a également montré très clairement la nécessité de contraindre les comportements intentionnellement fautifs de collaborateurs par l'intervention des supérieurs hiérarchiques, qui doivent avant toutes choses assumer leurs responsabilités en la matière. Dans le cas de l'affaire en question, il est difficilement concevable que les supérieurs hiérarchiques aient pu ignorer tous les signaux d'alarme et faire aveuglément confiance à leurs subordonnés.

Les rapports de dépendance graves vis-à-vis des fournisseurs de prestations informatiques mis à jour dans l'affaire TDcost à l'OFROU ont souligné, selon la CdG-E, la nécessité d'un système de gestion des contrats valable pour l'ensemble de l'administration fédérale. Des liens étroits existent entre le problème que pose cette dépendance et la recommandation 9 formulée par la CdG-E dans son rapport du 13 octobre 2006 ainsi que la nouvelle recommandation 3 de la CdG-E en ce qui concerne les fournisseurs attitrés.

La CdG-E a en outre suggéré de profiter de la prochaine révision totale de la législation sur les marchés publics pour limiter la durée des contrats lors de l'adjudication de mandats périodiques et pour créer une norme juridique prévoyant que les soumissionnaires n'ayant aucune concurrence (notamment dans le cadre des procédures d'adjudication de gré à gré) accordent un droit de regard sur leur calcul des prix.

3.5 Justice et Ministère public de la Confédération

3.5.1 Sécurité des juges fédéraux

Au mois d'avril 2014, lors de la séance relative à son rapport de gestion, le Tribunal fédéral (TF) a informé les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG de deux requêtes faisant suite à l'agression subie par un juge fédéral à Lucerne, le 5 décembre 2013.

Le président du TF a, d'une part, demandé que la loi soit modifiée de sorte que les infractions inscrites dans le Code pénal (CP) soient poursuivies d'office lorsqu'elles ciblent des juges fédéraux, si elles sont en lien avec leur fonction. Ceci revêt une importance particulière, car si un juge dépose une plainte, il sera amené à se récuser en cas de recours du prévenu. D'autre part, le président du TF a souligné des dysfonctionnements et des lourdeurs dans les procédures, s'agissant de la protection nécessaire, dans le présent cas, de la personne par le Service fédéral de sécurité (SFS).

Si les CdG ont été sensibles aux préoccupations du TF, elles n'ont, de par leur statut de commission de surveillance, pas souhaité agir en la matière. C'est pourquoi elles ont invité, par écrit, le Conseil fédéral et le Ministère public de la Confédération à évaluer les mesures nécessaires et à leur communiquer l'éventuelle suite à donner à cette affaire.

Se fondant sur les avis reçus, les sous-commissions Tribunaux/MPC ont conclu en octobre 2014 que, du point de vue des CdG, il n'y avait pas lieu d'agir en matière de poursuite pénale d'office des infractions commises sur des magistrats, d'une part parce que le Conseil des Etats avait entretemps rejeté une motion⁸⁶ allant dans ce sens et d'autre part parce que le Conseil fédéral s'était également prononcé contre une modification législative. Comme celui-ci a néanmoins reconnu la nécessité de prendre certaines mesures, il a envisagé une adaptation de l'art. 285 CP («Violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires»).

Concernant les difficultés en matière de protection des personnes, les sous-commissions ont constaté que la coordination des autorités fédérales et cantonales impliquées dans le cas qui les occupait ne s'était peut-être pas déroulée de façon optimale. Toutefois, elles n'ont pas estimé nécessaire de remettre en question la répartition actuelle des compétences sur la base d'un cas isolé et n'ont donc vu, là encore, aucune nécessité d'intervenir dans l'immédiat.

⁸⁶ Mo. Berberat «Poursuite d'office des infractions dirigées contre les magistrats et fonctionnaires en raison de leur activité professionnelle» du 19.6.2014 (14.3579); rejetée le 11.9.2014

3.5.2 **Projet de logiciel libre OpenJustitia**

En 2011, le Tribunal fédéral (TF) a décidé, dans le cadre sa stratégie «open source», de mettre gratuitement le logiciel «OpenJustitia», développé pour son propre usage, sur le marché afin qu'il soit à la disposition des autorités judiciaires cantonales et des organismes privés. Il voulait également proposer gratuitement à cinq cantons une introduction à ce logiciel ainsi qu'une assistance pour la plate-forme informatique.

Entre le début du second semestre 2011 et la fin du premier semestre 2012, une entreprise privée concurrente sur le marché s'est adressée plusieurs fois à la CdG-E. Elle critiquait le fait que le TF était entré sur le marché de l'informatique et qu'il concurrençait les fournisseurs de prestations privés avec ses produits financés par les deniers publics, tout cela sans base légale. Selon elle, l'offre de logiciels libres engendrait une distorsion du marché, représentait une subvention croisée illicite et revenait à outrepasser le mandat légal.

Se fondant sur un avis du TF, la CdG-E a décidé à une courte majorité de ne pas aller plus avant dans le traitement de cette requête, c'est-à-dire de ne pas vérifier le caractère légal et adéquat d'OpenJustitia. A la suite de cela, le TF a mis sur le marché une partie de son logiciel. Cependant, comme la CdG-E avait des doutes au sujet de l'indépendance du TF et des bases légales sur lesquelles il s'était fondé, elle a souhaité continuer à surveiller ses activités et demander de nouvelles informations sur ces questions en temps voulu.

A la fin de l'année 2012, deux interpellations⁸⁷ ont chargé le Conseil fédéral de fournir des renseignements sur les bases légales régissant une mise à disposition gratuite de logiciels libres par les pouvoirs publics. En réponse à ces interpellations, le Conseil fédéral a décidé de clarifier le contexte juridique général en faisant établir une expertise juridique externe. Les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG ont alors demandé qu'un certain nombre de questions spécifiques sur les prestations informatiques fournies par le TF et sur OpenJustitia soient prises en considération dans l'expertise.

L'avis de droit du mois d'octobre 2014⁸⁸ contenait quelques conclusions critiques pour le TF et pour OpenJustitia. Les bases légales sur lesquelles s'est fondée la démarche du TF ont en effet été remises en question sur plusieurs points. Le TF a réagi sans attendre et a informé la sous-commission dans son avis émis à la fin de l'année 2014 qu'il suspendait son projet OpenJustitia avec effet immédiat en attendant l'éventuelle création des bases légales appropriées. Les CdG considèrent donc que l'affaire est close.

⁸⁷ Interpellation Brunner «Prestations informatiques du Tribunal fédéral» du 14.12.2012 (12.4273) et interpellation Weibel «Libération de logiciels libres par les autorités» du 14.12.2012 (12.4247)

⁸⁸ Müller, Georg et Vogel, Stefan: Expertise juridique sur l'admissibilité de la mise à disposition de solutions informatiques par l'administration fédérale comme logiciels libres (*Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Randnutzung von Software im Verwaltungsvermögen, insbesondere der Veröffentlichung und Verbreitung von Open-Source-Software durch Träger von Bundesaufgaben*; en allemand uniquement) du 26.3.2014

3.5.3 Erreurs de comptabilisation d'avances de frais au Tribunal administratif fédéral

Dans son édition du 29 juin 2014, la *NZZ am Sonntag* a relaté que, pendant sept ans, le Tribunal administratif fédéral (TAF) avait mal comptabilisé des avances de frais pour un montant supérieur à un million de francs. Dans près de 70 dossiers, des avances de frais ont été remboursées après coup à des parties dont les recours avaient été admis. En outre, le journal a fait état d'une décision de non-entrée en matière que le TAF avait rendue fautive d'avoir enregistré correctement le versement d'une avance de frais, décision qui avait dû être corrigée par le Tribunal fédéral (TF).

Les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG n'avaient pas été informées des faits lors de la visite qu'elles avaient effectuée auprès du TF avant la parution de l'article. Lorsqu'elles ont eu vent de l'affaire, elles ont demandé au TF, en sa qualité d'autorité de surveillance du TAF, de leur remettre un rapport circonstancié précisant les faits survenus, les mesures prises et l'état d'avancement de l'analyse des événements.

La réponse du TF s'est fondée sur une prise de position du TAF. D'après celui-ci, les erreurs de comptabilisation étaient dues à des fautes isolées commises par des collaborateurs, qui n'avaient pas été décelées par les deux systèmes de gestion électronique des affaires utilisés à l'époque. Ainsi, la chancellerie de cour avait notamment oublié de transmettre au Service des finances un ordre qui relevait des compétences de ce dernier. Les dossiers en question ont ensuite été archivés dans le programme de gestion des affaires sans que la sortie comptable des avances de frais n'ait été contrôlée.

Le TAF est parti du principe que toutes les erreurs de comptabilisation en suspens avaient été corrigées à fin du mois d'août 2014. Il a fallu rembourser à des parties (66 dossiers) des avances de frais pour un montant total de 71 088 francs. En outre, le TAF a confirmé avoir pris les mesures qui s'imposaient au niveau des processus administratifs pour éviter que de tels problèmes ne se reproduisent. Enfin, le TAF a indiqué que la révision d'une décision de non-entrée en matière constituait un cas exceptionnel, qui avait par ailleurs été résolu correctement du point de vue juridique. Le TF a donc considéré que l'affaire était classée.

Lors de la discussion annuelle sur le budget que les sous-commissions ont menée avec les tribunaux en octobre 2014, le président du TAF a balayé le reproche selon lequel il aurait été négligent dans sa gestion des affaires; en outre, il a constaté lui aussi que tout était désormais rentré dans l'ordre et que la situation était sous contrôle. Les sous-commissions se sont toutefois montrées surprises que, des années durant, les systèmes de gestion des affaires n'ont pas permis au TAF de garantir une comptabilisation et un remboursement corrects des avances de frais et que des montants importants ont été mal comptabilisés. A leurs yeux, si la décision de non-entrée en matière peut être considérée comme une erreur mineure, ce n'est pas le cas des problèmes comptables. Elles ont déploré en particulier que les commissions de surveillance n'eussent pas été informées en bonne et due forme par le TAF.

Même si le problème des erreurs de comptabilisation a été résolu dans une large mesure, les sous-commissions ont tout de même exhorté le nouveau président du TAF à informer à l'avenir les CdG en pareils cas. Enfin, elles ont écrit au TF pour lui demander de renforcer sa surveillance sur le TAF; elles ont aussi décidé d'effectuer prochainement une visite auprès du TAF.

3.5.4 Suppression du droit de recours en matière pénale dont disposent les lésés simples – révision de la loi sur le Tribunal fédéral visant à réduire la charge de travail du tribunal

Lors de la création de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI)⁸⁹ dans les années 1990, un droit de recours avait été accordé non seulement aux victimes d'atteinte à l'intégrité physique, mentale, psychique ou sexuelle, mais également aux «lésés simples», à savoir les personnes ayant subi un dommage à leur patrimoine.

Dans le cadre de leur entretien du 14 avril 2015 avec le Tribunal fédéral (TF), les CdG ont constaté que les recours en matière pénale déposés par les lésés simples⁹⁰ entraînaient une charge de travail considérable pour la Cour de droit pénal, sans être utiles pour les intéressés.

D'après les informations fournies par le TF, la quasi-totalité des recours en question sont formés non pas contre des jugements, mais contre des ordonnances de non-lieu prononcées par des procureurs. Il s'agit, la plupart du temps, de plaintes pour escroquerie déposées parfois en espérant que le dossier soit traité au civil par le procureur, aux frais de l'Etat. Dès que le non-lieu est prononcé, les avocats concernés portent les affaires devant le TF en déposant un recours. Généralement, ces tentatives sont vouées à l'échec.

En 2014, les recours émanant de lésés simples (au nombre de 280) ont représenté un cinquième de l'ensemble des recours déposés devant la Cour de droit pénal. Même si la plupart de ces recours sont rejetés (en 2014, ils n'ont été que 1,9 % à être admis⁹¹), leur traitement mobilise de trois à cinq greffiers, sans compter les juges qui statuent sur les recours. En effet, les affaires en question, qui touchent des questions économiques, sont souvent complexes en dépit de leur ampleur modeste.

Ainsi, limiter le droit de recours aux seules victimes au sens de la LAVI permettrait d'alléger sensiblement la charge de travail de la Cour de droit pénal du TF, sans que cette mesure ne porte préjudice à quiconque.

Le droit de recours des lésés simples avait déjà été supprimé en 2001: à l'initiative des CdG, un projet urgent avait été déposé ayant pour objectif de décharger le TF⁹².

⁸⁹ Loi fédérale du 23.3.2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (Loi sur l'aide aux victimes, LAVI; RS 312.5)

⁹⁰ En vertu de l'art. 81, al. 1, let. b, ch. 5, de la loi du 17.6.2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110)

⁹¹ A titre de comparaison, la Cour de droit pénal affichait un taux d'admission de 14,4 % en moyenne.

⁹² RO 2000 2719

Ce droit a toutefois été inutilement réintroduit au 1^{er} janvier 2011 lors de l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale (CPP)⁹³.

Aussi, le 12 mai 2015, les CdG ont écrit aux Commissions des affaires juridiques (CAJ), qui ont compétence pour ce qui concerne la LTF, pour leur demander de supprimer à nouveau le droit de recours des lésés simples dès que l'occasion se présenterait. Il s'agirait de faire en sorte que ce droit soit limité aux victimes au sens de la LAVI, de sorte que le TF soit efficacement déchargé.

