

**Rapport annuel 2011
des Commissions de gestion et de la Délégation
des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 27 janvier 2012

Messieurs les Présidents,
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 2011 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, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre très haute considération.

27 janvier 2012

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales:

Le président de la CdG-N,
Ruedi Lustenberger, conseiller national

Le président de la CdG-E,
Paul Niederberger, député au Conseil des Etats

Table des matières

Liste des abréviations	6305
1 Introduction	6309
1.1 Programme annuel 2011 et objets importants traités au cours de l'exercice sous revue	6309
1.2 Rapports et lettres adressés au Conseil fédéral et publiés	6310
2 Mandat et organisation	6311
2.1 Missions et compétences des Commissions de gestion	6311
2.1.1 Tâches	6311
2.1.2 Champ de surveillance	6312
2.1.3 Droit à l'information et confidentialité des travaux	6313
2.1.4 Initiative parlementaire «Précision du droit à l'information des commissions de surveillance»	6315
2.2 Organisation des travaux et aperçu des affaires traitées	6317
3 Thèmes choisis des Commissions de Gestion	6321
3.1 Politique économique et budgétaire	6321
3.1.1 Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis	6321
3.1.2 Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes	6323
3.1.3 Violation de l'obligation de déclarer au sens de la loi fédérale sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières	6324
3.1.4 Administration fédérale des douanes: pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources	6327
3.2 Sécurité sociale et santé publique	6329
3.2.1 Définition des nouveaux tarifs des analyses de laboratoire	6329
3.2.2 Campagne d'affichage de l'assurance-invalidité «combattre les préjugés pour favoriser l'intégration des handicapés»	6330
3.2.3 Loi fédérale sur l'assurance-maladie: meilleure mise en œuvre de la garantie de la qualité	6331
3.2.4 Clarification de certains aspects concernant l'organisation de la lutte contre la pandémie de grippe	6333
3.2.5 Utilisation présumée de subsides fédéraux à des fins de <i>lobbying</i> (Pro Audit)	6334
3.3 Relations internationales et commerce extérieur	6335
3.3.1 Gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye	6335
3.3.2 Evaluation de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe	6336
3.3.3 Aide humanitaire de la Direction du développement et de la coopération au Sri Lanka après le tsunami	6338
3.3.4 Réorganisation de la Direction du développement et de la coopération: visite de service	6339

3.4 Etat et administration	6340
3.4.1 Pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral	6340
3.4.2 Message additionnel sur la réforme du gouvernement: co-rapport des Commissions de Gestion aux Commissions des institutions politiques	6341
3.4.3 Evaluation de la pratique de la Confédération en matière d'audition et de consultation	6343
3.4.4 Loi sur le personnel de la Confédération: pilotage de la politique du personnel et atteinte des objectifs	6344
3.4.5 Collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales	6346
3.4.6 Réorganisation de l'office fédéral des migrations	6347
3.4.7 Conseil des écoles polytechniques fédérales: problèmes dans la conduite du personnel	6348
3.4.8 Réformes au sein du Département fédéral des affaires étrangères: VEKTOR et VEKTORplus	6349
3.4.9 Recours à des experts externes par l'administration fédérale	6350
3.5 Justice	6352
3.5.1 Suivi de la mise en œuvre du ProjEff 2 des autorités de poursuite pénale de la Confédération	6352
3.5.2 Règlement de l'action en réparation introduite contre la Confédération par l'ancien conseiller fédéral Christoph Blocher	6353
3.6 Sécurité	6354
3.6.1 Acquisition de l'armement au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	6354
3.6.2 Groupe d'engagement «Tigris» de l'Office fédéral de la police	6355
3.7 Recherche, science, culture et société	6356
3.7.1 Surveillance fédérale des fondations à l'exemple des fondations du docteur Rau	6356
3.7.2 Pilotage de la recherche publique	6357
4 Protection de l'Etat et services de renseignement	6359
4.1 Missions, droits et organisation de la Délégation des Commissions de gestion	6359
4.2 Révision de la convention régissant la collaboration avec la Délégation des finances	6361
4.3 Suivi relatif au rapport de la Délégation des Commissions de Gestion sur le système d'information relatif à la protection de l'Etat	6362
4.3.1 Recommandations de la Délégation des Commissions de Gestion	6362
4.3.2 Réduction du volume des données contenues dans ISIS et du nombre de cas en souffrance à l'échelon de l'Assurance qualité	6362
4.3.3 Activités du préposé à la protection des données ISIS	6363
4.3.4 Nouvelle version du programme préventif de recherche photos passeport	6364
4.3.5 Droit d'être renseignée d'A. L.	6367
4.3.6 Protection de l'Etat dans les cantons	6370

4.4 Légalité de l'essai pilote du système d'information relatif à la sécurité extérieure	6371
4.5 Bases légales de l'exploration radio	6374
4.6 Intervention du Service d'analyse et de prévention dans l'affaire dite de l'«attentat du Grütli»	6376
4.6.1 Rappel des faits	6376
4.6.2 Requêtes adressées à l'autorité de surveillance	6377
4.6.3 Compétences respectives de la protection de l'Etat et de la poursuite pénale durant une procédure pénale	6378
4.6.4 Moyens légaux de la protection des sources	6379
4.6.5 Concrétisation dans la loi de la protection des sources à la demande de la Délégation des Commissions de Gestion	6380
4.6.6 Thèse de l'agent provocateur	6381
4.7 Enquête complémentaire au sujet des «documents Holenweger»	6381
4.8 Contacts de la Délégation de Gestion à l'étranger	6383
5 Rapports de gestion 2010 et autres rapports	6384
5.1 Rapport de gestion 2010 du Conseil fédéral	6384
5.2 Rapport de gestion 2010 du Tribunal fédéral	6387
5.3 Autres rapports traités par les Commissions de gestion	6388
Rapport annuel 2011 du Contrôle parlementaire de l'administration Annexe au rapport annuel 2011 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales	6391

Liste des abréviations

ACI	Autorité de contrôle indépendante
AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
AFS	Archives fédérales suisses
AI	Assurance-invalidité
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
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BNS	Banque nationale suisse
BO	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
BTIS	Base technologique et industrielle importante pour la sécurité
CAJ-E	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CAJ-N	Commission des affaires juridiques du Conseil national
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
CDS	Conférence suisse des directeurs cantonaux de la santé
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CEPF	Conseil des EPF
CFB	Commission fédérale des banques
CFE	Chemins de fer fédéraux
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
Cgfr	Corps des garde-frontières
ChF	Chancellerie fédérale
CIP	Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales
CIP-N	Commission des institutions politiques du Conseil national
COE	Centre des opérations électroniques de l'armée
COMCO	Commission de la concurrence
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSEC-N	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse (RS 101)

CTT	Commissions des transports et des télécommunications des Chambres fédérales
DCE	Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DéIFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
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
DSN	Délégation de surveillance de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
ENNIR	<i>European Network of National Intelligence Reviewers</i>
ETCS	<i>European Train Control System</i>
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FRT	Formation, recherche et technologie
HTC	Horaire de travail fondé sur la confiance
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
IPP	Instance pour la publicité des participants de la <i>SIX Swiss Exchange SA</i>
ISAS	Système d'information relatif à la sécurité extérieure
ISIS	Système d'information relatif à la protection de l'Etat (<i>Informatisiertes Staatsschutzinformationssystem</i>)
ISIS-NT	Système d'information relatif à la protection de l'Etat – nouvelle technologie (<i>Informatisiertes Staatsschutzinformationssystem-Neue Technologie</i>)
Iv. pa.	Initiative parlementaire
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (RS 510.10)
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LBVM	Loi fédérale du 24 mars 1995 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (RS 954.1)
LERI	Loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation, modification du 25 septembre 2009 (loi sur la recherche; RO 2010 651)

LFMG	Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (RS 514.51)
LFRC	Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur le renseignement civil (RS 121)
LGV	Lignes à grande vitesse
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)
LMP	Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1)
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)
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 (loi sur le Parlement; 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)
LPol	Loi fédérale sur les tâches de police de la Confédération
LSIP	Loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (RS 361)
LTr	Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (RS 822.11)
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MPC	Ministère public de la Confédération
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
ODM	Office fédéral des migrations
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OGE	Ordonnance du 15 octobre 2003 sur la guerre électronique (RS 510.292)
OJI	Office des juges d'instruction fédéraux
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMSI	ancienne Ordonnance du 27 juin 2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RO 2001 1829)
ONG	Organisation(s) non gouvernementale(s)

ONYX	Système d'interception des communications par satellites du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
OSI-SRC	Ordonnance du 4 décembre 2009 sur les systèmes d'information du Service de renseignement de la Confédération (RS 121.2)
OSRC	Ordonnance du 4 décembre 2009 sur le service de renseignement de la Confédération (RS 121.1)
OVIS	Ordonnance du 6 juin 2011 sur le système central d'information sur les visas (RS 142.512)
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021)
PPF	ancienne Loi fédérale sur la procédure pénale du 15 juin 1934 (RS 3 295)
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PJF	Police judiciaire fédérale
RCE	Règlement du Conseil des Etats du 20 juin 2003 (RS 171.14)
RCN	Règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (RS 171.13)
RNB	Revenu national brut
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SAP	Service d'analyse et de prévention
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SFF	Surveillance fédérale des fondations
SFI	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
SJ DFF	Service juridique du Département fédéral des finances
SJ SFI	Service juridique du secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SRM	Service de renseignement militaire
SRS	Service de renseignement stratégique
STEP	Programme stratégique de développement de l'infrastructure ferroviaire
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TMC	Tribunal militaire de cassation
TPF	Tribunal pénal fédéral
UBS	Union de banques suisses
UE	Union européenne

Rapport

1 Introduction

Le présent rapport annuel des Commissions de gestion (CdG) a pour objectif de donner un aperçu des activités de la haute surveillance parlementaire en 2011 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 27 janvier 2012. 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 Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) ont examiné l'avis des autorités et en ont tenu compte autant que possible.

1.1 Programme annuel 2011 et objets importants traités au cours de l'exercice sous revue

Fin janvier 2011, à l'occasion de l'approbation de leur programme annuel 2011, les CdG ont décidé de ne confier aucun mandat supplémentaire au Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), de sorte que ce dernier puisse achever, si possible, toutes les évaluations de l'année précédente² pour les soumettre aux CdG avant la fin de la législature; cet objectif a pu être largement atteint. Deux évaluations (sur la pratique du DETEC concernant la gestion de la Poste, de Swisscom et des CFF et sur le pilotage des assurances sociales) ont pu être terminées avant la fin de la législature, évaluations qui seront examinées par les commissions en 2012. Les CdG ont en outre décidé de charger directement leurs sous-commissions de procéder à deux inspections: l'une sur la réorganisation de l'Office fédéral des migrations (ODM) depuis 2004 (ch. 3.4.6), et l'autre sur la procédure applicable en cas de violation de l'obligation de déclarer au sens de la loi sur les bourses (ch. 3.1.3).

S'agissant de l'inspection relative à la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, elle est toujours en suspens, le Conseil fédéral ayant contesté le droit à l'information des CdG et refusé de laisser la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) consulter les documents nécessaires. Une rencontre entre une délégation du Conseil fédéral et des CdG, qui a eu lieu fin mars 2011, ne s'est pas soldée par une adaptation de l'appréciation juridique du Conseil fédéral. La proposition de compromis du Conseil fédéral, à savoir que les dossiers départementaux au sujet des nominations soient consultables uniquement par la présidence de la CdG-N et de la sous-commission compétente (exceptés le CPA et le secrétariat des CdG), n'était pas acceptable de point de vue de la CdG-N. Cette proposition n'aurait pas eu pour seule conséquence de contredire les bases légales, mais aussi de priver les personnes compétentes de la CdG-N de leurs soutiens scientifiques, et donc d'empêcher la poursuite de l'inspection. Or, l'entrée en vigueur de la modification

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

² Rapport annuel 2010 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 27.1.2011, ch. 1.1 (FF **2011** 3749).

du 17 juin 2011 de la loi sur le Parlement (ch. 2.1.4), qui rend caduque l'interprétation juridique du Conseil fédéral, a modifié les conditions régissant l'accès aux informations; la CdG-N reprendra donc son inspection pendant la nouvelle législature.

Au cours de l'exercice sous revue, les CdG ont pu mener à bien quatre inspections: l'évaluation de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (ch. 3.3.2), l'évaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation (ch. 3.4.3), l'évaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes (ch. 3.1.2) et le suivi de la mise en œuvre du «ProjEff2» (ch. 3.5.1).

Le présent rapport annuel donne également un aperçu des autres investigations et enquêtes n'ayant pas fait l'objet d'une publication propre, comme celles sur les violations de l'obligation de déclarer au sens de la loi sur les bourses (ch. 3.1.3), sur la campagne d'affichage de l'AI «combattre les préjugés pour favoriser l'intégration des handicapés» (ch. 3.2.2), sur l'utilisation présumée de subsides fédéraux à des fins de *lobbying* (Pro Audito; ch. 3.2.5), sur les problèmes liés à la gestion du personnel des EPF (ch. 3.4.7) et sur les réformes «VEKTOR» et «VEKTORplus» au sein du DFAE (ch. 3.4.8). Le présent rapport fournit par ailleurs des informations inédites sur les échanges de lettres entre les CdG et le Conseil fédéral à propos de rapports déjà parus, notamment au sujet de l'évaluation de l'Administration fédérale des douanes (ch. 3.1.4), de la définition des nouveaux tarifs des analyses de laboratoire (ch. 3.2.1), de la gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye (ch. 3.3.1) et du groupe d'engagement «Tigris» de la Police judiciaire fédérale (ch. 3.6.2). Il donne en outre des renseignements sur les résultats de suivis, par exemple sur les inspections concernant le pilotage de la politique du personnel et la réalisation des objectifs conformément à la loi sur le personnel de la Confédération (ch. 3.4.4), la collaboration entre l'administration fédérale et les ONG (ch. 3.4.5), le recours à des experts externes par l'administration fédérale (ch. 3.4.9), les acquisitions d'armement au sein du DDPS (ch. 3.6.1) et la surveillance des fondations (ch. 3.7.1). Enfin, le ch. 4 du présent rapport fournit des informations inédites sur les activités de la DélCdG, à l'exception des ch. 4.5 et 4.7, qui traitent respectivement des bases légales applicables à l'exploration radio et de l'enquête complémentaire sur les «documents Holenweger».

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 examens. En plus des communiqués de presse, les CdG ont également publié les huit rapports et lettres (rapports succincts sous forme de lettre) suivants:

- Rapport annuel 2010 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 27 janvier 2011;
- Co-rapport des CdG du 27 janvier 2011 à l'intention des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales (CIP) concernant le message additionnel sur la réforme du gouvernement (01.080);

- Evaluation de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, rapport de la CdG-E du 29 mars 2011;
- Suivi de la mise en œuvre du ProjEff2, lettre de la CdG-N au Conseil fédéral du 1^{er} juillet 2011;
- Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis, rapport des CdG à l'intention du Conseil fédéral du 1^{er} juillet 2011;
- Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation, rapport de la CdG-N au Conseil fédéral du 7 septembre 2011;
- Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, rapport de la CdG-N du 21 octobre 2011;
- Loi sur le personnel de la Confédération: pilotage de la politique du personnel et atteinte des objectifs, rapport de la CdG-N du 25 novembre 2011.

Tous les rapports susmentionnés ont été publiés dans la Feuille fédérale (FF) et peuvent être téléchargés à partir du site Internet du Parlement, plus précisément des pages d'accueil des CdG.

2 Mandat et organisation

2.1 Missions et compétences des Commissions de gestion

2.1.1 Tâches

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

³ Constitution fédérale de la Confédération suisse (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'allégement budgétaire et de réorganisations (RS 172.220.111.5), art. 20 de l'arrêté fédéral du 4.10.1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin; 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 DélCdG des Chambres fédérales du 23.1.2004 (FF 2004 1636 ss).

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 le rapport annuel du Conseil fédéral et le rapport de gestion 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 d'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.

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.

2.1.2 Champ de surveillance

Le champ de surveillance des CdG est extrêmement large. Il 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 DéICdG 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 parlemen-

taires 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.

2.1.3 Droit 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 2011 (cf. ch. 2.1.4). 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 préalablement l'autorité de tutelle (Conseil fédéral, tribunaux fédéraux, autorité de surveillance du 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 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 soit, 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 comparaison formelle de témoins (art. 155 LParl), sans que le secret de fonction ou le secret militaire puissent lui être opposés.

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)⁶. 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. 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 du code nal⁷).

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, à renoncer provisoirement à l'exercice de leur droit à l'information.

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.

⁶ A ce sujet, voir également les deux avis de droit commandés par la CdG-N: Giovanni Biaggini, *Droit à l'information des CdG dans le cadre d'une poursuite pénale du point de vue constitutionnel*, Zürich, du 5.6.2008 et Niklaus Oberholzer, *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*, Saint-Gall, du 5.6.2008.

⁷ Code pénal suisse du 21.12.1937 (CP; RS **311.0**).

Lors d'enquêtes de grande envergure, les CdG publient généralement leurs conclusions relatives à la gestion du Conseil fédéral. 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 en charge de l'objet. Dans son avis, elle a la possibilité de faire valoir ses propres arguments, d'apporter des corrections à la présentation des faits ou de présenter des données nouvelles. Le rapport final tient compte des avis qui lui sont soumis dans la mesure où ils sont justifiés et pertinents. A moins que des intérêts dignes de protection s'y opposent, le rapport final est publié dès son adoption (art. 158, al. 3, LParl). Cette procédure permet donc aux CdG de publier des informations jusque-là soumises au secret de fonction. La publication de ces rapports est un instrument efficace de la haute surveillance. En règle générale, les CdG publient tous leurs rapports.

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 adressés aux autorités politiques 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 ne peuvent pas 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.

2.1.4 Initiative parlementaire «Précision du droit à l'information des commissions de surveillance»

En 2008, suite à un arrêt rendu par le Tribunal pénal fédéral (TPF) dans le cadre de l'exercice de son autorité de surveillance judiciaire, les CdG s'étaient déjà heurtées à des difficultés lors de l'exercice de leur droit à l'information auprès des autorités de poursuite pénale. Au cours des années qui ont suivi, le Conseil fédéral a remis leur droit à l'information en cause dans le cadre de deux enquêtes des CdG et leur a refusé d'accéder à des documents dont elles demandaient la production (voir rapports annuels 2009 et 2010 des CdG et de la DélCdG⁸).

Le 22 janvier 2010, les CdG ont par conséquent décidé de déposer une initiative parlementaire visant à clarifier la situation relative au droit à l'information des commissions de surveillance. La CdG-E a préparé un projet correspondant et a remis son rapport le 3 décembre 2010⁹. Lors de délibérations durant les sessions de printemps et d'été 2011, c'est presque à l'unanimité que les Chambres fédérales ont adopté, après quelques amendements seulement, le projet auquel le Conseil fédéral

⁸ Rapports annuels 2009 et 2010 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 22.1.2010 et du 27.1.2011 (FF **2010** 2429 et FF **2011** 3749).

⁹ 10.404 Iv. pa. Précision du droit à l'information des commissions de surveillance, rapport de la CdG-E du 3.12.2010 (FF **2011** 1727).

s'était opposé sur un certain nombre de points essentiels¹⁰. La modification de la loi sur le Parlement du 17 juin 2011¹¹ est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2011. Les nouvelles dispositions ont permis de clarifier la situation et d'améliorer les fondements de l'exercice de la haute surveillance par les CdG. La révision a pour l'essentiel apporté les nouveautés suivantes:

1. Les CdG disposent d'un meilleur accès aux documents du Conseil fédéral pour leur permettre d'exercer leur fonction de haute surveillance. Seuls les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral sont exclus de leur droit à l'information, cela afin de préserver le principe de la collégialité. Outre les propositions des chefs de département, les CdG peuvent désormais, dans des cas concrets, consulter les co-rapports des autres chefs de département dans le cadre de leurs inspections. Elles sont toutefois tenues de veiller à ce que leurs membres n'aient qu'un accès restreint aux co-rapports (art. 153, al. 6 et 7, LParl). Les CdG ont édicté des directives qui règlent cet accès de manière restrictive.¹²
2. L'obligation d'informer les commissions de surveillance et leurs délégations ainsi que les commissions d'enquête parlementaires (CEP) ne se limite plus aux seules personnes au service de la Confédération au moment de la demande d'information, mais s'étend désormais aussi aux personnes qui ont quitté le service de la Confédération. Les commissions de surveillance, les délégations et les CEP ont dorénavant la possibilité de citer à comparaître les personnes tenues de fournir des renseignements ou les personnes tenues de témoigner et, en cas de besoin, de les faire amener.
3. Quant à la DélCdG, sa compétence pour tous les domaines secrets relevant de l'Etat est depuis peu explicitement mentionnée dans la loi qui, en outre, énonce clairement que la DélCdG n'a pas seulement le droit de consulter les documents secrets, mais qu'elle peut demander qu'ils lui soient remis.
4. En ce qui concerne l'accès aux informations et les flux d'information, les nouvelles dispositions mettent la DélCdG formellement sur un pied d'égalité avec la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin). Ainsi, les décisions du Conseil fédéral, accompagnées des co-rapports correspondants, sont désormais communiquées au fur et à mesure aux deux délégations. La loi dispose qu'elles doivent fixer ensemble les modalités de la transmission, de la consultation et de l'archivage des documents concernés. A cet égard, les deux délégations ont déjà révisé en conséquence la convention régissant leur collaboration (voir ch. 4.2)¹³.
5. Par ailleurs, des règles sur la récusation des membres de toutes les commissions de surveillance, délégations et CEP ont aussi été introduites dans la loi (art. 11a LParl).

¹⁰ Iv. pa. Précision du droit à l'information des commissions de surveillance, avis du Conseil fédéral du 2.2.2011 (FF **2011** 1749).

¹¹ 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).

¹² Directives des Commissions de gestion des Chambres fédérales relatives aux mesures visant à garantir le maintien du secret du 27.1.2011.

¹³ Convention entre la DélFin et la DélCdG concernant la haute surveillance sur la sécurité de l'Etat et le renseignement du 6.12.2006 (publiée sur le site Internet des CdG).

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. Ils 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 national¹⁴ et art. 11, al. 1, du règlement du Conseil des Etats¹⁵) 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/DFE: – Département fédéral des finances (DFF)
 - Département fédéral de l'économie (DFE)
- 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)

A la demande des commissions plénières, les sous-commissions sont chargées de suivre les affaires des autorités dont la surveillance leur est attribuée. Elles effec-

¹⁴ Règlement du Conseil national du 3.10.2003 (RCN; RS **171.13**).

¹⁵ Règlement du Conseil des Etats du 20.6.2003 (RCE; RS **171.14**).

tuent 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.

Trois des quatre groupes de travail, constitués de membres de la CdG-E et de la CdG-N, ont également fonctionné en 2011: le premier était chargé d'effectuer le suivi de l'inspection relative au comportement des autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données de clients d'UBS aux Etats-Unis, le deuxième, renforcé par deux représentants des Commissions des finances (CdF), de se pencher sur l'organisation future de la haute surveillance exercée sur les tribunaux, et le troisième, comptant parmi ses membres un représentant de la DélFin, d'examiner la gestion des risques et les rapports sur les risques établis à l'attention du Conseil fédéral. Le groupe de travail «Controlling TF» n'a pas tenu de séances en 2011.

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. 4.2).

Les CdG désignent en outre deux membres chacune 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).

Une mutation a eu lieu en cours d'exercice: le conseiller national Hans Stöckli a remplacé le conseiller national André Daguet au sein de la CdG-N le 1^{er} juin 2011.

En 2011 et jusqu'à la fin de la 48^e législature, la présidence de la CdG-N a été exercée par la conseillère nationale Maria Roth-Bernasconi. Depuis le mois de décembre 2011, le conseiller national Ruedi Lustenberger est président de la CdG-N et la vice-présidence est assurée par le conseiller national Rudolf Joder. En 2011 et jusqu'à la fin de la 48^e législature, la CdG-E a été présidée par le conseiller aux Etats Claude Janiak. A ce jour, le conseiller aux Etats Paul Niederberger est président de la CdG-E et la vice-présidence est assurée par le conseiller aux Etats Hans Hess. La composition nominale des CdG et ses sous-commissions, en 2011 et jusqu'à la fin de la 48^e législature, est représentée dans le *tableau 1* ci-après. La CdG-N a tenu une séance constitutive le 20 décembre 2011 et la CdG-E, le 21 décembre 2011. Les deux commissions ont défini la composition et la présidence des sous-commissions, et des groupes de travail et ont nommé les membres de la délégation des CdG.¹⁶

En 2011 et jusqu'à la fin de la 48^e législature, la présidence de la DélCdG a été exercée par le conseiller aux Etats Claude Janiak. La composition nominale de la

¹⁶ Pour cette composition nominale, voir www.parlament.ch.

DélCdG, durant cette période, est représentée dans le *tableau 1* ci-après. Lors de la séance constitutive de la DélCdG, qui a eu lieu le 21 décembre 2011, la délégation a nommé le conseiller national Pierre-François Veillon en qualité de président et le conseiller aux Etats Paul Niederberger en tant que vice-président.

Tableau 1

Composition des Commissions de gestion, des sous-commissions et de la Délégation des Commissions de gestion en 2011 (jusqu'à la fin du mois de novembre 2011)

<i>CdG-N (commission plénière)</i>	<i>CdG-E (commission plénière)</i>
Roth-Bernasconi Maria (présidente), Lustenberger Ruedi (vice-président), Bader Elvira, Baumann J. Alexander, Binder Max, Cathomas Sep, Daguét André (jusqu'au 31.5.2011), Eichenberger Corina, Français Olivier, Frösch Therese, Gadiant Brigitta M., Glanzmann-Hunkeler Ida, Glauser-Zufferey Alice, Glur Walter, Goll Christine, Ingold Maja, Maire Jacques-André, Miesch Christian, Moret Isabelle, Rosini Stéphane, Stöckli Hans (à partir du 1.6.2011), Veillon Pierre-François, von Siebenthal Erich, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse, Wyss Brigit	Janiak Claude (président), Niederberger Paul (vice-président), Briner Peter, Cramer Robert, Graber Konrad, Hêche Claude, Hess Hans, Imoberdorf René, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Reimann Maximilian, Seydoux-Christe Anne, Stadler Markus
<i>Sous-commissions DFAE/DDPS</i>	
Glanzmann-Hunkeler Ida (présidente), Bader Elvira, Baumann J. Alexander, Daguét André (jusqu'au 31.5.2011), Eichenberger Corina, Frösch Therese, Goll Christine, Miesch Christian, Rosini Stéphane, Stöckli Hans (à partir du 1.6.2011), Veillon Pierre-François, Wasserfallen Christian, Wyss Brigit	Briner Peter (président), Cramer Robert, Hêche Claude, Imoberdorf René, Reimann Maximilian, Seydoux-Christe Anne
<i>Sous-commissions DFJP/ChF</i>	
Wyss Brigit (présidente), Baumann J. Alexander, Binder Max, Daguét André (jusqu'au 31.5.2011), Français Olivier, Glanzmann-Hunkeler Ida, Glur Walter, Lustenberger Ruedi, Maire Jacques-André, Moret Isabelle, Roth-Bernasconi Maria, Stöckli Hans (à partir du 1.6.2011)	Hess Hans (président), Cramer Robert, Graber Konrad, Imoberdorf René, Janiak Claude, Leumann-Würsch Helen

<i>Sous-commissions DFF/DFE</i>	
Gadient Brigitta M. (présidente), Glauser-Zufferey Alice, Glur Walter, Goll Christine, Ingold Maja, Lustenberger Ruedi, Maire Jacques-André, Moret Isabelle, Roth-Bernasconi Maria, von Siebenthal Erich, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse	Leumann-Würsch Helen (présidente), Briner Peter, Graber Konrad, Niederberger Paul, Reimann Maximilian, Stadler Markus
<i>Sous-commissions DFI/DETEC</i>	
Binder Max (président), Bader Elvira, Français Olivier, Goll Christine, Ingold Maja, Miesch Christian, Rossini Stéphane, Roth-Bernasconi Maria, Veillon Pierre-François, von Siebenthal Erich, Wasserfallen Christian, Weber-Gobet Marie-Thérèse	Hêche Claude (président), Cramer Robert, Kuprecht Alex, Imoberdorf René, Niederberger Paul, Seydoux-Christe Anne
<i>Sous-commissions Tribunaux/MPC</i>	
Eichenberger Corina (présidente), Cathomas Sep, Daguet André (jusqu'au 31.5.2011), Frösch Therese, Gadient Brigitta M., Glauser-Zufferey Alice, Roth-Bernasconi Maria, Stöckli Hans (à partir du 1.6.2011)	Seydoux-Christe Anne (présidente), Briner Peter, Hess Hans, Janiak Claude, Leumann-Würsch Helen, Stadler Markus
<i>DéLCdG</i>	
Janiak Claude (président), Veillon Pierre-François (vice-président), Frösch Therese, Kuprecht Alex, Moret Isabelle, Niederberger Paul	
<i>DSN (uniquement les membres des CdG)</i>	
Binder Max, Cathomas Sep, Hess Hans, Imoberdorf René	
<i>Groupe de travail «Surveillance des marchés financiers»</i>	
Veillon Pierre-François (président), Hess Hans (vice-président), Daguet André (jusqu'au 31.5.2011), Eichenberger Corina, Frösch Therese, Gadient Brigitta M., Graber Konrad, Hêche Claude, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Lustenberger Ruedi, Seydoux-Christe Anne	
<i>Groupe de travail «Rapports sur les risques à l'attention Conseil fédéral» (uniquement les membres des CdG)</i>	
Leumann-Würsch Helen (présidente), Gadient Brigitta M., Hess Hans, Janiak Claude, Roth-Bernasconi Maria, Veillon Pierre-François	

<i>Groupe de travail «Controlling TF»</i>
Gadient Brigitta M. (présidente), Briner Peter, Eichenberger Corina, Frösch Therese, Roth-Bernasconi Maria, Seydoux-Christe Anne
<i>Groupe de travail «Haute surveillance sur les tribunaux» (uniquement les membres des CdG)</i>
Eichenberger Corina (présidente), Seydoux Anne

Durant l'exercice, les CdG se sont réunies 21 fois en séance plénière et 59 fois en séance de sous-commission/groupe de travail. Six de ces séances ont été consacrées à des visites de services de l'administration. Quant à la DélCdG, elle s'est réunie à quatorze reprises. Cela représente un total de 113 séances.

