

**Rapport annuel 2014
des Commissions de gestion et de la Délégation
des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 30 janvier 2015

Messieurs les Présidents,
Mesdames et 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 2014 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.

30 janvier 2015

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales:

Le président de la CdG-N,
Rudolf Joder, conseiller national

Le président de la CdG-E,
Hans Hess, député au Conseil des Etats

Table des matières

Liste des abréviations	4767
1 Introduction	4771
1.1 Programme annuel 2014 et objets importants traités au cours de l'exercice sous revue	4771
1.2 Rapports et lettres adressés au Conseil fédéral et publiés	4773
2 Mandat et organisation	4773
2.1 Missions et compétences des CdG	4773
2.1.1 Droits à l'information et confidentialité des travaux	4775
2.1.2 Collaboration entre CdG/DélCdG et leur secrétariat	4778
2.2 Organisation des travaux et aperçu des affaires traitées	4779
3 Thèmes choisis par les CdG	4784
3.1 Politique économique et budgétaire	4784
3.1.1 Gestion par le Conseil fédéral des événements ayant mené à la démission du président de la BNS: entre dimension politique et compétences de surveillance	4784
3.1.2 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: fin du contrôle de suivi	4786
3.2 Sécurité sociale et santé publique	4787
3.2.1 Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités	4787
3.2.2 Evaluation du rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal: contrôle de suivi	4789
3.2.3 Evaluation de l'efficacité de l'Office fédéral de la santé publique	4790
3.3 Relations internationales et commerce extérieur	4791
3.3.1 Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes	4791
3.3.2 Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure	4793
3.3.3 Réorganisation de la Direction du développement et de la coopération durant les années 2008 à 2012	4795
3.4 Etat et administration	4796
3.4.1 Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions	4796
3.4.2 Inspection «Collaborateurs externes de l'administration fédérale»	4799
3.4.3 Clôture de l'inspection «Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral»	4800
3.4.4 Réorganisation de l'Office fédéral des migrations	4802
3.4.5 Restructuration de l'Office fédéral de la statistique	4803

3.4.6	Contrôle de suivi concernant l'évaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation	4804
3.4.7	Collaboration entre l'administration fédérale et les Organisations non gouvernementales	4806
3.4.8	Réintégration de l'Institut suisse de droit comparé dans l'administration fédérale centrale	4807
3.4.9	Activité accessoire de l'ancien directeur général de la Poste	4808
3.5	Justice et Ministère public de la Confédération	4810
3.5.1	Problèmes dans le cadre de l'application de l'art. 260 ^{ter} du Code pénal (Organisation criminelle)	4810
3.5.2	Avis de réception électroniques lors de la notification d'actes judiciaires: vide juridique à combler	4810
3.5.3	Contrôle de suivi de l'inspection de la CdG-E relative au groupe d'engagement «Tigris» et conséquences de l'abandon d'une loi sur les tâches de police de la Confédération	4811
3.6	Sécurité	4813
3.6.1	Logistique de l'armée: proposition de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national	4813
3.6.2	Participation à des cours de répétition sous une fausse identité	4814
3.6.3	Allocations pour perte de gain: irrégularités dans le décompte des services volontaires	4816
3.7	Environnement, transports et infrastructure	4818
3.7.1	Requête concernant la réaffectation de l'aérodrome de Dübendorf	4818
4	Protection de l'Etat et services de renseignement	4819
4.1	Missions, droits et organisation de la DélCdG	4819
4.1.1	Compétences et droit à l'information	4819
4.1.2	Surveillance des opérations du SRC	4821
4.1.3	Evaluation de la situation en matière de politique de sécurité	4822
4.2	Contrôle de suivi du rapport de la DélCdG sur le système ISIS	4823
4.3	Contrôle de suivi de l'inspection de la DélCdG sur la sécurité informatique au sein du SRC	4825
4.3.1	Inspection de la DélCdG et avis du Conseil fédéral	4825
4.3.2	Mise en œuvre des premières recommandations par le Conseil fédéral et le DDPS	4826
4.3.3	Recommandations en suspens	4828
4.3.4	Demandes de la DélCdG concernant la future loi sur la sécurité de l'information	4829
4.4	Affaire Giroud	4830
4.5	Co-rapport de la DélCdG concernant le projet de loi sur le renseignement)	4832