3.5.5 **Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication: dispositifs d'écoute obsolètes?**

La correspondance par poste et télécommunication, qui comprend également les communications passant par l'Internet, contient des informations qui peuvent être importantes pour élucider des délits graves. Le Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (SCPT) est un organe indépendant responsable de la surveillance de ce type de correspondance en Suisse. Depuis le 1^{er} janvier 2008, il est rattaché administrativement au Centre de services informatiques du Département fédéral de justice et police (CSI-DFJP). Il accomplit ses missions de manière autonome et sans recevoir d'instructions, mais sur mandat des autorités de poursuites pénales et avec l'autorisation du tribunal des mesures de contrainte compétent, en obtenant auprès des fournisseurs de services de télécommunication les données demandées par les autorités de poursuite pénale. Les fournisseurs de services de télécommunication sont liés aux directives du Service SCPT.

Pour mettre en œuvre ses mesures de surveillance, le Service SCPT a besoin d'une infrastructure informatique utilisable. D'après les indications officielles, le système utilisé à cette fin, nommé LIS (*Lawful Interception System*) aurait dû être remplacé à l'été 2012. Officieusement, ce système était considéré comme obsolète en 2010 déjà. Pour son remplacement, un projet impliquant tous les acteurs concernés par les mesures de surveillance a été lancé en août 2008. Ainsi, il a été décidé de créer une nouvelle infrastructure informatique, le système ISS (*Interception System Schweiz*).

Après la parution d'articles critiques dans les médias en février 2013, selon lesquels le système ISS ne fonctionnait pas correctement, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E a décidé de se pencher sur la question de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication et, plus précisément, sur l'infrastructure utilisée par le Service SCPT pour accomplir cette mission. Après que le DFJP et les représentants des autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons ont fait savoir à la sous-commission que de graves problèmes retardaient fortement – voire compromettaient – le projet ISS, la CdG-E a chargé sa sous-commission de s'informer régulièrement au sujet de la poursuite des travaux, dans le cadre d'une haute surveillance concomitante.

Le 20 septembre 2013, l'organe de pilotage chargé de la surveillance des télécommunications a décidé de mettre fin à la collaboration avec le fournisseur du système ISS, lui préférant une autre solution, à savoir une modernisation du système LIS.

⁹³ Code de procédure pénale suisse du 5.10.2007 (CPP; RS 312.0)

Une solution d'urgence devait être trouvée aussi rapidement que possible par l'acquisition de ce système. Selon le fournisseur, il s'agissait d'un système de base réduit, qui permettrait toutefois de reprendre l'exploitation du système LIS et d'être opérationnel à la fin de l'année 2015. De par l'organisation modulaire du système, d'autres exigences pourraient y être intégrées ultérieurement.

Dans ce contexte, la CdG-E a demandé au DFJP de veiller à neutraliser le risque de panne totale du système existant et indiqué attendre de lui qu'il aborde activement les problèmes qui subsistaient. Elle l'a en outre prié de trouver, dans le cadre d'un projet subséquent, une solution permettant de répondre aux autres besoins des autorités de poursuite pénale – ceux déjà existants et ceux naissants du fait des avancées technologiques en matière de communication – afin de satisfaire aux exigences de tous les acteurs concernés sur le long terme également.

La CdG-E a procédé au suivi de ces travaux essentiellement dans le cadre des rapports semestriels du DFJP et des entretiens relatifs à la nouvelle infrastructure pour les mesures de surveillance, projet géré entre-temps comme projet informatique clé.

Au cours d'une visite au CSI-DFJP, la sous-commission s'est finalement laissé convaincre par le système ISS 2 – c'est ainsi que se nomme le système de surveillance acquis – qui avait réussi tous les tests et dont la phase pilote avait été achevée avec succès. Le système ISS 2 fut pleinement opérationnel plus tôt que prévu, en mars 2015 déjà. Le système LIS sera quant à lui encore exploité tant que les mesures de surveillance initiées avec ce système continueront.

De plus, la sous-commission a obtenu l'assurance que le programme d'élargissement des systèmes pour la surveillance des télécommunications (*Ausbau FMU*)⁹⁴ tiendrait compte des besoins supplémentaires et légitimes des autorités de poursuite pénale, lesquelles doivent pouvoir disposer d'une infrastructure de surveillance moderne qui couvre tous les moyens et canaux de communications actuels dans le cadre des bases légales. Elle a relevé à ce titre qu'il était expressément prévu d'associer à ce programme les différentes autorités de poursuite pénale.

Au vu de ce qui précède, la CdG-E a décidé de mettre fin au suivi des travaux. La sous-commission examinera dans deux ans environ, sur la base de la législation qui sera alors en vigueur (cf. révision de la LSCPT⁹⁵ [13.025] et LRens⁹⁶ [14.022]), dans quelle mesure les souhaits des autorités de poursuite pénale auront été effectivement pris en compte dans le cadre d'élargissement de la surveillance des télécommunications.

⁹⁴ Système de traitement de données relatif à la surveillance des télécommunications. Systèmes d'information de police de la Confédération. Evolution et exploitation (14.065)

⁹⁵ Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (RS 780.1)

⁹⁶ Loi sur le renseignement, cf. ch. 4.3.3 du présent rapport annuel

3.6 Sécurité

3.6.1 Coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement

En 2013, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation des coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement. Le CPA s'est alors penché sur la clarté des bases légales et stratégiques pertinentes, sur le respect de ces dernières et sur leur adéquation avec d'autres intérêts relevant de la politique extérieure. Se fondant sur les conclusions présentées par le CPA dans son rapport d'évaluation⁹⁷, la CdG-E a publié, en octobre 2015, un rapport sur les coopérations internationales dans le domaine militaire, dans lequel elle a adressé cinq recommandations au Conseil fédéral⁹⁸.

La commission a constaté plusieurs lacunes, principalement dans le domaine des coopérations internationales en matière d'armement: bien plus encore que dans le domaine de l'instruction, on y déplorait l'absence de bases stratégiques claires; en outre, contrairement au domaine de l'instruction, on y constatait une déficience dans le pilotage des coopérations, un manque de transparence et parfois même une mauvaise appréciation du degré de contrainte juridique émanant des accords et conventions. La CdG-E a jugé particulièrement problématique la combinaison – autrement dit le cumul – de ces déficiences, qui pourrait conduire à la conclusion de coopérations internationales qui n'entrent pas dans le mandat légal de l'armée, qui sont douteuses dans la perspective de la politique extérieure, voire même dommageables à celle-ci; elle a toutefois admis que pareille situation n'avait pas encore été constatée jusqu'ici. La commission a conclu que ces risques n'étaient pas suffisamment pris en compte dans le domaine de l'armement.

La CdG-E a adressé des recommandations au Conseil fédéral afin que les lacunes constatées soient corrigées: à ses yeux, il faut une mise en œuvre adéquate des bases stratégiques et des objectifs des coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement. Sur cette base, il conviendra de vérifier plus rigoureusement à l'avenir si les coopérations mises en place sont effectivement utiles dans la perspective des missions confiées à l'armée par le législateur. En outre, il y a lieu d'améliorer la transparence dans ce domaine, notamment par la publication systématique, dans le rapport annuel du Conseil fédéral sur les traités internationaux, de tous les accords et conventions internationaux concernés; à ce sujet, la CdG-E a constaté que la nécessité de prendre des mesures était plus aiguë dans le domaine de l'armement que dans celui de l'instruction.

⁹⁷ Coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement, rapport du CPA à l'intention de la CdG-E du 11.3.2015, www.parlament.ch > Documentation > Rapports > Rapports des Commissions de surveillance > Commissions de gestion CdG > Rapports 2015 (consulté le 28.12.2015)

⁹⁸ Coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement, rapport de la CdG-E du 6.10.2015, www.parlament.ch > Documentation > Rapports > Rapports des Commissions de surveillance > Commissions de gestion CdG > Rapports 2015 (consulté le 28.12.2015)

Enfin, la commission a établi des recommandations destinées spécifiquement au domaine de l'armement, à savoir:

- clarifier le degré de contrainte juridique émanant des accords ainsi que les procédures d'approbation qui en dépendent;
- améliorer le pilotage des coopérations (notamment en faisant en sorte qu'armasuisse désigne un service qui aura à l'avenir une vue d'ensemble sur les coopérations et activités internationales);
- tenir davantage compte de l'impact des coopérations sur la politique extérieure et impliquer de manière adéquate le DFAE lors de la conclusion d'accords.

La CdG-E a demandé au Conseil fédéral de prendre position sur ses constatations et recommandations d'ici à la mi-janvier 2016.

3.6.2 Objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral à RUAG Holding SA pour les années 2015 à 2018

Lorsqu'elles ont examiné, au printemps 2015, le rapport de gestion 2014 de RUAG Holding SA (ci-après: RUAG) ainsi que le rapport du Conseil fédéral relatif la réalisation des objectifs stratégiques de cette même société en 2014, les CdG ont constaté que RUAG comptait fermer plusieurs de ses sites en Suisse et déplacer ainsi des emplois des régions périphériques dans les grands centres. En parallèle, elles ont relevé que les effectifs de RUAG en Suisse avaient diminué en 2014, alors que ses effectifs à l'étranger avaient augmenté. Il convient de rappeler que RUAG est une société par actions de droit privé détenue à 100 % par la Confédération suisse.

Les CdG avaient connaissance du fait que, au printemps 2015, le Conseil fédéral était encore en train d'élaborer les objectifs stratégiques qui seraient assignés à RUAG pour les années 2015 à 2018, les travaux de ce dernier accusant un certain retard. En vertu de l'art. 28 de la LParl, le Parlement a la possibilité de participer à la fixation des objectifs stratégiques des entités devenues autonomes en chargeant le Conseil fédéral de fixer ces objectifs. Les CdG ont décidé de confier au Conseil fédéral un mandat en ce sens: par lettre du 3 juin 2015, elles ont invité le Conseil fédéral à ajouter aux futurs objectifs stratégiques des directives portant sur:

- la répartition régionale des sites de l'entreprise, à savoir le maintien de places de travail dans les régions périphériques, et
- le maintien ou la création de places de travail en Suisse lors du développement de nouveaux secteurs d'activités (obligation d'examiner la possibilité de créer des emplois en Suisse plutôt qu'à l'étranger).

Etant donné que le Conseil fédéral est tenu de soumettre les objectifs stratégiques en question aux Commissions de la politique de sécurité (CPS) pour consultation, les CdG ont également écrit à ces dernières pour les prier d'accorder une attention particulière à la requête des CdG lorsqu'elles se pencheraient sur lesdits objectifs stratégiques.

Dans sa réponse du 1^{er} juillet 2015, le chef du DDPS a fait savoir aux CdG que le Conseil fédéral avait tenu compte de leurs demandes dans son projet: ainsi, ce dernier comportait la directive selon laquelle RUAG ne devrait désormais plus gérer son portefeuille immobilier en fonction des seuls principes économiques, mais également en tenant compte des développements possibles au niveau de la politique régionale. En outre, les objectifs stratégiques concernant les participations à l'étranger ont été adaptés en fonction de la deuxième demande des CdG.

Les CdG ont constaté que leur première demande (maintien de places de travail dans les régions périphériques) n'a pas été suffisamment prise en compte par le Conseil fédéral. Consultée au sujet des objectifs stratégiques remaniés, la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (CPS-E) est parvenue à la même conclusion: pour cette raison, elle s'est ralliée à l'exigence formulée par les CdG dans l'avis qu'elle a adressé au Conseil fédéral à la fin du mois d'août 2015 et dont les CdG ont reçu une copie⁹⁹.

En revanche, les CdG ont considéré que leur deuxième demande (maintien ou création de places de travail en Suisse lors du développement de nouveaux secteurs d'activités) avait été satisfaite. Pour cette raison – et eu égard au fait que la CPS-E avait appuyé sa première demande –, la CdG-E et la CdG-N ont décidé, respectivement en octobre et en novembre 2015, de ne pas prendre d'autres mesures pour l'instant, considérant qu'il appartient désormais au Conseil fédéral de prendre les mesures qui s'imposent. Les CdG se pencheront à nouveau sur les objectifs stratégiques assignés à RUAG en avril 2016 au plus tard.

3.6.3 Cyberdéfense de la Confédération

Durant ces dernières années, la DélCdG s'est, à plusieurs reprises, penchée sur le sujet de la cyberdéfense. En 2014, elle a également examiné la Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) et le rapport annuel 2013 du comité de pilotage de la SNPC. Il est toutefois clairement apparu que ce sujet ne relevait pas de la compétence de la délégation, ou alors seulement de manière ponctuelle. Par conséquent, la délégation en a transmis le suivi aux CdG à la fin de l'année 2014.

Avec la SNPC, le Conseil fédéral cherche à détecter suffisamment tôt les cyberrisques (cybercriminalité, cyberespionnage et cybersabotage) ou à en réduire le nombre ainsi qu'à augmenter la capacité de résistance des infrastructures sensibles dans le domaine civil. En revanche, la cyberdéfense dans le domaine militaire relève de la responsabilité de l'armée. Celle-ci a élaboré son propre concept en la matière et ne participe pas directement à la SNPC, contrairement à d'autres organes du DDPS (le Service de renseignement de la Confédération, notamment).