Les CdG ont également reçu, en leur qualité d'autorité de surveillance, 27 requêtes, dont 22 ont pu être réglées. Au cours de cette même période, les commissions ont également traité dix requêtes qui leur avaient été adressées au cours de l'exercice précédent.

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

DFJP	– Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ)
DETEC	– Skyguide
DFF	– Administration fédérale des contributions (AFC)
DFF	– Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI)
DFAE	– Direction du développement et de la coopération (DDC)
Autorité de milice	– Commission de la concurrence (COMCO)

3 Thèmes choisis des Commissions de Gestion

3.1 Politique économique et budgétaire

3.1.1 Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis

L'enquête conjointe décidée par la CdG-N et la CdG-E le 23 janvier 2009 sur le comportement des autorités face à la crise financière (premier volet) et concernant la transmission des données de clients d'UBS aux Etats-Unis (second volet) a été poursuivie et menée à son terme au cours du premier semestre 2010. Les deux commissions avaient chargé un groupe de travail composé de six membres de chacune des deux commissions et présidé par le conseiller national Pierre-François Veillon de mener cette inspection.

Le but du premier volet de l'enquête (crise des marchés financiers) était d'apprécier le comportement des autorités fédérales (Conseil fédéral, Département fédéral des finances [DFF], Commission fédérale des banques/Autorité fédérale de surveillance

des marchés financiers [CFB/FINMA]) et de la Banque nationale suisse (BNS) sous les angles de la détection précoce des répercussions de la crise financière internationale pour la Suisse, des mesures prises dans leurs domaines de compétence respectifs, ainsi que de la gestion du cas UBS en tenant compte de son importance systémique, afin d'en tirer les enseignements pour le futur. Le second volet de l'enquête visait quant à lui à clarifier puis à apprécier la manière dont les demandes des autorités des Etats-Unis relatives à la transmission d'informations sur des clients américains d'UBS ont été gérées par les autorités suisses concernées (Conseil fédéral et administration fédérale impliquée, CFB/FINMA et BNS)¹⁷.

Le rapport final¹⁸ des CdG a été publié le 30 mai 2010. En lien avec les constatations faites dans le cadre de cette enquête, 19 recommandations, 2 postulats et 5 motions destinés à améliorer le comportement des autorités suisses face à des situations de crise y ont été formulés.

Le Conseil fédéral a pris position sur ces interventions le 13 octobre 2010¹⁹. A cette même date est paru son message additionnel relatif à la réforme du gouvernement, dans lequel certaines de ces constatations ont également été prises en compte²⁰. Le 16 février 2011, le Conseil fédéral a en outre présenté un rapport complémentaire²¹ pour informer les CdG du résultat de six mandats qu'il avait confiés au Département fédéral des finances DFF et à la ChF dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations des CdG. Enfin, le 25 mai 2011, il a informé sur l'état des travaux en rapport avec la mise en œuvre des recommandations 3 et 6 ainsi que du postulat 1 des CdG²².

C'est donc le 1^{er} juillet 2011 que les CdG ont rendu leur avis sur les prises de position du Conseil fédéral²³. Dans cet avis, qui clôt l'inspection des CdG – sous réserve d'éventuels nouveaux éléments –, les CdG analysent le travail réalisé par le Conseil fédéral.

Si les recommandations 1 à 7, 9, 12, 15, 18, la motion et le postulat 1, semblent avoir été réalisés, ou sont en passe de l'être, les CdG regrettent la mise en œuvre partielle des recommandations 8, 13, 14, 16, 19 et des motions 2 à 4 – les CdG se prononceront ultérieurement sur la concrétisation du postulat 2 et de la motion 5.

Déçues par les mesures institutionnelles, les CdG ont jugé utile de faire connaître leur appréciation aux CIP chargées de l'examen du Message additionnel du Conseil fédéral sur la réforme du gouvernement. Dans leur co-rapport²⁴ du 27 janvier 2011 destiné aux CIP (voir ch. 3.4.2) figurent également les remarques liées au rapport du

¹⁷ Rapport annuel 2010 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 27.1.2011, ch. 3.1.1 (FF **2011** 3749).

¹⁸ Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis, rapport des CdG des Chambres fédérales du 30.5.2010 (FF **2011** 2903 ss).

¹⁹ Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis, avis du Conseil fédéral du 13.10.2010 sur le des CdG des Chambres fédérales du 30.5.2010 (FF **2011** 3263 ss).

²⁰ Message additionnel du 13.10.2010 sur la réforme du gouvernement (FF **2010** 7119 ss).

²¹ Non publié.

²² Lettre (non publiée) du Conseil fédéral aux CdG du 25.5.2011.

²³ Inspection des Commissions de gestion des Chambres fédérales «Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis, rapport des CdG des Chambres fédérales du 1.7.2011 (FF **2011** 6073).

²⁴ Voir sous: www.parlament.ch/e/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-gpk/berichte-2011/pages/default.aspx.

CPA²⁵ sur le pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral (voir ch. 3.4.1).

3.1.2 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 personnes à l'attention du Conseil fédéral²⁶. Les principaux constats de la CdG-N se sont fondés sur l'évaluation du CPA²⁷, mandaté en juin 2010. Celle-ci a démontré que l'ouverture du marché du travail s'était accompagnée d'une pression sur les salaires en 2004 déjà, année de l'entrée en vigueur des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, et que ces effets s'étaient progressivement étendus à l'ensemble du territoire suisse, touchant à plus fortes raisons les employés les moins bien formés et le personnel nouvellement engagé. Il n'a cependant pas été possible de conclure à la présence ou non de la sous-enchère salariale abusive et répétée au sens formel. En effet, cette notion n'a pas été définie par le législateur et il n'existe aucun critère commun fixé dans la pratique permettant de la déterminer. Il convient également de souligner que le CPA n'a pas évalué l'accord sur la libre circulation des personnes, mais a uniquement analysé l'évolution des salaires au cours de l'ouverture du marché suisse du travail, respectivement évalué les mesures d'accompagnement sous l'angle de leur pilotage/mise en œuvre, leurs effets et leur efficacité.

Dans le cadre de son inspection initiée début 2010, la CdG-N a dû constater qu'aucune stratégie de pilotage au niveau du Conseil fédéral et du DFE n'avait existé avant 2010 dans le domaine des mesures d'accompagnement. Ce n'est que suite aux inquiétudes de la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) qu'une stratégie pertinente et complète a finalement été établie. Néanmoins, selon le CPA, le système des mesures d'accompagnement ne disposera des outils nécessaires à sa surveillance qu'à partir de 2012 au plus tôt. Dans son rapport, la commission a donc adressé une recommandation au Conseil fédéral concernant son pilotage stratégique et opérationnel, l'invitant notamment à s'investir rapidement dans une stratégie claire et basée sur des indicateurs objectifs.

²⁵ Pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral, rapport du CPA du 15.10.2009 à l'attention de la CdG-N (FF **2010** 2807).

²⁶ Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, rapport de la CdG-N à l'attention du Conseil fédéral du 21.10.2011: www.parlament.ch/f/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-gpk/berichte-2011/Documents/bericht-gpk-n-flank-massnahmen-2011-10-21-f.pdf.

²⁷ Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, rapport du CPA à l'attention de la CdG-N du 16.6.2011: parlament.ch/f/organe-mitglieder/kommissionen/parlamentarische-verwaltungskontrolle/veroeffentlichungen/berichte-2011-2012/Documents/bericht-pvk-flank-massnahmen-2011-06-16-f.pdf et parlament.ch/f/organe-mitglieder/kommissionen/parlamentarische-verwaltungskontrolle/veroeffentlichungen/berichte-2011-2012/Documents/bericht-pvk-exp-flank-massnahmen-2011-06-16-f.pdf. Voir annexe: rapport annuel 2011 du CPA, ch. 2.2.3.

La CdG-N a en outre pu constater que l'absence de pilotage du Conseil fédéral et l'absence de définition d'un cadre avaient mené les acteurs de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à des pratiques trop différenciées pour répondre aux objectifs fixés par le législateur. Ainsi, la commission a adressé au Conseil fédéral une recommandation dans le but de réduire les écarts de mise en œuvre, notamment par l'établissement d'une ligne de conduite, d'une méthode et de critères en matière de sous-enchère salariale abusive et répétée.

Le pilotage politique des mesures d'accompagnement ne s'est pas basé sur des constats relatifs à leur efficacité, mais son évolution a été influencée par des considérations politiques. De l'avis de la CdG-N, le développement des mesures d'accompagnement ainsi que la fixation des objectifs devraient se fonder sur des indicateurs objectifs et être basés sur des faits établis quant à leur efficacité.

L'évaluation du CPA a également démontré qu'il n'était pas possible de conclure à l'efficacité des mesures d'accompagnement. En concluant à répétées reprises que ces mesures étaient efficaces et que la libre circulation des personnes n'avait pas conduit à des pressions sur les salaires, le Conseil fédéral et également le SECO n'ont pas basé leurs communications sur des données pertinentes, complètes, fiables et objectives. Dans le cadre de son rapport, la commission a rédigé une recommandation incitant le Conseil fédéral à fonder sa communication sur des données fiables.

Par ailleurs, la CdG-N a, dans un postulat, invité le Conseil fédéral à examiner une solution législative pour combler des lacunes juridiques dans le domaine des contrats-types de travail et à apprécier la problématique des chaînes de sous-traitance. La commission a toutefois relevé que les mesures mises en consultation en septembre 2011 par le Conseil fédéral allaient dans la bonne direction. Néanmoins, la CdG-N reste convaincue que son rapport et l'évaluation du CPA apporteront des éléments concrets supplémentaires au Conseil fédéral pour optimiser ses analyses et compléter ses travaux dans le futur.

Bien que la CdG-N se soit montrée critique au sujet de la mise en œuvre, elle a souligné la complexité que représentait un pilotage intégrant les nombreux acteurs des mesures d'accompagnement dans un contexte de fédéralisme d'exécution. La CdG-N a finalement invité le Conseil fédéral à prendre position, d'ici la fin janvier 2012, sur ses conclusions ainsi que sur l'évaluation du CPA et à indiquer au moyen de quelles mesures et dans quel délai, il envisage de mettre en œuvre les recommandations de la commission.

3.1.3 Violation de l'obligation de déclarer au sens de la loi fédérale sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières

Dans son rapport annuel 2009²⁸, l'Instance pour la publicité des participants (IPP) de la *SIX Swiss Exchange SA* a formulé de nombreuses remarques à l'encontre de la FINMA et du DFF dans le processus de traitement des violations d'obligation de déclarer au sens de la loi sur les bourses (LBVM)²⁹. Dans ce domaine, le DFF a

²⁸ Rapport annuel 2009 de l'Instance pour la publicité des participants de la *SIX Swiss Exchange SA* du 9.6.2010 (uniquement en allemand).

²⁹ Loi fédérale du 24.3.1995 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (loi sur les bourses, LBVM; RS 954.1).

également fait l'objet de multiples critiques émises par le TPF dans un arrêt datant de 2010³⁰. De surcroît, certaines des procédures les plus médiatisées ont été suspendues suite à des versements compensatoires de la part des prévenus. Au vu de ce qui précède, les Commissions de gestion de l'Assemblée fédérale (CdG) ont décidé d'inscrire au programme annuel 2011 une enquête à ce sujet. La Commission de gestion du Conseil national a été mandatée à cet effet.

L'art. 20 LBVM règle en détails les modalités obligeant les annonces d'acquisition ou d'aliénation de titres d'une société domiciliée en Suisse et dont une partie au moins des titres est cotée en Suisse, lorsque ces opérations provoquent le dépassement d'un certain seuil des droits de vote. La violation de l'obligation de déclarer est punissable au sens de l'art. 41 LBVM. Cette disposition pénale sanctionne également les actes commis par négligence.

Comme résumé dans son communiqué de presse du 10 juin 2010³¹, l'IPP a notamment révélé que 106 annonces de violations présumées avaient été transmises à la FINMA en 2009, soit environ 10 % de toutes les déclarations recensées par l'IPP. Cette année-là, sur les 106 annonces adressées à la FINMA, seul un cas a fait l'objet d'une dénonciation pénale transmise au DFF. Le DFF n'a cependant prononcé aucune sanction en 2009.

Afin de mener à bien son enquête, la CdG-N a procédé en plusieurs étapes brièvement décrites ci-après.

Dans une première phase, la CdG-N a souhaité que la FINMA prenne position et s'explique dans un rapport³² en répondant à des questions précises en relation avec le traitement des annonces de violations de l'obligation de déclarer.

La FINMA a donné une vision claire et précise du contexte juridique et historique ayant conduit à une explosion du nombre de dénonciations de cas par l'IPP.

Selon l'autorité de surveillance, l'augmentation significative des annonces s'explique notamment par la rapidité du remaniement de la LBVM et de son application dans ce domaine. Les investisseurs n'ont manifestement pas eu le temps d'en prendre connaissance ni de s'adapter aux nouvelles exigences. Toutes les catégories d'investisseurs ont rencontré ces difficultés et ont ainsi pu contrevenir par négligence à la nouvelle législation.

Au niveau des professionnels, entre réactualisation des systèmes informatiques, réorganisation des procédures internes de contrôle et formation des collaborateurs, l'entrée en vigueur soudaine des nouvelles normes a été problématique. Par ailleurs, certaines règles transitoires de l'ancienne CFB sont passées inaperçues auprès des investisseurs non qualifiés ou non professionnels. La FINMA a constaté que la méconnaissance et la difficulté d'adaptation aux changements rapides sont les principales causes de l'augmentation des dénonciations durant la période sous revue.

Toutefois, la FINMA a traité l'ensemble des dossiers lui ayant été soumis en appliquant momentanément le principe d'opportunité et en usant de la marge d'appréciation qu'elle a interprétée de son mandat légal. Ainsi, dans la mesure où son activité

³⁰ Arrêt de la Cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral du 21.9.2010 et du 20.10.2010 (uniquement en allemand) (SK.2010.4).

³¹ Violation des dispositions relatives aux obligations de déclarations: des poursuites encore trop rares, communiqué de presse de la *SIX Exchange Regulation* du 10.6.2010.

³² Pratique et activité de la FINMA en matière de publicité des participations (art. 20 LBVM), rapport de la FINMA à l'attention de la CdG-N du 11.4.2011.

de surveillance des marchés financiers lui permettait de restaurer la légalité et d'éviter toute récidive, l'autorité de surveillance a renoncé à dénoncer les affaires à l'autorité pénale (DFF). Néanmoins, la FINMA a concentré ses principales ressources sur tous les cas supposés de violation grave dont les dommages économiques et réputationnels pouvaient mettre la place financière suisse à l'épreuve.

L'autorité de surveillance a rencontré certaines difficultés en terme de ressources suite à l'évolution de la réglementation des marchés financiers, si bien qu'elle a remis sa pratique en question.

La FINMA et le DFF ont procédé à une nouvelle évaluation de la situation dans ce domaine. Cette collaboration entre l'autorité de surveillance et le Service juridique du DFF (SJ DFF) s'est concrétisée par un *Memorandum of Understanding (MoU)*³³ dans lequel les bases d'un travail commun ont été posées.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2011, en application de sa nouvelle politique et du *MoU*, l'autorité de surveillance dénonce systématiquement toutes les infractions à l'obligation de déclarer commises par négligence ou de manière intentionnelle.

La CdG-N a également procédé aux auditions des représentants du Conseil d'administration, de la Direction, ainsi que de certains cadres de la FINMA. Par ses explications, sa remise en question et les apports d'une restructuration des processus, la FINMA a su combler les lacunes constatées initialement.

Dans une seconde phase, la CdG-N a profité de l'audition de la Cheffe du DFF lors du traitement par les CdG du rapport de gestion 2010 du Conseil fédéral pour lui poser des questions au sujet du SJ DFF et des violations de l'obligation de déclarer au sens de la LBVM.

La CdG-N a ensuite décidé qu'il y avait une nécessité d'approfondir cette thématique et a souhaité obtenir de plus amples détails. La commission a ainsi procédé aux auditions des représentants du SJ DFF, en fonction depuis la fin 2010. En préambule, ces derniers ont rédigé une notice³⁴ à l'attention des membres de la commission. D'une manière générale, ce document a répondu aux attentes de la commission.

La CdG-N s'est entre autres intéressée à la procédure de suspension des poursuites pénales par le SJ DFF en application de la réparation au sens de l'art. 53 du code pénal suisse (CP)³⁵. En effet, plusieurs affaires ayant eu écho dans les médias se sont soldées par un abandon des poursuites pénales, après que les présumés auteurs de violations de l'obligation de déclarer se soient acquittés d'un montant à titre compensatoire. Selon le SJ DFF, la suspension de procédure suite à une réparation s'applique de manière exceptionnelle et seulement sur initiative du prévenu. Par ailleurs, le versement d'argent n'est qu'une composante de la réparation. Ainsi, la publication des noms des prévenus (*naming and shaming*) est l'un des éléments pénalisants importants de cette procédure.

Depuis l'entrée en fonction des nouveaux représentants du SJ DFF, le service a été restructuré et les ressources humaines augmentées et sélectionnées en tenant compte des compétences spécifiques nécessaires pour l'analyse et le suivi de dossiers finan-

³³ *Memorandum of Understanding* entre la FINMA et le SJ DFF concernant les affaires pénales (art. 38 LFINMA) du 2.2.2011.

³⁴ Notice du SJ DFF à l'attention de la CdG-N du 25.8.2011.

³⁵ RS 311.0

ciers complexes. Par ailleurs, les processus internes ont été optimisés et standardisés. Comme déjà mentionné ci-avant, le SJ DFF collabore étroitement avec la FINMA et un *MoU* a été rédigé et signé par les deux parties en février 2011. En outre, la collaboration avec la bourse suisse a aussi été améliorée par l'organisation de séances communes³⁶.

Bien que cette réorganisation soit positivement jugée par la commission, elle a été stupéfaite de constater que la création du SFI au 1^{er} mars 2010 avait eu pour conséquence, en son temps, le transfert de ressources déjà limitées du SJ DFF au profit du Service juridique du SFI (SJ SFI). Depuis, le SJ SFI (régulation) a été intégré au SJ DFF.

Dans le cadre de son mandat, la CdG-N a pu constater que le SJ DFF a considéré les critiques exprimées à son encontre tant par l'IPP que par le TPF et qu'il atteindra son fonctionnement optimal dès le début de l'année 2012. Parallèlement, le Conseil fédéral a soumis au Parlement, dans son message du 31.08.2011³⁷ et dans le projet de loi idoïne³⁸, des modifications de la LBVM qui permettraient au SJ DFF et à la FINMA de consolider et d'intensifier leurs compétences dans le domaine des violations de l'obligation de déclarer.

Les différentes problématiques soulevées dans le cadre de l'enquête de la CdG-N ont finalement débouché sur des mesures prises par les autorités concernées. Dans son exercice de la haute surveillance parlementaire, la commission a été satisfaite des changements prometteurs initiés par la FINMA et le SJ DFF. La CdG-N a donc décidé de clore cette inspection et elle thématisera à nouveau ce sujet dans le cadre d'un contrôle du suivi.

3.1.4 Administration fédérale des douanes: pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources

En 2009, la CdG-E avait chargé le CPA de procéder à une évaluation approfondie de l'Administration fédérale des douanes (AFD) portant sur le pilotage stratégique, la gestion des tâches et la gestion des ressources. Il s'agissait d'évaluer la pertinence des bases normatives et des éléments de pilotage ainsi que de décrire et d'évaluer la collaboration de l'AFD avec les cantons. Se fondant sur le rapport du CPA et ayant entendu le chef du Département fédéral des finances (DFF) et le directeur général des douanes, la CdG-E a approuvé six recommandations et un postulat dans son

³⁶ Séances trilatérales entre l'IPP, la FINMA et le SJ DFF ou bilatérales entre l'IPP et le SJ DFF.

³⁷ Message du Conseil fédéral du 31.8.2011 relatif à la modification de la loi sur les bourses (Délits boursiers et abus de marché) (FF 2011 6329).

³⁸ Loi fédérale sur les bourses et le commerce de valeurs mobilières (Loi sur les bourses, LBVM) (Projet) (FF 2011 6369).

rapport³⁹ du 12 octobre 2010⁴⁰. Le Conseil fédéral a pris position sur ce rapport le 26 janvier 2011⁴¹.

Dans sa réponse au Conseil fédéral du 8 novembre 2011, la CdG-E considère l'inspection menée sur l'AFD comme désormais close. La commission procédera, comme le veut sa pratique, à un contrôle de suivi dans environ deux ans, afin de vérifier que ses recommandations ont effectivement été mises en œuvre.

Certaines questions restent cependant en suspens et devront être clarifiées dans le cadre de révisions législatives. Ainsi, selon la CdG-E, les dispositions de la loi sur les douanes sont incomplètes en ce qui concerne les tâches et compétences de police de sécurité qu'assume le Corps des garde-frontières (Cgfr). La recommandation 5 proposait de clarifier cette question, et le Conseil fédéral a annoncé qu'il agirait dans le cadre de la future loi fédérale sur les tâches de police de la Confédération (loi sur les tâches de la police, LPol). Toutefois, la commission relève qu'aucune disposition de ce type ne figure dans le projet de loi que le Conseil fédéral a approuvé et envoyé en consultation. Par contre, ce dernier a annoncé la publication, en réponse au postulat 10.3045⁴², d'un rapport devant clarifier la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de sécurité intérieure⁴³. La CdG-E a demandé donc au Conseil fédéral de lui soumettre ce rapport pour examen dès qu'il sera disponible.

D'autre part, le postulat 10.3888 «Examen en vue d'une abrogation de la disposition prévoyant un effectif minimal du Corps des garde-frontières dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen» a été accueilli positivement par le Conseil fédéral, qui a fait part de son intention d'élaborer un projet de loi allant dans ce sens. La CdG-E entend se prononcer sur le texte de loi proposé dans un co-rapport qu'elle adressera à la commission compétente.

Le Conseil fédéral a annoncé dans sa prise de position qu'il renoncerait à demander au Parlement le prolongement de l'engagement de l'armée aux côtés des garde-frontières au-delà de 2012. La CdG-E se questionne quant à l'opportunité de priver ainsi le Cgfr d'un soutien qui s'est révélé précieux, notamment au vu de la charge de travail croissante à laquelle il doit faire face et de la situation résultant de la mise en œuvre des accords de Schengen-Dublin. La CdG-E attend au moins du Conseil fédéral qu'il justifie sa position devant le Parlement et qu'il démontre qu'il est possible de renforcer le Cgfr par d'autres moyens moins onéreux et plus efficaces.

³⁹ Evaluation de l'Administration fédérale des douanes: pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources, rapport de la CdG-E du 12.10.2010 (FF **2011** 1801).

⁴⁰ Rapport annuel 2010 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 27.1.2011, ch. 3.1.3 (FF **2011** 3749).

⁴¹ Evaluation de l'Administration fédérale des douanes: pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources, avis du Conseil fédéral du 26.1.2011 sur le rapport de la CdG-E du 12.10.2010 (FF **2011** 1879).

⁴² Po, «Sécurité intérieure. Clarification des compétences» du 3.3.2010 (10.3045).

⁴³ La CdG-E s'était pourtant déjà penchée sur cette question au cours de son enquête sur le groupe d'engagement «Tigris» de la Police judiciaire fédérale (PJF), voir: Contrôle relatif au groupe d'engagement «Tigris», rapport de la CdG-E du 26.11.2009 (FF **2010** 2189).

3.2

Sécurité sociale et santé publique

3.2.1

Définition des nouveaux tarifs des analyses de laboratoire

Le 28 janvier 2009, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a approuvé la nouvelle liste des analyses établie par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) en vertu de l'art. 52, al. 1, let. a, ch. 1, de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal)⁴⁴ et a fixé la date d'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2009. En raison du vif mécontentement que cette décision a provoqué au sein d'une grande partie du corps médical et eu égard aux résultats des évaluations qu'elle venait d'achever dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins⁴⁵, la CdG-N a décidé de vérifier si les nouveaux tarifs des analyses de laboratoire avaient été fixés de manière adéquate et dans le respect de la loi.

Dans le rapport qu'elle a adressé au Conseil fédéral le 5 juin 2009⁴⁶, la CdG-N a conclu que la procédure visant à définir les nouveaux tarifs s'était fondamentalement déroulée de manière correcte. Ayant toutefois décelé quelques lacunes, elle a formulé sept recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Le 30 mars 2010, elle a mis un terme à son inspection et a annoncé qu'elle procéderait, deux ans plus tard environ, à un suivi de la mise en œuvre de ses recommandations.

L'inspection ayant fait naître certains doutes au sein de la commission quant à la conformité des nouveaux tarifs avec les règles applicables en matière de gestion, comme l'exige la LAMal, la commission a décidé qu'elle entendait suivre de près le monitoring que le Conseil fédéral avait annoncé. Elle l'a donc invité à lui faire parvenir, avant la fin du mois de juillet 2010, un premier rapport intermédiaire sur les résultats du monitoring et sur les répercussions de la nouvelle liste des analyses.

L'OFSP a finalement remis ses rapports intermédiaires concernant le monitoring de la liste des analyses le 2 février 2011 et le 6 juin 2011. En outre, le 5 septembre 2011, une représentante de l'OFSP a présenté à la sous-commission compétente les derniers résultats du monitoring, qui devait se terminer à la fin de l'année 2011 et faire l'objet d'un rapport final.

Les chiffres présentés par l'OFSP ont montré que le nombre total des analyses effectuées a fortement augmenté, en particulier dans les laboratoires privés et au sein des hôpitaux, alors que celui des analyses effectuées dans les cabinets médicaux a diminué. L'OFSP a notamment constaté que le chiffre d'affaires des médecins de premiers recours était en net recul, tandis que les bénéfices des laboratoires privés et des laboratoires des hôpitaux ont légèrement augmenté. Enfin, l'OFSP n'a noté aucun changement notable ni dans le réseau des laboratoires, ni dans la qualité des traitements.

Au début du monitoring, la sous-commission avait fortement critiqué le manque de données de base. Or, il est ressorti des explications de l'OFSP que la situation s'était améliorée depuis. La sous-commission a toutefois conclu que les résultats disponibles ne lui permettaient pas d'émettre un jugement définitif sur les répercussions des

⁴⁴ Loi fédérale du 18.3.1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS **832.10**).

⁴⁵ Ch. 3.2.6 et 3.2.8 du rapport annuel 2008 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 23.1.2009 (FF **2009** 2238 s. et 2240 s.).

⁴⁶ Inspection «Définition des nouveaux tarifs des analyses de laboratoire (LAMal)», rapport de la CdG-N du 5.6.2009 (FF **2009** 7029).

nouveaux tarifs des analyses. Dans la lettre qu'elle a adressée le 19 octobre 2011 au chef du DFI, elle a donc insisté pour que le monitoring soit poursuivi au-delà de l'année 2011. Elle souhaitait en outre savoir ce qui se passerait si l'objectif visé (à savoir les économies prévues) n'était pas atteint et si, dans ce cas, le DFI envisageait de revenir sur la modification de l'ordonnance. Elle a également chargé le département de recueillir les données indispensables à la réalisation de son évaluation et de vérifier en outre, dans le cadre du monitoring, si l'introduction des nouveaux tarifs des analyses avaient eu une influence sur la qualité des traitements et sur l'accès de la population aux soins, s'agissant des prestations des laboratoires.

La sous-commission a demandé au DFI de lui présenter le prochain rapport de l'OFSP relatif au monitoring de la nouvelle liste des analyses et son avis sur la question avant le 1^{er} février 2012. Elle a en outre annoncé au département qu'elle entendrait à nouveau des représentants de l'OFSP sur ce dossier en septembre 2012.

3.2.2 Campagne d'affichage de l'assurance-invalidité «combattre les préjugés pour favoriser l'intégration des handicapés»

Au printemps 2008, l'assurance-invalidité (AI), par l'intermédiaire de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), a mis sur pied une campagne pluriannuelle de sensibilisation à destination du public visant à s'attaquer aux préjugés auxquels sont confrontées les personnes handicapées dans le monde du travail. En juin 2009, une deuxième campagne a été lancée afin de sensibiliser les employeurs.

L'action à destination du public reposait notamment sur une campagne d'affichage, apparue dans l'espace public début novembre 2009 et comportant des slogans provocateurs tels que «arrêtons de payer pour les handicapés» ou «les handicapés ne sont pas capables de travailler». Dans une deuxième phase, les mêmes slogans ont été assortis de messages positifs visant à remettre en cause les stéréotypes associés au handicap. La campagne de *teasing*, bien qu'elle eût pour but d'éveiller l'attention de la population, a suscité de vives réactions auprès de certaines organisations de personnes handicapées jugeant les messages blessants et discriminants. L'une d'entre elles a adressé une requête aux CdG en novembre 2009.

La sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N a, sur cette base, décidé de s'informer auprès de l'OFAS sur les objectifs et l'efficacité de la campagne en question ainsi que sur l'utilisation appropriée des fonds publics. Dans sa réponse du 10 août 2010, l'OFAS relève que l'impact de la campagne a été supérieur à la moyenne et que le concept a été globalement apprécié du public. En raison des réticences des personnes handicapées, l'OFAS a toutefois décidé dès novembre 2009 de mettre un terme définitif à la campagne en question et de suspendre la campagne à destination des employeurs pour être réorientée en vue de la révision 6a de l'AI.

Dans ses rapports complémentaires du 30 novembre 2010 et du 5 juillet 2011, remis à la demande de la sous-commission, l'OFAS déclarait élaborer un concept en vue d'impliquer davantage les employeurs et les offices AI dans la réalisation de la campagne associée à la révision 6a. L'office a annoncé également avoir l'intention d'évaluer d'ici fin 2011 l'opportunité de créer un label national de qualité valorisant les entreprises favorables à la réadaptation.

Lors de sa séance du 5 septembre 2011, la sous-commission DFI/DETEC est parvenue à la conclusion que l'OFAS avait reconnu le caractère problématique de la campagne de sensibilisation puisque l'office a de lui-même mis rapidement un terme à la campagne destinée au public ainsi que décidé de repenser la campagne à destination des employeurs. La sous-commission a donc décidé de clore ses investigations ouvertes sur la base de la requête de l'organisation de personnes handicapées adressée aux CdG en 2009.