4.5.1	Démarche de la DélCdG	4832
4.5.2	Haute surveillance et surveillance de la Confédération et des cantons	4833
4.5.3	Recours à des particuliers et à des services suisses et étrangers dans le cadre de la recherche de renseignements	4833
4.5.4	Nouveaux moyens de recherche d'informations	4834
4.5.5	Sabotage de systèmes informatiques en Suisse et à l'étranger	4836
4.5.6	Protection des données	4836
4.5.7	Tâches supplémentaires du SRC	4838
4.5.8	Besoins en personnel	4839
5	Rapports de gestion 2013 et autres rapports	4840
5.1	Rapport de gestion 2013 du Conseil fédéral	4840
5.2	Rapport de gestion 2013 du Tribunal fédéral	4843
5.3	Autres rapports traités par les CdG	4844
 Annexe		
	Rapport annuel 2014 du Contrôle parlementaire de l'administration	4847

Liste des abréviations

AC	Assurance-chômage
ACI	Autorité de contrôle indépendante
AELE	Association européenne de libre-échange
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
ALCP	Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes
APG	Allocations pour perte de gain
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
BLA	Base logistique de l'armée
BNS	Banque nationale suisse
CAJ-E	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CAJ-N	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CdC	Centrale de compensation
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
CFB	Commission fédérale des banques
CFE	Chemins de fer fédéraux
CFM	Commission fédérale des médicaments
ChF	Chancellerie fédérale
CHS PP	Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle
CI	Conseil informatique de la Confédération
CLA-G	Centre logistique de l'armée Grolley
COE	Centre des opérations électroniques de l'armée
CLI	Conférence législative intercantonale
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPE-N	Commission de politique extérieure du Conseil national
CPO	Centre des publications officielles
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (RS 312.0)

CPS-N	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CRT	Programme de consolidation et de réexamen des tâches
CSP	Contrôle de sécurité relatif aux personnes
CSSS-E	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats
Cst.	Constitution (RS 101)
CTT	Commissions des transports et des télécommunications des Chambres fédérales
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DéIFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
Délséc	Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DEVA	Développement de l'armée
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
DSID	Délégué à la sécurité informatique au niveau départemental
DSN	Délégation de surveillance de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
DR	Direction des ressources
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
GEVER	Système de gestion électronique des affaires de l'administration fédérale
GTI	Groupe de travail INSIEME
IASA SRC	Système d'information et d'analyse <i>all source</i> du SRC
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
IMSI	<i>International Mobile Subscriber Identity</i>
INSIEME	Projet «Gemeinsame IT-Systeme ESTV» [systèmes communs des TI des divisions de l'AFC]
ISAS	Système d'information relatif à la sécurité extérieure
ISDC	Institut suisse de droit comparé
ISIS	Système d'information pour la sécurité intérieure

Iv. pa.	Initiative parlementaire
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (RS 510.10)
LACI	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, RS 837.0)
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LCo	Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (LCo; RS 172.061)
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)
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
LRens	Loi sur le renseignement (projet)
LSI	Loi sur la sécurité de l'information (projet)
MNS	Musée national suisse
MPC	Ministère public de la Confédération
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCSP	Ordonnance du 4 mars 2011 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (RS 120.4)
OCSP-DDPS	Ordonnance du DDPS du 12 mars 2012 concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (RS 120.423)
ODM	Office fédéral des migrations
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique

OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
ONG	Organisation non gouvernementale
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
Org DFAE	Ordonnance du 20 avril 2011 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (RS 172.211.1)
OSI-SRC	Ordonnance du 4 décembre 2009 sur les systèmes d'information du Service de renseignement de la Confédération (RS 121.2)
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OSRA	Ordonnance du 4 décembre 2009 concernant le Service de renseignement de l'armée (RS 510.291)
OSRC	Ordonnance du 4 décembre 2009 sur le Service de renseignement de la Confédération (RS 121.1)
PFPDT	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)
RSP	Règlement des Services du Parlement du 16 mai 2014
SCOCI	Service national de coordination et de lutte contre la criminalité sur Internet
SCSE	Loi fédérale du 19 décembre 2003 sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique (RS 943.03)
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
SIPA	Système d'information sur le personnel de l'armée
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SRM	Service de renseignement militaire
Surveillance SR	Surveillance des services de renseignement
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TFB	Tribunal fédéral des brevets
TMC	Tribunal militaire de cassation
TPF	Tribunal pénal fédéral
UE	Union européenne
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération

Rapport

1 Introduction

Le présent rapport annuel des Commissions de gestion (CdG) et de la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) a pour objectif de donner un aperçu des activités de la haute surveillance parlementaire en 2014 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 30 janvier 2015. Conformément à l'art. 157 de la loi sur le Parlement¹, les autorités concernées ont reçu au préalable le projet de texte pour avis. Les CdG et la DélCdG ont examiné l'avis des autorités et en ont tenu compte autant que possible.

1.1 Programme annuel 2014 et objets importants traités au cours de l'exercice sous revue

Le 31 janvier 2014, les CdG ont décidé de procéder, dans le cadre de leur programme annuel 2014, à différentes enquêtes sur la base d'évaluations confiées au Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), et ce, sur les thèmes suivants: «Du personnel adéquat au service diplomatique» (cf. rapport du CPA en annexe, ch. 2.3.4) et «L'administration fédérale pilote-t-elle correctement la politique de formation professionnelle?» (cf. rapport du CPA en annexe, ch. 2.3.5).

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

A la suite de plusieurs problèmes rendus publics concernant les acquisitions de la Confédération, les CdG ont décidé que la CdG-E mènerait un contrôle de suivi approfondi d'une inspection antérieure relative à l'engagement d'experts dans l'administration fédérale². Dans le cadre de ce contrôle, la CdG-E doit notamment déterminer quels enseignements peuvent être tirés des événements survenus au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), à l'Office fédéral des routes (OFROU) et à la Centrale de compensation (CdC) en ce qui concerne les adjudications de marchés publics, l'objectif étant de mettre en place un système de contrôle des acquisitions à l'échelle de la Confédération et une gestion des contrats dans l'administration fédérale. Les résultats de ce contrôle devraient être connus en 2015.

Pendant l'année sous revue, le groupe de travail mixte institué le 6 décembre 2012 par les CdG et les Commissions des finances (CdF) et chargé de mener une enquête sur le programme informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contribu-

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

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

tions (AFC) a achevé ses travaux à l'intention des quatre commissions de surveillance. Le 21 novembre 2014, celles-ci ont adopté et publié le rapport concerné (ch. 3.4.1)³.

Le groupe de travail «Surveillance des marchés financiers», commun aux deux CdG, a mené un contrôle de suivi de l'enquête «Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis», effectuée en 2010. Par une lettre adressée le 4 avril 2014 au Conseil fédéral, les CdG ont provisoirement classé ce contrôle (ch. 3.1.2).

La CdG-N a achevé des inspections sur la base des évaluations du CPA concernant la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure (ch. 3.3.2; rapport du CPA en annexe, ch. 2.2.2) et le séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes (ch. 3.3.1; rapport du CPA en annexe, ch. 2.2.1). De son côté, la CdG-E a adopté des rapports fondés sur des évaluations du CPA concernant l'admission et le réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités (ch. 3.2.1; rapport du CPA en annexe, ch. 2.2.3) et les collaborateurs externes de l'administration fédérale (ch. 3.4.2; rapport du CPA en annexe, ch. 2.2.4).