⁹⁹ Actuellement, deux motions visant le même objectif sont en suspens devant les conseils. Il s'agit de la motion 15.3393 «Objectifs stratégiques du Conseil fédéral. Prendre en compte le développement économique régional», déposée le 4.5.2015 par le conseiller national Andy Tschümperlin et de la motion 15.3505 «Objectifs stratégiques du Conseil fédéral. Prendre en compte le développement économique régional», déposée le 1.6.2015 par le conseiller aux Etats Alex Kuprecht.

Lors de l'examen de ce sujet en 2015, la commission a non seulement débattu du contenu des stratégies existantes et de l'avancée de leur mise en œuvre, mais aussi de la façon dont elles sont harmonisées entre elles. A sa séance du 25 juin 2015, la sous-commission compétente a entendu les responsables de l'organe de coordination de la SNPC, qui dépend de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC), ainsi que les responsables de l'unité organisationnelle en matière de cyberdéfense, qui est rattachée au Service de renseignement militaire, lui-même faisant partie de l'Etat-major de conduite de l'armée.

Eu égard à ces auditions, la CdG-N a estimé qu'aucune intervention de sa part n'était nécessaire dans l'immédiat. Elle a néanmoins décidé de continuer à s'intéresser à ce sujet et de l'examiner à nouveau en 2016. De cette façon, elle pourra suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des différentes mesures et vérifier, en cas de retards ou de problèmes, si une intervention au titre de la haute surveillance parlementaire devient nécessaire.

3.7 Environnement, transports et infrastructure

3.7.1 Office fédéral de l'environnement: irrégularités dans la gestion des fonds issus de la taxe d'élimination anticipée sur le verre

En décembre 2014, la CdG-N avait décidé de se pencher sur les irrégularités dans la gestion des fonds issus de la taxe d'élimination anticipée (TEA) sur le verre, irrégularités dont elle avait eu connaissance à la lecture de plusieurs articles de journaux et d'un communiqué de presse de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)¹⁰⁰. La commission avait demandé à l'OFEV des informations détaillées au sujet de ce problème et des mesures prises pour le résoudre.

Averti dès le mois d'août 2014 des problèmes éventuels s'agissant de la gestion des fonds issus de la TEA sur le verre, l'OFEV avait ouvert une enquête administrative à ce sujet. Cette enquête ciblait une entreprise privée mandatée par l'OFEV pour prélever, conformément à la législation sur l'environnement, une taxe sur chaque bouteille en verre mise en circulation. En Suisse, la TEA sur le verre est directement intégrée dans le prix de vente du produit; le montant récolté – 34 millions de francs par an en moyenne – est reversé deux fois par an aux agents de collecte et de traitement (communes, transporteurs et recycleurs). L'OFEV a pour tâche de surveiller l'entreprise chargée de la gestion de la taxe.

Son enquête ayant confirmé que l'entreprise en question avait utilisé abusivement les recettes de la taxe à hauteur de 1,6 million de francs, l'OFEV avait déposé, le 3 octobre 2014, une plainte pénale auprès du Ministère public de la Confédération contre ladite société pour abus de confiance; il avait aussi dénoncé avec effet immédiat le contrat qu'il avait conclu avec elle.

¹⁰⁰ Gestion de la taxe sur le recyclage du verre: plainte pénale de l'OFEV contre la société mandataire, communiqué de presse de l'OFEV du 7.10.2014, www.bafu.admin.ch > Publications, médias > Communiqués aux médias (consulté le 28.12.2015)

La CdG-N a examiné le rapport d'enquête de l'OFEV en mars 2015. Elle a pris acte du fait que l'enquête en question avait permis de relever plusieurs manquements au niveau de l'organisation de la TEA sur le verre, manquements dont les causes se trouvaient au niveau de la loi, de l'ordonnance et de l'organisation de l'office. Elle a aussi relevé que le rapport pointait des lacunes dans le contrat conclu entre l'OFEV et la société.

La commission a tiré un bilan globalement positif des mesures prises par l'OFEV à la suite de cette affaire (ouverture d'une enquête approfondie, information de la population et dépôt d'une plainte pénale, notamment). Elle a également souligné que l'OFEV avait déjà mis en œuvre, dans le cadre du contrat révisé conclu avec l'organisme chargé de la gestion ad interim de la TEA sur le verre, diverses solutions proposées dans le rapport d'enquête et qui visent à empêcher que pareille situation se reproduise. La CdG-N a également relevé que les fonds qui avaient été affectés à un usage autre que celui auquel ils étaient destinés avaient été remboursés et que la caisse TEA n'avait donc subi aucun dommage financier.

D'après le rapport d'enquête, le fait que les irrégularités soient longtemps restées inaperçues est notamment imputable à des carences internes à l'OFEV (insuffisance du système de contrôle interne, manque de connaissances spécifiques et de ressources au sein de l'organe responsable de la surveillance). C'est pourquoi la CdG-N a prié l'OFEV, en juin 2015, de lui faire part des mesures prévues pour améliorer le système de contrôle interne concernant la surveillance de la perception, de la gestion et de l'utilisation de la TEA, et de lui fournir le calendrier y afférent.

Se fondant sur les dernières informations de l'office, la commission a considéré que des mesures propres à améliorer la surveillance interne à l'OFEV étaient en cours de mise en œuvre. La CdG-N a conclu ses travaux en novembre 2015 en formulant une ultime recommandation à l'OFEV concernant la solution informatique servant à gérer la TEA.

3.7.2 Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom

En décembre 2014, la CdG-N a entamé le contrôle de suivi de l'inspection relative à la pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom, qu'elle avait effectuée en 2012¹⁰¹. A cette fin, elle a prié le Conseil fédéral de l'informer de l'état de la mise en œuvre de ses recommandations.

Il ressort de la réponse adressée par le Conseil fédéral en février 2015 que celui-ci a mis en œuvre les recommandations relatives à Swisscom lors de la révision des objectifs stratégiques pour les années 2014 à 2017 et qu'il entend faire de même dans le cadre du remaniement en cours des objectifs stratégiques des CFF et de Skyguide. La CdG-N a invité le Conseil fédéral à continuer de veiller, lors de la définition des objectifs stratégiques des entités devenues autonomes, à une formula-

¹⁰¹ Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom, rapport de la CdG-N du 8.5.2012 (FF 2012 7905)

tion hiérarchiquement adéquate en mettant l'accent sur les objectifs de la gestion d'entreprise.

En ce qui concerne les recommandations 2 et 3 (accès du Conseil fédéral aux données nécessaires au contrôle de la réalisation des objectifs et utilisation de valeurs de référence internationales), la commission a également pris acte du fait que le Conseil fédéral a jugé suffisants les instruments dont il dispose. Elle l'a toutefois prié de continuer à examiner d'un œil critique les informations livrées par les entreprises et à vérifier régulièrement que les instruments de contrôle de gestion dont il dispose lui permettent d'assurer une surveillance efficace.

La CdG-N a par ailleurs pris note du fait que le Conseil fédéral n'a vu aucune nécessité de prendre des mesures en ce qui concerne les recommandations 4 et 5 (échanges informels d'informations entre le Conseil fédéral et les instances dirigeantes des entreprises et interventions dans des situations exceptionnelles). Celui-ci estime en effet que les contacts informels et les entretiens du propriétaire, qui lui permettent d'exercer une influence a posteriori, sont pertinents et conformes au modèle de gestion et qu'ils font partie de la tâche exécutive qui lui est dévolue. La commission s'est toutefois félicitée que le Conseil fédéral reconnaisse la nécessité de renoncer à une prise d'influence politique sur les activités opérationnelles des entreprises liées à la Confédération. La CdG-N a maintenu les conclusions qu'elle avait formulées dans son rapport de 2012, selon lesquelles la gestion des entités de la Confédération devenues autonomes doit être aussi transparente que possible et doit être exercée par des voies officielles, c'est-à-dire avant tout dans le cadre de la définition des objectifs stratégiques.

La CdG-N a terminé son contrôle de suivi en juin 2015 en adressant une lettre au Conseil fédéral.

3.7.3 **Maintien de la superficie des terres cultivables**

En novembre 2015, la CdG-N a publié son rapport d'enquête sur le rôle de la Confédération dans la protection des terres cultivables¹⁰². Auparavant, elle avait chargé le CPA de procéder à une évaluation à ce sujet. Dans son rapport final¹⁰³, ce dernier avait présenté des chiffres alarmants: chaque année, la Suisse perd environ 3400 hectares de terres cultivables; par extrapolation, cela correspond à 85 000 hectares sur les 25 dernières années. Dans son évaluation, le CPA avait estimé que l'urbanisation constituait le principal facteur responsable de la disparition des terres cultivables.

La CdG-N a présenté un rapport dans lequel elle a formulé quatre recommandations et un postulat visant à ce que la Confédération protège mieux les terres cultivables.

¹⁰² Maintien de la superficie des terres cultivables, rapport de la CdG-N du 20.11.2015, www.parlament.ch > Documentation > Rapports > Rapports des Commissions de surveillance > Commissions de gestion CdG > Rapports 2015 (consulté le 28.12.2015)

¹⁰³ Maintien de la superficie des terres cultivables, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 11.6.2015, www.parlament.ch > Documentation > Rapports > Rapports des Commissions de surveillance > Commissions de gestion CdG > Rapports 2015 (consulté le 28.12.2015)

Se fondant sur les résultats de l'évaluation du CPA, elle a conclu que les prescriptions fédérales ne permettaient pas d'empêcher la disparition de ces terres: la législation sur l'aménagement du territoire ne protège que faiblement les terres cultivables et laisse aux cantons une grande latitude pour ce qui est de sa mise en œuvre. L'importance moindre accordée à cette question est particulièrement manifeste lorsque l'on considère les dispositions relatives à la protection de la forêt, lesquelles prévoient, à l'échelon fédéral, une interdiction du défrichement et une obligation de compensation.

La commission a donc recommandé au Conseil fédéral d'envisager un renforcement des dispositions légales relatives à la protection des terres cultivables et, notamment, l'introduction dans le droit fédéral d'une obligation de compensation en cas de sollicitation de surfaces d'assolement, c'est-à-dire des meilleures terres arables. Par ailleurs, elle a déposé un postulat demandant au Conseil fédéral de procéder à un examen complet du rapport entre la protection des terres cultivables et les autres exigences en matière de protection – notamment de la protection des forêts – pour ce qui est de l'utilisation des sols, et d'établir un rapport à ce sujet.

En complément à la législation sur l'aménagement du territoire, le «plan sectoriel des surfaces d'assolement» du Conseil fédéral définit une surface minimale d'assolement pour chaque canton. D'après les conclusions de la CdG-N, ce plan sectoriel n'est que partiellement approprié pour protéger effectivement les terres cultivables. En effet, comme l'a relevé le CPA dans son évaluation, les méthodes employées pour effectuer le relevé des surfaces d'assolement présentent de grandes différences entre les cantons; de ce fait, les inventaires cantonaux ne sont pas directement comparables. De plus, bon nombre de cantons n'ont pas établi de cartographie complète de la qualité de leurs sols, si bien que la Confédération ne dispose pas de données fiables pour évaluer l'état effectif des surfaces cultivables. La commission a donc proposé de remanier et de renforcer le plan sectoriel et d'améliorer les bases de données correspondantes.

En outre, la CdG-N a relevé que la Confédération faisait preuve de retenue dans la manière dont elle exerçait son rôle de surveillance en matière de protection des terres cultivables. Pour être en mesure de surveiller la manière dont les cantons appliquent les dispositions pertinentes, elle a besoin de ceux-ci lui signaler les modifications de l'emplacement, de l'étendue et de la qualité des surfaces d'assolement. Or, l'évaluation a montré que tous les cantons ne s'acquittent pas systématiquement de cette obligation, ce qui limite d'autant les possibilités d'intervention de la Confédération (notamment le dépôt de recours contre les projets qui entraînent une diminution des terres cultivables). Celle-ci risque ainsi d'exercer son rôle de surveillance en priorité auprès des cantons dont les autorités compétentes satisfont consciencieusement au devoir d'information. Aussi la CdG-N a-t-elle recommandé au Conseil fédéral d'exercer activement et pleinement sa fonction de surveillance en matière de protection des terres cultivables, ainsi que d'exploiter systématiquement la marge de manœuvre dont il dispose.

Enfin, la commission a fait savoir au Conseil fédéral que la Confédération elle-même accordait une importance trop faible à la protection des terres cultivables dans le cadre de ses projets ayant des effets sur l'organisation du territoire (développement des infrastructures de transport, par ex.). Même si la part occupée par les

projets de la Confédération dans l'utilisation totale de terres cultivables est plutôt faible, la CdG-N estime que la Confédération doit jouer un rôle exemplaire dans ses activités ayant une incidence sur ces terres. Aussi a-t-elle invité le Conseil fédéral à proposer des mesures permettant de renforcer la protection des terres cultivables dans les projets de la Confédération.

La CdG-N a prié le Conseil fédéral de bien vouloir prendre position sur ses constatations et recommandations d'ici à la mi-avril 2016.

4 Protection de l'Etat et services de renseignement

4.1 Missions, droits et organisation de la DélCdG

Dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, la DélCdG contrôle les activités de la Confédération dans les domaines du renseignement civil et militaire. Concrètement, elle surveille le Service de renseignement de la Confédération (SRC), lui-même responsable des services de renseignement intérieur (protection de l'Etat) et extérieur. La délégation surveille également les activités de renseignement de l'armée, en particulier celles du Service de renseignement militaire (SRM) et celles du Centre des opérations électroniques (COE), lequel exécute également des mandats d'exploration radio pour le compte du SRC et du SRM. La haute surveillance exercée par la DélCdG porte également sur les procédures judiciaires du MPC dans le domaine de la protection de l'Etat.