Sur proposition de la sous-commission, la CdG-N a toutefois recommandé, dans un courrier adressé le 7 septembre 2011 au chef du DFI et à l'office intéressé, de mieux prendre en compte la sensibilité des personnes concernées et d'intégrer dès la phase de conception les organisations faïtières de personnes handicapées à l'occasion de nouvelles campagnes.

En outre, dans la mesure où, selon les dires de l'OFAS, des décisions importantes devaient être prises fin 2011, la sous-commission a décidé de garder un œil attentif au développement de la campagne à destination des employeurs.

3.2.3 Loi fédérale sur l'assurance-maladie: meilleure mise en œuvre de la garantie de la qualité

En février 2007, avec pour objectif de garantir des soins de haute qualité, la CdG-E a chargé le CPA d'évaluer les tâches de la Confédération relatives à la garantie de la qualité visée par la LAMal et la façon dont elle s'en est acquittée. En novembre 2007, sur la base du rapport du CPA, la CdG-E a fait part de ses conclusions au Conseil fédéral et a émis douze recommandations visant à améliorer la garantie de la qualité des prestations fournies par le secteur suisse de la santé⁴⁷.

Le Conseil fédéral a pris position sur le rapport du CPA et les recommandations de la CdG-E en juin 2008⁴⁸. Dans son avis, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à élaborer une stratégie claire et contraignante définissant le mandat qui revient à la Confédération en matière de garantie de la qualité (recommandation 1) et de tenir compte des autres recommandations de la CdG-E. La commission s'est félicitée des intentions du Conseil fédéral et a décidé de suivre ce processus de près⁴⁹.

La CdG-E a reçu le rapport relatif à la stratégie fédérale en matière de qualité dans le système de santé le 9 octobre 2009. A la lecture de ce rapport, la commission a constaté qu'un pas important avait été franchi dans la direction souhaitée, mais que les mesures envisagées devaient encore être concrétisées et mises en œuvre⁵⁰. Elle a donc prié le Conseil fédéral de lui remettre avant fin mai 2011 un rapport supplémentaire sur l'avancement de la mise en œuvre de ses recommandations.

⁴⁷ Evaluation du rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal, rapport du la CdG-E du 13.11.2007 (FF **2008** 7089).

⁴⁸ Evaluation du rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal, avis du Conseil fédéral du 18.6.2008 (FF **2008** 7183).

⁴⁹ Rapport annuel 2008 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 23.1.2009 (FF **2009** 2236 s.).

⁵⁰ Rapport annuel 2010 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 27.1.2010 (FF **2011** 3787 s.).

Le 25 mai 2011, après l'avoir approuvé le jour même, le Conseil fédéral a remis à la CdG-E le rapport de l'OFSP sur la concrétisation de la stratégie fédérale en matière de qualité dans le système de santé. La sous-commission compétente a ensuite prié le chef du DFI de répondre à des questions complémentaires concernant les ressources que le département avait prévu d'engager pour la mise en œuvre de la stratégie et les délais de réalisation des mesures annoncées. Le chef du DFI y a répondu le 21 septembre 2011.

Lors de sa séance du 8 novembre 2011, la CdG-E s'est penchée avec attention sur les réponses du Conseil fédéral et du DFI. Par lettre datée du même jour, elle a exprimé au Conseil fédéral qu'elle souscrivait aux importants efforts qu'il avait consentis jusque-là en matière de garantie de la qualité. Elle s'est notamment félicitée de la stratégie claire adoptée par le Conseil fédéral qui fixe les mesures, les responsabilités et les délais relatifs à l'exécution du mandat qui incombe à la Confédération. La commission a en outre constaté avec satisfaction que le Conseil fédéral avait également défini des priorités s'agissant de la concrétisation de ladite stratégie durant la phase de transition prévue de 2011 à 2014.

La CdG-E a par ailleurs également salué les démarches entreprises par le Conseil fédéral afin de mettre en place un monitoring de l'avancement de la mise en œuvre de la garantie de la qualité pour tous les domaines de prestations et d'exploiter les données disponibles relatives à la qualité des prestations médicales. La CdG-E a par ailleurs exprimé sa satisfaction quant à la création à l'échelon national d'un institut pour la garantie de la qualité et d'une «plateforme qualité».

Cela étant, la CdG-E a également rendu le Conseil fédéral attentif au fait que, sur certaines recommandations, il n'avait pris position que de manière très générale, notamment sur celle qui lui demande de veiller à ce qu'un rapport détaillé sur l'exécution de la garantie de la qualité soit demandé aux partenaires tarifaires et sur celle qui lui enjoint de définir des exigences minimales. Il en va de même pour ce qui est du contrôle dans les délais prescrits des conventions sur la garantie de la qualité, de l'examen par l'OFSP du respect des obligations contractuelles et de la mise en route d'une révision du droit en vigueur si la réglementation prévue par les conventions s'avère trop faible. La CdG-E a également encouragé le Conseil fédéral à poursuivre ses réflexions sur la façon d'obliger les fournisseurs de prestations à publier leurs données.

Au vu des enjeux majeurs que ce dossier revêt à la fois en termes de santé publique et au plan financier, la CdG-E a souligné l'importance qu'elle accorde à ce que le Conseil fédéral engage suffisamment de ressources pour que la stratégie en matière de qualité puisse être mise en œuvre adéquatement et rapidement.

Bien qu'il semble que le Conseil fédéral veuille renforcer sa fonction dirigeante dans le domaine de la garantie de la qualité dans la LAMal, la CdG-E est d'avis que des progrès importants doivent encore être accomplis dans la concrétisation de la stratégie en matière de qualité. La CdG-E a décidé de clore provisoirement ce dossier et de s'informer auprès du Conseil fédéral d'ici un à deux ans sur l'avancement des travaux dans le domaine de la garantie de la qualité selon la LAMal.

3.2.4

Clarification de certains aspects concernant l'organisation de la lutte contre la pandémie de grippe

La gestion par les autorités de la pandémie de grippe A (H1N1) a suscité nombre de controverses en Suisse comme à l'étranger. Dans ce contexte, la CdG-E a décidé, lors de sa séance du 26 novembre 2009, de clarifier certains aspects concernant l'organisation de la lutte contre la pandémie de grippe. Elle s'est notamment penchée sur l'organisation de la vaccination, la procédure d'autorisation des vaccins, la coordination entre la Confédération et les autorités européennes en matière de procédure d'autorisation des vaccins, la distribution des vaccins, la coordination entre la Confédération et les cantons ainsi que sur d'autres aspects de la lutte contre la pandémie de grippe.

En janvier 2010, le DFI, en concertation avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux de la santé (CDS), a demandé à une société externe, travaillant en collaboration avec une équipe d'experts internationaux, de réaliser une évaluation complète, englobant notamment la stratégie de vaccination et sa mise en œuvre. Au vu des démarches entreprises par le DFI, la CdG-E a décidé de ne pas mener de travaux parallèles et d'attendre le rapport d'évaluation externe. Elle a néanmoins demandé au DFI de lui fournir des informations complémentaires⁵¹.

Le 26 mai 2010, la CdG-E a reçu le rapport d'évaluation ainsi que les réponses du Conseil fédéral aux questions posées. Soucieuse d'approfondir certains aspects de la gestion de la pandémie, la CdG-E a prié le Conseil fédéral de lui remettre un rapport complémentaire d'ici la fin de l'année 2010 et de prendre position sur les recommandations résultant de l'évaluation externe, sur le rapport du 7 juin 2010 de la Commission des questions sociales, de la santé et de la famille de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ainsi que sur les conclusions et recommandations résultant de l'évaluation sur les processus internes à l'OFSP.

Le 3 décembre 2010, le Conseil fédéral a transmis à la CdG-E le rapport d'évaluation ainsi que l'avis attendu. A sa séance du 28 mars 2011, la sous-commission concernée a pu en outre discuter des questions supplémentaires avec le directeur de l'OFSP et le chef de la division Maladies transmissibles.

Par la suite, la sous-commission a prié le chef du DFI de lui remettre un nouveau rapport. Celui-ci a été transmis à la CdG-E le 28 septembre 2011. Il comporte notamment un aperçu des mesures qui ont été prises depuis l'automne 2009, les résultats, obtenus depuis lors, du remaniement du plan suisse de pandémie et des manuels de gestion de crise de l'OFSP, le rapport d'évaluation final concernant la manière dont l'OMS a géré la lutte contre la pandémie de grippe H1N1, ainsi que la réponse à certaines questions supplémentaires, concernant entre autres l'indépendance des experts externes par rapport aux industries pharmaceutiques et la publication des liens d'intérêts des membres des commissions extraparlémentaires.

Le 7 novembre 2011, la sous-commission compétente a pris acte de ces informations et en a débattu. Elle devrait se pencher de nouveau sur ce dossier en 2012; elle prévoit notamment de soumettre à la commission un rapport sur ce sujet au 1^{er} trimestre 2012.

⁵¹ Rapport annuel 2010 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 27.1.2010 (FF 2011 3749).

3.2.5

Utilisation présumée de subsides fédéraux à des fins de *lobbying* (Pro Audito)

Suite à la parution d'articles de presse, la CdG-E a ouvert une enquête en avril 2010 afin d'éclaircir si, et si oui dans quelle mesure, l'organisation d'aide aux malentendants Pro Audito avait consacré une partie des subsides lui ayant été alloués par l'OFAS au financement d'activités de *lobbying* auprès du Parlement. Dans ce cadre, elle a demandé à plusieurs reprises des informations ainsi que des documents au chef du DFI.

Après examen des réponses reçues, la CdG-E est arrivée à la conclusion que les affirmations du DFI, selon lesquelles Pro Audito n'avait pas entrepris d'activités de *lobbying* à l'aide des fonds publics reçus, étaient crédibles et que le DFI effectuait les contrôles nécessaires. En analysant les documents fournis par le DFI, la CdG-E n'a pas trouvé d'indices concrets laissant penser qu'une partie des subsides versés par l'OFAS aurait été utilisée à des fins de *lobbying* auprès du Parlement.

La CdG-E a fait part de ses conclusions au chef du DFI par lettre du 21 juin 2011 indiquant qu'en ce qui concerne les aspects relevant de la haute surveillance parlementaire sur la gestion des affaires, elle avait constaté qu'il n'y avait pas de besoin d'agir dans ce dossier. Elle a aussi tenu à souligner dans ledit courrier l'importance qu'elle accordait au fait que l'allocation de subventions de la Confédération à des associations soit régie par des conditions strictes et ait lieu dans un cadre bien défini et transparent, surtout lorsque lesdites associations étaient susceptibles de mener des activités de *lobbying*. Elle a rappelé qu'il importait dès lors que le DFI prête une attention particulière et systématique aux aspects sensibles tels que le *lobbying*, dans le cadre de son contrôle régulier de la manière dont était utilisé l'argent public octroyé à des associations telles que Pro Audito.

En vertu de ses compétences légales, la CdG-E s'est concentrée au cours de son examen sur certains aspects relevant du contrôle de la gestion des affaires et n'a pas procédé à l'analyse des flux financiers et des instruments de contrôle des flux financiers utilisés par le DFI. Cette tâche relevant le cas échéant de la compétence de la haute surveillance financière, la CdG-E a transmis à la DélFin, par un courrier daté également du 21 juin 2011, les documents reçus du DFI, afin que celle-ci soit en mesure de décider de l'opportunité de mener un tel examen ou de confier un mandat correspondant au Contrôle fédéral des finances (CDF).

Dans sa réponse qu'il a adressée le 5 juillet 2011 à la CdG-E, le chef du DFI a assuré à celle-ci que l'OFAS maintiendrait le contrôle de l'octroi et de l'utilisation de l'argent public dans le sens des recommandations claires et précises de la CdG-E. Quant à la DélFin, elle a informé la CdG-E, dans sa réponse du 19 septembre 2011, qu'après présentation des éléments du dossier et discussion, ses membres avaient décidé de ne pas donner suite à cette affaire, estimant qu'une action n'était pas nécessaire.

Ayant pris connaissance des réponses susmentionnées du DFI et de la DélFin, la CdG-E considère comme clos ses travaux relatifs à l'utilisation présumée de subventions de l'OFAS par Pro Audito à des fins de *lobbying*.

3.3

Relations internationales et commerce extérieur

3.3.1

Gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye

Le 3 décembre 2010, la CdG-E avait publié son rapport⁵² sur la gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye⁵³. Ce rapport contenait quatorze recommandations visant notamment à mieux régler à l'avenir la transmission par le Conseil fédéral d'un mandat à la présidence de la Confédération et à améliorer les modalités de la collaboration entre les autorités fédérales et les autorités de la République et canton de Genève. La CdG-E avait travaillé en étroite collaboration avec la DélCdG sur ce dossier, cette dernière étant compétente pour le chapitre traitant de la planification de l'exfiltration des deux ressortissants suisses retenus en Libye.

Fin août 2011, la CdG-E a pris connaissance de l'avis du Conseil fédéral du 20 avril 2011⁵⁴ sur son rapport du 3 décembre 2010. Elle a constaté avec satisfaction que ce dernier était prêt à mettre en œuvre ses recommandations et qu'il n'y avait dès lors pas de besoin d'agir dans l'immédiat.

Dans sa lettre correspondante du 26 août 2011, la CdG-E a toutefois émis quelques critiques au sujet de certaines formulations contenues dans l'avis du Conseil fédéral.

Ainsi, ce dernier avait déploré «le fait que la CdG n'a analysé que des questions isolées sans établir une vue d'ensemble de tous les échanges qui ont eu lieu avec la Libye (tels que les négociations diplomatiques fructueuses qui ont permis la libération des deux otages suisses)»⁵⁵.

A ce propos, la CdG-E a tenu à rappeler que, d'une part, elle avait explicitement précisé dans son rapport que son enquête se concentrait «sur certaines questions-clés relatives au fonctionnement des autorités fédérales – et en premier lieu du Conseil fédéral – sous l'angle de la haute surveillance parlementaire», et que l'enquête ne visait «ni une évaluation globale de la gestion de cette crise ni une appréciation de la stratégie de négociation suivie par la diplomatie suisse»⁵⁶. La définition de leur mandat d'enquête appartient par ailleurs aux autorités de la haute surveillance parlementaire elles-mêmes, et non aux organes contrôlés.

D'autre part, la CdG-E n'a jamais prétendu que la diplomatie suisse n'avait pas remporté de succès au cours de ses négociations. A la fin de son rapport du 3 décembre 2010, la CdG-E avait par ailleurs expressément remercié l'ensemble des collaborateurs de l'administration, et en particulier les représentants du corps diplomatique tant à Berne qu'à Tripoli, pour leur engagement et le travail important fourni dans un contexte particulièrement difficile et éprouvant.

⁵² Gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye, rapport de la CdG-E du 3.12.2010 (FF **2011** 3901).

⁵³ Rapport annuel 2010 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 27.1.2010 (FF **2011** 3791 ss).

⁵⁴ Gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye, avis du Conseil fédéral du 20.4.2011 sur le rapport de la CdG-E du 3.12.2010 (FF **2011** 4059).

⁵⁵ Ibid., (FF **2011** 4062).

⁵⁶ Gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye, rapport de la CdG-E du 3.12.2010 (FF **2011** 3920).

En outre, dans le «condensé» précédant sa prise de position, le Conseil fédéral a expliqué que «désireux de regarder vers l'avenir, le Conseil fédéral a fait preuve d'une certaine réserve dans ses précisions et son commentaire des développements et des événements tels qu'exposés par la CdG-E. Cela ne signifie pas que le Conseil fédéral adhère entièrement à l'exposé des faits par la CdG-E»⁵⁷.

A ce sujet, la CdG-E a tenu à rappeler qu'elle avait consulté le Conseil fédéral au sujet d'éventuelles erreurs dans l'exposé des faits avant de publier son rapport le 3 décembre 2010 et que toutes les corrections demandées dans ce cadre par le Conseil fédéral dans sa prise de position du 24 novembre 2010 avaient été prises en compte.

Par ailleurs, la CdG-E a fait part au Conseil fédéral du fait qu'elle considérait pour le moins discutable le procédé de ce dernier consistant à dire publiquement qu'il n'adhérait pas entièrement à l'exposé des faits établi par la CdG-E, tout en ne donnant aucune indication sur les faits sur lesquels il y aurait un désaccord.

Soucieuse elle aussi de regarder vers l'avenir, la CdG-E a toutefois renoncé à demander au Conseil fédéral des précisions supplémentaires sur ce point, et a préféré se concentrer sur les mesures d'amélioration annoncées.

A ce propos, tant la CdG-E que la DéICdG ont salué la volonté du Conseil fédéral de mettre en œuvre leurs recommandations. Conformément à leur pratique, elles vérifieront la mise en œuvre de l'ensemble de leurs recommandations dans le cadre d'un contrôle de suivi spécifique qui interviendra d'ici un à deux ans.

Enfin, la CdG-E a remercié le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève pour sa prise de position du 20 avril 2011 sur le rapport de la commission du 3 décembre 2010. Elle s'est réjouie de ce que le Conseil d'Etat genevois soutienne pleinement les recommandations du rapport, en particulier les recommandations 4, concernant la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération, et 5, concernant la collaboration entre le Conseil fédéral et le Conseil d'Etat genevois. Ce soutien est en effet indispensable à la mise en œuvre desdites recommandations, et notamment à l'amélioration des modalités de collaboration en temps de crise, à laquelle la CdG-E attache une grande importance.

3.3.2 Evaluation de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Le 23 janvier 2009, les CdG avaient décidé de donner suite à une proposition de la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (DCE) et de confier au CPA la réalisation d'une évaluation de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe⁵⁸.

⁵⁷ Gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye, avis du Conseil fédéral du 20.4.2011 sur le rapport de la CdG-E du 3.12.2010 (FF **2011** 4060).

⁵⁸ La Suisse a assumé la présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 18.11.2009 au 11.5.2010. La présidence du Comité des Ministres, l'instance décisionnelle du Conseil de l'Europe, est confiée tous les six mois à un différent Etat membre.

Dans son rapport du 29 mars 2011⁵⁹ établi sur la base des résultats de l'évaluation du CPA⁶⁰, la CdG-E s'est félicitée du bilan globalement positif de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

La commission a relevé que, du point de vue des objectifs du Conseil de l'Europe, la présidence suisse pouvait être considérée comme une réussite. Avec la déclaration d'Interlaken, en particulier, la présidence suisse a permis au Conseil de l'Europe de réaliser une avancée considérable en ce qui concerne le plus grand défi qui se pose à l'organisation, à savoir la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'évaluation a conclu à ce sujet que la présidence avait assumé ses fonctions avec beaucoup d'habileté: elle avait fait de ce thème la pièce maîtresse de son agenda, elle avait conduit avec beaucoup de détermination et de manière autonome le processus d'élaboration d'une déclaration commune des Etats membres, elle avait associé aux préparatifs les services compétents du Conseil de l'Europe et avait délibérément endossé le rôle de leader dans le cadre du processus de négociations. De plus, la collaboration entre le DFAE et le DFJP avait bien fonctionné et les deux cheffes de départements s'étaient personnellement investies en faveur de la déclaration auprès de représentants de gouvernements étrangers.

Parmi les principales forces de la présidence suisse, l'évaluation a aussi souligné le bon rapport utilité-coûts et le fort engagement des collaborateurs concernés de l'administration fédérale; enfin, s'agissant de la direction des séances au sein du Comité des Ministres, la présidence suisse s'était distinguée par son efficacité, son efficience et sa compétence.

L'évaluation du CPA faisait toutefois aussi état d'un certain nombre de faiblesses, dont il s'agit de tirer les enseignements en vue d'occasions futures où la Suisse serait amenée à assumer des fonctions de ce type dans d'autres organisations internationales.

En effet, bien que chaque présidence d'une organisation internationale présente des particularités propres, notamment s'agissant de la marge de manœuvre accordée à l'Etat assumant cette fonction, la commission est d'avis que certains points faibles identifiés par l'évaluation du CPA renvoient à des problématiques d'ordre général, et sont dès lors susceptibles de créer des difficultés aussi dans le cadre d'autres configurations.

A ce titre, la CdG-E a invité le Conseil fédéral à accorder l'attention adéquate à certains domaines où réside un potentiel d'optimisation. Le commission a constaté en particulier que l'organigramme de la présidence, fondé sur les structures existantes, était inadapté et avait entraîné des lenteurs dans la prise de décision et compliqué la collaboration entre les services fédéraux. Elle a fait part au Conseil fédéral de son avis selon lequel à l'avenir la mise sur pied d'une organisation de projet adaptée aux besoins concrets serait souhaitable.

⁵⁹ Evaluation de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, rapport de la CdG-E du 29.3.2011 (FF **2011** 6651).

⁶⁰ Evaluation de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, rapport du CPA à l'attention de la CdG-E du 3.3.2011 (FF **2011** 6655).

Le 11 octobre 2011, la CdG-E a pris connaissance de l'avis du Conseil fédéral, exprimé dans sa prise de position du 31 août 2011⁶¹, selon lequel la création d'une organisation de projet spécifique n'aurait été envisageable qu'avec un nombre d'unités de personnel supplémentaire. Selon le Conseil fédéral, les conditions dans lesquelles s'était déroulée la présidence avaient certes pu entraîner certaines restrictions et avaient révélé les limites de l'organisation hiérarchique existante; le fait que les interfaces n'aient pas été suffisamment définies, comme l'a souligné la CdG-E, en a certainement été un indice. Le Conseil fédéral a cependant estimé que le choix de l'organisation retenue pour cette mission se justifiait, même a posteriori, et cela principalement pour des raisons liées à l'efficacité en termes de coûts.

La CdG-E a pu comprendre les arguments avancés par le Conseil fédéral. A ses yeux, l'important résidait dans la reconnaissance par le Conseil fédéral du fait que des tâches plus exigeantes encore ne sauraient être envisagées sans une organisation de projet sur mesure, dotée des ressources en personnel suffisantes.

Au vu du bilan globalement positif de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, la CdG-E a décidé le 11 octobre 2011 de mettre un terme à ses travaux relatifs à l'évaluation de ladite présidence. Si elle l'estime nécessaire, la CdG-E s'informerait le moment venu des mesures prises par le Conseil fédéral pour garantir que la Suisse, si elle devait à nouveau assumer une fonction de cette importance voire plus importante encore au sein d'une organisation internationale, soit à même de remplir au mieux les tâches qui lui seraient dévolues.

3.3.3 Aide humanitaire de la Direction du développement et de la coopération au Sri Lanka après le tsunami

Le 24 octobre 2008, la CdG-E avait publié et transmis au Conseil fédéral son rapport sur l'aide humanitaire de la DDC au Sri Lanka après le tsunami^{62/63}.

Sur la base des travaux effectués, la CdG-E était arrivée à la conclusion qu'elle ne disposait d'aucun élément attestant de manquements sévères et systématiques dans la gestion par le DFAE des deux programmes d'aide humanitaire au sujet desquels plusieurs critiques avaient été émises. En revanche, la CdG-E avait estimé qu'un potentiel d'amélioration existait dans plusieurs domaines, en particulier s'agissant des structures de conduite et de la communication. En conséquence, la CdG-E avait recommandé au Conseil fédéral de veiller à ce que les mesures nécessaires soient prises pour garantir que les structures de conduite et la répartition des compétences entre les différents niveaux structurels soient clairement définies et communiquées de manière adéquate à l'ensemble des acteurs concernés dès le démarrage de tels projets.

⁶¹ Rapport de la CdG-E du 29.3.2011: Evaluation de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, avis du Conseil fédéral du 31.8.2011 (FF **2011** 6691).

⁶² Aide humanitaire de la DDC au Sri Lanka après le tsunami. Constats et recommandation de la CdG-E, rapport de la CdG-E du 24.10.2008 (FF **2009** 1941).

⁶³ Rapport annuel 2008 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 23.1.2009 (FF **2009** 2244 ss).

Conformément à sa pratique, la CdG-E a procédé en 2011 au contrôle de suivi de son inspection terminée fin 2008. Elle a prié le Conseil fédéral de lui remettre un rapport sur la mise en œuvre de sa recommandation, incluant notamment un bilan final de l'aide humanitaire apportée par la DDC au Sri Lanka après le tsunami.

Après examen du rapport correspondant du Conseil fédéral du 12 octobre 2011, la CdG-E a constaté que la totalité du programme de reconstruction post-tsunami d'écoles et d'établissements de santé de la DDC au Sri Lanka a pu être menée à bien et que plusieurs mesures d'amélioration ont été prises depuis la parution de son rapport de 2008 afin de garantir une répartition claire des compétences, à la fois entre les différents niveaux structurels de la DDC et entre la DDC et ses partenaires.

Parmi ces mesures, la CdG-E a en particulier salué la signature en automne 2009 d'une convention entre l'Aide humanitaire de la DDC et la Croix-Rouge suisse réglant la collaboration en cas de crise et de catastrophe, ainsi que les démarches entreprises dans le cadre de la réorganisation de la DDC pour clarifier la répartition des tâches, des rôles et des responsabilités entre la centrale à Berne et les bureaux de coopération et/ou les bureaux de programme locaux.

Au vu de ce qui précède, la CdG-E a décidé de mettre un terme à ses travaux relatifs à l'aide humanitaire de la DDC au Sri Lanka après le tsunami.

3.3.4 Réorganisation de la Direction du développement et de la coopération: visite de service

Dans le cadre de son programme annuel 2011, la CdG-N avait décidé de charger sa sous-commission compétente d'effectuer une visite de service auprès de la DDC afin de déterminer s'il existait un besoin d'agir immédiatement au niveau de la haute surveillance parlementaire s'agissant de la réorganisation de l'office entamée en 2008.

Par lettre du 30 juin 2011, la sous-commission avait annoncé un certain nombre de thèmes sur lesquels elle souhaitait obtenir des renseignements lors de cette visite, à savoir la réorganisation de la DDC en général (objectifs, stratégie, phases, etc.), la politique du personnel et le système de contrôle interne.

A l'issue de cette visite, la sous-commission a été globalement satisfaite des réponses obtenues. Les discussions ont notamment porté sur les objectifs de la réorganisation, les changements intervenus tant dans les relations entre la DDC et les autres services du DFAE que dans les relations entre la centrale à Berne et les bureaux de coopération locaux ainsi que les conséquences de la réorganisation sur la politique du personnel.

La CdG-N a pris note de la volonté de la direction de la DDC de faire évaluer prochainement les résultats obtenus suite au transfert au sein du DFAE de plusieurs domaines pour lesquels la DDC disposait autrefois d'une entité propre, en particulier s'agissant de la communication et du personnel. La CdG-N salue cette démarche, qui lui paraît nécessaire au vu des résistances rencontrées [au sein d'une partie du personnel] et du besoin de disposer de données concrètes sur les avantages et les inconvénients du nouveau modèle⁶⁴.

⁶⁴ Cf. lettre de la sous-commission compétente du 25.11.2011.

Au vu de ce qui précède, la CdG-N est arrivée à la conclusion qu'il n'y avait pas de besoin d'agir pour l'heure au niveau de la haute surveillance parlementaire. Si elle l'estime nécessaire, la CdG-N s'informerait le moment venu de l'état d'avancement des travaux, probablement à l'issue de la seconde phase de la réorganisation, c'est-à-dire fin 2012 ou début 2013. Dans ce cadre, la CdG-N a d'ores et déjà prié la DDC de bien vouloir lui transmettre le rapport d'évaluation final de KPMG dès que ce dernier sera disponible.

3.4 Etat et administration

3.4.1 Pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral

Dans le cadre de son programme annuel 2008, la CdG-N avait décidé de procéder à un examen approfondi du pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral. Les critiques formulées par le CPA dans son évaluation du 15 octobre 2009⁶⁵ ont été envoyées au Conseil fédéral, accompagnées d'une brève communication. Dans sa réponse, ce dernier renvoyait notamment à un message additionnel⁶⁶ relatif à la réforme du gouvernement visant à remédier à certains déficits identifiés par le CPA, message adopté en octobre 2010.

Décus par les propositions du Conseil fédéral, les CdG ont décidé, d'une part, de faire parvenir aux CIP, chargées de l'examen préalable du Message additionnel sur la réforme du gouvernement, un co-rapport sur celui-ci (voir ch. 3.4.2) – co-rapport également inspiré de l'enquête des CdG sur l'attitude des autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données de clients d'UBS aux Etats-Unis⁶⁷ – et, d'autre part, d'inviter une délégation du Conseil fédéral afin de discuter de l'écart important entre les attentes des commissions et les mesures décidées par le Conseil fédéral⁶⁸.

Les sous-commissions DFJP/ChF, sous la direction des présidents de la CdG-E et de la CdG-N, ont rencontré cette délégation le 28 mars 2011. Celle-ci, composée de la vice-présidente de la Confédération, de la cheffe du DFJP et de la chancelière de la Confédération, a pris position sur la manière dont le Conseil fédéral a intégré dans ses travaux les résultats de l'étude du CPA. Un certain nombre de changements ont été introduits dans le cadre des bases légales existantes, comme la modification du système de délégation, la prolongation des séances du Conseil fédéral, ou la réorganisation de l'Etat-major de prospective. Cependant, la délégation a tenu à souligner qu'une bonne collaboration dépend avant tout de la confiance qui règne entre les membres du gouvernement, et que les indiscretions sont un poison pour cette confiance.

⁶⁵ Pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral, rapport du CPA du 15.10.2009 à l'attention de la CdG-N (FF **2010** 2807).

⁶⁶ Ad 01.080 Message additionnel du 13.10.2010 sur la réforme du gouvernement (FF **2010** 7119).

⁶⁷ Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis, rapport des CdG des Chambres fédérales du 30.5.2010 (FF **2011** 2903).

⁶⁸ Rapport annuel 2010 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 27.1.2011, ch. 3.5.2 (FF **2011** 3749).

Au terme de cette discussion, les CdG ont décidé d'attendre le résultat des travaux de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) chargée du dossier, tout en se mettant à sa disposition en cas de besoin.