Le présent rapport annuel donne également certaines informations sur les investigations et les enquêtes suivantes, qui n'ont pas été rendues publiques à ce jour: deuxième contrôle de suivi de la CdG-E concernant l'inspection sur le rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (ch. 3.2.2), évaluation de l'efficacité de l'Office fédéral de la santé publique par la CdG-E (ch. 3.2.3), investigations de la CdG-N concernant la réorganisation de la Direction du développement et de la coopération (DDC) de 2008 à 2012 (ch. 3.3.3), fin de l'inspection de la CdG-N relative à la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral (ch. 3.4.3), investigations de la CdG-N concernant la réorganisation de l'Office fédéral des migrations (ODM) (ch. 3.4.4) et de l'Office fédéral de la statistique (OFS) (ch. 3.4.5), contrôle de suivi de la CdG-N concernant l'évaluation de la pratique de la Confédération en matière d'audition et de consultation (ch. 3.4.6), investigations concernant l'intégration de l'Institut suisse de droit comparé (ISDC) dans l'administration fédérale centrale (ch. 3.4.8), investigations de la CdG-E concernant l'activité accessoire de l'ancien directeur général de la Poste (ch. 3.4.9), intervention des CdG concernant un vide juridique à combler relatif aux avis de réception électroniques lors de la notification d'actes judiciaires (ch. 3.5.2), investigations de la CdG-E concernant les conséquences de l'abandon d'une loi sur les tâches de police (ch. 3.5.3), investigations de la CdG-N concernant la logistique de l'armée (ch. 3.6.1), investigations de la CdG-N concernant la participation à des cours de répétition sous une fausse identité (ch. 3.6.2), fin des investigations de la CdG-E concernant les irrégularités dans le décompte des services volontaires (ch. 3.6.3) et traitement par la CdG-N d'une requête concernant la réaffectation de l'aérodrome de Dübendorf (ch. 3.7.1).

Par ailleurs, le chiffre 4 du présent rapport fournit des informations inédites sur les activités de la DélCdG, notamment concernant la fin du contrôle de suivi de l'inspection concernant le système d'information pour la sécurité intérieure (ISIS) (ch. 4.2), le contrôle de suivi de l'inspection relative à la sécurité informatique au

³ Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions, rapport des CdG et des CdF du 21.11.2014

sein du Service de renseignement de la Confédération (SRC) (ch. 4.3) et les demandes de la DélCdG concernant la sécurité de l'information (ch. 4.3.4).

1.2 Rapports et lettres adressés au Conseil fédéral et publiés

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

- Rapport annuel 2013 des CdG et de la DélCdG du 31 janvier 2014
- Lettre des CdG-N/E à l'attention du Conseil fédéral, en réponse à l'avis du Conseil fédéral des 22 mai et 9 octobre 2013 concernant l'inspection des CdG relative à la démission du président de la BNS le 9 janvier 2012
- Rapport de la CdG-N du 28 février 2014 intitulé «Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure»
- Rapport de la CdG-E du 25 mars 2014 intitulé «Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités»
- Rapport de la CdG-N du 4 avril 2014 intitulé «Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes»
- Rapport de la CdG-E du 7 octobre 2014 intitulé «Collaborateurs externes de l'administration fédérale»
- Rapport de la CdG-N du 6 novembre 2014 relatif à l'avis du Conseil fédéral du 13 août 2014 intitulé «Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes»
- Rapport des CdF et des CdG du 21 novembre 2014 intitulé «Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC)»

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

2 Mandat et organisation

2.1 Missions et compétences des CdG

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 Constitution⁴ et art. 52 LParl). Les tâches et les compétences des CdG sont définies principalement aux art. 26 à 27,

⁴ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101)

52 à 55, et 153 à 158 LParl, mais également dans d'autres textes légaux⁵ et réglementaires⁶.

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

Les CdG remplissent leurs tâches de surveillance:

- en procédant à des inspections;
- en chargeant le CPA de procéder à des évaluations;
- en examinant les rapports annuels du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral (TF) ainsi que les rapports de gestion d'autres organes de la Confédération;
- en traitant les rapports que le Conseil fédéral, les départements ou d'autres organes doivent remettre aux CdG;
- en effectuant des visites auprès 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.

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

La haute surveillance parlementaire s'exerce également, bien que de manière moins directe que sur les services de l'administration centrale, sur toutes les collectivités de

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

⁶ «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 du 23.1.2004 (FF **2004** 1523)

droit public ou privé ainsi que sur les personnes physiques ou morales auxquelles sont confiées des tâches de la Confédération. La surveillance des CdG porte également sur les instances cantonales, dans la mesure où celles-ci sont chargées d'exécuter le droit fédéral (art. 46, al. 1, et art. 49, al. 2, Cst.).