La DélCdG est un organe permanent commun aux deux CdG. Elle est composée de trois membres de la CdG-N et de trois membres de la CdG-E, l'une de ces six personnes étant un représentant d'un parti non gouvernemental. La DélCdG se constitue elle-même (art. 53, al. 1, LParl) et choisit son président, en règle générale pour deux ans.

Pour exercer ses attributions, la DélCdG dispose d'un droit à l'information très étendu (art. 169, al. 2, Cst. et art. 154 LParl): elle a le droit de demander que lui soient remis des documents qui ont été classifiés secrets pour des raisons relevant de la protection de l'Etat ou du renseignement. En outre, toutes les décisions du Conseil fédéral lui sont communiquées au fur et à mesure, accompagnées des propositions et des co-rapports correspondants. La DélCdG peut aussi exiger les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral.

Comme les CdG, la DélCdG axe son activité de surveillance sur le respect des critères de légalité, d'opportunité et d'efficacité. Pour la délégation, la haute surveillance consiste en premier lieu à contrôler la manière dont l'exécutif exerce son rôle de surveillance. Il appartient en fin de compte au Conseil fédéral – et non au Parlement – d'assumer la responsabilité de l'activité des services de renseignement. Ainsi, la DélCdG examine en particulier si le Conseil fédéral et le département compétent assument correctement les fonctions de conduite et de surveillance inscrites dans la loi.

Lors de la législature écoulée, les séances régulières de la DélCdG ont représenté un total de 45,5 jours, soit une moyenne annuelle d'environ 11,5 jours. En outre, les membres de la DélCdG se sont réunis en séance extraordinaire à dix reprises, chaque

séance ayant duré généralement une heure. Les activités de la DélCdG se sont réparties sur 66 jours distincts, ce qui représente en moyenne entre 16 et 17 rencontres par année. On a recensé un minimum de 12 et un maximum de 21 rencontres par année.

4.2 Objets annuels

4.2.1 Rapports des organes de surveillance spécialisés

En vertu de l'art. 8 de la loi fédérale sur le renseignement civil (LFRC)¹⁰⁴ en relation avec l'art. 26, al. 1, de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)¹⁰⁵ et l'art. 99, al. 5, de la loi sur l'armée (LAAM)¹⁰⁶, le DDPS est tenu d'exercer un contrôle administratif sur le renseignement civil et militaire et d'établir à cet effet un plan de contrôle annuel.

La Surveillance des services de renseignement (Surveillance SR) coordonne toujours au préalable son plan de contrôle avec la DélCdG. Si nécessaire, le chef du DDPS peut confier, en cours d'année, des missions supplémentaires à la Surveillance SR; c'est ce qui est arrivé dans le sillage du vol de données au SRC et dans celui de l'affaire Giroud¹⁰⁷.

Conformément au plan de contrôle approuvé l'année précédente, la Surveillance SR a pu mettre un terme à huit inspections en 2015. Deux d'entre elles concernaient les banques de données et deux la gestion des sources au SRC; quant aux autres, elles portaient sur l'exécution de missions de renseignement pour le compte de l'armée, la gestion des risques au SRC, les contacts du SRC avec des services étrangers ainsi que la manière dont certains cantons s'acquittent de leurs missions relevant de la protection de l'Etat. Dans le cadre de ses plans de contrôle des quatre dernières années, la Surveillance SR a effectué des inspections auprès des organes de sûreté de 19 cantons et de la ville de Zurich.

Les rapports d'inspection de la Surveillance SR sont en premier lieu un outil dont le chef du DDPS se sert pour exercer la surveillance qui lui incombe sur les services de renseignement. C'est la raison pour laquelle la DélCdG ne se fait pas présenter ces rapports avant que le chef du DDPS en ait pris acte et ait transmis les recommandations de son choix au SRC ou au SRM. Si la DélCdG considère que des mesures supplémentaires sont nécessaires, elle s'adresse au chef du DDPS ou propose d'autres investigations.

A la suite de son inspection relative aux différents services du DDPS qui traitent de questions ayant trait au renseignement militaire, la Surveillance SR a recommandé de transformer le SRM en véritable service de renseignement militaire interforçés. Cette recommandation, soutenue par le chef du DDPS, concernait non seulement les cellules de renseignement des différentes forces armées, mais aussi les unités orga-

¹⁰⁴ Loi fédérale du 3.10.2008 sur le renseignement civil (LFRC; RS 121)

¹⁰⁵ Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120)

¹⁰⁶ Loi fédérale du 3.2.1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS 510.10)

¹⁰⁷ Rapport annuel 2014 des CdG et de la DélCdG du 30.1.2015, ch. 4.4 (FF 2015 4763 4830)

nisationnelles du SRC dont le champ d'activité est de nature militaire. Pour mettre en œuvre cette recommandation, il s'agissait de réviser, d'ici à la fin du mois d'octobre 2015, la convention de collaboration conclue entre le SRM et le SRC.

La DélCdG s'est montrée favorable à cette recommandation. En 2008, elle avait elle-même prévu, par la création de la LFRC et la modification de l'art. 99 LAAM, que les missions de renseignement militaire devaient être effectuées par le Service de renseignement de l'armée, en particulier par le SRM, et non plus par le service de renseignement civil. C'est pourquoi la DélCdG a écrit au chef du DDPS, le 26 février 2015, afin de lui signifier que, pour que l'armée puisse accomplir sa mission au sens de l'art. 99 LAAM, il fallait au moins transférer au SRM les ressources humaines que le SRC engageait à l'époque dans le domaine de la conduite de la guerre aérienne, en même temps que les tâches confiées à l'époque au SRC.

Le 7 octobre 2015, la DélCdG s'est enquis auprès du chef du DDPS de l'état d'avancement des travaux. Le chef du département a alors indiqué que la conclusion de la nouvelle convention était imminente et que la DélCdG recevrait prochainement le document signé par le Chef de l'Armée (CdA) et par le directeur du SRC. La DélCdG a alors prié le chef du DDPS de lui faire parvenir la convention avant la fin du mois courant et a invité le CdA et le directeur du SRC à une audition.

Lors de l'audition, qui a eu lieu dans le cadre de sa séance du 4 novembre 2015, la DélCdG a appris du directeur du SRC que, donnant suite à un mandat du chef du DDPS, la Surveillance SR s'était penchée sur le projet de nouvelle convention entre le SRM et le SRC et en avait critiqué plusieurs points. Le directeur du SRC et le CdA voulaient rédiger une prise de position à ce sujet à l'intention du chef du DDPS; celle-ci n'était pas encore disponible et la convention était encore en attente d'être conclue.

A l'issue de l'audition, la DélCdG ne savait toujours pas si la nouvelle convention garantirait le traitement du renseignement dans le domaine de la conduite de la guerre aérienne au profit de l'armée. Le SRC s'était montré prêt à abandonner cette tâche qui est désormais dévolue de par la loi au Service de renseignement de l'armée, mais pas les crédits servant à financer les spécialistes concernés. Aussi la DélCdG a-t-elle décidé de demander au chef du DDPS des informations concernant les points en suspens. Elle a approuvé un courrier en ce sens le 23 novembre 2015, lors de sa dernière séance de la législature.

Le 21 décembre 2015, le chef du DDPS a informé la DélCdG que les postes du groupe de la conduite de la guerre aérienne seraient transférés du SRC au SRM au 1^{er} janvier 2016. La question du financement a également été réglée.

En vertu de l'art. 4b LFRC, une autorité de contrôle indépendante (ACI), dont les membres sont issus de différents départements, s'assure de la légalité de l'exploration radio. La DélCdG s'entretient annuellement avec les membres de l'ACI, notamment au sujet du rapport annuel de cet organe. Lors de la discussion qui a eu lieu en mai 2015, la DélCdG leur a aussi demandé dans quelle mesure l'ACI pourrait apporter sa contribution au contrôle de l'exploration du réseau câblé dans le futur.

Le Conseil fédéral nomme les membres de l'ACI pour une durée de quatre ans. La dernière nomination générale ayant eu lieu en novembre 2011, le Conseil fédéral a

procédé à la nomination des membres pour la nouvelle période administrative en novembre 2015¹⁰⁸.

4.2.2 Approbations et rapports du Conseil fédéral

Le DDPS soumet chaque année la liste d'observation au Conseil fédéral pour approbation puis, pour information, à la DélCdG (art. 11, al. 7, LMSI). Celle-ci contrôle si l'inscription des organisations et des groupements dans cette liste est conforme aux dispositions légales.

En même temps qu'il approuve la liste d'observation, le Conseil fédéral décide des opérations que certains services de la Confédération doivent annoncer au SRC (art. 11, al. 2, LMSI). La liste de ces opérations, qui n'est pas publiée, est communiquée à la DélCdG par le DDPS en même temps que la liste d'observation.

Au début du mois de février 2015, les médias se sont intéressés à la pratique selon laquelle le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) transfère au SRC, à des fins de contrôle, des données relatives aux passagers aériens avant le décollage (*Advance Passenger Information*, API). Les données en question sont recueillies par le SEM en vertu de l'art. 104 de la loi sur les étrangers (LEtr)¹⁰⁹. Cette pratique existe depuis 2011; les données sont livrées au SRC sur la base de la liste des opérations à annoncer établie par le Conseil fédéral.

D'après les indications figurant dans le rapport de gestion du Conseil fédéral pour l'année 2011, le SRC avait, cette année-là, reçu et contrôlé 8839 blocs de données API. Durant les trois années suivantes, le SRC a reçu du SEM au total plus de 1,5 million de blocs de données.

Le 23 février 2015, la DélCdG a décidé de rencontrer le chef du DDPS à la fin du mois d'avril afin de discuter avec lui des circonstances et des modalités du transfert de données API au SRC. Dans cette perspective, elle a sollicité diverses investigations de la part de la cellule «Compliance» du SRC. Elle a également confié un mandat semblable au préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT).

Dans son rapport du 27 mars 2015, la cellule «Compliance» du SRC a conclu que le transfert des données API au SRC reposait sur des bases légales suffisantes. Elle relevait toutefois que, depuis 2011, le SRC recevait des informations relatives à tous les passagers des vols, y compris ceux ayant un passeport suisse, alors que le Conseil fédéral n'avait approuvé que le transfert d'informations concernant des ressortissants du pays de départ du vol. Le SRC a donc proposé de reformuler l'obligation de fournir des renseignements afin que celle-ci soit étendue à tous les passagers. Le Conseil fédéral a approuvé la modification en question le 24 juin 2015, en même temps que la nouvelle liste d'observation.

¹⁰⁸ Renouvellement de l'autorité de contrôle indépendante pour l'exploration radio, communiqué de presse du DDPS du 18.11.2015

¹⁰⁹ Loi fédérale du 16.12.2005 sur les étrangers (LEtr; RS 142.20)

La DélCdG a ensuite rencontré la cheffe du DFJP, avec qui elle a abordé la question de la collaboration entre le SEM et le SRC, lors d'une rencontre qui s'est tenue le 13 mai 2015. A l'issue de la discussion, la DélCdG a considéré qu'il n'était pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires.

Par ailleurs, l'art. 12, al. 2, de l'ordonnance sur le Service de renseignement de la Confédération (OSRC)¹¹⁰ et l'art. 6, al. 1, de l'ordonnance concernant le Service de renseignement de l'armée (OSRA)¹¹¹ enjoignent au Conseil fédéral d'approuver les contacts du SRC et du SRM avec des services étrangers. Une fois que le Conseil fédéral les a approuvés, la liste de ces contacts est également remise à la DélCdG pour information.

L'an dernier déjà, la DélCdG avait salué les efforts de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité (Délsec) visant à examiner l'investissement que représentent les contacts avec des services partenaires, leur utilité et les risques qu'ils peuvent représenter, avant de les soumettre à l'approbation du Conseil fédéral. En 2015 la présentation des informations destinées au Conseil fédéral a été améliorée; en particulier, les risques ont été exposés de manière plus détaillée, au détriment toutefois de l'analyse des coûts et de l'utilité des coopérations avec des services partenaires présentant moins de risques. Le chef du DDPS a cependant accepté une recommandation formulée par la Surveillance SR visant à ce que cette lacune soit comblée dans le rapport de l'année suivante.

En vertu de l'art. 8 LFRC en relation avec l'art. 26, al. 2, LMSI et en vertu de l'art. 99, al. 3, let. c, LAAM, le Conseil fédéral doit approuver les accords administratifs internationaux conclus entre le SRC et le SRM, d'une part, et les services étrangers, d'autre part. En 2014, la Surveillance SR avait été chargée de vérifier, avec le soutien de l'OFJ, tous les accords qui avaient été passés entre le SRC et des services étrangers. Au début du mois d'octobre 2015, la Surveillance SR a informé la DélCdG du résultat de ses investigations, dans le cadre de son rapport sur les contacts du SRC avec des services étrangers.

Depuis l'entrée en vigueur de la dernière révision de la LMSI, en 2012, les collaborateurs du SRC et des organes cantonaux chargés de la protection de l'Etat ainsi que les informateurs peuvent recevoir des identités d'emprunt. En vertu de l'art. 27, al. 1, LMSI, le Conseil fédéral est tenu d'en informer annuellement la DélCdG. Celui-ci a effectué son premier rapport à ce sujet en 2014.