3.4.2

Message additionnel sur la réforme du gouvernement: co-rapport des Commissions de Gestion aux Commissions des institutions politiques

Les CdG, dans le cadre de leur mandat de haute surveillance parlementaire, ont mené ces dernières années plusieurs enquêtes de grande envergure qui ont mis au jour certaines lacunes importantes dans le fonctionnement du Conseil fédéral. Elles ont donc jugé important que leurs expériences ainsi que les résultats de leurs enquêtes portant sur la gestion du Conseil fédéral soient pris en considération lorsque les CIP se pencheraient sur le Message additionnel du Conseil fédéral sur la réforme du gouvernement (01.080). C'est pourquoi, le 27 janvier 2011, les CdG ont adressé un co-rapport aux deux CIP dans lequel elles donnaient leur appréciation de ce message⁶⁹.

L'enquête sur le comportement des autorités suisses durant la crise financière et sur la remise de données de clients d'UBS aux autorités américaines a donné lieu à un rapport⁷⁰ dans lequel figurait un certain nombre de critiques liées à la gestion de la crise par les autorités⁷¹. Les informations destinées à la conduite des activités du Conseil fédéral et le rôle de la ChF fédérale avaient également été analysés dans le cadre d'un rapport du CPA⁷². C'est principalement sur la base de ces réflexions, liées aux lacunes constatées dans la gestion de son mandat par le Conseil fédéral, que les CdG se sont basées pour formuler leur appréciation du Message additionnel résumée dans le co-rapport. Il ne s'agit donc pas d'une appréciation exhaustive du Message additionnel, qui relève plutôt de la compétence des CIP et du Parlement.

Les remarques des CdG sont les suivantes: tout d'abord, prolonger le mandat présidentiel d'un an pourrait être une mesure appropriée pour permettre au collège gouvernemental d'assumer davantage sa fonction de direction collective. Mais pour être efficace, cette mesure devrait être accompagnée de dispositions complémentaires. Selon les CdG, tant que la fonction présidentielle n'est pas dotée de compétences supplémentaires, créer un département présidentiel n'est pas non plus pertinent vu le manque de poids dont celui-ci serait doté. La création d'un état-major au service du président de la Confédération ne semble pas non plus d'une grande utilité et la proposition d'instituer une obligation légale pour que les membres du Conseil fédéral fasse leur rapport au collège est également dépourvue de sens, dans la mesure où elle existe déjà selon l'art. 174 et l'art. 177 Cst., tous deux liés à la primauté du collège sur les départements. D'autre part, l'idée d'une base légale permettant au collège gouvernemental d'exiger des informations de l'un de ses membres existe

⁶⁹ Voir sous: www.parlament.ch/e/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-gpk/berichte-2011/pages/default.aspx.

⁷⁰ Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis, rapport des CdG des Chambres fédérales du 30.5.2010 (FF 2011 2903).

⁷¹ Voir ch. 3.1.1 de ce rapport.

⁷² Pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral, rapport du CPA à l'attention de la CdG-N du 15.10.2009 (FF 2010 2807).

déjà selon la Constitution, puisque le principe de l'autorité collégiale prime le principe de la division en départements.

De plus, les CdG jugent qu'une disposition légale exigeant une organisation adéquate du système de suppléance par les départements n'est pas une solution suffisante. En effet, la proposition du Conseil fédéral ne prévoit pas que le suppléant soit mis au courant des dossiers importants en temps normal, ce qui paraît pourtant nécessaire aux yeux des CdG, et elle ne prévoit pas non plus l'élaboration de normes contraignantes régissant le mode d'organisation des suppléances. D'autre part, les CdG estiment qu'il vaudrait la peine d'étudier une solution prévoyant que le suppléant ne soit pas tenu personnellement au courant des principaux dossiers, mais que ce soit son secrétaire général qui le soit, lui-même renseigné par le secrétaire général du département à remplacer.

Pour ce qui est des délégations, le Conseil fédéral a accepté de renforcer cet instrument, ce que les CdG jugent positif, bien qu'elles portent un regard critique sur certaines mesures proposées dans ce cadre. Par exemple, comme les délégations sont des organes de préparation des décisions du collège gouvernemental, leurs secrétaires ne devraient pas être rattachés au département ayant la responsabilité du dossier, mais à la Chancellerie fédérale. D'autre part, le collège gouvernemental devrait être informé à l'issue de chaque séance de délégation, et les procès-verbaux devraient être mis à la disposition des membres du Conseil fédéral qui ne font pas partie de la délégation. Certaines personnalités externes qui jouent un rôle-clef devraient prendre part aux séances des délégations.

Si les CdG voient d'un bon œil le renforcement du rôle de la ChF, elles considèrent que les propositions du Conseil fédéral – association plus étroite de la ChF à la préparation des décisions du Conseil fédéral, renforcement du contrôle des affaires de la ChF et optimisation des procès-verbaux, inscription dans la loi de la responsabilité revenant à la chancellerie ou au chancelier de la Confédération de mettre au net les décisions du Conseil fédéral – ne sont pas suffisantes. Selon les CdG, pour que la ChF voie sa fonction d'état-major du Conseil fédéral renforcée, il faudrait que les CIP envisagent de lui donner plus de droits et de les inscrire dans la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁷³. D'autre part, de charger la ChF de prendre des mesures pour soutenir les départements ne renforcerait pas directement sa fonction d'état-major du collège, et risquerait de la priver des ressources nécessaires pour satisfaire à ses obligations.

L'augmentation du nombre de secrétaires d'Etat pourrait effectivement décharger les membres du Conseil fédéral et leur laisser plus de temps pour remplir leur fonction directoriale collective. La question-clef sera de déterminer les tâches et compétences pouvant être déléguées aux secrétaires d'Etat.

Enfin, les mesures permettant au Conseil fédéral de se décharger des affaires de routine, de traiter au moins à deux reprises les dossiers particulièrement importants ou contestés, de donner plus de poids à ses séances spéciales ou encore d'assurer une consultation systématique des organes de contrôle préventif, sont les bienvenues. Le Conseil fédéral devrait cependant veiller à requérir systématiquement l'avis juridique d'un organe de contrôle préventif pour toutes les questions juridiques importantes liées aux dossiers qu'il traite, et non uniquement celles qui sont contestées.

⁷³ Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

Selon les CdG, le principal défaut du projet de révision et du Message additionnel sur la réforme du gouvernement qui l'accompagne est l'absence de vision du Conseil fédéral: il aurait été important qu'il s'interroge sur la direction dans laquelle le système gouvernemental doit évoluer pour pouvoir satisfaire durablement aux exigences croissantes auxquelles le gouvernement suisse doit répondre tout en respectant les limites imposées par la Constitution fédérale.

Cependant, bien que le projet du Conseil fédéral ne soit pas porteur d'une réforme du gouvernement globale et visionnaire, les CdG sont convaincus qu'il comporte des éléments importants pouvant améliorer le fonctionnement du collège gouvernemental. Elles estiment donc que les parties du projet susceptibles de conduire à une amélioration de la situation doivent être poursuivies et mises en œuvre, quelle que soit l'issue du projet sur la réforme du gouvernement dans son ensemble⁷⁴.

3.4.3 Evaluation de la pratique de la Confédération en matière d'audition et de consultation

Dans le cadre de leur programme annuel, les CdG ont décidé en janvier 2010 de confier au CPA le mandat d'évaluer la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation. Face aux critiques récurrentes exprimées ces dernières années par les participants aux procédures – délais trop courts, manque de transparence dans le choix des destinataires et le traitement des réponses – il s'agissait d'examiner la légalité et l'opportunité des procédures d'audition et de consultation. La loi sur la procédure de consultation⁷⁵, entrée en vigueur en 2005, ayant introduit une distinction entre consultation et audition, la sous-commission DFJP/ChF a décidé de concentrer l'enquête sur la deuxième procédure, dans la mesure où l'administration dispose pour cette dernière d'une plus grande marge de manœuvre.

Le CPA a achevé son étude et remis ses résultats dans un rapport⁷⁶ dont la sous-commission a pris connaissance en juin 2011. Cette dernière a rendu ses conclusions et ses recommandations dans un rapport que la CdG-N a approuvé le 7 septembre 2011⁷⁷.

Dans son rapport, la CdG-N constate avec satisfaction que l'évaluation du CPA ne relevait pas de problème majeur quant à l'acceptabilité de l'instrument. Il apparaît que les organisateurs de consultations et d'auditions au sein de l'administration fédérale ainsi que les répondants jugent globalement la procédure utile et judicieuse. Ces derniers apprécient de pouvoir concourir à l'élaboration des décisions fédérales et d'apporter leur expertise dans la définition des politiques publiques.

⁷⁴ La CIP-N a d'ores et déjà inclus dans ses travaux une partie des remarques des CdG, et une sous-commission de la CIP réfléchit à d'autres propositions de réforme en profondeur. Voir le communiqué de presse de la CIP-N sous: www.parlament.ch/f/mm/2011/pages/mm-spk-n-2011-09-09.aspx.

⁷⁵ Loi fédérale du 18.3.2005 sur la procédure de consultation (loi sur la consultation, LCo) (RS 172.061).

⁷⁶ Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation, évaluation du CPA à l'attention de la CdG-N du 9.6.2011 (FF 2012 2149).

⁷⁷ Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation, rapport de la CdG-N du 7.9.2011 (FF 2012 2139).

La CdG-N a toutefois constaté qu'un potentiel d'optimisation réside dans plusieurs domaines de la procédure de consultation et d'audition. A ce titre, elle a adressé quatre recommandations au Conseil fédéral. Elle l'a invité à éclaircir le rôle de coordination de la Chancellerie et élargir ses compétences, à accroître la transparence dans la communication des résultats, à abroger les procédures orales ainsi qu'à introduire un devoir de justification lorsque, pour des raisons d'urgence, les délais de réponse devaient être raccourcis.

Sur la base des résultats de l'évaluation du CPA, la CdG-N juge par ailleurs problématique la distinction en vigueur depuis l'introduction de la LCo en 2005 entre procédure de consultation et procédure d'audition. En effet, l'objectif principal du législateur, à travers l'introduction de cette distinction, consistait à simplifier la procédure et à en resserrer le champ d'application, dans la mesure où seul le Conseil fédéral et les commissions parlementaires avaient dorénavant la compétence d'ouvrir des procédures de consultation dans le cadre de projets de grande portée, tandis que les projets de portée mineure pouvaient faire l'objet de procédures d'audition ouvertes par la Chancellerie et les départements. Or le CPA constate que le but du législateur n'a pas été atteint, en particulier parce que la distinction est insuffisamment réglementée et largement méconnue des participants aux consultations.

La CdG-N a ainsi invité le Conseil fédéral, dans une cinquième recommandation, à examiner dans quelle mesure le maintien de deux procédures distinctes était pertinent. Dans le cas où le Conseil fédéral décide de maintenir la différenciation entre consultation et audition, la CdG-N considère qu'il est nécessaire de préciser les conditions-cadres de la procédure d'audition et d'en améliorer la communication à l'égard des destinataires. Elle a ainsi appelé le Conseil fédéral, dans une recommandation additionnelle, à modifier ou préciser certaines dispositions de la loi et de l'ordonnance correspondante.

La commission attend l'avis du Conseil fédéral sur son rapport et ses recommandations d'ici fin février 2012.

3.4.4 Loi sur le personnel de la Confédération: pilotage de la politique du personnel et atteinte des objectifs

Suite à son rapport sur la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)⁷⁸ (pilotage de la politique du personnel et la réalisation des objectifs⁷⁹), la CdG-N a adressé le 23 octobre 2009 six recommandations au Conseil fédéral. Le 21 avril 2010, ce dernier a pris position sur le rapport et les recommandations de la commission. Compte tenu des travaux et des développements en cours dans le domaine de la politique du personnel de la Confédération, la CdG-N a décidé en 2011 de procéder à un suivi d'inspection.

⁷⁸ Loi fédérale du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS **172.220.1**).

⁷⁹ Loi sur le personnel de la Confédération: pilotage de la politique du personnel et atteinte des objectifs, rapport de la CdG-N du 23.10.2009 (FF **2010** 2615); Evaluation du pilotage de la politique du personnel de la Confédération, rapport de synthèse du CPA du 17.6.2009 (FF **2010** 2629).

Dans ce cadre, elle a examiné l'état de la mise en œuvre de ses recommandations et a fait les constatations suivantes: s'agissant de la recommandation 1 (*Stratégie du Conseil fédéral de mise en valeur de la LPers*), la CdG-N est d'avis que la définition d'une stratégie par le Conseil fédéral est une mesure importante, mais que le programme de mise en œuvre de cette stratégie doit être rendu plus concret pour que l'objectif de la recommandation soit atteint. Concernant la recommandation 2 (*Intégration de la stratégie sur la politique du personnel dans la stratégie globale du Conseil fédéral*), la CdG-N constate que des premières mesures allant dans le sens de la recommandation ont été prises, mais que le lien entre les tâches et les ressources en personnel doit encore être renforcé à l'échelon stratégique. Quant à la recommandation 5 (analyse des processus et des prestations et centralisation de la politique du personnel), elle a relevé que les lacunes constatées en la matière étaient toujours d'actualité, en dépit du fait que le Conseil fédéral lui ait affirmé que les tâches, les compétences et les responsabilités dans le domaine du personnel avaient été clarifiées lors de la réforme de l'administration fédérale 05/07. La CdG-N a néanmoins salué la prise en compte par le Conseil fédéral des recommandations 3,4 et 6.

Lors de cet examen, la CdG-N a également analysé deux aspects particuliers de la politique du personnel de la Confédération, à savoir l'horaire de travail fondé sur la confiance (HTC) et la représentation des intérêts des cadres de la Confédération.

L'HTC est entré en vigueur sous sa forme actuelle le 1^{er} janvier 2009; il est obligatoire pour tous les cadres supérieurs (à partir de la classe salariale 30). Les cadres intermédiaires ont par contre la possibilité de l'appliquer en accord avec leur supérieur hiérarchique (classes salariales entre 24 et 29). Les modalités de l'HTC, précisées à l'art. 64a de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers)⁸⁰, sont les suivantes: les employés qui l'appliquent ne sont pas tenus d'enregistrer leur temps de travail et ne peuvent pas compenser les heures d'appoint, les heures supplémentaires ou le solde positif de l'horaire mobile. Comme compensation, ces cadres reçoivent en règle générale une augmentation de cinq pourcent de leur salaire. Bien que l'HTC peut être considéré comme un modèle de travail moderne, il est avant tout une réponse au risque financier de l'employeur découlant des soldes horaires positifs, dans certains cas très importants, des cadres de la Confédération (vacances et heures supplémentaires).

Au vu des dispositions restreintes réglementant l'HTC et de la volonté du Conseil fédéral d'harmoniser le droit régissant le personnel de la Confédération au régime en vigueur dans le secteur privé, la CdG-N a chargé un expert du droit du travail de répondre à la question si, d'une part, l'HTC offre un niveau de protection équivalent aux dispositions du droit privé (en particulier celles de la loi sur le travail [LTr]⁸¹) et, d'autre part, de porter un jugement sur l'HTC à la lumière de l'art. 17 de la LPers. A la première question, l'expert a répondu que les dispositions régissant la protection des employés de l'administration fédérale, notamment au niveau du temps de travail réglementaire et du temps de travail maximal, n'offrent pas un niveau de protection égal aux prescriptions légales valables dans le privé. Ainsi, la LPers elle-même ne contient que des principes très généraux et le temps de travail maximal est uniquement fixé au niveau de l'ordonnance. De plus, le contrôle du respect des règles

⁸⁰ Ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS **172.220.111.3**).

⁸¹ Loi fédérale du 13.3.1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, LTr; RS **822.11**).

de protection des travailleurs ne fait l'objet d'aucune disposition légale et la loi ne prévoit aucune obligation pour l'administration fédérale de veiller, en tant qu'employeur, au respect de ces règles. Quant à la deuxième question, l'expert est d'avis que les dispositions de l'HTC sont conformes à l'art. 17 LPers.

En août 2011, la commission a entendu la directrice de l'Office fédéral du personnel (OFPER) ainsi que les responsables des ressources humaines des départements et de la ChF pour se faire une idée d'ensemble de la manière dont sont comprises les bases légales régissant l'HTC dans la pratique. Ces auditions ont permis à la CdG-N de constater des différences notables entre les départements dans la mise en application de l'HTC et la non-conformité partielle de cette pratique à certaines dispositions de la LPers et de la LTr, notamment en ce qui concerne le respect de l'horaire de travail et la durée maximale du travail. Sur la base de ses constatations, la CdG-N a adressé à l'attention du Conseil fédéral sept recommandations visant notamment à améliorer le concept de l'HTC et à le conformer aux prescriptions de la loi. Lors de sa séance plénière du 25 novembre 2011, elle a approuvé le rapport et ses recommandations⁸². Dans le cadre de la révision en cours de la LPers, elle a en outre proposé à la commission chargée du dossier d'examiner l'intégration dans la LPers de la durée normale et la durée maximale de la semaine de travail dans l'administration fédérale; étant donné que ces prescriptions sont réglées pour le secteur privé au niveau de la loi, elle estime qu'un tel examen s'impose.

En ce qui concerne la défense des intérêts des cadres de l'administration fédérale, la CdG-N a également décidé dans le cadre du suivi de son inspection d'approfondir cette question. Bien que la situation des cadres de la Confédération soit dans l'ensemble satisfaisante, la CdG-N a néanmoins insisté pour que le Conseil fédéral et l'OFPER accordent une importance particulière à la prise en compte des intérêts des cadres de l'administration fédérale.

3.4.5 Collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales

Le 21 août 2009, la CdG-E avait publié son rapport sur la collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales (ONG)^{83/84}. Ce rapport se basait sur une évaluation approfondie du CPA⁸⁵, axée sur la manière dont l'administration pilote cette collaboration, et contenait cinq recommandations.

Conformément à sa pratique, la CdG-E a procédé en 2011 au contrôle de suivi de la mise en œuvre de ses recommandations et a demandé au Conseil fédéral un rapport correspondant.

⁸² Suivi de l'inspection «Loi sur le personnel de la Confédération: pilotage de la politique du personnel et atteinte des objectifs, rapport de la CdG-N du 25.11.2011:

www.parlament.ch/f/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-gpk/berichte-2011/pages/default.aspx.

⁸³ Collaboration entre l'administration fédérale et les ONG, rapport de la CdG-E du 21.8.2009 (FF **2010** 1253).

⁸⁴ Rapport annuel 2009 des CdG et de la DéICdG des Chambres fédérales du 22.1.2010 (FF **2010** 2479 s.).

⁸⁵ Collaboration entre l'administration fédérale et les ONG, rapport de synthèse du CPA à l'attention de la CdG-E du 11.6.2009 (FF **2010** 1259).

Après examen dudit rapport, la CdG-E a constaté que des mesures importantes avaient été prises dans la direction souhaitée par la CdG-E, c'est-à-dire pour tendre vers un recours accru aux mécanismes de concurrence, une amélioration des mécanismes de contrôle permettant de s'assurer que les fonds alloués ne soient pas utilisés pour d'autres affectations, et une plus grande transparence des critères sur la base desquels la DDC décide de soutenir des programmes d'ONG et détermine le montant des aides financières.

Dans sa lettre du 8 novembre 2011 adressée au Conseil fédéral, la CdG-E a en particulier salué la nouvelle instruction de la DDC sur les marchés et les acquisitions, les démarches entreprises par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) pour évaluer le bien-fondé du monopole dont bénéficie aujourd'hui AGRIDEA, les nouvelles clauses contractuelles introduites par la DDC depuis début 2010 dans tous ses contrats de partenariats afin d'améliorer les mécanismes de contrôle de l'utilisation des fonds, ainsi que les démarches entreprises par la DDC pour améliorer la transparence des critères sur la base desquels elle décide de soutenir des programmes d'ONG et détermine le montant des aides financières.

La CdG-E a toutefois constaté qu'un potentiel d'amélioration existait toujours s'agissant de la clarté des critères définissant quels montants sont accordés à quelle ONG, c'est pourquoi elle a encouragé la DDC à poursuivre ses réflexions à ce sujet.

En outre, s'agissant des mesures prises par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), la CdG-E a constaté que la directive en matière d'appels d'offres n'encourageait pas les services concernés à recourir aux procédures concurrentielles au-delà des exigences légales. Or, rien n'interdirait, aussi dans les cas où une procédure concurrentielle n'est pas requise par la loi, de se poser la question de savoir quelle est la procédure la plus adéquate, et le cas échéant de faire jouer le principe de concurrence. La CdG-E a précisé dans sa lettre au Conseil fédéral attendre de l'OFEV qu'il concrétise encore davantage sa volonté d'optimiser les procédures d'attribution des mandats ainsi que les mécanismes de contrôles.

Malgré ces constats globalement positifs, la CdG-E a fait part au Conseil fédéral de son avis selon lequel de nombreux efforts devront encore être fournis pour parvenir à des améliorations durables; de même, l'effet de plusieurs mesures prises ne pourra être évalué qu'à moyen voire long terme (par exemple s'agissant du recours accru aux procédures concurrentielles).

Au vu de ce qui précède, la CdG-E a décidé de clore provisoirement ses travaux relatifs à la collaboration entre l'administration fédérale et les ONG, et de s'informer à nouveau d'ici un à deux ans de l'état des travaux.

3.4.6 Réorganisation de l'office fédéral des migrations

Sur la base d'une proposition d'inspection de la Conseillère nationale Ida Glanzmann-Hunkeler, les CdG ont accepté le 27 janvier 2011 de lancer une enquête concernant les nombreuses réorganisations qui ont eu lieu au sein de l'ODM, notamment la dernière entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2010. Après un examen approfondi de la question, elles sont revenues sur leur décision le 25 février 2011 par crainte que la conduite d'une telle enquête, portant sur une réorganisation à peine achevée, ne puisse apporter des résultats satisfaisants. D'autre part, les événements en Afrique du Nord à l'époque et leurs conséquences non prévisibles sur l'ODM ont

motivé ce choix des CdG. Celles-ci ont néanmoins pris connaissance, de manière favorable, de la décision de la sous-commission compétente (sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N) de suivre le développement de la situation du personnel et du degré de réalisation des objectifs initiaux de la réorganisation.

La sous-commission a invité le 16 mai 2011 par courrier le DFJP à lui remettre jusqu'au 5 août 2011 un rapport sur la réorganisation de l'ODM achevée en 2010 dans le but d'obtenir des renseignements sur la situation actuelle au sein de l'office, les objectifs de la réorganisation et leur degré de réalisation, les coûts (directs ou indirects) de la réorganisation et ses effets sur le personnel. Elle a également demandé au DFJP de lui faire parvenir les résultats de la dernière enquête réalisée auprès du personnel de l'ODM.

Le 4 août 2011, le DFJP a remis le rapport ainsi que les résultats de l'enquête auprès du personnel de l'ODM à la sous-commission concernée. Lors de la séance du 30 août 2011, la cheffe du département, accompagnée par le directeur de l'ODM, s'est expliquée sur la situation du personnel et sur les résultats de la mise en oeuvre de la réorganisation. Elle a mentionné avoir commandé une évaluation externe, suite aux conclusions de l'évaluation interne de l'ODM.

Lors d'une conférence de presse, le 31 août 2011, la cheffe du DFJP a annoncé aux médias qu'elle allait se séparer à fin octobre de la même année du directeur de l'ODM et qu'elle avait demandé une évaluation externe supplémentaire sur la réorganisation de cet office.

Compte tenu de ce nouveau changement à la tête de l'ODM et des informations mises à sa disposition, la CdG-N a décidé d'inscrire la réorganisation de l'ODM dans son programme 2012 afin d'examiner plus en détail ce processus et ses conséquences, notamment sur le personnel. Elle s'appuiera pour cela sur les conclusions de l'évaluation externe mandatée par le DFJP qu'elle attend pour le début de l'année 2012.

3.4.7 Conseil des écoles polytechniques fédérales: problèmes dans la conduite du personnel

Avertie de problèmes importants de conduite du personnel de l'état-major du Conseil des écoles polytechniques fédérales (CEPF) depuis 2008 – rotation plus élevée du personnel, cumulation des absences pour cause de maladie et recherche d'un soutien extérieur (de nature médicale, psychologique et juridique) par plusieurs collaborateurs – la CdG-N avait décidé, en mars 2010, d'examiner la situation.

Sur la base de ses investigations, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N avait constaté que des problèmes sérieux liés au personnel existaient effectivement au sein de l'état-major du CEPF, mais que son président en était pleinement conscient et que des mesures d'amélioration étaient en cours d'élaboration. La CdG-N recommandait au CEPF, dans une lettre du 12 novembre 2010, de veiller à la réalisation de plusieurs mesures: poursuite des processus de changement à l'aide de professionnels extérieurs, recherche de solutions raisonnables pour les cas problématiques non résolus, examen précis du statut, de la fonction et des instruments de l'instance d'alerte du domaine des EPF. La commission demandait en outre au DFI d'exercer

sa fonction d'autorité de surveillance et de rendre compte régulièrement aux CdG de la mise en œuvre de ses recommandations⁸⁶.

Lors de sa séance du 7 septembre 2011, la sous-commission DFI/DETEC a examiné les documents relatifs à la mise en œuvre de ses recommandations reçus du DFI et du CEPF. Dans ses rapports d'état, le président du CEPF se félicite de l'amélioration de l'ambiance générale de travail. Ni lui, ni l'instance d'alerte n'ont eu connaissance de nouveaux cas problématiques. Tous les cas personnels alors d'actualité qui avaient été soumis au président du CEPF auraient été réglés sur le plan social. Par ailleurs, une formation interne en gestion de conflits a été mise sur pied en 2011 et un portail Intranet a été conçu afin que tous les collaborateurs trouvent facilement les principes déterminants, les documents et les informations concernant le fonctionnement et les processus de l'état-major du CEPF. Enfin, le président a examiné la position, le fonctionnement et les instruments de l'instance d'alerte et est de l'avis que les directives sont complètes et ne nécessitent aucune adaptation.

Sur la base de ces informations, la sous-commission DFI/DETEC s'est convaincue que la situation s'était par la suite améliorée mais qu'il lui était impossible de juger de la mise en œuvre particulière de chacune de ses recommandations ni du renforcement de l'instance d'alerte. Aussi la sous-commission a décidé d'auditionner une nouvelle fois le président du CEPF lors de sa séance du 19 octobre 2011.

A cette occasion, la sous-commission s'est une nouvelle fois étonnée que la précision des directives relatives à l'instance d'alerte ne soit pas jugée nécessaire par le CEPF. Aussi, la sous-commission a décidé de ne pas clore le dossier. Il sera suivi dans le cadre des rapports d'informations habituels du DFI aux CdG. En fonction des informations obtenues, la sous-commission s'est réservé le droit d'exiger des rapports complémentaires sur la mise en œuvre de ses recommandations.

3.4.8 Réformes au sein du Département fédéral des affaires étrangères: VEKTOR et VEKTORplus

Dans le cadre de la réforme de l'administration fédérale, le DFAE avait lancé en 2006 le projet-pilote VEKTOR qui visait à un pilotage stratégique du réseau des représentations suisses à l'étranger. Le but était d'élaborer un modèle intégré de conduite du réseau extérieur, fondé sur une délégation de compétences et de responsabilités aux représentations sur la base d'objectifs et de directives clairs, ainsi que sur la sensibilisation des acteurs à l'importance de la gestion des ressources. En pratique, la réforme s'était traduite par un transfert de compétences budgétaires de la centrale à Berne aux représentations à l'étranger, associé à la définition de catalogues de prestations et à la mise en place d'un système de controlling. En 2008, le DFAE avait décidé d'étendre le mode de conduite à la base de VEKTOR à l'ensemble du département dans le cadre du projet VEKTORplus.

⁸⁶ Pour une description complète des événements survenus en 2009 et 2010, voir ch. 3.5.4 du rapport annuel 2010 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 27.1.2011 (FF 2011 3809 ss).

La CdG-N s'était intéressée une première fois en novembre 2009 à ces projets⁸⁷. A cette occasion, la sous-commission DFAE/DDPS avait entendu la cheffe du DFAE et la directrice de la Direction des ressources et avait décidé de se faire informer ultérieurement de l'état d'avancement de ces projets et des résultats obtenus, notamment en raison des réticences émises par une partie du personnel. Dans un rapport de juin 2011 rendu à la demande de la sous-commission, le DFAE a exposé les derniers résultats et annoncé en conclusion considérer les projets de réforme comme des succès et se féliciter du profond processus de changement culturel opéré au sein du département.

Sur la base de ce rapport, la sous-commission s'est entretenue une nouvelle fois avec la directrice de la Direction des ressources lors de sa séance du 30 juin 2011. Cette discussion a permis d'aborder non seulement les points positifs, mais aussi les difficultés rencontrées. Parmi celles-ci, la définition d'indicateurs permettant de mesurer le travail de représentation des intérêts effectué dans les ambassades, la sensibilisation encore en cours des ambassadeurs aux questions budgétaires ainsi que les inquiétudes exprimées par une partie du personnel ont notamment été abordées.

Lors de sa séance du 7 septembre 2011, la CdG-N est parvenue à la conclusion qu'il n'y avait pas pour l'heure de nécessité immédiate d'agir sur le plan de la haute surveillance parlementaire. Elle a en revanche décidé de garder un œil attentif sur le développement de ces projets et de s'informer ultérieurement de leur état d'avancement si elle l'estime nécessaire.

Par lettre du 7 septembre 2011, la CdG-N a en outre fait part à la cheffe du DFAE du fait que, si elle salue les efforts du DFAE pour moderniser ses instruments de gestion et gagner en efficacité, elle tient aussi à souligner l'importance qu'elle accorde à ce que le département veille à une intégration appropriée et suffisamment en amont des collaborateurs concernés dans la conception et la mise en œuvre de tels projets et accorde une attention adéquate aux préoccupations exprimées par le personnel.

3.4.9 Recours à des experts externes par l'administration fédérale

Dans son rapport sur le recours à des experts par l'administration fédérale, adopté le 13 octobre 2006⁸⁸, la CdG-E constatait que le recours à des experts externes avait pris une ampleur considérable au sein de l'administration fédérale. Lors d'un recensement effectué par le CPA, les services consultés avaient annoncé plus de 6100 mandats d'expertise pour lesquels l'administration avait dépensé quelque 490 millions de francs en 2004. Selon une estimation prudente, l'administration fédérale (sans les offices gérés par mandat de prestations et enveloppe budgétaire, les offices GMEB) a sans doute consacré 600 à 700 millions de francs à des mandats d'expertise en 2004.

⁸⁷ Rapport annuel 2009 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 22.1.2010 (FF **2010** 2470 s.).