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

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

2.1.1 Droits à l'information et confidentialité des travaux

Pour mener à bien leur mission de haute surveillance, les CdG disposent d'un droit à l'information étendu (art. 150 et 153 LParl), renforcé et précisé lors de la modification de la LParl du 17 juin 2011⁷. 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, AS-MPC). Elles ne sont donc pas tenues de suivre la voie hiérarchique de l'administration et des tribunaux. Le cas échéant, l'autorité de tutelle supérieure (Conseil fédéral, TF, AS-MPC) peut demander à être entendue par les CdG avant toute audition de l'un de ses agents (art. 153, al. 5, et art. 162, al. 1, let. c, et al. 5, LParl). Le secret de fonction des agents de la Confédération ne s'étend pas aux auditions effectuées par les CdG. Les personnes entendues ne peuvent donc pas s'en prévaloir pour refuser de déposer. Les CdG peuvent effectuer des visites de tous les services de la Confédération, avec ou sans préavis.

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

⁷ Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS **171.10**) [Précision du droit à l'information des commissions de surveillance; RO **2011** 4537]; voir aussi rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012 (FF **2012** 6315)

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

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

Par principe, la haute surveillance parlementaire – autrement dit la haute surveillance exercée par les CdG – s'applique aussi aux entités autonomes de la Confédération. Toutefois, la question de la portée de cette haute surveillance se pose régulièrement dans la pratique des CdG; dans un passé récent, cela a été le cas en particulier avec l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN). En juin 2013, les CdG ont commandé deux avis de droit à ce sujet⁸; elles sont maintenant en train d'analyser ces documents en vue de déterminer si elles doivent modifier leurs principes d'action ou prendre d'autres mesures.

Du fait de leurs pouvoirs d'investigation étendus, les CdG et la DélCdG doivent garantir la confidentialité et traiter les informations confidentielles de manière responsable. Elles sont donc tenues de prendre «toutes mesures appropriées pour

⁸ Giovanni Biaggini, *Possibilités et limites de la haute surveillance du Parlement dans le domaine de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN)*, avis de droit du 26.8.2013 (www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Document/s/rechtsgutachten-ensi-2013-08-26-f.pdf); Felix Uhlmann, *Haute surveillance sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)*, avis de droit du 28.8.2013 (www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Document/s/rechtsgutachten-finma-2013-08-28-f.pdf)

garantir le maintien du secret» (art. 150, al. 3, LParl)⁹. La révision de la LParl du 17 juin 2011 les a par ailleurs contraintes à établir des directives relatives au maintien du secret, applicables à leur domaine de compétences, pour restreindre notamment l'accès aux co-rapports des chefs de département concernant des objets du Conseil fédéral. Les CdG ont donc édicté des directives qui règlent cet accès de manière restrictive¹⁰. 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 CP¹¹).

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

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

Les rapports d'enquête sont publiés, pour autant qu'aucun intérêt digne de protection ne s'y oppose (art. 158, al. 3, LParl). La loi donne à l'autorité concernée le droit de donner son avis avant la publication (art. 157 LParl). En pratique, les observations des commissions sont présentées sous forme d'un rapport préliminaire à l'autorité concernée, qui prend en principe position par écrit; l'autorité peut toutefois deman-

⁹ 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*, avis de droit du 5.6.2008 (www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Document/s/gpk-rechtsgutachten-biaggini-2008-06-05-f.pdf); 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*, 5.6.2008 (www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Documents/gpk-rechtsgutachten-oberholzer-2008-06-05-f.pdf).

¹⁰ Directives des CdG relatives aux mesures visant à garantir le maintien du secret du 27.1.2011 (non publié)

¹¹ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0)

der à s'exprimer oralement devant la commission chargée de l'objet. Le rapport final tient compte des avis qui lui sont soumis dans la mesure où ils sont justifiés et pertinents. Dans leurs avis, les autorités concernées peuvent se prononcer sur la question de savoir si le projet de rapport contient des informations susceptibles de ne pas être publiées en raison d'intérêts dignes de protection. Toutefois, il appartient en dernier lieu aux CdG – après avoir pesé tous les intérêts en présence – de décider de la publication. Cette procédure permet donc aux CdG de publier des informations jusque-là soumises au secret de fonction. Ce droit constitue un instrument important pour l'exercice d'une haute surveillance efficace.