D'après l'art. 9 LMSI, le Conseil fédéral peut, après consultation du SRC, interdire à une personne physique, à une organisation ou à un groupement d'exercer une activité menaçant concrètement la sûreté de la Suisse. Il doit fournir annuellement des renseignements au sujet de ces interdictions à la DélCdG (art. 27, al. 1^{er}, LMSI; disposition entrée elle aussi en vigueur en même temps que la dernière révision de la LMSI).

Le 22 avril 2015, le Conseil fédéral a fait savoir à la DélCdG qu'à l'instar de l'année précédente aucune interdiction de ce type n'avait été prononcée durant la période

¹¹⁰ Ordonnance du 4.12.2009 sur le Service de renseignement de la Confédération (OSRC; RS **121.1**)

¹¹¹ Ordonnance du 4.12.2009 concernant le Service de renseignement de l'armée (OSRA; RS **510.291**)

sous revue. La première interdiction d'activité a été prononcée par le Conseil fédéral le 27 mai 2015.

L'art. 27, al. 1, LMSI dispose que le Conseil fédéral renseigne annuellement les Chambres fédérales et le public sur son appréciation de la menace et sur les activités des organes de sûreté de la Confédération dans le domaine de la sûreté intérieure. Depuis 2010, ces renseignements sont publiés en annexe au rapport de gestion du Conseil fédéral, dont la DélCdG prend acte chaque année.

4.2.3 Rappports du département

Selon l'art. 16 OSRC, les papiers d'identité fictifs et les identités d'emprunt font partie des méthodes pouvant être utilisées en vue de collecter des informations de manière secrète à l'étranger¹¹². L'annexe 2 à l'OSRC, non publiée, contient des dispositions relatives aux moyens et aux méthodes ainsi qu'aux mesures de protection particulières visant des officiers traitants du SRC. Selon cette annexe, le chef du DDPS doit rendre compte chaque année à la DélCdG du nombre de nouveaux papiers d'identité fictifs établis et du nombre de papiers en circulation. Le rapport est ensuite examiné par la DélCdG.

D'après l'art. 24, al. 5, OSRC, le SRC doit évaluer au moins une fois par année, à l'intention du chef du DDPS et des organes de surveillance du SRC, les différentes opérations effectuées avec des informateurs. En sa qualité d'organe de haute surveillance parlementaire, la DélCdG doit tout d'abord vérifier si et comment cette évaluation a été faite et transmise au chef du DDPS.

En 2014, la Surveillance SR a conclu que l'évaluation des opérations pourrait être améliorée si le SRC appliquait des critères uniformes. Après discussion avec le chef du DDPS, la DélCdG a suggéré, dans sa lettre du 17 décembre 2014, de charger la Surveillance SR de développer de tels critères.

Dans sa réponse du 6 février 2015, le chef du DDPS a fait savoir à la DélCdG que la Surveillance SR élaborerait ces critères d'ici à la fin du mois de septembre 2015, en collaboration avec le SRC. La DélCdG a pu discuter des résultats de ces travaux avec le chef du DDPS le 7 octobre 2015. La délégation se félicite du fait que la nouvelle procédure s'appliquera dès 2016 aux rapports établis à l'intention de l'organe du DDPS chargé de la surveillance directe et à l'intention de l'organe de haute surveillance.

A cette même séance, la DélCdG a entendu des représentants du SRC qui lui ont donné des explications au sujet des manuels du SRC concernant la gestion des sources en Suisse et à l'étranger.

L'OSRC prévoit aussi que le SRC informe annuellement la DélCdG au sujet de ses programmes de recherche préventifs et de ses procédures d'examen. Actuellement, le SRC exploite deux programmes de recherche préventifs, à savoir «Photos passeport» et «Prophylax». Le programme «Photos passeport» consiste à enregistrer les

¹¹² Rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2004, ch. 10.1.3.3 (FF 2004 1523 1594)

franchissements de la frontière par des ressortissants de certains pays étrangers et à saisir les données correspondantes dans le système P4.

En vertu de l'art. 25 OSRC, une procédure d'examen permet au SRC de recueillir toutes les informations concernant des organisations et des groupements permettant de conclure à des activités constituant un risque pour la sécurité de la Suisse. En octobre 2015, le SRC a informé la DélCdG au sujet d'une procédure d'examen concernant un groupement en Suisse.

Chaque année, le SRC et le COE établissent, à l'intention de leur chef de département, un certificat de prestations¹¹³ concernant l'exploration radio. A sa séance de mai 2015, la DélCdG a rencontré des représentants des deux services, avec qui elle a discuté des possibilités et des limites des moyens d'exploration radio existants. A cette même séance, elle s'est aussi entretenue avec l'ACI au sujet de la légalité des activités d'exploration radio.

Les modalités concernant le rapport annuel à la DélFin et à la DélCdG relatif aux projets secrets du DDPS sont régies par les directives du DDPS du 8 décembre 2009. Lors d'une séance commune qu'elles ont tenue avec des représentants du DDPS en décembre 2014, les deux délégations s'étaient demandé si le DDPS appliquait correctement ces directives et si les organes de haute surveillance recevaient les informations exactes. A la suite de cette discussion, la DélFin a chargé le CDF, le 19 février 2015, de vérifier si ces directives étaient appliquées correctement et si elles étaient appropriées.

4.2.4 Poursuite pénale dans le domaine de la protection de l'Etat

Au moins une fois par an, le MPC présente à la DélCdG un aperçu des procédures ouvertes dans le domaine de la protection de l'Etat. Il l'informe aussi en cours d'année des procédures pénales susceptibles de revêtir un intérêt particulier pour la haute surveillance. Cela a par exemple été le cas avec l'enquête menée contre un ancien informateur du SRC et avec le piratage de systèmes informatiques dans le cadre des négociations sur le nucléaire iranien en Suisse.

Consciente du fait que le MPC est soumis à la surveillance directe de l'AS-MPC, la DélCdG informe toujours l'AS-MPC au préalable lorsqu'elle est amenée à entendre le MPC. De plus, la DélCdG rencontre chaque année l'AS-MPC pour un entretien. Grâce à son expérience, l'AS-MPC a été en mesure d'attirer l'attention de la DélCdG sur divers problèmes qui auraient pu se poser dans le domaine de la haute surveillance des mesures de recherche de renseignements soumises à autorisation en vertu de la nouvelle loi sur le renseignement (LRens).

Depuis 2011, la cheffe du DFJP informe annuellement la DélCdG au sujet du traitement des demandes déposées par le MPC pour obtenir l'autorisation de poursuivre des infractions politiques conformément à l'art. 66 de la loi sur l'organisation des

¹¹³ Légalité et efficacité du système d'exploration radio «Onyx», rapport de la DélCdG du 9.11.2007 (FF 2008 2293 2311)

autorités pénales (LOAP)¹¹⁴. La DélCdG souhaite principalement savoir si le DFJP ou, le cas échéant, le Conseil fédéral a pris la décision politique dans un délai raisonnable. Dans l'affaire Tinner, le MPC avait dû attendre 16 mois avant de recevoir une réponse à sa demande d'autorisation¹¹⁵.

4.2.5 Textes normatifs non publiés

L'art. 8 de l'ordonnance sur les publications officielles (OPubl)¹¹⁶ dispose que, chaque année, la Chancellerie fédérale doit transmettre à la DélCdG des informations sur les titres et sur le contenu des actes et des traités internationaux qui, en vertu de l'art. 6 de la loi sur les publications officielles (LPubl)¹¹⁷, ne sont pas publiés. La tâche de la DélCdG n'est pas de contrôler systématiquement les actes mais de veiller, dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, à ce que l'administration soit en mesure de garantir la même qualité pour les textes non publiés que pour les textes publiés.

En 2012, la DélCdG a constaté que les communications annuelles des départements à la Chancellerie fédérale présentaient parfois des erreurs et que, de surcroît, les actes faisant l'objet d'une communication contenaient aussi des erreurs de fond et de forme. Face à cette critique, le Conseil fédéral a relevé, en 2013, les exigences applicables au contrôle de la qualité des actes en question¹¹⁸.

Le 30 janvier 2015, la Chancellerie fédérale a fait savoir à la DélCdG qu'aucun acte (nouveau ou révisé) n'avait été exclu de la publication en 2014. Comme la structure des banques de données ISAS (Système d'information sécurité extérieure) et ISIS¹¹⁹ avait été modifiée avec l'introduction du Système d'information et d'analyse *all source* du SRC (IASA SRC) en 2014, la question se posait toutefois de savoir s'il ne fallait pas aussi réviser en conséquence les quatre annexes de l'ordonnance du DDPS sur les champs de données et les droits d'accès aux systèmes d'information ISAS et ISIS. Etant donné que la Chancellerie fédérale avait déjà communiqué ces quatre annexes en 2011 comme actes non publiés, leur révision aurait également dû faire l'objet d'une communication à la DélCdG.

La délégation a donc écrit au Conseil fédéral le 26 février 2015 pour lui demander de vérifier si l'ordonnance du DDPS en question et ses annexes étaient encore actuelles et, partant, valides. Elle avait ajouté que toutes les annexes non publiées

¹¹⁴ Loi fédérale du 19.3.2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP; RS 173.71)

¹¹⁵ Affaire Tinner: gestion du dossier par le Conseil fédéral et légalité des mesures ordonnées, rapport de la DélCdG du 19.1.2009 (FF 2009 4493 4524)

¹¹⁶ Ordonnance du 17.11.2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (OPubl; RS 170.512.1)

¹¹⁷ Loi fédérale du 18.6.2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (LPubl; RS 170.512)

¹¹⁸ Rapport annuel 2013 des CdG et de la DélCdG du 31.1.2014 (FF 2014 4831 4893)

¹¹⁹ Avant 2010, l'abréviation ISIS désignait le «Système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat»; elle signifie aujourd'hui «Système d'information sécurité intérieure».

d'ordonnances édictées par le Conseil fédéral ou par des départements devaient être soumises à un examen de ce type.

Le 19 août 2015, le Conseil fédéral a communiqué à la DélCdG les résultats des examens demandés. L'ordonnance du DDPS qui avait fait l'objet de critiques de la part de la DélCdG avait été contrôlée et a fait l'objet d'une révision totale le 27 juillet 2015¹²⁰. Dans sa lettre, le Conseil fédéral a déclaré que tous les autres actes non publiés avaient été examinés par les départements compétents en mai 2015. A cette occasion, le DFAE avait communiqué à la Chancellerie fédérale des informations concernant un traité international qui n'avait pas été pris en compte auparavant dans la procédure de communication prévue à l'art. 8 OPubl.

Désormais, la Chancellerie fédérale tient une liste des actes et des traités internationaux qui, en vertu de l'art. 6 LPubl, ne sont pas publiés et qui lui ont été communiqués depuis l'existence de l'obligation de communiquer. A l'avenir, les départements compétents devront confirmer chaque année que la liste des actes non publiés qui relèvent de leurs compétences est complète et actuelle (exactitude sur le fond et sur la forme).

La nouvelle ordonnance du DDPS sur les champs de données et les droits d'accès aux systèmes d'information ISAS et ISIS est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2015. Depuis qu'elle a été entièrement révisée, elle ne comporte plus qu'une annexe, également publiée.

4.3 Affaires liées à l'actualité

4.3.1 Terrorisme djihadiste

En 2014 déjà, la DélCdG avait accordé une attention toute particulière au problème des voyageurs du djihad. En janvier 2015, elle a effectué des visites auprès du service de lutte contre le djihadisme sur Internet rattaché à la Police judiciaire fédérale (PJF) et auprès de différents secteurs du SRC chargés du monitoring du djihadisme sur Internet. La PJF a pour mission de rechercher des contenus répréhensibles publiés sur Internet; quant au SRC, il se charge de prévenir les attentats terroristes. Les deux parties ont indiqué coordonner leurs travaux et échanger activement les informations dont elles disposent.

Cette année encore, les entretiens relatifs à la situation en matière de politique de sécurité que la DélCdG a deux fois par an avec le chef du DDPS ont principalement porté sur le phénomène des voyageurs djihadistes et sur l'évolution de la situation au Proche-Orient.

A sa séance du 23 février 2015, la DélCdG a entendu la directrice de l'Office fédéral de la police (fedpol), qui l'a informée au sujet des travaux menés par la task-force TETRA (TERRORIST TRAVellers). Ce groupe de travail interdépartemental, au sein duquel collaborent aussi le MPC et la Conférence des commandants des polices

¹²⁰ Ordonnance du DDPS du 27.7.2015 sur les champs de données et les droits d'accès aux systèmes d'information ISAS et ISIS (RS 121.22)

cantoniales de Suisse (CCPCS), a publié son premier rapport sur la lutte contre le terrorisme djihadiste en Suisse le 26 février 2015.

La directrice de fedpol a appris à la DélCdG qu'un groupe de travail de la CCPCS avait commencé une planification prévisionnelle pour le cas où un attentat serait perpétré en Suisse. Ayant constaté que l'armée n'avait pas encore été impliquée dans ces travaux, la délégation a écrit à la Délséc le 26 février 2015 pour lui demander de veiller à ce que cette lacune soit comblée. Le 16 mars 2015, le chef du DDPS a répondu à la DélCdG au nom de la Délséc; il l'a assurée qu'une discussion avait eu lieu dans l'intervalle, qui avait permis de clarifier le rôle de l'armée à l'issue d'un attentat terroriste de grande ampleur.