⁸⁸ Recours à des experts par l'administration fédérale: ampleur, concurrence et pilotage, rapport de la CdG-E du 13.10.2006 (FF **2007** 1561).

Dans son rapport, la CdG-E relevait que, à eux seuls, le conseil et la recherche dans le domaine politique avaient drainé 144 millions de francs. Elle estimait que cette situation pouvait s'avérer problématique dans la mesure où certains consultants externes, qui exercent régulièrement une influence non négligeable sur les orientations politiques, n'étaient, contrairement aux directeurs d'offices et aux services fédéraux, ni soumis à un contrôle parlementaire, ni exposés à la publicité assurée par les médias. Par conséquent, la CdG-E a demandé au Conseil fédéral de veiller à l'instauration de la transparence en ce qui concerne, d'une part, les consultants politiques externes qui exercent une influence directe et déterminante sur les décisions et orientations politiques des départements et des offices et, d'autre part, en ce qui concerne les mandats confiés à ces experts (recommandation 1). Dans son avis du 14 février 2007⁸⁹, le Conseil fédéral s'est dit prêt à accepter la recommandation et, au sujet de sa mise en œuvre, a principalement renvoyé au Système d'information sur les marchés publics en Suisse (simap.ch) dont il attendait une amélioration générale de la transparence des marchés publics. Dans sa réponse au Conseil fédéral, la CdG-E s'est réjouie du développement de ce portail Internet, mais elle a aussi fait part de ses doutes, craignant que ce réseau à grande échelle ne suffise pas à garantir la transparence requise, notamment en ce qui concerne les consultations politiques externes au sens strict. Elle a donc prié le Conseil fédéral d'examiner si ses exigences pouvaient être réalisées dans le cadre du projet relatif au controlling stratégique des marchés publics (réponse à la recommandation 10), sans devoir déployer des moyens disproportionnés, simplement en y incluant les mandats d'expertise par domaine afin de donner une vue d'ensemble des consultations politiques externes au sens strict.

La CdG-E a en outre annoncé son intention de vérifier, au bout de deux ans environ, la mise en œuvre de ses recommandations par le Conseil fédéral.

Les 26 juin 2009 et 4 avril 2011, la CdG-E a invité le Conseil fédéral à lui rendre compte de l'état de la mise en œuvre de ses dix recommandations, ce qu'il a fait dans ses lettres du 14 octobre 2009 et du 18 mai 2011.

Après avoir étudié les explications du Conseil fédéral, la sous-commission compétente de la CdG-E a décidé d'approfondir certains points. Le 4 juillet 2011, elle a ainsi posé plusieurs questions au DFF, chargé du dossier, qui y a répondu en détail dans sa lettre du 18 octobre 2011.

Dans sa lettre du 30 novembre 2011, la CdG-E a remercié le Conseil fédéral et le DFF de leurs informations et des efforts entrepris à ce jour en vue de mettre en œuvre ses recommandations. Globalement, la CdG-E a constaté que le Conseil fédéral a pris plusieurs mesures, ces dernières années, visant à renforcer la concurrence, un recours ciblé et parcimonieux aux prestataires externes et le développement d'instruments destinés au contrôle et à la gestion des marchés publics. La CdG-E estime cependant que des améliorations sont nécessaires, surtout dans les domaines abordés ci-après.

L'instrument destiné à la statistique des achats présente encore de graves lacunes. Il s'agit d'un instrument de contrôle devant permettre de consulter les montants dépensés domaine par domaine. Or, presque 10 % des dépenses ne peuvent pas être clairement imputées à un domaine en particulier; dans certains offices, cette proportion atteint même 94 %. Si le controlling stratégique des marchés publics fournit, certes,

⁸⁹ Avis du Conseil fédéral du 14.2.2007 (FF **2007** 1549).

l'ensemble des montants dépensés par chaque office, il ne fournit en revanche pas de renseignements sur les adjudications, la nature des procédures d'achat et les contrats conclus.

En réponse à plusieurs des recommandations de la CdG-E, le Conseil fédéral a renvoyé la commission à la mise en place d'une gestion des contrats systématisée apportant transparence et simplifications. Certains départements vont appliquer ce système. Il n'est toutefois pas prévu de l'imposer à tous. Pourtant, l'instauration généralisée de la gestion des contrats est indispensable si l'on entend instaurer une transparence digne de ce nom. La CdG-E est donc d'avis que, dès aujourd'hui, le Conseil fédéral doit envisager d'imposer la mise en œuvre du système de gestion des contrats à tous les départements. En attendant, il est indispensable que le Conseil fédéral évite le développement incontrôlé de systèmes différents d'un département à l'autre.

Par ces indications à l'intention du Conseil fédéral, la CdG-E met fin à ce premier contrôle de suivi. Elle procédera à un nouveau contrôle de l'avancement de la mise en œuvre de ses recommandations et du développement des instruments destinés au controlling stratégique des marchés publics et à la gestion des contrats dans deux ans environ.

3.5 Justice

3.5.1 Suivi de la mise en œuvre du ProjEff 2 des autorités de poursuite pénale de la Confédération

De 2002 à 2007, la CdG-N a exercé un contrôle concomitant sur l'extension des autorités de poursuite pénale de la Confédération (MPC, Office des juges d'instruction fédéraux [OJI] et Police judiciaire fédérale [PJF]). Elle s'est notamment intéressée à la mise en œuvre des mesures destinées à améliorer l'efficacité et à garantir la légalité de la poursuite pénale, mesures concrétisées dans le cadre du ProjEff2 et approuvées par le Conseil fédéral le 4 juillet 2007.

Le 5 septembre 2007, la CdG-N a transmis au Conseil fédéral son rapport intitulé «Examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération»⁹⁰. Dans ce rapport notamment, la commission s'est félicitée de l'orientation générale des mesures introduites dans le cadre du ProjEff2, mais a cependant adressé deux recommandations au Conseil fédéral. Elle a, d'une part, invité ce dernier à veiller, lors de la mise en œuvre du projet d'efficacité – et en particulier lors de l'affectation des ressources –, à ce que les organes de poursuite pénale soient en mesure de remplir leur mission avec la diligence nécessaire dans les domaines soumis à la compétence obligatoire de la Confédération. Elle a, d'autre part, invité le Conseil fédéral à examiner l'opportunité de définir, dans le cadre de la réorientation du projet d'efficacité, une stratégie en matière de lutte contre la criminalité, qui le cas échéant bénéficie du soutien du Parlement ou de ses organes compétents. La CdG-N a insisté sur le fait qu'une telle stratégie ne saurait se substituer aux compétences obligatoires de la Confédération inscrites dans la loi; elle peut uniquement servir à la concrétisation de la marge de manœuvre des autorités de poursuite pénale.

⁹⁰ FF 2008 1787

La commission a donc étroitement accompagné cette mise en œuvre: ainsi, d'août 2008 à mars 2011, elle a procédé à 17 auditions de différentes autorités et personnes concernées. Le 25 novembre 2008, la sous-commission DFJP/ChF – répartie en plusieurs groupes – a en outre effectué des visites de service auprès du MPC, de la PJF et de l'OJI. Un grand nombre de documents a également été examiné.

Eu égard à l'évolution considérable de la situation initiale – autonomisation du MPC et suppression de l'OJI, à la suite de l'entrée en vigueur du code de procédure pénale et de la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération –, la CdG-N a décidé le 1^{er} juillet 2011 de mettre un terme au suivi de la mise en œuvre du ProjEff2 et à l'observation de ses deux recommandations.

Concernant les ressources affectées aux autorités de poursuite pénale de la Confédération, la CdG-N a dû toutefois constater qu'à ce jour les services concernés n'étaient pas parvenus à énoncer clairement les besoins effectifs des autorités de poursuite pénale, fait qu'elle juge inacceptable. C'est pourquoi elle a demandé au Conseil fédéral et à la nouvelle autorité de surveillance du MPC de veiller à la création d'indicateurs opportuns qui, le cas échéant, permettront d'évaluer sérieusement les demandes de postes supplémentaires pour les autorités de poursuite pénale.

S'agissant de la définition de priorités dans le domaine de la poursuite pénale à l'échelon de la Confédération, la CdG-N a rappelé que la définition d'une stratégie ne peut se substituer au respect du cadre légal en vigueur; elle doit uniquement concrétiser la marge de manœuvre des autorités concernées. Bien qu'elle ne se soit pas encore prononcée définitivement sur la question de savoir si l'actuelle stratégie de lutte contre la criminalité de la Confédération satisfait à ces exigences, la CdG-N a d'ores et déjà invité le Conseil fédéral à adapter sa stratégie, qui devra de toute façon être redéfinie cette année, ou à examiner l'opportunité d'une adaptation de la réglementation légale des compétences.

3.5.2 Règlement de l'action en réparation introduite contre la Confédération par l'ancien conseiller fédéral Christoph Blocher

A la suite de la conférence de presse que la CdG-N avait tenue le 5 septembre 2007 au sujet des documents Holenweger (flipcharts, plan H), l'ancien conseiller fédéral Christoph Blocher a déposé auprès du DFF, le 4 septembre 2008, une demande en réparation du tort moral pour atteinte illicite à sa personnalité. Le Conseil fédéral ayant rejeté cette demande le 12 novembre 2008, M. Blocher a introduit une action en responsabilité de l'Etat contre la Confédération auprès du Tribunal fédéral le 15 mai 2009.⁹¹

La CdG-N a donné au Tribunal fédéral l'accès aux dossiers confidentiels concernant cette affaire. Le 8 mars 2011, le plaignant et la Confédération suisse, représentée par le DFF, ont conclu, dans le cadre de débats préparatoires au Tribunal fédéral, une transaction judiciaire dans les termes suivants: «La Confédération Suisse déclare qu'il n'a jamais été dans l'intention des représentants de la CdG-N, de la sous-commission DFJP/ChF ou du Ministère public de la Confédération d'accuser le

⁹¹ Cf. rapports annuels 2008 et 2009 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 23 janvier 2009, ch. 3.7.4 (FF 2009 2257 ss) et du 22 janvier 2010, ch. 3.7.8 (FF 2010 2490 s.).

Conseiller fédéral de l'époque, M. le Dr Christoph Blocher, de complot visant à déstabiliser le Ministère public de la Confédération par l'information aux médias qui a eu lieu le 5 septembre 2007 à propos des documents-«Holenweger» (Flipcharts/H-Plan). Si le public devait avoir eu une autre impression, la Confédération Suisse le regretterait. Au vu de cette déclaration, M. le Dr Blocher retire sa plainte.»

A sa séance du 17 mars 2011, la CdG-N a pris acte de cette transaction, dont la teneur a été publiée par le Tribunal fédéral le 25 mars 2011 dans un communiqué de presse.

3.6

Sécurité

3.6.1

Acquisition de l'armement au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

En novembre 2007, la CdG-N avait publié son rapport sur l'acquisition de l'armement au sein du DDPS^{92/93}. Celui-ci contenait huit recommandations, qui visaient en particulier l'élaboration d'une stratégie en matière d'acquisition d'armement définissant la manière de prendre en compte les intérêts relevant de la politique étrangère et de la politique de sécurité, le renforcement de la protection juridique des soumissionnaires, l'amélioration de la transparence ainsi que de la prise en compte de la dimension des coûts.

Conformément à sa pratique, la CdG-N a procédé en 2011 à un contrôle de suivi de l'ensemble des recommandations qu'elle avait publiées dans son rapport de novembre 2007.

Sur la base du rapport correspondant du Conseil fédéral du 18 mai 2011, la CdG-N a constaté que des mesures avaient été prises dans la bonne direction, grâce en particulier à l'élaboration de la «Stratégie en matière d'acquisitions du DDPS» édictée par le Conseil fédéral le 31 mars 2010, et que de premières avancées significatives avaient été réalisées dans le domaine des statistiques ainsi que dans l'étude de la «base technologique et industrielle importante pour la sécurité de la Suisse (BTIS)».

De nombreux travaux étaient toutefois encore en cours, notamment en vue de disposer de statistiques renseignant non seulement sur les paiements effectués mais aussi sur le genre de contrats et la procédure d'adjudication. De plus, sur la base des informations reçues, il n'était pas encore possible pour la CdG-N d'évaluer dans quelle mesure les améliorations décidées avaient aussi réellement produit les effets escomptés.

C'est pourquoi, dans un courrier daté du 7 septembre 2011, la CdG-N a prié le Conseil fédéral de lui remettre d'ici fin septembre 2013 un rapport d'évaluation portant sur les effets des mesures mises en œuvre pour améliorer l'acquisition d'armement au sein du DDPS. La CdG-N attend notamment des informations sur les effets obtenus en matière de concurrence et d'économicité.

⁹² Acquisition de l'armement au sein du DDPS, rapport de la CdG-N du 23.11.2007 (FF **2008** 3183).

⁹³ Rapport annuel 2007 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 25.1.2008 (FF **2008** 4657 ss).

Par ailleurs, la CdG-N a souligné l'importance qu'elle accorde au renforcement de la protection juridique des soumissionnaires. Au vu des retards importants pris dans la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP)⁹⁴, elle a invité le Conseil fédéral à considérer sérieusement la possibilité de présenter une révision partielle anticipée de ladite loi afin de régler au plus vite cette problématique.

Enfin, si la CdG-N a salué les entretiens réguliers menés entre armasuisse et les secrétaires d'Etat compétents pour la politique extérieure et la politique économique extérieure, elle n'a pas considéré cette mesure comme suffisante. Elle a par conséquent décidé de maintenir la recommandation 1 de son rapport de novembre 2007 demandant au Conseil fédéral d'élaborer une stratégie définissant comment les intérêts relevant de la politique extérieure doivent être pris en compte lors des acquisitions d'armement. Ainsi qu'elle l'avait déjà expliqué dans sa lettre du 8 septembre 2010⁹⁵, la CdG-N ne demande pas l'établissement d'une liste de pays en provenance desquels une importation serait interdite, mais la définition d'un cadre stratégique clair et cohérent qui permette d'orienter les décisions des organes d'acquisitions, tout en laissant à ces derniers la marge de manœuvre nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

La CdG-N a dès lors prié le Conseil fédéral d'inclure dans son rapport d'évaluation de fin septembre 2013 des indications sur les mesures d'amélioration complémentaires prises à ce sujet.

3.6.2 Groupe d'engagement «Tigris» de l'Office fédéral de la police

En mars 2009, le journal *Die Weltwoche* a publié un article sur le groupe d'engagement «Tigris» de l'Office fédéral de la police (fedpol) l'accusant notamment d'être une unité secrète agissant sans mandat politique. Suite à la polémique suscitée par cet article, la CdG-E a procédé à des investigations sur «Tigris» et a présenté le 26 novembre 2009 ses conclusions dans un rapport en les accompagnant de deux recommandations à l'attention du Conseil fédéral. Premièrement, la CdG-E a recommandé au DFJP d'examiner la politique d'information relative aux autorités de poursuite pénale et d'en faire une fonction de direction. Deuxièmement, elle a demandé au Conseil fédéral de donner la priorité à l'élaboration d'un projet de loi fédérale sur la police et d'y définir notamment l'étendue des compétences dévolues à la PJF dans le cadre des procédures fédérales de police judiciaire. Dans un avis du 24 mars 2010, le Conseil fédéral s'est dit d'accord avec les deux recommandations tout en précisant que la cheffe du DFJP avait pris des mesures afin d'améliorer la politique d'information des autorités de poursuite pénale. De même, il a répondu avoir déjà satisfait à la recommandation 2 grâce à sa consultation relative au projet de loi fédérale sur les tâches de la police judiciaire de la Confédération (LPol) envoyée le 27 novembre 2009 et qui s'est achevée le 15 mars 2010.

Après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil fédéral, la CdG-E a écrit le 28 mars 2011 à la cheffe du DFJP afin d'obtenir des informations complémentaires sur la manière dont les compétences en matière de politique d'information sont

⁹⁴ Loi fédérale du 16.12.1994 sur les marchés publics (RS **172.056.1**).

⁹⁵ Rapport annuel 2010 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 27.1.2011 (FF **2011** 3816)

réparties entre le DFJP, fedpol/ la PJF, le MPC et l'AS-MPC et les activités sont coordonnées entre ces mêmes autorités. De même, la CdG-E s'est enquis sur les résultats de la consultation relative à l'avant-projet de loi fédérale sur les tâches de police de la Confédération (AP-LPol) et la publication du rapport y afférent. Le 20 mai 2011, la cheffe du DFJP a fourni à la CdG-E des précisions par écrit sur l'état de mise en œuvre de ses deux recommandations. Satisfaite des réponses apportées par la cheffe du DFJP et au vu de l'approbation par le Conseil fédéral de ses deux recommandations, la CdG-E a formellement informé le 21 juin 2011 le Conseil fédéral de sa décision de clore son inspection sur «Tigris».

3.7 Recherche, science, culture et société

3.7.1 Surveillance fédérale des fondations à l'exemple des fondations du docteur Rau

Le 7 avril 2006, la CdG-E avait transmis au Conseil fédéral son rapport sur la surveillance des fondations à l'exemple des fondations du docteur Rau⁹⁶, assorti de quatre recommandations et d'une motion.

Conformément à sa pratique, la CdG-E a entamé en 2009 son contrôle de suivi de la mise en œuvre des recommandations ainsi que de la motion contenues dans ce rapport⁹⁷.

Par lettre du 24 août 2009, la CdG-E avait déjà fait part au Conseil fédéral de son appréciation selon laquelle les réponses apportées aux recommandations 1 (*Relations avec les parties concernées*) et 4 (*Gestion future du dossier des fondations Rau*) étaient satisfaisantes.

Dans ce même courrier, la CdG-E avait indiqué qu'elle considérait le mandat d'examen contenu dans sa motion 06.3177 (*Transfert de la surveillance fédérale des fondations*) comme rempli suite au rapport correspondant du Conseil fédéral du 19 décembre 2008. La CdG-E avait constaté que le Conseil fédéral continuait de considérer comme une solution inadéquate le transfert de l'autorité fédérale de surveillance des fondations; la CdG-E avait compris cette décision, qui relève d'ailleurs des compétences organisationnelles du Conseil fédéral.

S'agissant des recommandations 2 (*Ressources de l'autorité fédérale de surveillance des fondations*) et 3 (*Evaluation systématique de la surveillance des fondations*), en revanche, la CdG-E avait estimé que certes le Conseil fédéral avait déjà pris des mesures pour les mettre en œuvre, mais que plusieurs points devaient encore être précisés, notamment au vu des nombreux travaux encore en cours.

Par conséquent, la CdG-E avait demandé à être tenue informée de l'état d'avancement de ces travaux. Le Conseil fédéral a répondu à cette demande par le biais de son rapport du 17 février 2010, puis de son rapport du 23 février 2011.

⁹⁶ Aspects de la surveillance des fondations à l'exemple des fondations du docteur Gustav Rau, rapport de la CdG-E du 7.4.2006 (FF **2006** 7305).

⁹⁷ Rapport annuel 2009 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 22.1.2010, ch. 3.3.1 (FF **2010** 2464 s.).

Après examen du rapport du Conseil fédéral du 23 février 2011, la CdG-E est arrivée à la conclusion que la mise en œuvre des recommandations contenues dans son rapport du 7 avril 2006 était globalement satisfaisante.

S'agissant de la recommandation 2 (*Ressources de l'autorité fédérale de surveillance des fondations*), la CdG-E a constaté que des mesures avaient été prises afin de tenir compte de l'augmentation constante du nombre de fondations assujetties à la surveillance de la Confédération, telles que la création d'un poste de juriste supplémentaire à l'automne 2009, puis d'un second poste fin 2010. La CdG-E a pris bonne note de ce que le Conseil fédéral s'était engagé à suivre l'évolution de la situation au niveau des ressources et, le cas échéant, à prendre les mesures qui s'imposent.

En ce qui concerne la recommandation 3 (*Evaluation systématique de la surveillance des fondations*), la CdG-E a pris acte des mandats d'examen délivrés par le Conseil fédéral. Ce dernier a d'une part chargé le DFJP d'examiner, en collaboration avec le DFI (surveillance fédérale des fondations [SFF]) – et en impliquant les autorités cantonales de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance professionnelle – comment concrétiser dans la loi les bases juridiques dans le domaine de la surveillance des fondations. D'autre part, le DFI (SFF) a été chargé – en collaboration avec le DFF (Administration fédérale des finances AFF) et en impliquant les autorités cantonales de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance professionnelle – d'examiner si la surveillance directe exercée jusqu'à présent par la Confédération et les cantons devait être remplacée par un modèle de haute surveillance. Il est prévu que, se fondant sur les résultats de ces examens approfondis, le DFJP et le DFI remettent chacun un rapport au Conseil fédéral d'ici la fin de l'année 2012 et fassent des propositions pour la suite de la procédure.

Sur la base de ces mandats ainsi que des travaux déjà réalisés précédemment, la CdG-E a considéré que sa demande exprimée dans sa recommandation 3, à savoir que le Conseil fédéral soumette le système actuel de surveillance des fondations à une évaluation approfondie, avait été prise en compte.

Dans sa lettre du 21 juin 2011, la CdG-E a toutefois tenu à souligner qu'elle considérait le délai accordé pour ces examens – fin 2012 – comme trop long et qu'elle attendait du Conseil fédéral qu'il prenne rapidement les mesures nécessaires afin d'accélérer la rédaction des rapports du DFJP et du DFI et, le cas échéant, la rédaction des messages correspondants du Conseil fédéral.

Au vu de ce qui précède, la CdG-E a décidé de mettre un terme à ses travaux concernant les aspects de la surveillance des fondations à l'exemple des fondations du docteur Gustav Rau. Si elle l'estime nécessaire, la CdG-E s'informerait le moment venu dans le cadre de son activité ordinaire de haute surveillance de l'évolution de la situation, en particulier s'agissant des ressources de la SFF.

3.7.2 Pilotage de la recherche publique

En raison de nombreuses critiques émises à l'encontre des plans directeurs et du pilotage de la recherche publique, la CdG-N a décidé en 2005 de mener une enquête à ce sujet. A l'issue de cette enquête, la CdG-N a publié, sur la base d'une évaluation

menée pour le compte du CPA⁹⁸, un rapport sur le pilotage de la recherche effectuée par l'administration fédérale⁹⁹, dans lequel elle adresse cinq recommandations au Conseil fédéral afin d'intégrer la recherche publique dans un système de pilotage plus global et plus efficace.

Constatant un manque de volonté du gouvernement à instaurer un tel système, la CdG-N a annoncé en 2009 au Conseil fédéral qu'elle allait procéder à un contrôle de suivi et l'a prié de lui rendre compte de la mise en œuvre de ses recommandations. En réponse à cette requête, le Conseil fédéral a adressé, le 3 février 2010, un rapport à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N.

Après un examen approfondi de l'avis du Conseil fédéral du 3 février 2010 et de rapports sur l'évaluation de la mise en œuvre des directives d'assurance qualité¹⁰⁰ (y compris d'auditions) par la sous-commission, la CdG-N a décidé lors de sa séance plénière du 28 janvier 2011 de clore son contrôle de suivi en rapport avec cette inspection. Pour ce faire, elle a adressé une lettre au Conseil fédéral pour lui communiquer ses conclusions et ses regrets, qu'en dépit des bases légales lacunaires constatées dans la recherche publique suite à son enquête, le Conseil fédéral refuse toujours l'idée d'un pilotage transversal et supradépartemental des ressources de la recherche publique, de créer une loi-cadre *ad hoc* dans ce domaine et d'élargir les compétences de l'organe de conduite central institué par le Conseil fédéral, soit le comité de pilotage Formation, recherche et technologie (FRT). Elle a néanmoins salué les clarifications proposées par le Conseil fédéral dans le projet de révision totale de la loi sur la recherche (projet de loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation [LERI]) qui concernent le rôle et les tâches des différents acteurs de la recherche publique. De même, elle a approuvé la mention, dans le projet de LERI, des plans directeurs de recherche en tant que véritables instruments de planification.

Suite au refus du Conseil fédéral de satisfaire aux exigences formulées dans les recommandations 1 et 2 de son rapport, la CdG-N a également décidé lors de sa séance du 28 janvier 2011 d'adresser un co-rapport à la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N), dans lequel elle demande à cette dernière de bien vouloir tenir compte des exigences en question lors de l'examen de la LERI.

Dans sa réponse du 17 février 2011 à la CdG-N, le DFI a estimé qu'un pilotage interdépartemental des ressources financières consacrées à la recherche publique n'était pas réalisable, vu que la recherche publique est étroitement liée aux tâches des offices et que, par conséquent, l'attribution des ressources ne peut pas être déléguée à des instances supérieures. Il est au contraire d'avis que le pilotage doit être assumé directement par le Parlement, lorsque ce dernier adopte les crédits alloués aux offices chargés de la recherche publique.

⁹⁸ La recherche de l'administration fédérale: évaluation de l'arrangement politico-administratif ainsi que des plans directeurs de recherche et de leur mise en œuvre, rapport d'expertise de Landert Farago Partner réalisé sur mandat du CPA du 3.4.2006 (FF **2007** 737).

⁹⁹ Pilotage de la recherche effectuée par l'administration fédérale, rapport de la CdG-N du 23.8.2006 (FF **2007** 725).

¹⁰⁰ Recherche de l'administration fédérale suisse: évaluation de l'assurance qualité et de l'utilisation des résultats par le Conseil suisse de la science et de la technologie, rapport à l'intention de la présidence du comité de pilotage Formation, recherche et technologie (FRT) de novembre 2009; cf. Evaluation de la mise en œuvre des directives d'assurance qualité et de l'utilisation des résultats de la recherche de l'administration fédérale, rapport final du comité de pilotage FRT d'avril 2010.

4 Protection de l'Etat et services de renseignement

4.1 Missions, droits et organisation de la Délégation des Commissions de gestion

La DélCdG exerce la haute surveillance parlementaire sur les activités de la Confédération dans les domaines du renseignement civil et militaire. Concrètement, elle surveille le Service de renseignement civil de la Confédération (SRC), lui-même responsable du service 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) ainsi que les procédures judiciaires du MPC dans le domaine de la protection de l'Etat.

La DélCdG est un organe permanent commun aux deux CdG des Chambres fédérales. Un parti non gouvernemental y est représenté. Elle est composée de trois membres de chacune des deux commissions. 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 d'information très étendu (art. 169, al. 2, Cst. et art. 154 LParl). Au cours de ces dernières années, en raison de l'interprétation très restrictive de ce droit par le Conseil fédéral, la DélCdG a dû se rendre à plusieurs reprises à la ChF pour consulter les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'était directement fondé pour prendre une décision. Depuis sa révision du 17 juin 2011, la LParl dispose expressément que la DélCdG a le droit de demander que lui soit remise une copie de ces documents et procès-verbaux (voir ch. 2.1.4).

La récente révision de la LParl a également permis de tenir compte du fait que, au cours de ces dernières années, la délégation a exercé la haute surveillance sur des domaines secrets de l'activité de l'Etat qui ne concernaient pas que les services de renseignement (affaire Tinner, plans d'exfiltration par l'armée des otages suisses retenus en Libye). Dans sa nouvelle teneur, l'art. 53, al. 2, LParl soumet d'une manière générale à la haute surveillance exercée par la DélCdG toutes les activités de l'Etat qui doivent rester secrètes parce que la prise de connaissance d'informations par des personnes non autorisées pourrait porter un grave préjudice aux intérêts du pays.

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 parlementaire 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 Délégation examine en particulier si le Conseil fédéral et le département compétent assument correctement les fonctions de conduite et de surveillance inscrites dans la loi.

En vertu de l'art. 8 de la loi fédérale sur le renseignement civil (LFRC)¹⁰¹ et de l'art. 99, al. 5, de la loi sur l'armée (LAAM)¹⁰², le DDPS exerce un contrôle administratif sur le renseignement civil et militaire et établit à cet effet un plan de con-

¹⁰¹ Loi fédérale du 3.10.2008 sur le renseignement civil (LFRC; RS 121).

¹⁰² Loi fédérale du 3.2.1995 sur l'armée et l'administration militaire (loi sur l'armée, LAAM; RS 510.10).

trôle annuel qui doit être coordonné avec les activités de la DélCdG. La DélCdG prend acte de ces rapports d'inspection et contrôle de façon générale la manière dont le chef du DDPS met cet organe de contrôle en œuvre.

La délégation examine en outre chaque année le rapport d'activité de l'Autorité de contrôle indépendante (ACI), une instance interdépartementale qui, en vertu de l'art. 15 de l'ordonnance sur la guerre électronique (OGE)¹⁰³, veille à la légalité des mandats d'exploration radio. L'ACI a repris dans son rapport pour l'année 2010 les 18 recommandations remises jusque-là aux chefs des départements concernés. A cet égard, la DélCdG a constaté que certaines recommandations attendaient encore leur mise en œuvre, en particulier la demande répétée de l'ACI pour que la durée de conservation des résultats d'exploration soit réglementée par voie d'ordonnance. Les nouvelles dispositions légales relatives à l'exploration radio que la DélCdG a introduites dans le cadre du projet LMSI II chargent désormais explicitement le Conseil fédéral de régler cette question (voir ch. 4.5).

Le 24 juin 2011, la DélCdG a rencontré une délégation de la nouvelle AS-MPC. L'AS-MPC et la DélCdG ont décidé de se réunir en principe une fois par année. Pour chacune de ces rencontres, l'AS-MPC rédigera un rapport à part à l'attention de la DélCdG dans lequel elle consignera ses constatations relatives à la protection de l'Etat et à la délimitation entre les domaines d'activités respectifs du renseignement et des autorités de poursuite pénale. A l'inverse, la DélCdG informera l'AS-MPC lorsqu'elle est amenée à entendre le MPC.

La DélCdG contrôle également la manière dont l'exécutif assume ses responsabilités dans le domaine de la conduite du renseignement. Ainsi, suivant l'art. 2, al. 2, de l'ordonnance sur le Service de renseignement de la Confédération (OSRC)¹⁰⁴ le Conseil fédéral confie périodiquement, mais au moins tous les quatre ans, une nouvelle mission de base au SRC. La première mission de base lui a été confiée le 12 janvier 2011. La DélCdG a discuté ce document en mars 2011 lors d'un entretien avec le chef du DDPS.

Ainsi, en vertu de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)¹⁰⁵, le Conseil fédéral est tenu d'approuver, une fois par an, la liste d'observation (art. 11, al. 3, LMSI) et doit autoriser les collaborations avec les services étrangers (art. 8 LFRC et art. 99, al. 3, let. c, LAAM).