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

2.1.2 Collaboration entre les CdG/DéICdG et leur secrétariat

Les commissions ou la délégation dirigent tous les travaux des CdG et de la DéICdG et en assument la responsabilité: ce sont elles qui déterminent les questions qui feront l'objet d'un examen approfondi et qui établissent la procédure à suivre lors des enquêtes.

Le secrétariat des CdG et de la DéICdG, qui fait partie des Services du Parlement, assiste et conseille les CdG et la DéICdG dans l'exercice de leurs attributions¹². Il dispose, en vertu de l'art. 67 LParl, du même droit à l'information que les CdG et la DéICdG, pour le compte desquelles il travaille. Selon l'art. 153, al. 1, LParl (deuxième phrase), les CdG et la DéICdG peuvent charger leur secrétariat d'éclaircir des états de fait particuliers. Les CdG et la DéICdG donnent des mandats à leur secrétariat et elles en suivent la mise en œuvre.

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

¹² Art. 64, al. 1, et art. 64, al. 2, let. b et d, LParl

Le secrétariat joue un rôle crucial dans l'exercice par les CdG et la DélCdG de leur mandat légal, du fait des spécificités du système de milice et de l'indépendance nécessaire des CdG et de la DélCdG vis-à-vis des organes qu'elles surveillent. Il assiste les commissions et la délégation dans le choix, la conception et la réalisation d'enquêtes et d'évaluations et pour toutes les autres mesures relevant de la haute surveillance¹³. Il réceptionne les requêtes visées à l'art. 129 LParl et prépare les décisions qui s'y rapportent.

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

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

S'agissant des dispositions en matière de récusation, c'est le code de comportement de l'administration fédérale¹⁴ qui s'applique aux collaborateurs du secrétariat. Par ailleurs, l'art. 11a LParl, qui régit la question de la récusation des membres des CdG et de la DélCdG, s'applique par analogie aux collaborateurs du secrétariat.

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 national¹⁵ et art. 11, al. 1, du règlement du Conseil des Etats¹⁶) couvrant l'ensemble des départements fédéraux, la Chancellerie fédérale (ChF), les tribunaux fédéraux et le MPC.

¹³ Art. 7, let. a, Règlement des Services du Parlement du 16 mai 2014 (RSP) (www.parlament.ch/f/service-presse/parlamentsdienste/Documents/gopd-f.pdf)

¹⁴ Code de comportement du personnel de l'administration fédérale du 15.8.2012 visant à prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive d'informations non rendues publiques (Code de comportement de l'administration fédérale; FF **2012** 7307)

¹⁵ Règlement du Conseil national du 3.10.2003 (RCN; RS **171.13**)

¹⁶ Règlement du Conseil des Etats du 20.6.2003 (RCE; RS **171.14**)

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

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

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

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

Deux des quatre groupes de travail, constitués de membres de la CdG-E et de la CdG-N, ont également fonctionné en 2014. Le groupe «Surveillance des marchés» a terminé 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 en 2009-2010 (ch. 3.1.2). Comptant parmi ses membres un représentant de la DélFin, le groupe de travail chargé d'étudier la gestion des risques au niveau de l'administration fédérale a examiné la gestion des risques et les rapports sur les risques établis à l'intention du Conseil fédéral. Les groupes de travail «BNS» ainsi

que «Haute surveillance sur les tribunaux», dans lequel siègent également deux représentants des CdF, n’ont pas eu d’activité durant l’exercice sous revue.

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

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

En 2014, la présidence de la CdG-N a été exercée par le conseiller national Rudolf Joder et la vice-présidence a été assurée par la conseillère nationale Yvonne Feri. La CdG-E a été présidée par le conseiller aux Etats Hans Hess et la vice-présidence a été assurée par le conseiller aux Etats Hans Stöckli. La composition nominale des CdG et ses sous-commissions, en 2014, est représentée dans le *tableau 1* ci-après.

En 2014, la présidence de la DélCdG a été exercée par le conseiller aux Etats Paul Niederberger en qualité de président et la conseillère nationale Corina Eichenberger en tant que vice-présidente.