4.3.2 Nouvelle mission de base pour le SRC

L'art. 2, al. 2, OSRC prévoit que le Conseil fédéral actualise au moins tous les quatre ans la mission de base confiée au SRC. A la suite des révélations d'Edward Snowden, la mission de base définie en 2011 avait déjà été soumise à une révision partielle en février 2014. Le 8 janvier 2015, le Conseil fédéral l'a reconduite en tous points.

Lorsque la DélCdG a pris acte de la nouvelle mission du SRC, elle a constaté que le cercle des destinataires à qui le SRC transmet des informations avait été élargi. Lors d'entretiens menés avec la Délséc et le DDPS au printemps 2012 déjà, la DélCdG s'était demandé dans quelle mesure la législation permettait que des informations provenant des services de renseignement soient transmises à des services extérieurs à l'administration fédérale centrale. La Surveillance SR avait également émis des réserves à ce sujet lorsqu'elle a pris position sur le projet de nouvelle mission de base.

La DélCdG a donc chargé l'OFJ de délimiter, dans un avis de droit, les services auxquels, sur le principe, le SRC peut transmettre des informations. Se fondant sur les conclusions générales tirées par l'OFJ, la DélCdG a considéré que ses doutes étaient confirmés et a donc demandé au Conseil fédéral, le 13 mai 2015, d'examiner la mission de base du SRC à la lumière de l'avis de droit de l'OFJ et de la réviser en conséquence. Dans sa réponse du 24 juin 2015, le Conseil fédéral a fait savoir à la DélCdG qu'il avait décidé d'adapter la mission de base du SRC la même année.

La mission de base a été adaptée conformément aux dispositions légales. Le Conseil fédéral l'a approuvée en date du 18 décembre 2015.

4.3.3 Loi sur le renseignement

Au printemps 2014, la DélCdG avait fait parvenir à la CPS-N un co-rapport concernant le projet de loi sur le renseignement (LRens)¹²¹. Son intention première était d'apporter des propositions d'amélioration à l'ensemble du projet du point de vue des procédures de surveillance et de contrôle.

Se fondant sur la recommandation 1 qu'elle avait formulée dans son rapport d'inspection sur la sécurité informatique au SRC¹²², la DélCdG avait proposé, dans son co-rapport, que le Conseil fédéral réexamine les besoins en personnel, qui était fixé à 20,5 postes dans le rapport. Il n'a toutefois pas été donné suite à cette proposition.

Le 17 mars 2015, le chef du DDPS a toutefois indiqué au Conseil national qu'il estimait en réalité à 80 le nombre de postes supplémentaires nécessaires. Parallèlement, il a recommandé à la DélCdG et à ses membres d'intervenir auprès des CdF afin que le SRC soit effectivement doté des postes en question¹²³.

Le travail de la haute surveillance a pour objectif d'assurer le bon fonctionnement du service de renseignement; partant de ce principe, la DélCdG ne voudrait pas devoir conclure une fois de plus, au cas où une panne devait à nouveau survenir au sein du service de renseignement, que le SRC n'a pas été en mesure de remplir sa mission et de mettre à profit ses nouvelles compétences parce qu'il ne disposait pas de suffisamment de personnel. En fin de compte, ce n'est toutefois pas à l'organe de haute surveillance de veiller à l'équilibre entre les tâches et les ressources du SRC, mais bien au pouvoir exécutif.

A la session de printemps 2015, le Conseil national s'est rallié à près de la moitié des propositions formulées par la DélFin dans son co-rapport. Ensuite, la CPS-E a repris les principales propositions restantes formulées par la DélCdG, lesquelles portaient surtout sur la surveillance et sur la gestion du service de renseignement, comme l'a indiqué le président de la DélCdG au Conseil des Etats le 11 juin 2015¹²⁴. A la session d'été, le Conseil des Etats a suivi en tous points l'avis de la DélCdG lorsqu'il s'est prononcé sur les propositions de la CPS-E.

A sa séance du 1^{er} juillet 2015, la DélCdG a entendu le directeur du SRC au sujet du groupe de suivi auquel le SRC avait fait appel entre 2011 et 2013 pour les travaux législatifs liés au projet de LRens. D'après le directeur du SRC, le fait que l'existence de ce groupe de 9 membres ait été rendue publique ne posait pas de problème, car sa tâche correspondait en fin de compte à celle d'une commission d'étude telle que définie dans le guide de législation de l'OFJ¹²⁵. Pour sa part, la DélCdG avait été informée dès 2010 de l'intention du SRC d'instituer un organe de ce genre.

¹²¹ Rapport annuel 2014 des CdG et de la DélCdG du 30.1.2015 (FF **2015** 4763 4832)

¹²² Sécurité informatique au sein du Service de renseignement de la Confédération, rapport de la DélCdG (résumé) du 30.8.2013 (FF **2013** 8179)

¹²³ BO **2015** N 416

¹²⁴ BO **2015** E 509

¹²⁵ Guide de législation de l'OFJ, état 2014, module «loi», p. 30

Les Chambres fédérales ont adopté la LRens le 25 septembre 2015. Près de trois quarts des modifications apportées au projet du Conseil fédéral découlent directement ou indirectement de propositions de la DélCdG ou de son président.

Eu égard aux changements fondamentaux amenés par la nouvelle loi, la DélCdG accorde aussi une grande importance à la législation d'application correspondante. C'est pourquoi elle a discuté des travaux préparatoires à la mise en œuvre de la LRens avec le chef du DDPS le 7 octobre 2015.

Le 4 novembre 2015, la DélCdG a décidé de faire savoir au Conseil fédéral qu'elle souhaitait être consultée sur les projets d'ordonnances d'application de la LRens conformément à l'art. 151 LParl. Dans sa lettre du 5 novembre 2015 au Conseil fédéral, elle a aussi souligné qu'elle considérait très important que la nouvelle autorité de surveillance indépendante (cf. art. 76 à 78 LRens) soit mise en place dans les délais requis et qu'elle priait par conséquent le Conseil fédéral de la tenir informée à ce sujet.

4.3.4 Recherche plein texte dans le Système d'information sécurité intérieure (ISIS)

Au printemps 2014, le système succédant à ISIS a été mis en service en tant qu'élément du nouveau système IASA SRC. Dans l'ancien système, la recherche plein texte dans les communications avait été rendue impossible de façon intentionnelle par l'enregistrement des communications entrantes sous forme d'image, procédé technique qui empêche la reconnaissance textuelle. Jusqu'à la fin de l'année 2013, cette restriction était explicitement mentionnée dans l'ordonnance correspondante.

Il était possible d'effectuer une recherche plein texte uniquement dans la brève synthèse de la communication qui était rédigée, le cas échéant, au moment de la saisie des données. Lorsqu'une personne enregistrée devait être radiée, il fallait non seulement effacer l'objet relatif à cette personne dans la banque de données, mais également les occurrences de son nom dans les synthèses, ce qui alourdissait les contrôles de la qualité¹²⁶.

Avec le nouveau système IASA SRC, le SRC a mis en place les conditions techniques pour que des recherches plein texte puissent être effectuées dans l'ensemble des données enregistrées dans les sous-systèmes ISIS et ISAS ainsi que dans le répertoire où sont stockés les originaux de toutes les communications saisies. Cependant, la fonction de recherche n'a pas été activée pour les communications enregistrées dans ISIS.

Le 3 juillet 2015, le directeur du SRC a écrit à la DélCdG pour lui faire savoir que le SRC souhaitait étendre la fonction de recherche plein texte au sous-système ISIS. Il considérait cette mesure comme nécessaire et défendable sur le plan juridique; il

¹²⁶ Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS), rapport de la DélCdG du 21.6.2010 (FF 2010 7003 7065)

demandait toutefois à la DélCdG de lui faire savoir si elle émettait des réserves au sujet de ce projet.

À la suite de cette demande, la DélCdG a décidé de se rendre directement au SRC pour assister à une démonstration du nouveau système IASA SRC et de ses fonctions de recherche. En outre, elle s'est notamment entretenue avec des collaborateurs du SRC responsables de la saisie, du contrôle de la qualité et de l'analyse des données contenues dans ISIS.

Après la visite, la DélCdG s'est principalement penchée sur la question des exigences auxquelles la fonction de recherche plein texte devait satisfaire compte tenu du contrôle de la qualité prescrit à l'art. 15 LMSI. Il s'agissait en particulier de savoir s'il était acceptable que cette fonction permette de retrouver des données d'une personne enregistrée dans ISIS après l'effacement de l'objet la concernant.

La DélCdG a chargé l'OFJ d'élaborer un avis de droit afin de clarifier ce point. D'après ce document, une recherche plein texte dans des communications traitées dans ISIS serait compatible avec l'art. 15 LMSI à la condition expresse que tous les passages concernant une personne enregistrée dans ISIS puis radiée soient également effacés des communications accessibles à la fonction de recherche. En outre, le droit d'accès prévu à l'art. 18 LMSI devrait être applicable sans restriction à toute personne pouvant être trouvée dans ISIS au moyen de la fonction de recherche plein texte.

Le 4 novembre 2015, la DélCdG a répondu au directeur du SRC que c'était en priorité à la direction du service de s'assurer que les fonctionnalités actuelles et à venir d'ISIS respectaient bien le cadre légal. Toutefois, si la haute surveillance devait être amenée à se prononcer sur la mise en œuvre, sur les plans technique et organisationnel, de la recherche plein texte dans les communications enregistrées dans ISIS, elle se fonderait dans une large mesure sur les réponses reçues de l'OFJ, jusqu'à ce que la LRens entre en vigueur.

La DélCdG tiendrait également compte de l'avis de l'OFJ du 2 juin 2009 concernant l'interprétation de l'art. 3 LMSI, qu'elle avait elle-même requis au cours de l'inspection qu'elle a menée sur ISIS¹²⁷. Sur la base de cet avis, les règles régissant la saisie d'informations concernant des personnes engagées politiquement, ou exerçant leurs droits découlant de la liberté d'opinion, d'association et de réunion, ont été précisées avec la révision de la LMSI de 2011.

4.3.5 Dossiers des commissions d'enquête parlementaires

Durant le délai de protection de 50 ans, la consultation des dossiers archivés des commissions d'enquête parlementaires (CEP) n'est possible qu'avec le consentement de la DélCdG (art. 169, al. 3, LParl). La DélCdG se prononce aussi sur les demandes de consultation des dossiers du groupe de travail de la CdG-N qui avait

¹²⁷ Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS), rapport de la DélCdG du 21.6.2010 (FF 2010 7003 7056)

publié un rapport sur l'affaire Bachmann en janvier 1981¹²⁸. L'enquête en question avait été réalisée à la suite de l'arrestation, en 1979, d'un collaborateur du service de renseignements en Autriche. Celui-ci avait espionné des manœuvres dans ce pays sur l'ordre du colonel Albert Bachmann.

Ces dernières années, les Archives fédérales ont transmis à la DélCdG, pour prise de décision, une demande de consultation par an en moyenne. Ces demandes, qui émanent en majorité de scientifiques, sont généralement rejetées par la DélCdG pour des motifs de protection de l'information ou de protection de la personnalité. En 2015, la DélCdG a exceptionnellement donné une suite positive à une demande, qui se limitait à des documents bien particuliers pour lesquels le maintien du secret ne présentait plus d'intérêt prépondérant.

4.4 Contrôle de suivi de l'inspection de la DélCdG sur la sécurité informatique au sein du SRC

4.4.1 Rappel des faits

En mai 2012, un collaborateur du service informatique avait commis un vol de données au SRC. A l'issue des premières investigations, la DélCdG a procédé, d'octobre 2012 à juillet 2013, à une inspection formelle au sujet de cette affaire. Le 2 juillet 2013, la délégation a remis au Conseil fédéral son rapport d'inspection complet, classifié secret. Assorti de onze recommandations, ce document complet d'une huitantaine de pages a fait l'objet d'un résumé, que la DélCdG a publié le 30 août 2013.

Le 30 juin 2014, la DélCdG a adressé au Conseil fédéral une première analyse de la mise en œuvre des recommandations émises dans le cadre de l'inspection. A la fin de l'année 2014, la DélCdG a constaté que les recommandations 2, 4, 7, 8 et 11 étaient satisfaites. Par ailleurs, le contrôle de suivi ne portait pas sur les recommandations 5 et 10, car le Conseil fédéral les avait rejetées.

4.4.2 Gestion des risques au sein du SRC

Le 25 juin 2014, en exécution de la recommandation 2 de la DélCdG, le Conseil fédéral a transmis à cette dernière un rapport du DDPS sur l'état de la gestion des risques au sein du SRC. A la lecture du rapport, la DélCdG a déduit que la gestion des risques ne satisfaisait pas encore en tous points aux directives pertinentes de la Confédération. Aussi a-t-elle demandé au DDPS de lui communiquer des informations complémentaires et, en octobre 2014, a reçu des explications détaillées sur les risques¹²⁹.

¹²⁸ Affaire Bachmann, rapport du groupe de travail de la CdG-N du 19.1.1981 (FF **1981** I 521)

¹²⁹ Rapport annuel 2014 des CdG et de la DélCdG du 30.1.2015, ch. 4.3.2 (FF **2015** 4763 4826)

La DélCdG a constaté que les propriétaires des risques, qui sont chargés de réduire ou de maîtriser les différents risques, figuraient dans la documentation fournie; par contre, celle-ci ne faisait pas état de mesures concrètes prévues par le SRC pour réduire les risques à un niveau acceptable. Le 1^{er} juillet 2015, la DélCdG a assisté à une nouvelle présentation de la gestion des risques; à cette occasion, elle a constaté avec satisfaction que le SRC avait, entre-temps, relié les risques aux mesures ad hoc conformément aux prescriptions; ainsi, le responsable de l'informatique du SRC s'est vu confier la responsabilité d'une vingtaine de risques. Plus de 60 mesures étaient prévues pour la maîtrise de ces risques, dont une grande partie avait déjà pu être mises en œuvre.