Le 23 septembre 2011, en vertu de l'art. 27, al. 3, OSRC, qui dispose que la liste d'observation doit faire l'objet d'une appréciation globale, le DDPS a présenté une liste révisée au Conseil fédéral. La DélCdG en a ensuite pris connaissance en octobre 2011.

L'appréciation globale susmentionnée avait conduit le SRC à retirer de la liste d'observation plus de la moitié des organisations qui y figuraient jusque-là. Le SRC a en particulier biffé les organisations et groupements actifs uniquement à l'étranger, étant donné que l'art. 1, let. a, LFRC permet déjà au renseignement civil de traiter des informations sur ces activités lorsque cela s'avère important en matière de politique de sécurité de la Suisse. Les clauses de la LMSI ne s'appliquent par consé-

¹⁰³ Ordonnance du 15.10.2003 sur la guerre électronique (OGE; RS **510.292**).

¹⁰⁴ Ordonnance du 4.12.2009 sur le Service de renseignement de la Confédération (OSRC; RS **121.1**).

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

quent pas à la recherche et à l'évaluation d'informations sur de telles activités. Il n'est donc légalement pas nécessaire de faire figurer ces organisations sur la liste d'observation, raison pour laquelle il a notamment été possible de biffer des groupements qui se trouvent également sur la liste de l'Union européenne (UE) en rapport avec la lutte contre le terrorisme.

4.2 Révision de la convention régissant la collaboration avec la Délégation des finances

Avant la révision de la LParl du 17 juin 2011 (voir ch. 2.1.4), la Délégation des finances (DélFin) et la DélCdG disposaient déjà des mêmes droits à l'information découlant, pour les deux délégations, de l'art. 169, al. 2, Cst. La LParl réglait cependant différemment l'accès aux documents sur lesquels le Conseil fédéral se fonde directement pour prendre une décision. Ainsi la DélFin recevait-elle toutes les décisions du Conseil fédéral au fur et à mesure, avec les co-rapports correspondants, alors que la DélCdG devait demander ces documents si elle estimait en avoir besoin.

A teneur des nouvelles dispositions de l'art. 154, al. 3, LParl, les deux délégations recevront dorénavant toutes les décisions du Conseil fédéral au fur et à mesure, accompagnées des propositions et des co-rapports correspondants. La loi exige en outre que les délégations fixent ensemble les modalités de la transmission, de la consultation et de l'archivage des documents.

Le 28 septembre 2011, la DélFin et la DélCdG ont décidé d'intégrer cette réglementation dans leur convention de collaboration de 2006. Les règles adoptées visent à assurer qu'à l'avenir, la DélCdG soit informée directement et à temps des décisions secrètes du Conseil fédéral, ainsi que des propositions et des co-rapports correspondants. Cette exigence, qui avait été formulée dans le cadre de l'inspection relative à l'affaire Tinner, était déjà partiellement remplie depuis 2010, à partir du moment où le Conseil fédéral a communiqué le dispositif de ses décisions (toutefois sans les autres documents) à la DélCdG (voir ch. 3.8.3 du rapport annuel 2010)¹⁰⁶.

Il était essentiel pour les deux délégations que la transmission des documents concernés n'entraîne pas une charge administrative disproportionnée pour la ChF. Il a donc été décidé que les documents dont la classification ne nécessite pas qu'ils soient numérotés, seraient transmis uniquement au secrétariat de la DélFin. La consultation réciproque des documents communiqués aux délégations sera réglée par leurs secrétariats respectifs.

La convention révisée régissant la collaboration entre les deux délégations a été portée à la connaissance du Conseil fédéral le 26 octobre 2011, à temps pour que la ChF soit informée de la nouvelle réglementation applicable dès l'entrée en vigueur des modifications de l'art. 154, al. 3, LParl, le 1^{er} novembre 2011.

¹⁰⁶ Rapport annuel 2010 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 27.1.2011 (FF 2011 3749, 3824 ss).

4.3 Suivi relatif au rapport de la Délégation des Commissions de Gestion sur le système d'information relatif à la protection de l'Etat

4.3.1 Recommandations de la Délégation des Commissions de Gestion

La DélCdG avait assorti son rapport du 21 juin 2010 concernant le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS) de 17 recommandations visant à résoudre les problèmes identifiés lors de l'inspection¹⁰⁷.

Le 20 octobre 2010, à l'exception de l'une d'entre elles, le Conseil fédéral avait accepté de mettre en œuvre toutes les recommandations formulées par la DélCdG, intégralement ou, à tout le moins, d'aller dans le sens proposé par la DélCdG¹⁰⁸. Le 25 novembre 2010, à l'occasion du premier entretien avec le chef du DDPS relatif à la mise en œuvre de ces recommandations, la DélCdG s'était félicitée de l'avis du Conseil fédéral qu'elle avait interprété comme une confirmation que délégation et Conseil fédéral avaient identifié les mêmes problèmes et partageaient la même volonté de les résoudre.

Parfaitement consciente que la mise en œuvre de certaines recommandations pouvait prendre plusieurs années, la DélCdG a néanmoins voulu s'assurer que le SRC entamerait les travaux qui s'imposent à temps et en respectant un ordre de priorité adéquat. Les 21 mars et 26 août 2011, la délégation s'est donc entretenue avec le chef du DDPS de l'avancement de la mise en œuvre de certaines recommandations du rapport ISIS. Ce suivi a essentiellement porté sur la désignation et le travail du préposé à la protection des données ISIS, sur la réduction des cas en souffrance à l'échelon de l'Assurance qualité, sur la définition, la pertinence et la fiabilité des indicateurs de qualité des données ISIS et sur la mise en œuvre des recommandations concernant le programme de recherche préventif photos passeport.

Le rapport d'enquête de la DélCdG porte sur le ISIS que le Service d'analyse et de prévention (SAP) a exploité sous ce nom jusqu'à fin 2009. Le 1^{er} janvier 2010, au moment de la mise sur pied du SRC, la nouvelle ordonnance sur les systèmes d'information du Service de renseignement de la Confédération (OSI-SRC)¹⁰⁹ a changé le nom de ce système en «Système d'information sécurité intérieure (ISIS)».

4.3.2 Réduction du volume des données contenues dans ISIS et du nombre de cas en souffrance à l'échelon de l'Assurance qualité

Le nombre de personnes enregistrées dans ISIS, que la DélCdG avait estimé à 200 000 à fin 2009, avait continué de croître pour culminer à 212 000 (soit 120 000 personnes et 92 000 tiers) à l'automne 2010. Cette augmentation était essentielle-

¹⁰⁷ 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, 7074 ss).

¹⁰⁸ Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat ISIS, avis du Conseil fédéral du 20.10.2010 sur le rapport de la DélCdG du 21.6.2010 (FF **2010** 7079, 7098 ss).

¹⁰⁹ Ordonnance du 4.12.2009 sur les systèmes d'information du Service de renseignement de la Confédération (OSI-SRC; RS **121.2**).

ment due aux données relatives au contrôle des photos passeport, dont la saisie avait été poursuivie sans restriction durant les neuf premiers mois de l'année 2010.

En décembre 2010, le SRC a réduit le nombre d'enregistrements dans ISIS à 48 000 personnes et 35 000 tiers à l'aide d'un programme d'effacement automatisé. Celui-ci a permis d'effacer tous les tiers qui avaient fait l'objet d'une saisie uniquement dans le cadre du programme de recherche photos passeport, comme la DélCdG l'avait suggéré dans sa recommandation 2 (voir ch. 4.3.4).

À la fin du premier semestre 2011, un renforcement du contrôle de qualité a permis de réaliser une nouvelle réduction du nombre d'enregistrements à 46 000 personnes et 17 000 tiers. À la fin du troisième trimestre 2011, le nombre de tiers avait encore pu être réduit à un peu moins de 14 000 alors que le nombre de personnes avait été stabilisé à environ 45 000. En revanche, le programme d'effacement automatisé n'a permis de réduire le nombre d'institutions directement ou indirectement pertinentes pour la protection de l'État enregistrées dans ISIS que de manière très marginale à quelque 16 000.

En ce qui concerne les appréciations générales périodiques (une première appréciation générale cinq ans après la saisie de la première communication, puis tous les trois ans jusqu'à l'effacement des données), la DélCdG avait constaté dans son rapport que le SAP avait déjà accumulé d'importants retards avant l'introduction du nouveau système ISIS en 2005. La délégation avait finalement découvert que, suite à des problèmes persistants au niveau de la migration des données en provenance de l'ancien système ISIS, les appréciations générales avaient été complètement interrompues jusqu'à fin 2008. Selon les calculs du SRC, le retard se montait à environ 114 000 appréciations générales au printemps 2010, et il fallait s'attendre à ce que les effectifs disponibles ne permettent pas d'en venir à bout.

À partir de l'automne 2010, le SRC est parvenu à augmenter graduellement les effectifs de l'Assurance qualité. En outre, le programme d'effacement automatisé avait permis de réduire à 48 000 le nombre de contrôles en suspens à fin 2010. Grâce à ces renforts en personnel, l'Assurance qualité est parvenue à réduire ces cas à 36 000 à la fin du premier semestre 2011 puis à 25 000 à fin octobre 2011.

Le SRC prévoit d'achever tous les contrôles encore en suspens d'ici à fin 2012 tout en effectuant dans les délais légaux les appréciations générales périodiques arrivant à échéance. Pour pouvoir atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé, l'Assurance qualité du SRC doit effectuer quelque 2500 appréciations générales par mois, ce qui semble réalisable eu égard à l'actuelle dotation en personnel.

4.3.3 Activités du préposé à la protection des données ISIS

Dans son rapport ISIS, la DélCdG avait recommandé de verrouiller l'accès à toutes les données saisies dans ISIS depuis cinq ans ou plus qui n'ont pas fait l'objet d'une appréciation générale depuis lors, et cela jusqu'à ce qu'elles aient été contrôlées. Elle demandait également qu'un préposé externe à la protection des données soit chargé de décider de la réouverture de l'accès aux données ainsi contrôlées ou de leur effacement.

Dans son avis du 20 octobre 2010 relatif au rapport de la DélCdG, le Conseil fédéral a souscrit à la recommandation de la délégation relative à l'institution d'un préposé externe à la protection des données ISIS et a également estimé nécessaire de procé-

der à un verrouillage provisoire de l'accès aux données n'ayant pas encore fait l'objet du contrôle prescrit par la législation. Le Conseil fédéral a toutefois estimé que sur le plan technique un verrouillage complet des données entraînerait la mise en œuvre de moyens disproportionnés.

Le 23 décembre 2010, le directeur du SRC a réglé le verrouillage de l'accès dans une directive prévoyant que, lorsqu'elles correspondent à une recherche, les données bloquées s'affichent et peuvent être imprimées, mais qu'elles sont assorties d'un avertissement prévenant l'utilisateur du système que la personne concernée doit encore faire l'objet d'une appréciation générale. Selon la directive, les données en question ne peuvent être ni utilisées pour un rapport d'analyse, ni transmises à quelque autre service que ce soit.

Lors de la visite qu'elle a rendue au SRC le 6 avril 2011, la DélCdG a en outre appris que l'utilisateur n'est prévenu d'un éventuel blocage que s'il effectue la recherche en respectant une procédure particulière. Dans le cas contraire, le système n'affiche aucun avertissement indiquant que les données affichées sont bloquées.

Si des collaborateurs du SRC ont besoin de données ISIS relatives à une personne verrouillée pour remplir une tâche relevant du renseignement, ils peuvent demander la levée du blocage. Après avoir examiné la demande, l'Assurance qualité s'adresse au préposé externe à la protection des données qui décide de la réouverture de l'accès aux données ISIS relatives à la personne concernée ou de leur effacement. Sa décision est définitive.

Pour remplir la mission de préposé externe à la protection des données ISIS, le DDPS a pu s'attacher les services de l'ancien député au Conseil des Etats Hansruedi Stadler qui est entré en fonction début 2011. Entendu en mars 2011, il a indiqué à la DélCdG que la procédure de demande de réouverture était rodée et fiable. Dans son premier rapport semestriel, que la délégation a discuté avec lui le 9 novembre 2011, le préposé a souligné que la procédure avait été appliquée à près de 200 cas et qu'il avait refusé l'accès aux données et requis leur effacement dans 20 d'entre eux.

Par ailleurs, le contrat que le préposé ISIS a conclu avec le DDPS prévoit que le SRC l'informe régulièrement du nombre d'appréciations générales en suspens qu'il rattrape. Depuis lors, le préposé se rend régulièrement sur place pour évaluer l'avancement en matière d'appréciations générales, l'ordre de priorité des mises à jour, la qualité et la pertinence des données, notamment en effectuant des contrôles ultérieurs déterminés de manière aléatoire. Ces contrôles permettent de garantir que le SRC n'effectue pas les contrôles en suspens simplement pour la forme, mais qu'il y consacre le soin et les moyens nécessaires.

4.3.4 Nouvelle version du programme préventif de recherche photos passeport

Le programme préventif de recherche photos passeport a été introduit à l'époque de la guerre froide en tant qu'instrument de contre-espionnage et a notamment servi à surveiller les citoyens suisses qui se rendaient dans les pays d'Europe de l'Est. A la suite de l'affaire des fiches, l'utilisation de cet instrument a été limitée aux ressortissants de certains Etats étrangers franchissant la frontière suisse.

Il ressort du rapport ISIS de la DélCdG que ces contrôles ont à eux seuls entraîné l'enregistrement de quelque 52 000 personnes. Celles-ci ont été automatiquement enregistrées en tant que tiers dans ISIS, sans évaluation du risque concret qu'elles pouvaient représenter. La délégation a par conséquent émis des réserves quant à la légalité des enregistrements relatifs à ces tiers¹¹⁰ et a recommandé au DDPS de faire effacer tous les tiers saisis dans ISIS sur la seule foi du programme préventif de recherche photos passeport. Ces données ont été effacées en décembre 2010, au moyen du programme d'effacement automatisé (voir ch. 4.3.2).

Lors de son inspection ISIS, la DélCdG a aussi constaté que les effectifs disponibles ne permettaient pas de traiter les informations concernant les passages à la frontière en temps utile et que l'entrée en vigueur de l'Accord de Schengen avait réduit les possibilités de procéder au relevé systématique des mouvements de voyageurs à la frontière. Eu égard au fait que, par exemple, l'Assurance qualité ne disposait pas des effectifs suffisants qui lui auraient permis de procéder aux contrôles de qualité des données ISIS prescrits par la loi, la délégation s'était demandé si le rapport entre la charge de travail nécessaire à la récolte des données et l'utilité de celles-ci parvenait à justifier les ressources engagées dans le contrôle des photos passeport¹¹¹.

Dans son rapport, la DélCdG avait par conséquent recommandé au Conseil fédéral d'abandonner le programme préventif de recherche photos passeport ou, s'il devait décider de le poursuivre, de justifier son choix dans un rapport. Dans son avis du 20 octobre 2010, le Conseil fédéral a exprimé sa volonté de suivre la recommandation de la délégation et précisé que le SRC allait abandonner le programme de recherche photos passeport tel qu'il était exploité à ce moment-là et utiliser les instruments existants (appareils à la frontière) dans un nouveau projet. Le Conseil fédéral a en outre annoncé un examen de l'orientation thématique ainsi qu'une restriction du droit d'accès aux données concernées. Le 31 mars 2011, le DDPS a adressé à la DélCdG un rapport à ce sujet.

Le 6 avril 2011, la DélCdG s'est informée auprès du SRC sur l'avancement des travaux relatifs au nouveau projet. Les données relatives aux photos passeport seront à l'avenir stockées dans une base de données spécifique et le SRC n'enregistrera plus automatiquement les données des personnes concernées dans ISIS lorsque celles-ci franchissent la frontière, mais seulement lorsque ces personnes font déjà l'objet d'un enregistrement pour d'autres raisons. En outre, l'accès à la nouvelle base de données sera réservé uniquement aux collaborateurs chargés du programme de recherche photos passeport auxquels les autres collaborateurs du SRC devront adresser leurs demandes en la matière.

La réorientation du programme de recherche photos passeport devrait engendrer une réduction du nombre de personnes enregistrées dans ISIS dont le dossier doit ensuite être effacé, en raison de son manque de pertinence du point de vue de la protection de l'Etat. Ceci va permettre de réduire la charge de travail liée à l'Assurance qualité d'ISIS.

Il est prévu d'effacer les données saisies dans la nouvelle base cinq ans après leur enregistrement. Ainsi, l'effacement interviendra au même moment que la première appréciation générale prévue pour les données ISIS (art. 32, al. 1, OSI-SRC). Cette

¹¹⁰ 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, 7061).

¹¹¹ Ibid., (FF 2010 7003, 7065)

durée de conservation est très inférieure aux 20 ans en vigueur pour les données relatives à des programmes de recherches préventives (art. 33, al. 1, let. b, OSI-SRC).

La base de données sera soumise au droit d'accès direct art. 8 et 9, LPD¹¹² et devra être annoncée au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PF PDT). Ainsi, les personnes de nationalité étrangère pourront demander si elles ont fait l'objet d'un enregistrement lors de leur entrée en Suisse. Cela étant, ces personnes doivent en tout état de cause partir du principe que les autorités suisses sont informées des données qui les concernent et disposent de leur photo, tant il est vrai que pratiquement tous les ressortissants des pays concernés par le nouveau programme de recherche photos passeport sont soumis à l'obligation du visa. Seuls les titulaires de passeports diplomatiques de certains pays en sont exemptés lorsqu'ils se rendent en Suisse pour de courts séjours¹¹³. Cette dérogation ne s'applique toutefois qu'à un tiers à peine des Etats dont les ressortissants sont concernés par le programme.

Le but de l'ancien programme était de rassembler des informations sur toutes les menaces visées par l'art. 2, al. 1 et 2, LMSI. Sur la base de l'examen effectué à la demande de la DélCdG, le SRC a décidé de n'utiliser le nouveau programme que pour une partie des tâches définies par la LMSI, suite à quoi il a supprimé huit Etats de la liste des pays dont les ressortissants sont concernés par l'enregistrement des passeports à la frontière. Cette liste mentionne encore 17 pays. En vertu du droit en vigueur, la compétence de restreindre ou d'élargir cette liste incombe au SRC et, au moins une fois par année, le SRC doit adresser un rapport au chef du DDPS justifiant la poursuite de programmes de recherches préventifs (art. 24, al. 5, OSRC).

Dans son dernier rapport annuel adressé au chef du DDPS, le SRC conclut que la charge de travail liée à la gestion des données du programme va encore augmenter. Dans de telles circonstances, force est de reconnaître que malgré la réorientation du programme, le SRC ne parviendra pas à traiter les données relatives aux franchissements de la frontière de manière à les rendre disponibles en temps utile aux services chargés de la protection de l'Etat.

L'analyse des volumes de données relatives aux franchissements de frontière saisies en 2009 et 2010 montre que respectivement 11 et 23 % d'entre elles concernent des ressortissants des huit pays qui seront exclus de la liste. La réduction du nombre d'Etats figurant sur cette liste n'entraînera donc pas de réduction véritablement substantielle du travail qui incombe au SRC dans ce domaine. En outre, eu égard à l'évolution en cours – 30 000 franchissements de frontière en 2000 et près de 100 000 en 2009 –, il faut s'attendre à ce que cette tendance à la hausse se poursuive.

La réorientation du programme n'entraîne pas de réduction significative du travail lié au traitement des données des personnes enregistrées lors d'un passage de la frontière. Au lieu d'être enregistrées dans ISIS, les données seront saisies dans la nouvelle base de données. Le fait de limiter à l'avenir l'utilisation des données relatives aux photos passeport à une partie seulement des tâches définies par la LMSI ne réduit pas pour autant la charge de travail liée aux indispensables compa-

¹¹² Loi fédérale du 19.6.1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1).

¹¹³ Voir le site Internet de l'OFM: www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/visa.html.

raisons avec ISIS. De plus, si le contrôle des photos passeport ne se prête dorénavant plus qu'à une partie des tâches définies par la LMSI, le rapport entre le travail à effectuer et les résultats potentiels pour la sécurité de la Suisse se détériore.

Comme la DélCdG l'avait demandé, le rapport du DDPS du 31 mars 2011 portait également sur la compatibilité du futur programme de recherche photos passeport avec les accords de Schengen et de Dublin. Le DDPS n'a pas identifié de conflits possibles avec les engagements pris par la Suisse dans le cadre desdits accords. Comme la délégation dans son rapport ISIS, le DDPS est parvenu à la conclusion que, en l'absence de contrôles de passeports aux frontières avec les Etats signataires de l'Accord de Schengen, le programme ne peut plus déployer d'effets.

L'ancien programme de recherche photos passeport livrait au renseignement suisse des informations méthodiques sur les documents de voyage des personnes franchissant la frontière suisse. C'est également le but du nouveau programme. Depuis le 11 octobre 2011, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance sur le système central d'information sur les visas (OVIS)¹¹⁴, les autorités suisses concernées ont accès aux données, photos passeport incluses, relatives à toutes les personnes qui font une demande de visa Schengen.

En vertu de l'art. 17 OVIS, le SRC est habilité à recevoir, sur demande motivée au DFJP, des données du système central d'information sur les visas Schengen. Etant donné que le programme de recherche photos passeport ne concerne que les ressortissants d'Etats qui ont besoin d'un visa Schengen pour entrer en Suisse, force est de constater que le SRC peut ainsi obtenir des données sur ces personnes, leur photo passeport incluse, grâce à ce système. Cela étant, ce système central ne permet pas de savoir si une personne s'est effectivement rendue en Suisse durant les six mois de validité de son visa.

4.3.5 Droit d'être renseignée d'A. L.

Dans son rapport ISIS, la DélCdG avait décrit plusieurs problèmes intervenus lors du traitement des données relatives à A. L. et de sa demande de renseignements¹¹⁵.

Le traitement de sa demande de renseignements avait montré que les informations relatives à A. L. ne relevaient pas de la protection de l'Etat: elles ont donc été effacées en vertu de l'art. 18, al. 5, LMSI. En vertu de l'art. 18, al. 6, LMSI, A. L. était en droit d'obtenir des renseignements conformément à la LPD, dès lors que les intérêts liés au maintien de la sûreté intérieure n'exigeaient plus le secret.

En vertu de l'art. 8 LPD, toute personne peut se renseigner sur toutes les données la concernant qui sont contenues dans un fichier, y compris les informations disponibles sur l'origine des données. L'art. 9 LPD permet toutefois de restreindre ce droit d'accès, notamment si un intérêt public prépondérant, en particulier la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération, ou les intérêts prépondérants d'un tiers l'exigent.

¹¹⁴ Ordonnance du 6.6.2011 sur le système central d'information sur les visas (ordonnance VIS, OVIS; RS **142.512**).

¹¹⁵ Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS), rapport de la DélCdG du 21.6.2010, ch. 2.9.6 (FF **2010** 7003, 7031 ss).

Dans son rapport, la DélCdG avait relevé qu'A. L. n'avait été informée que de manière abrégée sur le contenu des données la concernant stockées dans ISIS. Selon la loi, elle aurait dû obtenir une copie des données et informations la concernant (art. 8, al. 5, LPD). L'art. 9 LPD aurait à la rigueur autorisé le maître du fichier à rendre certains passages indéchiffrables. Les renseignements obtenus étant incomplets, la DélCdG a, le 25 juin 2010, recommandé à A. L. de demander au SRC de rendre une décision formelle attaquable par voie de recours au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA)¹¹⁶ en relation avec l'art. 25 LPD.

A la suite A. L. a présenté une nouvelle requête, elle-même rejetée par décision du 21 octobre 2010 par le directeur du SRC. Le SRC a indiqué qu'une communication ultérieure des informations conformément à l'art. 18, al. 6, LMSI n'était plus possible, dans la mesure où les données concernées avaient déjà été effacées, rendant la demande de renseignements sans objet. Le 8 décembre 2010, A. L. a contesté cette décision auprès du TAF.

Le 14 juin 2011, le TAF a constaté que le SRC avait certes effacé l'enregistrement relatif à A. L. dans ISIS, mais avait auparavant effectué une copie des données la concernant à l'attention des Archives fédérales suisses (AFS). Le SRC avait indiqué au TAF que des raisons techniques l'avaient jusque-là empêché de les transférer aux AFS.

Le TAF a en substance jugé qu'il importait peu que les données en question aient déjà été versées aux AFS ou que le SRC les détienne encore sous forme de sauvegarde en attente de transmission aux AFS; il a également jugé qu'en sa qualité de maître du fichier ou de service versant, le SRC aurait été tenu d'accéder aux données concernant A. L. et, puisqu'elles avaient été effacées dans ISIS, de déterminer si elles étaient encore en sa possession (sur un support de sauvegarde) ou si elles avaient déjà été transférées aux AFS¹¹⁷. Le TAF a en outre souligné que même durant le délai de protection, le service versant peut consulter les données qu'il a versées aux AFS lorsqu'il doit prendre une décision relative à l'exercice du droit d'être renseigné (art. 14, al. 2, let. d, de la loi sur l'archivage¹¹⁸).

Selon le TAF, après avoir examiné les données, le SRC aurait dû décider s'il voulait accorder à A. L. un droit d'accès intégral ou restreint. Le TAF a demandé au SRC de réparer son omission. Il a donc annulé la décision attaquée du 21 octobre 2010 et a renvoyé la cause au SRC qui a dû accorder une indemnité de dépens à A. L.

La DélCdG avait déjà décrit la procédure technique d'effacement et d'archivage des données ISIS dans son rapport sur ISIS. Un module informatique d'ISIS devait permettre le transfert électronique aux AFS des données effacées dans ISIS. La réalisation de ce logiciel avait toutefois régulièrement été retardée depuis la mise en service d'ISIS en 2005. Dans son rapport, la DélCdG avait relevé que les données effacées s'accumulaient dans une «corbeille» dont «les droits d'accès [étaient] toujours gérés par le SAP»¹¹⁹. Comme cela ressortait du rapport d'inspection de la Surveillance SR que la délégation avait consulté dans le cadre de son propre exa-

¹¹⁶ Loi fédérale du 20.12.1968 sur la procédure administrative (PA; RS **172.021**).

¹¹⁷ Arrêt A-8457/2010 du TAF du 14.6.2011, consid. 3.4.2.

¹¹⁸ Loi fédérale du 26.6.1998 sur l'archivage (LAr; RS **152.1**).

¹¹⁹ 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, 7039).

men, les droits d'accès gérés par le SAP (et ensuite par le SRC) lui permettaient de restaurer toutes les données effacées se trouvant dans la corbeille¹²⁰.

Faisant suite à la décision du TAF, le SRC a fait restaurer les données concernant A. L. dans ISIS et les lui a fait parvenir le 19 août 2011 sous forme de copies. Le SRC a en également remis un jeu de ces copies au PFPDT et à la DélCdG.

Dans la décision annexée, le SRC a informé A. L. que les renseignements avaient été restreints, c'est-à-dire que les identités de tiers et de collaborateurs du SRC et des services cantonaux de sûreté de l'Etat avaient été masquées, tout comme certaines informations opérationnelles et tactiques relevant de la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse.

Lorsqu'elle a comparé les documents ainsi envoyés à A. L. avec sa «fiche» initiale, la DélCdG a remarqué que diverses déclarations de personnes et organisations appartenant à l'entourage d'A. L. avaient été masquées. Selon la délégation, ces tiers n'avaient toutefois manifestement aucun intérêt prépondérant exigeant le maintien du secret de ces informations envers A. L. Ainsi, dans le dossier remis à A. L., la déclaration du service de la sûreté du canton de Bâle-Ville du 23 juin 1998 selon laquelle A. L. et son époux vivaient une union très libre avait été masquée. Cette appréciation du service cantonal avait pourtant déjà été rendue publique – avec l'accord d'A. L. – dans le rapport ISIS¹²¹. La mention «suspçon bloc noir» qui avait été ajoutée à l'enregistrement concernant A. L. et que la DélCdG avait déjà critiquée dans son rapport ISIS, avait elle aussi été masquée.

Le 26 août 2011, lors d'un entretien avec le chef du DDPS et le directeur du SRC, la DélCdG a abordé la question des renseignements fournis à A. L., jugés insuffisants par la délégation. Le 1^{er} septembre 2011, A. L. a reçu du SRC des renseignements corrigés et répondant cette fois-ci aux exigences légales.

Dans son rapport ISIS, la DélCdG avait recommandé de remplacer le droit d'accès indirect de l'art. 18 LMSI par un droit d'accès différé au sens des dispositions de l'art. 8 de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP)¹²². Dans son message complémentaire du 27 octobre 2010 («LMSI II réduite»), le Conseil fédéral avait proposé une réglementation allant encore plus loin, en instaurant un droit d'accès en vertu des art. 8 et 9 LPD.

Lors de la session d'été 2011, le Conseil des Etats a décidé de se rallier à la proposition du Conseil fédéral. Lors de la session d'automne, le Conseil national a décidé de s'en tenir à la forme actuelle de ce droit. En guise de compromis, le Conseil des Etats a par la suite proposé de régler le droit d'accès selon l'art. 8 LSIP. Lors de la session d'hiver, sur proposition de sa Commission des affaires juridiques, le Conseil national a finalement opté pour cette solution. La DélCdG estime par conséquent que sa recommandation a été mise en œuvre.

¹²⁰ Prüfung der Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung im System ISIS-NT «Staatsschutz» des DAP, rapport d'inspection de la Surveillance SR du DDPS du 22.3.2010, p. 25.

¹²¹ 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, 7031).

¹²² Loi fédérale du 13.6.2008 sur les systèmes d'information de la police de la Confédération (LSIP; RS **361**).

4.3.6 Protection de l'Etat dans les cantons

Le 25 août 2011, la DélCdG a rendu visite au service chargé de la sûreté de l'Etat du canton de Bâle-Campagne. Cette visite s'inscrivait dans le cadre du suivi de l'inspection relative à ISIS de la DélCdG et dans le prolongement des visites que la délégation avait faites en 2009 aux organes de sûreté des cantons de Bâle-Ville, Berne et Genève. La visite du 25 août 2011 a eu lieu en présence du conseiller d'Etat en charge du département concerné et de la préposée cantonale à la protection des données.