Tableau 1

Composition des Commissions de gestion, ainsi que des sous-commissions, des groupes de travail et de la Délégation des Commissions de gestion en 2014

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

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

<i>DSN (uniquement les membres des CdG)</i>
Isidor Baumann (président), Hans Hess, Ruedi Lustenberger, Andy Tschümperlin
<i>Groupe de travail «Surveillance des marchés financiers»</i>
Pierre-François Veillon (président), Maria Bernasconi, Corina Eichenberger-Walther, Ruedi Lustenberger, Claude Hêche, Hans Hess, Alex Kuprecht, Markus Stadler
<i>Groupe de travail «BNS»</i>
Paul Niederberger (président), Corina Eichenberger-Walther (vice-présidente), Maria Bernasconi, Max Binder, Peter Föhn, Ida Glanzmann-Hunkeler, Claude Hêche, Hans Hess, René Imoberdorf, Claude Janiak, Rudolf Joder, Werner Luginbühl, Ruedi Lustenberger, Markus Stadler
<i>Groupe de travail «INSIEME» (uniquement les membres des CdG)</i>
Paul Niederberger (président), Joachim Eder, Yvonne Feri, Alfred Heer, Hugues Hiltbold, Alex Kuprecht, Ueli Leuenberger, Hans Stöckli
<i>Groupe de travail «Reporting sur les risques Conseil fédéral» (uniquement les membres des CdG)</i>
Maria Bernasconi (présidente), Hans Hess, Rudolf Joder, Ruedi Lustenberger, Paul Niederberger, Markus Stadler
<i>Groupe de travail «Haute surveillance sur les tribunaux» (uniquement les membres des CdG)</i>
Hans Hess (président), Corina Eichenberger-Walther

Durant l'exercice, les CdG se sont réunies 14 fois en séance plénière et 63 fois en séance de sous-commission/groupe de travail. Quatre de ces séances ont été consacrées à des visites de services de l'administration. Quant à la DélCdG, elle s'est réunie à 14 reprises. Cela représente un total de 91 séances.

Les CdG ont également reçu, en leur qualité d'autorité de surveillance, 25 requêtes, dont 15 ont pu être réglées. Au cours de cette même période, les commissions ont également traité quatre requêtes qui leur avaient été adressées au cours de l'exercice précédent.

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

DFI/DETEC	Office fédéral de l'environnement (OFEV)
DFI/DETEC	Skyguide à Dübendorf
DFI/DETEC	Office fédéral de l'aviation civile (OFAC)
DFF/DEFR	Inspection de douane Zurich-Aéroport

3 Thèmes choisis par les CdG

3.1 Politique économique et budgétaire

3.1.1 **Gestion par le Conseil fédéral des événements ayant mené à la démission du président de la BNS: entre dimension politique et compétences de surveillance**

Le 15 mars 2013, les CdG ont publié leur rapport d'enquête¹⁷ relatif aux circonstances ayant mené à la démission du président de la BNS, dans lequel elles ont formulé dix recommandations à l'intention du Conseil fédéral¹⁸. Dans son avis du 22 mai 2013¹⁹, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à accepter et à mettre en œuvre sept des dix recommandations émises par les CdG. A la mi-septembre 2013, une rencontre a eu lieu entre une délégation du Conseil fédéral et les CdG, à la demande de ces dernières; le Conseil fédéral a alors été invité à compléter son avis.

Se fondant sur les conclusions de leurs entretiens avec la délégation du Conseil fédéral et sur l'avis complémentaire du Conseil fédéral du 9 octobre 2013, les CdG ont décidé, le 31 janvier 2014, de mettre un terme à leur inspection. Dans une lettre²⁰ qu'elles ont envoyée au Conseil fédéral, elles l'ont remercié pour son avis complémentaire, tout en maintenant leur position quant à trois points faisant l'objet de divergences entre elles et le Conseil fédéral:

- *Absence de compétence du Conseil fédéral (recommandation 1 des CdG)*²¹: dans leur rapport d'enquête, les CdG ont estimé que la présidente de la Confédération de l'époque et la délégation ad hoc du Conseil fédéral avaient agi sans base légale pertinente et sans avoir étudié avec le soin nécessaire la base légale sur laquelle elles s'étaient fondées lorsqu'elles se sont penchées sur les transactions bancaires potentiellement problématiques du président de la BNS. Dans son avis, le Conseil fédéral a réfuté la position des CdG, invoquant la Constitution fédérale, la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010) et la loi fédérale sur la Banque nationale suisse (loi sur la Banque nationale, LBN; RS 951.11); il s'est toutefois déclaré prêt à mettre en œuvre la recommandation 1.