4.4.3 Concepts de sécurité pour les systèmes informatiques du SRC

Dans sa recommandation 3, la DélCdG avait demandé que le délégué à la sécurité informatique du DDPS contrôle, d'ici à la fin de l'année 2014, si toutes les applications du SRC avaient été dotées d'un concept de sûreté de l'information et de protection des données (concept SIPD) valable. Le résultat du contrôle a été présenté à la DélCdG le 21 janvier 2015: trois systèmes d'information étaient toujours dépourvus d'un pareil concept, notamment le système P4 utilisé pour le programme de recherche fondé sur les photos d'identité «Photos passeport». Pour que ce système puisse quand même être utilisé, la Protection des informations et des objets (PIO) du DDPS avait accordé une autorisation exceptionnelle en s'appuyant sur les directives sur la sécurité de l'information au DDPS (art. 18, al. 6, DSI DDPS)¹³⁰.

Le 23 février 2015, la DélCdG a entendu des représentants de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC); il est ressorti de cette audition que, en vertu des directives de la Confédération, un système exigeant un degré de sécurité équivalent à celui que doit garantir le SRC ne peut être exploité qu'à condition d'être assorti d'un concept SIPD dûment validé¹³¹. D'après l'UPIC, les directives de la Confédération ne prévoient aucune exception, même temporaire.

La DélCdG a alors écrit au chef du DDPS, le 13 mai 2015, afin d'attirer son attention sur le fait que les directives du DDPS étaient en contradiction avec celles de la Confédération dans la mesure où elles permettaient l'exploitation de systèmes d'information traitant des données confidentielles ou secrètes sans qu'un concept SIPD dûment validé n'existe. La délégation a prié le DDPS de supprimer la disposition contenue dans ses directives qui permet d'octroyer des autorisations exceptionnelles, et d'informer la DélCdG d'une manière adéquate à ce sujet.

Le 11 juin 2015, le chef du DDPS a répondu que la disposition en question serait abrogée au 1^{er} janvier 2016. Il a ajouté que la PIO serait en mesure de valider les derniers concepts SIPD pour les systèmes du SRC d'ici à la fin du mois de juin 2015.

¹³⁰ Directives du 30.12.2014 sur la sécurité de l'information au DDPS (DSI DDPS)

¹³¹ Directives du Conseil fédéral du 14.8.2013 concernant la sécurité des TIC dans l'administration fédérale, ch. 3.1

Les DSI DDPS ont été adaptées en conséquence le 9 décembre 2015. Elles sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

4.4.4 Contrôle de sécurité des collaborateurs externes employés au service informatique du SRC

Dans son rapport d'inspection, la DélCdG avait conclu que les entités de la Confédération qui avaient recours aux services de collaborateurs et d'entreprises externes devaient garantir que ceux-ci fassent l'objet de contrôles de sécurité relatifs aux personnes (CSP) appropriés. Les collaborateurs externes doivent être soumis aux mêmes CSP que les employés de la Confédération qui assument des tâches comparables.

Fin 2013, la DélCdG avait demandé au DDPS de lui fournir une liste de tous les informaticiens externes qui exercent des activités exigeant un CSP élargi avec audition tel que prévu à l'art. 12 OCSF. Les informations fournies par le DDPS en mars 2014 ont montré que le SRC considérait que six collaborateurs externes devaient être soumis à un CSP de ce degré, mais qu'un seul d'entre eux avait passé ce contrôle. Cela correspondait à la situation que la DélCdG avait constatée au cours de son inspection de 2013. D'après le DDPS, il était prévu que les cinq autres personnes soient soumises elles aussi à un CSP au sens de l'art. 12 OCSF.

Un an plus tard, la DélCdG a demandé au chef du DDPS, par lettre du 13 mai 2015, de lui fournir de nouvelles informations concernant les CSP relatifs à tous les collaborateurs externes ayant travaillé pour le compte du service informatique du SRC. Dans sa réponse du 11 juin 2015, le DDPS a indiqué que, depuis mars 2014, seuls trois informaticiens externes avaient pu être soumis à un contrôle au sens de l'art. 12 OCSF; par conséquent, deux externes devaient encore passer le contrôle en question. Répondant à une demande de la DélCdG, le SRC a précisé qu'un de ces contrôles avait déjà été lancé et que l'autre allait être entamé prochainement.

Une inspection réalisée par la Surveillance SR au sujet des banques de données du SRC avait révélé à la DélCdG qu'une série d'informaticiens externes disposaient de droits leur permettant d'accéder en toute autonomie aux données enregistrées dans le système IASA SRC. Ces spécialistes ne faisaient toutefois pas partie des consultants externes pour lesquels le SRC exigeait un CSP de degré maximal. Le 1^{er} juillet 2015, la DélCdG s'est entretenue avec le directeur du SRC au sujet de la liste des collaborateurs externes du SRC et des CSP auxquels ceux-ci avaient été soumis. A la suite de cet entretien, elle a demandé au SRC de répondre par écrit à diverses questions, notamment au sujet des critères sur la base desquels le SRC désignait les collaborateurs externes qui devaient être soumis à un CSP de degré maximal.

Dans sa réponse du 10 août 2015, le directeur du SRC a expliqué que les collaborateurs externes devaient passer un contrôle au sens de l'art. 12 OCSF si les conditions cumulées suivantes étaient réunies: accès régulier à des systèmes de première importance ainsi qu'à des informations secrètes concernant la sécurité intérieure et la sécurité extérieure, accès privilégiés à des personnes-clés au sein du SRC, connaissances étendues des processus, des affaires et des personnes du SRC et droits d'accès étendus aux locaux sécurisés du SRC.

L'art. 12 OCSP dispose que le CSP de degré maximal est nécessaire lorsqu'un collaborateur a régulièrement accès à des secrets relatifs à la sécurité intérieure ou extérieure ou a régulièrement et largement connaissance de l'activité du gouvernement ou d'affaires importantes relevant de la politique de sécurité et en particulier lorsqu'il est susceptible de les influencer. Toutefois, contrairement aux critères appliqués par le SRC, ceux qui figurent dans l'OCSP ne sont pas cumulatifs.

4.4.5 Etat de la sécurité informatique au sein de la Confédération

Dans la recommandation 9, la DélCdG avait recommandé au Conseil fédéral de faire des propositions visant à améliorer le processus de contrôle de l'état de la sécurité informatique au sein de la Confédération. Jusqu'alors, l'UPIC rédigeait un rapport annuel sur la sécurité informatique au sein de la Confédération en se fondant sur les communications des départements et de la Chancellerie fédérale relatives à l'état de la sécurité de leur environnement informatique. En outre, à partir de 2010, le CDF s'est livré à un examen de la mise en œuvre des mesures propres à améliorer la sécurité informatique dans l'ensemble de l'administration fédérale. Ces mesures avaient été décidées par le Conseil fédéral à la suite des attaques perpétrées contre l'informatique du DFAE.

La DélCdG estime que les rapports de l'UPIC, qui se fondaient jusqu'alors principalement sur les déclarations spontanées des départements, devraient être transformés en un système de «controlling». Elle considère aussi que les contrôles ad hoc effectués par le CDF devraient être institutionnalisés.

Dans sa lettre du 30 juin 2014, la DélCdG avait prié le Conseil fédéral de lui rendre compte, d'ici à la fin du mois de janvier 2015, de l'état de la mise en œuvre de la recommandation 9. Le Conseil fédéral a donné suite à cette requête le 21 janvier 2015.

Selon le Conseil fédéral, les risques concrets (vulnérabilités, menaces et dangers) devraient également figurer à l'avenir dans le rapport annuel de l'UPIC. La structure du rapport du 10 juin 2015 sur la sécurité informatique dans l'administration fédérale a été adaptée en conséquence. Le rapport en question, qui a été présenté au Conseil fédéral le 1^{er} juillet 2015, recensait sept risques majeurs qui avaient fait l'objet d'une communication de la part des départements, ainsi que divers dangers comme la complexité croissante de l'infrastructure informatique (qui pourrait avoir comme conséquence une perte de contrôle) et la pénurie de personnel informatique.

Le Conseil fédéral a aussi souligné que, dans le cadre de la Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC), un concept de contrôle devait être élaboré d'ici à la fin 2015 afin de détecter les faiblesses systémiques, organisationnelles et techniques que présente l'informatique de l'administration fédérale. La mise en œuvre de ce concept doit permettre d'établir une carte détaillée et complète des risques auxquels est soumise l'infrastructure informatique de la Confédération, dans la perspective d'une utilisation ciblée et efficace des ressources limitées destinées à la sécurité informatique.

L'audition du chef de l'UPIC, le 23 février 2015, a révélé que différentes options pour un concept d'évaluation seraient disponibles d'ici à la fin du premier semestre 2015, l'une d'entre elles devant être sélectionnée d'ici à la fin de l'année 2015 pour être mise en œuvre à partir de 2016. Les résultats devraient ensuite être repris dans le rapport adressé au Conseil fédéral. La DélCdG a considéré que, en présentant les propositions en question, le Conseil fédéral avait rempli les exigences formulées à la recommandation 9.

Entre 2007 et 2014, la DélCdG a entendu chaque année divers services de la Confédération au sujet des cyberrisques pesant sur la Suisse. Dans ce contexte, à partir de 2011, elle a aussi suivi l'élaboration et la mise en œuvre de la SNPC puis, en octobre 2014, elle a décidé de transférer aux CdG la haute surveillance sur la SNPC. A la séance de la CdG-N du 6 novembre 2014, ce dossier a été confié à la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N (voir ch. 3.6.3).

Le 13 mai 2015, la DélCdG a suggéré à la sous-commission compétente de suivre au moins ponctuellement, dans le cadre de sa haute surveillance sur la SNPC, l'analyse de vulnérabilité de l'infrastructure informatique de la Confédération et les résultats produits. Il serait aussi intéressant, à long terme, d'examiner la manière dont le Conseil fédéral est informé des conclusions tirées dans le cadre de l'analyse de risques et de vulnérabilité ainsi que les conséquences qu'il en tire.

4.4.6 Fin du contrôle de suivi

Selon la recommandation 6, le Conseil fédéral devait présenter, dans son message relatif à la loi sur la sécurité de l'information (LSI), les rôles imputables aux CSP et à la conduite du personnel dans le domaine de la sécurité de l'information ainsi que les effectifs que la Confédération est disposée à affecter à la réalisation des CSP. Dans son avis relatif au rapport d'inspection de la DélCdG, le Conseil fédéral a accepté de faire figurer les ressources nécessaires dans le message.

Dès que le Conseil fédéral aura présenté son message relatif à la LSI, la DélCdG aura la possibilité de faire part à la commission législative compétente de sa position concernant la mise en œuvre de ses recommandations et, le cas échéant, de proposer des améliorations. Cela étant, le 4 novembre 2015, la DélCdG a conclu que le temps était venu, dans l'optique de la haute surveillance, de mettre fin formellement au contrôle de suivi de son inspection et d'en informer par écrit le Conseil fédéral.

4.5 Contacts avec des organes de surveillance étrangers

A la fin du mois de janvier 2015, une délégation autrichienne composée de parlementaires et de hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur a rencontré à Berne des représentants de l'administration fédérale, la DélCdG et quelques membres de la CPS-N. Parmi les députés autrichiens figuraient le président de la sous-commission permanente de la Commission des affaires intérieures et le président de la sous-commission permanente de la Commission de défense. Ces deux organes du Conseil

national autrichien sont chargés respectivement de la haute surveillance sur les services de renseignement de la police et de l'armée.

La visite avait pour but de permettre à la délégation autrichienne de tirer quelques enseignements dans la perspective de la création d'une nouvelle loi sur la sécurité de l'État. L'entretien avec la DélCdG s'est concentré sur la LRens qui, à l'époque, était examinée par la CPS-N. Les représentants autrichiens se sont surtout intéressés aux nouvelles mesures de recherche prévues dans le projet, à la démarcation entre le service de renseignement et les tâches incombant aux autorités de police et aux autorités de poursuite pénale, à la protection des données et à l'élargissement du champ d'action des services de renseignement.

La DélCdG effectue elle-même des visites d'information auprès de ses homologues à l'étranger¹³². C'est ainsi qu'elle s'est rendue à Paris, du 21 au 23 octobre 2015, où elle a rencontré la Délégation parlementaire au renseignement (DPR) qui exerce la haute surveillance sur les services de renseignement français. A l'instar de la DélCdG, la DPR est un organe formé de membres issus des deux chambres du parlement. Elle se compose de quatre sénateurs et quatre députés.

Parmi les organes de contrôle des services de renseignement français, la DélCdG a également pu s'entretenir avec la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), une autorité administrative indépendante qui a été instituée par la nouvelle loi française relative au renseignement entrée en vigueur en 2015. La mission principale de la CNCTR consiste à veiller à ce que les techniques de recueil de renseignement (notamment interceptions de sécurité, sonorisation de lieux et de véhicules, captation d'images et de données informatiques) soient mises en œuvre conformément aux dispositions de la loi.