La sûreté cantonale est intégrée à la police cantonale et directement subordonnée au chef de la Division principale de lutte contre la criminalité. Le commandant de la police cantonale contrôle et vise toutes les communications que la sûreté cantonale transmet au SRC. Une sous-commission de la CdG du parlement de Bâle-Campagne reçoit chaque an des informations générales concernant le nombre et le type des recherches.

La sûreté cantonale exploite son propre système d'enregistrement informatisé des données. Le DDPS a approuvé le règlement d'exploitation correspondant en mai 2011 (art. 16, al. 2, LMSI). Ce règlement régit la durée de conservation (5 ans) et la procédure d'effacement des données. La délégation a cependant constaté que, après avoir fait l'objet d'un enregistrement dans ISIS, les informations émanant du canton peuvent encore être consultées par tous les collaborateurs de la sûreté cantonale pendant une durée pouvant atteindre 15 ans.

En 2010, le SRC a confié 37 mandats à la sûreté de Bâle-Campagne. Ce chiffre n'a été que de 14 pour les huit premiers mois de 2011. Les représentants de la sûreté cantonale ont expliqué que les répercussions de la fusion du SAP et du Service de renseignement stratégique (SRS) pesaient encore sur les capacités du SRC.

La DélCdG a également appris que, pour le SRC, le rapport ISIS avait été l'occasion d'améliorer sa procédure d'octroi de mandats aux organes de sûreté cantonaux. Ainsi, en août 2010 déjà, le SRC avait établi une liste de critères permettant aux agents cantonaux de déterminer les informations qui relèvent de la protection de l'Etat au sens de la LMSI et doivent être transmises à la Confédération. La délégation a en outre constaté que les agents de la sûreté du canton de Bâle-Campagne ont l'impression que le SRC étudie de très près les communications qu'ils lui transmettent et que, au besoin, il n'hésite pas à renvoyer une réponse.

L'harmonisation des formulaires de communication et des procédures permettent aux cantons de mieux gérer les dossiers. Les représentants de la sûreté de Bâle-Campagne ont estimé qu'en indiquant dans les circulaires qu'il adresse à tous les cantons s'il attend ou non un retour d'information, le SRC pourrait encore contribuer à améliorer la gestion des dossiers. La délégation a fait part de cette requête au SRC.

La DélCdG a saisi l'occasion de cette visite pour rencontrer le président et quelques représentants de la CdG du parlement du canton de Bâle-Campagne. L'échange de vues a notamment porté sur certains aspects de la surveillance des activités que les cantons déploient dans le domaine de la protection de l'Etat. En outre, le 25 août 2011, la Commission de haute surveillance du Grand Conseil du canton de Berne a

publié un avis de droit fouillé du Professeur Markus Müller sur la surveillance cantonale des activités relevant de la protection de l'Etat¹²³.

Dans leur avis de droit, les auteurs parviennent à la conclusion que les dispositions de la LMSI régissant la surveillance sont conformes à la Constitution. Ils estiment toutefois que l'ordonnance d'exécution du Conseil fédéral restreint le droit des autorités cantonales de surveillance de consulter les données au-delà de la mesure prévue par la LMSI. Ainsi, dans leur avis de droit, les auteurs critiquent le fait que, pour pouvoir consulter les données que le canton traite sur ordre de la Confédération, l'autorité cantonale de surveillance doit préalablement obtenir l'aval du SRC (art. 35a OSRC). Ils estiment en outre que la disposition qui octroie aux autorités fédérales, soit la Surveillance des services de renseignement interne au DDPS chargée du contrôle administratif en vertu de l'art. 8 LFRC, des droits de surveillance sur les services cantonaux (art. 33 OSRC) ne repose sur aucune base légale.

4.4 Légalité de l'essai pilote du système d'information relatif à la sécurité extérieure

Dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance concomitante, la DélCdG vérifie depuis 2009 la mise en œuvre du droit d'exécution régissant le nouveau service de renseignement civil élaboré à la suite d'une initiative parlementaire de la DélCdG (iv. pa. 07.404). La DélCdG s'intéresse essentiellement à la réglementation du traitement des données par le SRC. A cet égard, la nouvelle base de données du système d'information relatif à la sécurité extérieure (ISAS) a déjà constitué un point fort de ses activités de haute surveillance en 2010.

Depuis le 21 juin 2010, le SRC exploite ISAS en vertu de l'art. 17, al. 1, OSI-SRC, dans le cadre d'un essai pilote de durée déterminée au sens d'une disposition spéciale de la LPD (art. 17a). Un tel essai pilote ne peut être effectué que pour expérimenter un nouveau système d'information avant de créer et de mettre en place le cadre légal indispensable à son exploitation. En l'absence de base légale autorisant l'exploitation des données, les atteintes à la personnalité doivent être réduites à l'indispensable durant la phase pilote. Le PFPDT doit préalablement approuver les conditions dans lesquelles l'essai pilote est effectué.

Depuis que le SRC a décidé de procéder à l'essai pilote d'ISAS, la DélCdG a été à plusieurs reprises amenée à rappeler ces conditions au DDPS. Ainsi, le 29 juin 2010, la DélCdG a attiré l'attention du département sur le fait que le système pilote portait sur un volume de données plus important que celui nécessaire pour atteindre le but fixé par la loi, à savoir pour expérimenter le nouveau système d'information avant de créer et de mettre en place le cadre légal indispensable à son exploitation.

Un peu plus tard, soit le 25 octobre 2010, la DélCdG a attiré l'attention du chef du DDPS sur le fait que l'ordonnance du département qu'il avait édictée le 27 septembre 2010 sur les champs de données et les droits d'accès aux systèmes d'information ISAS et ISIS¹²⁴, contrairement à ce que son titre indique, ne définit pas les champs de données d'ISAS. Au contraire, après un certain nombre d'investigations supplé-

¹²³ Markus Müller et Christoph Jenni, *Kantonale Aufsicht über die Staatsschutztätigkeit*, Université de Berne, avis de droit du 28.3.2011.

¹²⁴ Ordonnance du DDPS du 27.9.2010 sur les champs de données et les droits d'accès aux systèmes d'information ISAS et ISIS (RS 121.22).

mentaires, la délégation a constaté que non seulement le DDPS n'avait formulé aucune prescription quant aux données utilisées dans le cadre du projet pilote, mais encore que les collaborateurs du SRC pouvaient définir de nouveaux champs de données au fur et à mesure de leurs besoins. C'est pour cette raison que la DélCdG a présenté dans son rapport annuel 2010 un compte-rendu circonstancié des problèmes juridiques posés par ISAS¹²⁵.

Le 17 février 2011, le SRC a remis au PFPDT un premier rapport sur l'essai pilote d'ISAS. Ce document sert de rapport intermédiaire à la rédaction du rapport d'évaluation que, en vertu de l'art. 17a, al. 4, LPD, le SRC est tenu de présenter au Conseil fédéral, au plus tard deux ans après la mise en œuvre de la phase d'essai, c'est-à-dire d'ici juin 2012.

Le 22 février 2011, à l'occasion de l'entretien annuel avec le PFPDT, ce dernier a informé la DélCdG au sujet des conclusions qu'il avait tirées jusque-là sur le projet pilote d'ISAS. Sur la base du rapport intermédiaire et après avoir effectué une visite sur place, le PFPDT avait constaté que le projet ne remplissait pas un certain nombre de conditions. Ainsi, le DDPS n'avait notamment toujours pas établi les définitions indispensables des champs de données. Loin de là, les collaborateurs du SRC continuaient de définir de nouveaux champs de données au fur et à mesure de leurs besoins. Le PFPDT avait également constaté que, sur le plan technique, le système ISAS constituait une seule base de données alors qu'en vertu de l'art. 18 OSI-SRC, ISAS doit être composé de neuf bases de données.

Comme le PFPDT l'a expliqué à la délégation, les conditions très précises et leur respect strict constituent le préalable à tout essai pilote au sens de l'art. 17a LPD. Il faut tout d'abord définir un système pilote de traitement des données afin de vérifier s'il répond ou non aux attentes. Durant cette période d'essai, il peut s'avérer nécessaire de compléter ou d'adapter les dispositions légales en vigueur. Un projet pilote ne saurait être conçu de manière ouverte pour permettre au SRC de tester tout ce qui lui semble approprié. Au contraire, le SRC doit respecter les conditions auxquelles l'essai a été autorisé. En raison de l'absence de bases légales, ces conditions doivent justement être plus restrictives que les bases légales définitives qui régleront par la suite l'exploitation du système.

Dans son avis du 21 mars 2011, le PFPDT a invité le SRC à élaborer une liste complète des champs de données d'ISAS et de l'intégrer sous forme d'annexe à l'ordonnance du DDPS sur les champs de données et les droits d'accès aux systèmes d'information ISAS et ISIS. Etant donné que, techniquement, ISAS ne comporte qu'une seule base de données au lieu des neuf exigées par l'ordonnance, le PFPDT a exigé l'adaptation de l'essai pilote afin de satisfaire à cette disposition de l'ordonnance. Sinon, le SRC pourrait réviser l'art. 18 et d'autres dispositions de l'OSI-SRC qui mentionnent plusieurs bases de données dans le système ISAS.

Le 12 mai 2011, la DélCdG a recommandé au chef du DDPS de donner suite aux exigences du PFPDT du 21 mars 2011 pour que, dans la mesure où le département y tenait, l'essai pilote d'ISAS puisse être effectué en toute légalité. Après plusieurs échanges de lettres et une visite du PFPDT au SRC, les parties se sont mises d'accord sur les modifications à apporter à l'OSI-SRC et à l'ordonnance du DDPS sur les champs de données et les droits d'accès aux systèmes d'information ISAS et

¹²⁵ Rapport annuel 2010 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 27.1.2011, ch. 3.8.7 (FF 2011 3749, 3835 à 3841).

ISIS, afin de permettre de mener le projet pilote à bien. Il avait été prévu que les dispositions ainsi révisées entrent en vigueur fin 2011.

Le 26 août 2011, lors d'un entretien avec la DélCdG, le directeur du SRC a confirmé en présence du chef du DDPS que les recommandations du PFPDT seraient, comme convenu, mises en œuvre.

Le 19 octobre 2011, le SRC a préalablement consulté les offices sur les modifications qu'il entendait apporter à l'OSI-SRC et à l'ordonnance du DDPS. Cependant, les propositions du SRC, qui avaient également été portées à la connaissance de la DélCdG, ne répondaient pas à certaines exigences essentielles formulées par le PFPDT.

Selon les modifications proposées, la définition des champs de données d'ISAS et d'ISIS n'incombait plus au DDPS, mais au SRC. Toutefois, en vertu de l'art. 48, al. 2, LOGA¹²⁶, le Conseil fédéral n'est habilité à déléguer des compétences réglementaires à un office que si une loi fédérale le permet expressément. Non seulement la LFRC ne prévoit pas de délégation de compétences réglementaires, mais la LMSI stipule explicitement que la détermination des différentes catégories de données incombe au Conseil fédéral (art. 15, al. 5, LMSI). La loi garantit ainsi que le Conseil fédéral ne puisse pas se départir, ni décharger le chef du DDPS de la réglementation des données que le SRC est habilité à traiter.

Le 9 novembre 2011, lors d'un entretien avec le directeur du SRC, le président de la délégation a expliqué que, en sa qualité d'organe législatif, la DélCdG n'avait pas l'intention de participer formellement à la consultation des offices. Il a toutefois souligné que la proposition du SRC ne remplissait pas les conditions que la LPD impose aux essais pilotes. Il lui a en outre recommandé de faire examiner si la délégation au SRC de la compétence de définir lui-même les champs de données d'ISAS et d'ISIS était légale. La DélCdG a par la suite appris que l'Office fédéral de la justice (OFJ) et le PFPDT avaient critiqué cette norme de délégation dans le cadre de la consultation des offices.

Par la suite, le SRC a renoncé à réviser les dispositions de l'OSI-SRC relatives aux champs de données d'ISAS et d'ISIS, lesquelles devront toujours être réglées au niveau du DDPS. Avec la révision de l'OSI-SRC du 9 décembre 2011, le Conseil fédéral a adapté les dispositions de l'art. 18 OSI-SRC pour qu'elles correspondent à la structure effective du système pilote d'ISAS. Simultanément, le chef du DDPS a édicté une nouvelle annexe à l'ordonnance du département du 27 septembre 2010, qui énumère désormais tous les objets de données dans ISAS et leurs attributs possibles. L'annexe n'est toutefois pas publiée dans les recueils officiels, mais peut être commandée auprès du DDPS.

¹²⁶ Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

Dans son rapport du 10 novembre 2003 sur le système d'interception des communications par satellite ONYX¹²⁷, la DélCdG avait déjà recommandé au Conseil fédéral de régler l'exploration radio dans une loi. Elle avait demandé que les dispositions légales soient accessibles au public qui doit être en mesure de savoir quelles communications peuvent être interceptées et à quelles conditions elles peuvent l'être¹²⁸.

Dans son deuxième rapport au sujet d'ONYX du 9 novembre 2007, la DélCdG s'était félicitée des dispositions relatives à l'exploration radio que le Conseil fédéral avait proposées dans son message du 15 juin 2007 sur la révision LMSI II¹²⁹. Lors de la session d'été 2009, les Chambres fédérales ont toutefois renvoyé le projet de révision LMSI II au Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral a alors décidé de restreindre le projet de révision initial aux éléments qui n'étaient pas contestés quant au fond. Selon la décision du Conseil fédéral du 24 novembre 2009, la création d'une base légale régissant l'exploration radio faisait partie des éléments qui devaient être inclus dans le message complémentaire relatif à la LMSI II. Toutefois, lors de la publication dudit message le 27 octobre 2010, la DélCdG a été surprise de constater que l'exploration radio ne faisait plus partie du projet de révision.

Aux termes de l'art. 36, al. 1, Cst., toute restriction grave d'un droit fondamental doit être prévue dans une loi et, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Pour la DélCdG, le fait que le DDPS exploite sans base légale suffisante un système d'exploitation radio très coûteux qui entraîne inévitablement des atteintes à la sphère privée protégée par l'art. 13 Cst. posait problème. En outre, il n'était plus possible de différer *sine die* l'élaboration de bases légales en invoquant l'absence des expériences pratiques et le fait que les modes de communication actuels sont en constant mouvement¹³⁰. Les arguments avancés dans le message complémentaire allaient à l'encontre du principe de la légalité, d'autant plus que cela faisait dix ans qu'ONYX est exploité en permanence sans base légale suffisante.

La DélCdG a par conséquent décidé de remettre un co-rapport à la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E) présentant un projet de réglementation légale. Pour l'élaboration des dispositions en question, elle a fait appel aux services du professeur Giovanni Biaggini de l'Université de Zurich, auteur en 2009 d'un avis de droit constitutionnel relatif au projet LMSI II¹³¹ qui lui avait été commandé par le DDPS à la demande de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N).

¹²⁷ Système d'interception des communications par satellites du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (projet «Onyx»), rapport de la DélCdG du 10.11.2003 (FF **2004** 1377).

¹²⁸ Ibid., (FF **2004** 1400 ss)

¹²⁹ Légalité et efficacité du système d'exploration radio «Onyx», rapport de la DélCdG du 9.11.2007 (FF **2008** 2293, 2306).

¹³⁰ Message complémentaire au message du 15.6.2007 relatif à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure («LMSI II réduite») du 27.10.2010 (FF **2010** 7147, 7166).

¹³¹ Verfassungsrechtliche Abklärung betreffend die Teilrevision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, avis de droit du professeur Giovanni Biaggini de juin 2009, JAAC 2009.14 (pp. 238 à 330).

Le projet de réglementation de l'exploration radio s'inspirait des propositions que le Conseil fédéral avait présentées le 15 juin 2007 dans son message relatif à la modification de la LMSI¹³² et dans son avis du 23 avril 2008 sur le rapport de la DélCdG relatif au transfert des tâches des services de renseignement civils à un département¹³³. La délégation a complété les propositions du Conseil fédéral, en particulier pour tenir compte des critiques que le professeur Biaggini avait formulées sous l'angle du droit constitutionnel dans son avis de droit de juin 2009.

La proposition de la DélCdG prévoyait d'intégrer deux nouveaux articles à la LFRC, l'un concernant l'exploration radio, l'autre sa surveillance. Les nouvelles dispositions légales relatives à l'exploration radio pour le compte du renseignement civil avaient été conçues de telle sorte qu'un renvoi à ces dispositions dans l'art. 99 LAAM règle également l'exploration radio par le renseignement militaire.

A la différence des projets présentés jusqu'ici par le Conseil fédéral, la disposition en question régissant l'exploration radio (art. 4a LFRC) n'a pas été rédigée dans la perspective du service de renseignement en tant que mandant de l'exploration radio, mais dans l'optique du service qui exploite les équipements techniques, soit actuellement du Centre des opérations électroniques de l'armée (COE). Sur le plan technique, cette approche avait le mérite de faciliter la réglementation des aspects importants des droits fondamentaux que sont le triage et de la transmission des informations obtenues à partir de l'analyse des rayonnements électromagnétiques émanant de systèmes de télécommunication à l'étranger.

La séparation du service qui effectue l'exploration radio du service pour le compte duquel il remplit cette mission (service de renseignement) a permis d'assurer sur le plan de l'organisation un triage des informations conforme aux prescriptions avant leur acheminement au donneur d'ordre. Cette séparation organisationnelle vise également à améliorer la surveillance exercée par l'autorité de contrôle (art. 4b LFRC) en introduisant à l'échelon de la loi des charnières prédéfinies dans le flux d'informations.

Grâce à cette autorité de contrôle indépendante, la loi peut garantir l'exercice de la surveillance de rigueur dans un Etat de droit démocratique. La manière dont cette autorité de surveillance est organisée correspond pour l'essentiel à celle du contrôle indépendant interne à l'administration tel qu'il est exercé aujourd'hui par l'ACI (voir art. 15 à 18 OGE).

La CAJ-E ayant repris ces deux articles proposés par la délégation, après quelques modifications rédactionnelles de peu d'importance, le Conseil des Etats a suivi sa commission le 31 mai 2011. En sa qualité de rapporteur de la CAJ-E, le président de la DélCdG a donné plusieurs explications¹³⁴ durant les délibérations du conseil.

Le 14 septembre 2011, le Conseil national s'est rallié au texte du Conseil des Etats après avoir repris, sans discussion, une petite modification rédactionnelle proposée par sa commission chargée de l'examen préalable de l'objet. Le Conseil des Etats a adopté cette modification le 20 septembre 2011. Etant donné que certaines divergen-

¹³² Message du 15.6.2007 relatif à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) (Moyens spéciaux de recherche d'informations) (FF **2007** 4773).

¹³³ Iv.Pa. «Transfert des tâches des services de renseignement civils à un département», avis du Conseil fédéral du 23.4.2008 sur le rapport de la CdG-E du 29.2.2008 (FF **2008** 3629 3636).

¹³⁴ BO **2011** E III 343, pp. 371 à 374.

ces concernant la révision de l'art. 18 LMSI (droit d'être renseigné) subsistaient encore, l'ensemble du projet LMSI II n'a finalement pu être adopté que durant la session d'hiver 2011.

4.6 Intervention du Service d'analyse et de prévention dans l'affaire dite de l'«attentat du Grütli»

4.6.1 Rappel des faits

Le 1^{er} août 2007, un engin a explosé à l'issue de la commémoration sur la prairie du Grütli. Le 8 août 2007, le MPC a ouvert une enquête de police judiciaire pour infraction à l'art. 224, al. 1, CP¹³⁵ (emploi, avec dessein délictueux, d'explosifs ou de gaz toxiques).

Le 7 septembre 2007, une personne s'est adressée à la police cantonale argovienne pour lui faire part d'informations sur l'identité de l'auteur possible de l'explosion sur la prairie du Grütli. Le caporal de police du service d'enquête qui a pris la déposition de l'informateur (spontané) a accédé à la demande expresse de ce dernier qui avait insisté pour que son nom ne figure pas dans le procès-verbal d'audition.

Par la suite, la police cantonale argovienne a contacté le SAP. La personne accusée était connue du SAP pour une demande de naturalisation qui avait été rejetée. Le 8 septembre 2007, l'informateur a été entendu une seconde fois par la police cantonale argovienne, cette fois en présence d'un représentant du SAP. Les deux services se sont mis d'accord pour que ce soit le SAP qui prenne en charge le procès-verbal d'audition et le compte-rendu du second entretien.

Le 10 septembre 2007, le SAP a transmis à la PJF un rapport d'enquête exploitable devant les tribunaux contenant des informations tirées des documents remis par la police cantonale argovienne et des renseignements que le SAP s'était procurés à l'époque de la demande de naturalisation du suspect. Il n'a été fait référence à aucune des sources à l'origine des informations contenues dans le rapport. Le 8 novembre 2007, répondant à une demande de la PJF, le SAP a indiqué que les informations contenues dans le rapport d'enquête provenaient d'une source des services de renseignement digne de protection (*nachrichtendienstliche, schutzwürdige Quelle*).

Sur la base des informations que le SAP lui avait transmises, la PJF a ouvert une enquête qui a conduit à l'arrestation, en janvier 2008, du suspect que l'informateur avait signalé à la police cantonale argovienne. Après son arrestation, le prévenu a passé près d'un an en détention préventive.

En mai 2008 le procureur fédéral auquel l'affaire avait été confiée s'appliquait à tenter d'interroger la source des informations que le SAP avait fournies dans son rapport du 10 septembre 2007 adressée à la PJF. En se référant à la protection des sources, le SAP refusait de divulguer toute information concernant cette source. Par ailleurs, le SAP n'a pas voulu répondre à la question du procureur fédéral, demandant de quel danger la source était menacée dans le cas où son témoignage était divulgué à la personne accusée au cours de la procédure pénale.

¹³⁵ Code pénal suisse du 21.12.1937 (CP; RS 311.0).

Le 23 septembre 2009, le juge d'instruction fédéral a ordonné la production du dossier que le SAP avait reçu de la police cantonale argovienne. Le SAP a réitéré son refus et fait parvenir une copie de sa lettre au TPF à titre de recours éventuel contre cette décision. Dans son arrêt du 14 janvier 2010, le TPF n'est pas entré en matière sur le recours du SAP¹³⁶. Le TPF a également constaté que la production du dossier constituait une demande d'entraide judiciaire entre services de la Confédération qui devait être traitée conformément à la loi fédérale sur la procédure pénale du 15 juin 1934 (PPF, qui n'est plus en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011). Le TPF a jugé qu'en vertu de l'art. 27, al. 5, PPF, les contestations entre instances de la Confédération – soit le juge d'instruction fédéral et le SRC – sont en dernière instance tranchées par le Conseil fédéral¹³⁷.

Le 12 février 2010, faisant suite à l'arrêt du TPF, le juge d'instruction fédéral s'est adressé au SRC, qui avait entre-temps succédé au SAP, et lui a réitéré sa demande de production de l'ensemble des pièces du dossier relatives à l'attentat du Grütli que la police cantonale argovienne avait remis au SAP. En réaction au refus réitéré par le SRC en date du 23 février 2010, l'Office des juges d'instruction fédéraux (OJI) a déposé un recours auprès du Conseil fédéral.

Le 22 décembre 2010, le Conseil fédéral a décidé que le SRC ne devait pas être contraint de remettre le dossier en question au juge d'instruction fédéral. Il a fondé sa décision sur l'art. 27, al. 2, let. a, PPF qui lui permet de refuser l'entraide judiciaire lorsque des intérêts publics importants ou les intérêts manifestement légitimes d'une personne concernée l'exigent. Le Conseil fédéral a motivé sa décision en soulignant que l'informateur, qui s'était adressé à la police cantonale argovienne, devait être protégé d'éventuelles représailles de la part de l'accusé. Après que le Conseil fédéral ait affirmé un intérêt manifestement légitime de protéger la personne, il a renoncé à examiner si un éventuel intérêt public général concernant la protection des sources du service de renseignement pouvait en soi justifier le refus de l'entraide judiciaire. Le Conseil fédéral avait pris sa décision dans cette affaire en tant que dernière instance.

Le 11 octobre 2011, le MPC a clos son enquête sur l'attentat du Grütli sans acte d'accusation.

4.6.2 Requêtes adressées à l'autorité de surveillance

Le 10 février 2011, l'avocat de l'accusé a déposé une requête auprès de la DélCdG lui priant d'examiner les refus que le SAP, le SRC et le Conseil fédéral ont opposés à la demande de production de documents des autorités de poursuite pénale. Dans sa requête, l'avocat de la défense s'est également demandé si la volonté de soustraire les documents en question de la procédure pénale n'avait pas pour but de cacher une implication de services de l'Etat dans l'attentat du Grütli. Par la suite, la DélCdG a pris connaissance d'une deuxième requête adressée par un autre auteur à divers

¹³⁶ Arrêt de la I^{re} Cour des plaintes du TPF du 14.1.2010 (BB.2009.82).

¹³⁷ Le message du Conseil fédéral concernant le traitement des données en matière de poursuite pénale du 16.10.1990, par lequel la disposition de l'art. 27, al. 5, était introduite dans la PPF, se prononçait aussi sur les rares cas où le différend viendrait à opposer une instance judiciaire à une instance administrative de la Confédération. Dans ces cas, qui n'étaient pas réglés par la disposition, le message prévoyait qu'un échange de vues entre le Conseil fédéral et le TF réglerait le désaccord. (FF 1990 III 1168).

parlementaires fédéraux dans laquelle celui-ci soupçonnait qu'un agent provocateur au service de l'Etat était derrière l'attentat du Grütli.

Lors de sa séance du 22 février 2011, la DélCdG a décidé d'entrer en matière sur les deux requêtes et de les examiner en même temps qu'une précédente requête déposée par l'avocat de la défense. La délégation n'avait pas voulu examiner cette première requête tant que la question de l'entraide judiciaire demandée par l'OJI n'était pas définitivement tranchée.

Le 22 février 2011, par lettre recommandée, la DélCdG a informé les deux auteurs des requêtes qu'elle allait concentrer ses travaux sur l'intervention du SAP. La délégation a également annoncé son intention de rendre compte en temps voulu des résultats de ses investigations.

Début 2010, le SRC avait déjà transmis à la DélCdG tous les documents du SAP en rapport avec l'affaire. La délégation était également en possession de la décision du Conseil fédéral du 22 décembre 2010 qu'elle avait reçue après un entretien avec la cheffe du DFJP. L'avocat de la défense avait également transmis un certain nombre de documents à la DélCdG.

La délégation a en outre interrogé le collaborateur du SAP qui s'était occupé de l'affaire avec la police cantonale argovienne ainsi que le directeur de fedpol auquel le SAP était subordonné en 2007.

4.6.3 Compétences respectives de la protection de l'Etat et de la poursuite pénale durant une procédure pénale

Après la déposition de l'informateur, la police cantonale argovienne a préféré contacter le SAP au lieu de s'adresser au MPC ou à la PJF. Le SAP s'est chargé des documents avec l'intention de fournir à la PJF des indices à charge du coupable présumé sans révéler l'identité de l'informateur, étant donné que ce dernier avait subordonné sa déposition à la protection de son anonymat.

Pour «pouvoir assurer la protection de cette source par le biais de la LMSI»¹³⁸, le SAP a traité l'informateur comme un indicateur intérieur. En vertu de l'art. 14 OMSI¹³⁹ (qui correspond à l'actuel art. 24 OSRC), le SAP était en effet habilité à traiter des informateurs en tant que sources dans le cadre d'opérations préventives visant à obtenir des informations intéressant la protection de l'Etat.

Il est incontestable que, à l'issue de la rencontre dans les locaux de la police cantonale argovienne, le SAP aurait été habilité à traiter l'informateur en tant que nouvel indicateur pour une opération préventive au sens de l'art. 14 OMSI. Toutefois, la question qui se pose est celle de savoir si les organes de protection de l'Etat étaient habilités à entamer une opération préventive pour obtenir des informations sur l'auteur présumé d'un délit déjà perpétré. Etant donné que l'attentat du Grütli avait déjà été commis et que le MPC avait ouvert une enquête judiciaire, les organes de protection de l'Etat n'avaient aucune raison de prendre des mesures préventives au sens de la LMSI contre l'auteur présumé d'un attentat ayant déjà eu lieu. L'élucidation du délit relevait dès lors exclusivement des organes de poursuite pénale qui

¹³⁸ Lettre du SRC à la DélCdG du 25.1.2010.

¹³⁹ Ordonnance du 27.6.2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (OMSI; RO 2001 1829).

disposaient de toutes les compétences nécessaires, mesures de contrainte de la procédure pénale incluses.

Compte tenu de cette situation, le SAP n'aurait de toute évidence pas dû entrer en possession des documents de la police cantonale argovienne. Cela étant, la question de la protection des sources des services de renseignement envers les autorités de poursuite pénale aurait été légitime si les circonstances avaient été différentes.

4.6.4 Moyens légaux de la protection des sources

La question de la protection des sources envers les autorités de poursuite pénale aurait pu se poser si le SAP avait traité déjà avant le délit avec un informateur, et que celui-ci aurait livré des informations sur le coupable avant, ou à la rigueur même après l'attaque. Si le SAP s'était intéressé à l'indicateur pour se procurer des informations relatives à de futures menaces, il y aurait eu un intérêt public à protéger son identité. L'indicateur aurait en outre eu un intérêt digne de protection à ce que ses activités au profit du SAP ne soient pas dévoilées dans le cadre d'une enquête judiciaire.

L'art. 27, al. 2, PPF permettait de refuser l'entraide judiciaire aux autorités de poursuite pénale ou de la restreindre en cas d'intérêts publics importants ou d'intérêts manifestement légitimes d'une personne concernée. En vertu de l'art. 17, al. 5, LMSI, les dispositions régissant l'entraide judiciaire que les organes de protection de l'Etat sont tenus d'accorder aux autres autorités sont applicables lorsque la communication de données personnelles en possession du service de renseignement est requise dans le cadre d'une procédure. Seule la disposition de l'art. 27, al. 2, PPF permettait au SAP de protéger l'identité d'un informateur domicilié en Suisse.

En revanche, la LMSI ne prévoyait une protection absolue des sources que pour les services partenaires étrangers (art. 17, al. 7, LMSI, qui n'est plus en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010). Cette disposition avait été rajoutée lors de l'examen du projet par le Parlement en 1995. En ce qui concerne la protection des autres sources, en particulier des indicateurs domiciliés en Suisse, le législateur a renoncé à l'inscrire dans la loi, suivant en cela la proposition du Conseil fédéral qui s'était opposé à la réglementation de la protection des sources dans son message du 7 mars 1994, réservant cet instrument à son propre usage et à celui du département compétent¹⁴⁰. Le Conseil fédéral portait explicitement du principe qu'il n'est pas toujours possible de garantir une protection absolue des sources intérieures, en particulier lorsque l'informateur s'est lui-même rendu coupable d'une infraction.

Par la suite la protection des sources intérieures n'a pas été inscrite dans la loi, mais uniquement à l'échelon de l'ordonnance. Les dispositions correspondantes sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2006 (art. 20a OMSI, qui correspond à l'actuel art. 29 OSRC). La norme décisive régissant la transmission d'informations – y incluses celles sur l'identité des sources – aux autorités de poursuite pénale continuait pourtant à être l'art. 17, al. 5, LMSI.

¹⁴⁰ Message du 7.3.1994 concernant la loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure ainsi que l'initiative populaire «S.o.S. – pour une Suisse sans police fouineuse» (FF 1994 II 1123 1184 s.).

Le 1^{er} février 2006, le directeur de fedpol avait édicté une directive relative à la protection des sources en vertu de laquelle le SAP était tenu de communiquer aux autorités de poursuite pénale l'identité des sources lorsque celles-ci étaient soupçonnées d'avoir commis un acte pénalement répréhensible poursuivi d'office ou si l'élucidation d'une infraction contre la vie ou l'intégrité corporelle ou d'une importance comparable en dépendait.

Selon la directive du directeur de fedpol, le SAP aurait été tenu de révéler l'identité de l'informateur. En revanche, en raison de l'art. 17, al. 5, LMSI, la disposition potestative de l'art. 27, al. 2, PPF, qui subordonnait la décision correspondante (refus ou restriction de l'entraide judiciaire) à une pesée d'intérêts, l'emportait sur ladite directive.

L'obligation découlant de la directive du directeur de fedpol en vertu de laquelle le SAP était tenu d'attirer l'attention de l'informateur sur une possible limitation de la protection des sources demeurerait applicable dans tous les cas. Les collaborateurs du SAP ont non seulement négligé de l'en avertir, mais lui ont même promis une protection complète.

4.6.5 Concrétisation dans la loi de la protection des sources à la demande de la Délégation des Commissions de Gestion

Parallèlement à son examen des requêtes relatives à l'attentat du Grütli, la DélCdG travaillait sur un co-rapport relatif au projet LMSI II au sujet duquel le Conseil fédéral avait approuvé un message complémentaire le 27 octobre 2010 (voir ch. 4.5 ci-dessus). Dans ce message, le Conseil fédéral précisait qu'il souhaitait modifier l'art. 17, al. 5, LMSI pour clarifier «si, dans la procédure d'entraide judiciaire (cf. par exemple l'art. 27 [...] PPF), la protection des sources du service de renseignement continue à déployer ses effets ou si elle est remplacée par une protection assurée par les organes de poursuite pénale»¹⁴¹. Sans mentionner l'attentat du Grütli explicitement, le Conseil fédéral a indiqué que l'objectif de la révision avait pour but de clarifier une question qui s'était posée dans un passé récent.

De l'avis de la DélCdG, la protection des sources constitue une préoccupation fondamentale légitime, qui reflète les intérêts publics majeurs en matière non seulement de récolte d'information, mais aussi de protection de la vie et de l'intégrité corporelle des sources. La délégation estime cependant que la protection des sources peut être en concurrence avec d'autres intérêts, notamment celui de poursuivre les auteurs d'actes pénalement répréhensibles dans les cas où l'instruction pénale ne peut aboutir sans connaître l'identité de la source d'une information. Cet intérêt peut lui aussi être fort, en particulier lorsque l'acte poursuivi est très grave.

La proposition du Conseil fédéral aurait toutefois conduit à une priorité systématique de la protection des sources sur les intérêts de la poursuite pénale. La DélCdG estime toutefois que le législateur ne doit pas dispenser complètement les organes chargés de la protection de l'Etat de procéder à la pesée des divers intérêts en présence, avant de refuser de communiquer l'identité d'un informateur aux autorités de

¹⁴¹ Message complémentaire au message du 15.6.2007 relatif à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure («LMSI II réduite»; FF 2010 7147 7193).

poursuite pénale au nom de la protection de ses sources. Au contraire, après ses investigations relatives à l'affaire de l'attentat du Grütli, elle est convaincue de la nécessité d'inscrire dans la loi les critères régissant la pesée des intérêts et de prévoir une voie de recours pour régler les différends en la matière.

Dans son co-rapport relatif au projet LMSI II, la DélCdG a donc décidé de proposer une variante à la modification de l'art. 17, al. 5, LMSI présentée par le Conseil fédéral. La délégation a élaboré sa proposition en s'appuyant sur les dispositions régissant la communication d'informations intéressant la poursuite pénale de la directive que le directeur de Fedpol avait édictée le 1^{er} février 2006.

En vertu de la proposition de la DélCdG, concrétisée par le professeur Biaggini (voir ch. 4.5 ci-dessus), la protection des sources des services de renseignement envers les autorités de poursuite pénale doit en principe être assurée. Dans certaines circonstances toutefois, l'identité d'une source en Suisse peut être communiquée aux autorités suisses de poursuite pénale. Cela peut notamment être le cas lorsqu'un informateur est soupçonné d'avoir commis un acte pénalement répréhensible poursuivi d'office ou si l'identification de cette personne est indispensable à l'élucidation d'une infraction grave. La formulation potestative garantit la pesée des intérêts respectifs de la protection de l'Etat et de la poursuite pénale avant toute décision et la possibilité de soumettre cette pesée d'intérêts au TPF devrait contribuer à ce qu'elle soit effectuée avec le soin nécessaire.

Les commissions préparatoires et les deux conseils ont repris la proposition de la DélCdG sans modification durant les sessions d'été et d'automne 2011. La nouvelle réglementation de la protection des sources a été adoptée avec le projet LMSI II au cours de la session d'hiver 2011.

4.6.6 Thèse de l'agent provocateur

La DélCdG a pu constater que les informations mises à sa disposition, en particulier les dossiers de la police cantonale argovienne qui n'ont pas été communiqués aux autorités de poursuite pénale, ne contiennent aucun indice permettant de penser que des services de l'Etat auraient été impliqués dans l'attentat du Grütli ou l'auraient commandité. La DélCdG conclut également que l'informateur qui s'était adressé à la police cantonale argovienne était inconnu du SAP avant le mois de septembre 2007. Elle suppose par ailleurs que sans la déposition que l'indicateur a faite auprès de la police cantonale argovienne, le SAP n'aurait pas été impliqué dans la procédure pénale relative à l'attentat du Grütli.

4.7 Enquête complémentaire au sujet des «documents Holenweger»

Le 24 juin 2008, à la demande de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), la DélCdG a repris l'enquête sur les «documents Holenweger» que la CdG-N avait ouverte le 5 septembre 2007¹⁴². En effet, les investigations conduites par la sous-commission de la CdG-N avaient été contrecarrées par des indiscretions

¹⁴² Rapport annuel 2008 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 23.1.2009, ch. 3.7.3 (FF 2009 2255 ss).

répétées. Les «documents Holenweger» consistent en un plan connu sous le nom de plan H et en feuilles de chevalet de conférence (flipcharts) d'Oskar Holenweger qui, à l'époque, faisait l'objet d'une procédure pénale en instance auprès de l'OJI. Le MPC avait informé la CdG-N de l'existence de ces documents en août 2007. L'enquête ouverte le 5 septembre 2007 avait pour objectif de déterminer s'il y avait eu un plan visant la destitution ou l'affaiblissement de Valentin Roschacher, procureur général de la Confédération en fonction à l'époque, plan auquel des représentants des autorités fédérales auraient participé¹⁴³. L'engagement et la conduite par la PJF de Ramos comme personne de confiance dans le cadre de l'enquête préliminaire de police ne faisait pas partie du mandat et n'a donc pas été examiné¹⁴⁴.

Depuis qu'elle a repris l'enquête sur les «documents Holenweger», la DélCdG a traité ce dossier lors d'un grand nombre de séances. Elle a entendu plusieurs personnes et exigé la production de tous les documents idoines. La DélCdG a en particulier pu disposer de tous les documents que la police allemande avait saisis sur Oskar Holenweger lors de son arrestation en mars 2007. Elle a également pu fonder ses travaux sur le rapport intermédiaire¹⁴⁵ que la sous-commission alors en charge de l'enquête avait publié le 28 novembre 2007 et sur les investigations que celle-ci avait encore effectuées durant le premier semestre 2008, en particulier sur le procès-verbal d'audition du chef du DFJP de l'époque, l'ancien conseiller fédéral Christoph Blocher. En raison d'un manque de personnel, la DélCdG a dû revoir ces priorités en 2010. Elle a été obligée de reporter ses travaux dans ce dossier pour un certain temps.

Bien qu'y ayant été invité, l'ancien procureur général de la Confédération Valentin Roschacher a refusé de se présenter devant la DélCdG. Durant la procédure pénale, Oskar Holenweger a également refusé de s'exprimer devant la délégation. Estimant qu'il aurait été important de pouvoir l'entendre, cette dernière a renouvelé son invitation en octobre 2011, soit après que le MPC avait annoncé qu'il renonçait à recourir contre l'acquittement d'Oskar Holenweger auprès du TF. Oskar Holenweger n'était pas disposé à comparaître devant la DélCdG. Il a renvoyé la DélCdG à son communiqué de presse du 11 septembre 2007.

Les investigations menées n'ont pas permis à la DélCdG, tout comme à la sous-commission DFJP/ChF avant elle, d'identifier des faits confirmant l'hypothèse d'un plan visant la destitution ou l'affaiblissement de Valentin Roschacher, procureur général de la Confédération en fonction à l'époque, plan auquel des représentants des autorités fédérales auraient participé. Oskar Holenweger, dans son communiqué de presse du 11 septembre 2007, avait qualifié les documents concernés comme notes personnelles destinées à son seul usage.

La DélCdG relève que les informations contenues dans les «documents Holenweger» ne proviennent pas obligatoirement ou pas uniquement d'indiscrétions de la part de représentants des autorités fédérales dans le cadre d'un plan. D'une part, les «documents Holenweger» laissent place à diverses interprétations. D'autre part, les investigations de la DélCdG ont permis de mettre en évidence qu'Oskar Holen-

¹⁴³ Rapport annuel 2007 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 25.1.2008, ch. 3.7.7 (FF **2008** 4652 ss).

¹⁴⁴ Ibid., ch. 3.7.6 (FF **2008** 4647 ss)

¹⁴⁵ Enquête complémentaire à l'examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération, rapport intermédiaire de la sous-commission DFJP/ChF de la CdG du 28.11.2007.

weger, par l'accès de ses avocats au dossier auprès de l'Office des juges d'instruction fédéraux et des pannes y relatives, a eu connaissance d'informations ayant pu servir de base aux «documents Holenweger». A cet égard, la délégation rappelle que toutes les procédures pour violations du secret de fonction qui confinent à l'objet de l'enquête ont entre-temps été classées pour absence de preuves. Par ailleurs, il n'est pas exclu qu'Oskar Holenweger ait également eu accès à certaines informations grâce à ses contacts avec les médias.

Dans le cadre de ses investigations, la DélCdG a également cherché à savoir si les représentants du MPC n'avaient pas subi de préjudices après avoir informé la CdG-N de l'existence des «documents Holenweger» en août et en septembre 2007. A ce sujet, la DélCdG a relevé que des pressions avaient effectivement été exercées sur les deux procureurs généraux suppléants, pressions pour le moins en contradiction avec l'art. 156, al. 3, de la loi sur le Parlement. Force est toutefois de constater – comme cela ressort d'ailleurs déjà du rapport intermédiaire de la sous-commission DFJP/ChF – que les explications que le MPC avait données à la CdG-N étaient pour le moins en partie ambiguës et contenaient un certain nombre de présomptions de la part du MPC qui n'étaient pas explicitement déclarées comme telles et dont certaines n'avaient jusque-là pas non plus fait l'objet d'investigations de la part des autorités de poursuite pénale. La DélCdG a renoncé à approfondir ces faits étant donné que les personnes concernées ne sont plus au service de la Confédération.

Les investigations menées n'ont pas permis à la DélCdG de confirmer l'hypothèse d'un plan auquel des représentants des autorités fédérales auraient participé. Etant d'avis que de plus amples investigations n'apporteraient très vraisemblablement pas d'éléments nouveaux, la délégation a mis un terme à l'enquête le 9 novembre 2011. Par communiqué de presse du 25 novembre 2011, elle a informé le public sur le classement de ses investigations.

4.8 Contacts de la Délégation de Gestion à l'étranger

La 7^e Conférence des organes de contrôle parlementaire des services de renseignement et de sécurité des Etats membres de l'UE s'est tenue à Berlin les 27 et 28 octobre 2011. La DélCdG y était représentée par son président et son vice-président, avec un statut d'observateur.

Lors de la conférence de 2010 à Bruxelles, les participants avaient approuvé l'idée d'une plate-forme¹⁴⁶ d'échange électronique pour les organes de contrôle parlementaire et cette année, à Berlin, les délégués ont pu prendre acte de la création d'une structure servant ce but, à l'initiative de la Belgique: le réseau *ENNIR* (*European Network of National Intelligence Reviewers*).

Le Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité (Comité R), qui agit au nom de la commission de contrôle compétente du Sénat belge¹⁴⁷, a été chargé de gérer ce réseau d'expertise dont l'objectif est d'améliorer l'échange d'informations et d'expériences entre les organes de contrôle qui en sont membres. Le réseau *ENNIR* n'a cependant pas vocation à servir de plate-forme

¹⁴⁶ Rapport annuel 2010 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 27.1.2011 (FF 2011 3829).

¹⁴⁷ Commission du Sénat belge chargée du suivi parlementaire du Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité.

d'échange d'informations confidentielles ou à faciliter l'exécution de contrôles conjoints.

Etant donné que le réseau *ENNIR* est aussi ouvert aux membres de la conférence ayant un statut d'observateur, la DélCdG a décidé d'y participer. Après avoir réglé les formalités d'usage (paiement d'un droit d'entrée unique, désignation d'un correspondant national, etc.), la DélCdG pourra utiliser cette plate-forme pour informer les autres organes de contrôle sur les bases légales et sur l'organisation des services de renseignement et de la surveillance parlementaire de ces services en Suisse.

La DélCdG entretient également des contacts bilatéraux avec ses homologues à l'étranger. Elle a par exemple rencontré les organes de contrôle parlementaire des Pays-Bas et d'Allemagne en 2005¹⁴⁸. Un autre voyage l'a amenée en Belgique en 2007. Les 28 et 29 novembre 2011, dans la continuité de ces voyages d'information, la DélCdG s'est rendue à Bratislava, où elle a pu s'entretenir avec les deux commissions du Parlement slovaque qui exercent la haute surveillance sur les services de renseignement civil d'une part et militaire d'autre part.

5 Rapports de gestion 2010 et autres rapports

5.1 Rapport de gestion 2010 du Conseil fédéral

En mai 2011, les Commissions de gestion réunies en séance commune ont auditionné l'ensemble des membres du collège gouvernemental ainsi que la chancelière de la Confédération à l'occasion de l'examen du rapport de gestion 2010 du Conseil fédéral. Conformément à l'art. 144 de la LParl, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale le rapport par lequel il rend compte de sa gestion durant l'année précédente. A ce titre, la mission des CdG consiste à évaluer la mise en œuvre des objectifs fixés par le Conseil fédéral et à porter une appréciation générale de la gestion du gouvernement dans la période sous revue. Il s'agit ici d'une tâche centrale de la haute surveillance parlementaire.

Parmi les dix-sept objectifs que le Conseil fédéral s'était fixé pour 2010, conformément au programme de législature 2007–2011, deux ont été atteints¹⁴⁹, cinq en majeure partie atteints¹⁵⁰ et dix partiellement atteints¹⁵¹. Les CdG se sont montrées globalement satisfaites des résultats présentés et ont proposé à l'unanimité à leur conseil respectif d'approuver le rapport de gestion du Conseil fédéral. Les Chambres fédérales ont suivi la recommandation des CdG lors de la session d'été 2011.

¹⁴⁸ Rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 20.1.2006 (FF **2006** 4175).

¹⁴⁹ Renforcer la coopération internationale en matière de justice et de police, mettre en œuvre la politique de sécurité.

¹⁵⁰ Améliorer la capacité d'action de l'Etat et l'attrait du système fiscal, optimiser la performance et l'utilisation des infrastructures, prévenir et combattre la violence et la criminalité, consolider les instruments multilatéraux, réduire la pauvreté (aide internationale).

¹⁵¹ Accroître la compétitivité sur le marché intérieur, encourager la formation, la recherche et l'innovation, développer une politique cohérente de la famille, réformer les assurances sociales et assurer leur pérennité, endiguer les coûts de la santé, promouvoir la cohésion sociale, assurer l'approvisionnement énergétique, utiliser les ressources naturelles en préservant l'environnement, consolider les relations avec l'UE, promouvoir la paix et prévenir les conflits.

Les auditions des membres du gouvernement par les CdG ont été pour la première fois en 2011 organisées selon de nouvelles modalités. Les chefs de département disposaient d'une demi-heure pour présenter librement deux à trois thèmes spécifiques qu'ils considéraient comme particulièrement importants. Par la suite, les présidents des sous-commissions compétentes ont posé les questions de leur choix aux chefs de département avant qu'un débat général avec les membres des deux commissions soit ouvert. Par ailleurs, les CdG ont sélectionné deux thèmes transversaux sur lesquels les membres du Conseil fédéral ainsi que la chancellerie fédérale étaient appelés à se prononcer: l'unité de doctrine en lien avec le programme de législation et la stratégie liée à l'élaboration de projets susceptibles de recueillir une majorité des suffrages au Parlement. Plusieurs points forts discutés avec les représentants des départements méritent ici d'être mentionnés.

- *DFI*. Le chef du DFI a fait état de la stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de la santé qui repose sur trois axes: le renforcement de la surveillance de l'assurance-maladie, des mesures d'économie à court terme et des réformes à plus long terme visant à améliorer la qualité et diminuer les coûts. Dans le domaine des assurances sociales, le chef du département a relevé la bonne santé financière de l'Assurance-vieillesse et survivants (AVS) et le succès des dernières réformes de l'AI. Le débat mené par les commissions a porté essentiellement sur le domaine de la santé, en particulier sur les questions liées à l'application du nouveau système de financement hospitalier, aux mesures d'économie et à la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération.
- *DfE*. Le chef du DfE a insisté sur la position de la Suisse dans un monde globalisé et est revenu sur les éléments essentiels de la politique économique extérieure: l'enlisement du cycle de Doha, l'intensification du réseau d'accords de libre-échange entre la Suisse et les pays hors UE, la consolidation de la voie bilatérale avec l'UE et le renforcement de l'aide publique au développement. En outre, les députés ont fait part de leurs préoccupations concernant l'avenir de la place économique suisse et ont interrogé le chef du département sur les mesures du Conseil fédéral visant à faire face au franc fort et à la crise de la dette en Europe.
- *DFAE*. La cheffe du DFAE a rappelé que le Conseil fédéral a décidé en 2011 de poursuivre la voie bilatérale vis-à-vis de l'UE au moyen d'une «démarche d'ensemble et coordonnée». La question institutionnelle, en particulier la problématique de la reprise de l'acquis européen, est au centre des négociations. La cheffe du DFAE s'est félicitée en outre que l'aide publique au développement ait été augmentée à 0,5 % du revenu national brut (RNB), permettant à la Suisse de tenir ses engagements multilatéraux et de multiplier ses programmes. Les questions des relations institutionnelles avec l'UE et de l'attitude de la Suisse face aux mouvements de révolte des pays arabes ont été au cœur du débat mené par les CdG.
- *DDPS*. Le chef du DDPS a pour sa part relevé avec satisfaction la mise en place du réseau sécurité, permettant une collaboration accrue entre les partenaires de la sécurité cantonaux et fédéraux. En outre, pour la première fois, un rapport sur l'armée a été élaboré, jetant les bases du modèle de l'armée pour les prochaines années. Les membres des CdG ont demandé des informations sur les mesures d'économie et d'optimisation au sein de l'armée, notamment dans les domaines de l'informatique et de la logistique. Ils se

sont par ailleurs intéressés au processus de remplacement partiel des avions de combat Tiger.

- *DFF*. La cheffe du DFF a commencé par rappeler le défi qu’a représenté pour le département la mise en œuvre de l’accord d’entraide administrative avec les USA relatif aux clients d’UBS. Cinquante collaborateurs ont travaillé plus d’une année pour que la demande des Etats-Unis puisse être traitée le rapidement possible. La cheffe s’est félicitée que l’affaire ait ainsi été liquidée. Par ailleurs, la cheffe du DFF est revenue, à la demande des députés, sur le processus de décision de la deuxième réforme de l’imposition des entreprises et a informé les commissions de l’état d’avancement du troisième volet de la réforme. Les CdG ont par ailleurs interrogé la cheffe du département sur la révision de la loi sur le personnel. Celle-ci devrait être prochainement revue sur la base de la stratégie de la Confédération en matière de personnel 2011–2015.
- *DETEC*. La question du financement des infrastructures de transport est une préoccupation centrale du département. La cheffe du DETEC a évoqué les différents projets mis en consultation en 2011: la création d’un nouveau fonds d’infrastructure pour la construction et l’entretien du réseau ferré, le programme stratégique de développement de l’infrastructure ferroviaire (STEP) qui prévoit des investissements à hauteur de 40 milliards de francs d’ici 2040 et le relèvement du prix de la vignette autoroutière. Les membres des CdG ont interrogé la cheffe du département notamment sur la poursuite de la politique de transfert du trafic, le plan d’action pour l’efficacité énergétique et l’avenir du nucléaire.
- *DFJP*. La cheffe du DFJP s’est félicitée de la signature ces dernières années de partenariats migratoires avec la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo et le Nigeria visant à faciliter le retour des migrants et réduire l’immigration illégale. Sur la base des questions des députés, la cheffe du département a évoqué la situation des pays arabes et rappelé que l’immigration d’Afrique du nord consiste essentiellement en migrants économiques de Tunisie qui ne disposent pas de motifs de protection. En outre, la cheffe du DFJP a fait état de la réorganisation, achevée en 2011, de l’Office fédéral des migrations.
- *ChF*. La chancière a évoqué les réformes gouvernementales déjà entreprises par le Conseil fédéral, suite à la publication du rapport des CdG sur la crise financière¹⁵²: obligation d’informer le collège, obligation de procès-verbaux écrits, meilleure organisation des séances du Conseil fédéral. Des mesures plus ambitieuses, comme l’allongement de la durée de la présidence, sont en cours d’élaboration. Les députés se sont aussi enquis des éventuels projets de modernisation du fédéralisme. Si la chancière a reconnu l’importance de réformes, elle n’était toutefois pas en mesure de donner plus d’indications lors de son audition¹⁵³.

S’agissant des deux thèmes transversaux sélectionnés par les CdG, les explications des membres du gouvernement ont apporté des éclairages intéressants. A la question de savoir comment l’unité de doctrine pouvait être renforcée dans le cadre du pro-

¹⁵² Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d’UBS aux Etats-Unis, rapport des CdG des Chambres fédérales du 30.5.2010 (FF 2011 2903).

¹⁵³ Voir ch. 3.4.2 du présent rapport.

gramme de législature, la présidente de la Confédération a expliqué avoir mis en place en 2011 une nouvelle manière de procéder. Sur la base des propositions des départements, le Conseil fédéral a lui-même piloté la définition d'objectifs à court et moyen terme. Sur cette base, la Chancellerie a concrétisé les intentions politiques dans un programme de législature. Selon la présidente de la Confédération, cette manière de faire a permis de mieux coordonner les priorités des uns et des autres. Par ailleurs, tous les chefs de département ont assuré accroître leurs efforts pour mieux coordonner les projets départementaux avec les objectifs du programme de législature.

S'agissant de la problématique des projets ne trouvant pas de majorité devant le Parlement, les conseillers fédéraux ont évoqué plusieurs sources de difficulté: la charge de travail rend difficile la connaissance pointue des dossiers des autres départements; la communication entre départements, auprès des groupes politiques et des commissions parlementaires est parfois insuffisante. Le Conseil fédéral estime toutefois déjà accomplir un travail considérable pour présenter des projets consensuels, en organisant notamment des consultations internes et externes. Les membres du collège gouvernemental sont ainsi d'avis que la responsabilité de trouver une majorité revenait en premier lieu au Parlement lui-même.

5.2 Rapport de gestion 2010 du Tribunal fédéral

Le 6 avril 2011, les sous-commissions Tribunaux/ChF des CdG ont – pour la première fois en commun avec les sous-commissions compétentes pour les tribunaux des CdF – examiné le rapport de gestion et les comptes 2010 du TF et discuté des points forts de la gestion du tribunal avec sa commission administrative. Elles ont en outre entendu les présidents du TPF et du TAF au sujet de la gestion et des comptes des tribunaux de première instance. En outre, les sous-commissions Tribunaux/ChF des CdG ont approfondi divers sujets lors de leur visite du 5 avril 2011 au siège du TF à Lausanne, dont les deux thèmes brièvement abordés ci-dessous.

- Charge de travail du TF: le nombre de nouvelles affaires a augmenté pour la deuxième fois consécutive. Malgré cela, le TF est parvenu à réduire légèrement le nombre d'affaires en suspens et la durée moyenne des procédures. Eu égard aux nouveaux codes de procédure civil et pénal et aux activités législatives actuelles du Parlement, le TF s'attend à une augmentation de la charge de travail.
- Contrôle de gestion au TF: le TF dispose dorénavant des logiciels statistiques nécessaires au contrôle de gestion. Les statistiques montrent notamment que, en moyenne, chaque juge fédéral est chaque année responsable de quelque 190 rapports ou projets d'arrêt et participe à 490 affaires. Les sous-commissions Tribunaux/ChF ont ainsi pu avoir une vue détaillée du nombre d'affaires liquidées par juge pour les trois tribunaux; à noter que les sous-commissions avaient demandé à pouvoir consulter des données préalablement rendues anonymes. La discussion avec les représentants des tribunaux a montré que, à elle seule, la présentation de statistiques réalisées dans le cadre du contrôle de gestion n'est pas suffisamment pertinente. Ces statistiques constituent avant tout un instrument de pilotage au service des tribunaux eux-mêmes et ne sont pas destinées à la publication.

En mai 2011, les deux CdG ont entendu le président du TF à l'occasion de leur séance de quatre jours qu'elles ont consacrée à l'examen des rapports de gestion des autorités fédérales. A l'issue de cette séance, les CdG ont à l'unanimité recommandé à leurs conseils respectifs d'adopter le rapport de gestion 2010 du TF. Les Chambres fédérales ont suivi la proposition de leurs CdG lors de la session d'été 2011.

Les premières expériences faites lors de l'examen en commun du rapport de gestion et des comptes n'ont pas répondu à toutes les attentes des deux commissions de surveillance. A la demande du groupe de travail «Haute surveillance sur les tribunaux», les quatre commissions de surveillance des Chambres fédérales (les deux CdG et les deux CdF) ont décidé de simplifier la collaboration entre les sous-commissions des CdG et des CdF: dorénavant, seuls les présidents des sous-commissions compétentes participeront aux séances des sous-commissions des autres commissions de surveillance relatives aux rapports de gestion, respectivement aux comptes et au budget¹⁵⁴.

5.3 Autres rapports traités par les Commissions de gestion

Comme elles le font chaque année, les CdG ont examiné en 2011 un grand nombre de rapports, que ce soit dans le contexte de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral ou dans un autre cadre. Elles ont traité notamment les rapports énumérés ci-dessous.

ChF

- Rapport du Conseil fédéral concernant les motions et postulats des conseils législatifs 2010 (partiellement)

DFI

- Rapport d'activité 2010 du domaine des EPF
- Rapports des EPF et de Swissmedic sur les questions relatives au personnel selon l'art. 5 LPers
- Rapport annuel 2010 sur les assurances sociales selon l'art. 76 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)¹⁵⁵

DFJP

- Rapport 2010 de la mise en œuvre Schengen/Dublin
- Rapport annuel 2010 de la CFMJ
- Rapport de gestion 2010 de l'Institut fédéral de la Propriété intellectuelle (IPI)
- Rapport de l'IPI sur les questions relatives au personnel selon l'art. 5 LPers

¹⁵⁴ Rapport annuel 2010 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 27.1.2011 (FF **2011** 3749, 3813 ss).

¹⁵⁵ Loi fédérale du 6.10.2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS **830.1**).

- Rapport d’activité 2010 de l’Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR)

DDPS

- Rapport sur la stratégie de propriétaire élaborée par le Conseil fédéral pour les entreprises d’armement de la Confédération en 2010
- Rapport annuel et rapport financier 2010 de RUAG

DFF

- Rapport de gestion 2010 de la FINMA
- Rapport de gestion 2010 de PUBLICA
- Rapport annuel 2010 de l’OPPER sur la politique du personnel de la Confédération
- Rapport d’évaluation de l’enquête 2010 auprès du personnel de la Confédération
- Rapport 2010 sur le personnel de PUBLICA selon l’art. 5 LPers

DFE

- Rapport sur le détail des exportations de matériel de guerre en 2010
- Rapport 2010 sur la réalisation des buts stratégiques de l’Assurance suisse contre les risques à l’exportation (ASRE)

DETEC

- Rapports 2010 sur la réalisation des buts stratégiques des CFF SA, de La Poste et de Swisscom
- Rapport de gestion 2010 des CFF
- Rapport de gestion 2010 de La Poste
- Rapport de gestion 2010 de Swisscom
- Rapport de gestion 2010 de Skyguide
- Rapport de controlling 2010 de Rail 2000
- Rapports d’étape 2010 sur la NLFA
- Rapport d’étape sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance conformément à l’art. 10 de la loi sur le raccordement aux LGV
- Rapport d’étape 2010 sur l’avancement de l’introduction de l’*European Train Control System (ETCS)* en Suisse
- Rapport 2010 sur le personnel des CFF, de La Poste, de Swisscom et de Skyguide selon l’art. 5 LPers

Divers

- Compte-rendu d’activité 2010 de la BNS
- Rapport d’activités au cours de l’année 2010 du MPC