Au fil des discussions qu'elle a eues avec la DPR, la CNCTR et d'autres hauts responsables de la communauté française du renseignement, la DélCdG a pu se forger une image plus concrète du monde du renseignement français, qui lui sera extrêmement utile pour le développement futur de ses activités de haute surveillance parlementaire, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi fédérale sur le renseignement.

5 Rapports de gestion 2014 et autres rapports

5.1 Rapport de gestion 2014 du Conseil fédéral

L'évaluation de la mise en œuvre des objectifs annuels fixés par le Conseil fédéral et l'appréciation de la gestion du gouvernement font partie des tâches de la haute surveillance parlementaire. Pour accomplir cette mission, les CdG se fondent notamment sur le rapport que le Conseil fédéral remet chaque année à l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 144 LParl, pour rendre compte de sa gestion pendant l'année précédente.

Les mesures réalisées par le Conseil fédéral durant l'année 2014 s'articulaient autour des sept priorités qu'il avait lui-même définies pour la législature 2011-2015: une

¹³² Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012, ch. 4.8 (FF 2012 6384)

place économique attrayante et compétitive, un bon positionnement régional et mondial de la Suisse, la garantie de la sécurité, la consolidation de la cohésion sociale, l'utilisation durable de l'énergie et des ressources, l'excellence de la formation et de la recherche ainsi que l'égalité entre les hommes et les femmes. Sur les 28 objectifs fixés pour l'année 2014, le Conseil fédéral estime que 21 ont été entièrement ou en grande partie réalisés et que cinq ont été partiellement atteints; pour deux d'entre eux, par contre, aucune mesure n'a été prise.

Conformément à la procédure en vigueur, les membres du Conseil fédéral ont défini les thèmes importants qu'ils souhaitaient soumettre aux CdG pour leur séance commune du mois de mai 2015. De leur côté, les CdG ont choisi pour l'ensemble des départements et pour la Chancellerie fédérale deux thèmes transversaux: la collaboration en matière de politique extérieure et l'état des lieux concernant l'introduction du système de gestion des contrats. Les membres des commissions ont en outre eu la possibilité d'approfondir d'autres thèmes.

Les principaux sujets de discussion ont été les suivants:

- DFI: le chef du DFI a informé les CdG sur la promotion de la qualité et de l'économicité dans le système de santé et sur la consolidation et l'avenir des assurances sociales.
- DFJP: outre le rapport du Conseil fédéral sur la «Modernisation du droit de la famille¹³³», la cheffe du DFJP et présidente de la Confédération a fait un tour d'horizon de la question de l'asile (restructuration, centre pilote et planification des sites).
- DDPS: le chef du DDPS s'est principalement étendu sur l'état d'avancement du Développement de l'armée (DEVA) et de la loi sur le renseignement (LRens). Il a également exposé aux CdG la suite de la procédure relative au réseau national de sécurité (RNS).
- DFF: la cheffe du DFF a parlé du rapport consacré au développement de la stratégie dans le domaine des marchés financiers et a expliqué la position de la Suisse sur la norme de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) relative à l'échange automatique d'informations dans le cadre de l'assistance administrative en matière fiscale.
- DFAE: le chef du DFAE a axé sa présentation sur le premier bilan général de la stratégie quadriennale de politique extérieure et sur l'engagement de la Suisse au niveau international dans le domaine de la paix et de la sécurité.
- DEFR: le chef du DEFR a commencé par présenter deux aspects centraux de la mise en œuvre de l'initiative populaire «contre l'immigration de masse», puis il a abordé l'accord de libre-échange avec la Chine, qui venait d'entrer en vigueur. Enfin, il a exposé trois mesures importantes visant à accroître la compétitivité et la solidité de l'économie suisse.

¹³³ Rapport présenté en réponse au postulat 12.3607 Fehr «Code civil. Pour un droit de la famille moderne et cohérent», déposé le 15.6.2012, www.bj.admin.ch > Actualité > News > 2015 > Le Conseil fédéral plaide pour un droit de la famille moderne (consulté le 28.12.2015)

- DETEC: la cheffe du DETEC s'est principalement exprimée sur la collaboration avec les cantons et sur la coordination entre les divers modes de transport ainsi qu'entre les modes de transport et l'aménagement du territoire.
- ChF: la chancelière de la Confédération a présenté l'ordonnance sur l'organisation du Conseil fédéral (Org CF)¹³⁴, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, et la révision totale de l'aide-mémoire du Conseil fédéral. En outre, elle a brièvement évoqué le rapport «Perspectives 2030» et la refonte du site www.admin.ch.
- Au chapitre des thèmes transversaux, les CdG ont interrogé tous les conseillers fédéraux ainsi que la chancelière de la Confédération sur la collaboration en matière de politique extérieure et sur l'état des lieux concernant l'introduction du système de gestion des contrats. Premièrement, les membres des CdG se sont intéressés à la façon dont les départements collaboraient avec le DFAE et à la façon dont ils s'assuraient d'avoir une vue d'ensemble des dossiers de politique extérieure, à la quantité de ressources nécessaires à cet effet et à la manière d'évaluer les besoins d'une stratégie sectorielle de politique extérieure. Deuxièmement, ils ont souhaité savoir si le système de gestion des contrats avait pu être introduit au début de l'année 2015, conformément à la planification et aux exigences de leurs motions, et si des ressources supplémentaires étaient requises pour cela. Les chefs de département et la chancelière de la Confédération ont fourni des renseignements détaillés, qui ont globalement satisfait les membres des CdG.
- Lors du traditionnel tour de table final, les membres des CdG ont encore pu approfondir certains sujets. Ils sont ainsi revenus sur les répercussions du plafonnement des dépenses de personnel décidé le 8 mai 2015 par le Conseil fédéral¹³⁵ et sur les effets de la suppression du taux plancher du franc par rapport à l'euro par la BNS (franc fort, intérêts négatifs, etc.). Par ailleurs, les membres des CdG ont posé de nombreuses questions sur les thèmes propres à chaque département.

Les CdG ont estimé que le Conseil fédéral et l'administration fédérale avaient dans l'ensemble effectué un travail de bonne qualité. Elles ont ainsi proposé à leur conseil, à l'unanimité et sans abstention, d'approuver le rapport de gestion 2014 du Conseil fédéral. Le Parlement a suivi ces propositions lors de la session d'été 2015.

5.2 Rapport de gestion 2014 du Tribunal fédéral

Le 14 avril 2015, les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG ont examiné le rapport de gestion 2014 du Tribunal fédéral (TF) avec la Commission administrative du TF. Au chapitre de la gestion des tribunaux de première instance, elles ont enten-

¹³⁴ Ordonnance du 29.11.2013 sur l'organisation du Conseil fédéral (Org CF; RS 172.111)

¹³⁵ «La croissance des effectifs de l'administration fédérale doit être freinée», communiqué de presse du Conseil fédéral du 8.5.2015

du les représentants des tribunaux concernés¹³⁶. Pour la première fois, la séance lors de laquelle cet examen a été effectué ne s'est pas tenue à Lausanne, mais à Lucerne.

Les discussions ont porté sur les points suivants:

- *Volume des affaires*: après avoir atteint un pic en 2013, le nombre d'affaires introduites a reculé de 2,7 % en 2014. On ne peut toutefois pas encore affirmer que cette légère accalmie constitue un véritable renversement de tendance, d'autant plus que le nombre d'affaires classées demeure inférieur à celui des affaires introduites. La durée moyenne de procédure était de 131 jours par cas, soit un jour de moins qu'en 2014: pour l'instance judiciaire la plus élevée du pays, il s'agit là d'un chiffre acceptable.
- *Recentrage sur le cœur de l'activité*: même si le nombre de recours déposés est en léger recul, le TF continue de viser à être déchargé des affaires de moindre importance afin de pouvoir se concentrer sur le cœur de son activité, à savoir établir la jurisprudence dans des affaires de première importance et sur des questions de fond.
- *Révision de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF)*: la suppression du droit de recours en matière pénale dont disposent les «lésés simples» constitue un élément important de la révision, qui a des conséquences sur la gestion du TF. Sur ce point, les CdG ont soutenu les efforts que le TF a engagés afin d'être déchargé à ce niveau¹³⁷.
- *Statistique de liquidation des affaires*: l'examen de la statistique anonymisée de liquidation des affaires par les juges fédéraux a surtout montré que les chiffres n'ont pas grande force probante s'ils ne sont pas interprétés par le TF. Les statistiques ne permettent pas de mesurer l'efficacité des différents juges, car les taux de liquidation dépendent fortement du nombre et du type de dossiers à traiter (affaires de moindre importance ou affaires complexes), du nombre de greffiers à disposition et de la complexité des différents exposés ou décisions.
- *OpenJustitia*: dans son avis de droit de mars 2014, les professeurs Georg Müller et Stefan Vogel sont parvenus à la conclusion qu'il n'existait pas de base légale suffisante pour que le TF puisse remettre son logiciel libre OpenJustitia gratuitement aux cantons. Le TF a alors mis fin au projet et est désormais le seul à utiliser le logiciel. Les CdG considèrent que le TF a pris une décision cohérente¹³⁸.
- *TAF, TPF et TFB*: bien qu'ils ne soient pas soumis à l'approbation du Parlement, les rapports de gestion des tribunaux de première instance font l'objet d'une discussion de la part des CdG avec leurs présidents respectifs; en sa qualité d'autorité de surveillance, le TF est présent à cet examen.

Les CdG ont conclu que, en 2014, le TF et les autres tribunaux fédéraux ont fait preuve de professionnalisme et ont fourni un travail de qualité. Elles ont constaté que la gestion des tribunaux était rarement au centre de l'attention du public, ce qui

¹³⁶ Les tribunaux de première instance de la Confédération sont le TAF, le TPF et le TFB.

¹³⁷ Voir ch. 3.5.4

¹³⁸ Voir ch. 3.5.2

est un bon signe à leurs yeux. Elles ont proposé à leur conseil respectif, à l'unanimité et sans abstention, d'adopter le rapport de gestion 2014 du Tribunal fédéral. Le Parlement a suivi ces propositions lors de la session d'été 2015.

5.3 Autres rapports traités par les CdG

Le Conseil fédéral adresse périodiquement à l'Assemblée fédérale un rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques qui ont été fixés pour les entités devenues autonomes (art. 148, al. 3^{bis}, LParl). Les modalités du rapport à adresser aux commissions de haute surveillance ont été définies dans le cadre d'un échange de lettres: ainsi, le Conseil fédéral fournit chaque année aux CdG des rapports détaillés sur la réalisation des objectifs stratégiques des unités revêtant une importance économique ou financière particulière (Swisscom, la Poste, les CFF, Skyguide, RUAG, la FINMA, le domaine des EPF et l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation [ASRE]). Quant aux entités devenues autonomes de plus petite taille¹³⁹, elles font l'objet d'un rapport détaillé tous les quatre ans. En 2015, les CdG se sont notamment penchées sur les rapports suivants:

DFI

- Rapport d'activité 2014 de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP)
- Rapport annuel 2014 du Conseil fédéral sur les assurances sociales établi en vertu de l'art. 76 LPGA¹⁴⁰

DFJP

- Rapport annuel 2014 de l'Office fédéral de la police (fedpol)
- Rapport annuel 2014 du Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOCI)
- Sixième rapport concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin 2014/2015

DDPS

- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques assignés à RUAG Holding SA pour l'exercice 2014

¹³⁹ Il s'agit notamment de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI), de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR), du Musée national suisse (MNS), de Pro Helvetia, de l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP), d'Identitas SA, de la SIFEM (SwissInvestment Fund for Emerging Markets), de Swissmedic et de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN).

¹⁴⁰ Loi fédérale du 6.10.2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1)

DFF

- Rapport annuel 2014 de la FINMA
- Rapport de la FINMA sur la mise en œuvre de la stratégie en 2014
- Rapport succinct du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de la FINMA en 2014
- Rapport d'activité de la Banque nationale suisse (BNS)
- Rapport de l'UPIC sur le contrôle de gestion stratégique en matière de TIC à fin 2014, à l'échelon de la Confédération
- Projets clefs TIC de la Confédération, aperçu de l'état d'avancement par l'UPIC à fin 2014
- Rapport 2014 du Conseil fédéral sur la gestion du personnel
- Rapport 2014 du Conseil fédéral sur la gestion du personnel des entités devenues autonomes
- Rapport d'évaluation de l'enquête 2014 auprès du personnel de l'administration fédérale
- Rapport d'évaluation 2014 «Promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale»
- Compte d'Etat 2014 (documentation complémentaire concernant le personnel)

DEFR

- Rapport du Conseil fédéral sur l'accomplissement du mandat de prestations dans le domaine des EPF durant l'exercice 2014
- Rapport de gestion 2014 du Conseil des EPF sur le domaine des EPF
- Rapport du Conseil fédéral sur le détail des exportations de matériel de guerre en 2014
- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE) pour l'exercice 2014
- Rapport annuel 2014 de l'ASRE

DETEC

- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de La Poste Suisse SA, des CFF SA et de Swisscom SA pour l'exercice 2014
- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de Skyguide SA pour l'exercice 2014
- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de l'IFSN pour la période 2012-2014

Chancellerie fédérale

- Rapport 2014 du Conseil fédéral concernant les motions et postulats des conseils législatifs (uniquement pour ce qui concerne les interventions des CdG)

Divers

- Rapport d'activité 2014 de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC)
- Rapport de gestion 2014 du Ministère public de la Confédération (MPC)