Les CdG sont arrivées à la conclusion que les explications fournies par le Conseil fédéral ne permettaient pas d'infirmer leurs constatations relatives à l'absence de base légale. Toutefois, elles se sont félicitées que le Conseil fédéral soit disposé, à l'avenir, à tenir compte de la recommandation 1.

¹⁷ Gestion par le Conseil fédéral des événements ayant mené à la démission du président de la BNS: entre dimension politique et compétences de surveillance, rapport des CdG du 15.3.2013 (FF **2013** 5047)

¹⁸ Rapport annuel 2013 des CdG et de la DélCdG du 31.1.2014, ch. 3.1.2 (FF **2014** 4831)

¹⁹ Rapport des CdG du 15.3.2013 concernant la démission du président de la BNS, avis du Conseil fédéral du 22.5.2013 (FF **2013** 5149)

²⁰ Lettre des CdG du 31.1.2014 au Conseil fédéral (FF **2014** 3267)

²¹ «Les CdG demandent au Conseil fédéral de faire en sorte que les organes de contrôle préventif de la conformité au droit examinent la question des compétences légales suffisamment tôt et de manière adéquate, également lorsqu'il s'agit d'affaires urgentes dont la portée politique est importante.»

- *Système d'établissement des procès-verbaux des séances du Conseil fédéral (recommandation 6 des CdG)*²²: dans leur rapport, les CdG ont – une nouvelle fois – critiqué la qualité des procès-verbaux des séances du Conseil fédéral. Elles ont indiqué que le système actuel d'établissement des procès-verbaux ne tenait pas suffisamment compte de l'art. 13, al. 3, LOGA, qui avait été précisé en 2012 à l'initiative des CdG. Le Conseil fédéral a toutefois estimé qu'il n'y avait pas lieu de prendre des mesures concernant cette disposition, car il avait déjà adapté le système à l'issue de l'inspection des CdG relative à la gestion de la crise financière par les autorités²³.

Rappelant les lacunes qu'elles avaient constatées dans le cadre de leur enquête (les procès-verbaux élargis des décisions étaient parfois erronés, très lacunaires et, partant, peu pertinents), les CdG ont une nouvelle fois instamment demandé au Conseil fédéral, dans leur lettre du 31 janvier 2014, de mettre en œuvre la recommandation 6 et de prendre des mesures d'amélioration allant dans le sens de l'art. 13, al. 3, LOGA.

- *Mise en œuvre de l'art. 157 LParl*: dans son avis, le Conseil fédéral a critiqué la manière dont les CdG appliquent habituellement l'art. 157 LParl, selon lequel le Conseil fédéral et les autorités ou personnes concernées ont la possibilité, avant qu'un projet de rapport soit adopté, de s'exprimer sur celui-ci en indiquant, d'une part, s'il contient des erreurs de fond ou de forme et, d'autre part, s'il contient des informations confidentielles qui ne doivent pas être publiées. Le Conseil fédéral a proposé qu'il puisse déjà faire part de ses remarques matérielles lors de cette phase de consultation et que celles-ci soient prises en considération par les CdG.

Les CdG ont résolument rejeté cette proposition: le Conseil fédéral peut faire des observations d'ordre matériel sur les appréciations et les recommandations des CdG; toutefois, il ne peut légalement prétendre à ce que ces observations soient prises en considération dans les rapports des CdG. En effet, le système suisse ne prévoit aucune haute surveillance consensuelle. Les Chambres fédérales étaient d'ailleurs arrivées à la même conclusion lorsqu'elles avaient clairement rejeté cette proposition du Conseil fédéral en 2011, lors de la révision de la LParl.

Comme elles l'ont indiqué dans la lettre qu'elles ont adressée au Conseil fédéral, les CdG ont toutefois décidé de prolonger, dans la mesure du possible, les délais de réponse auxquels le Conseil fédéral est soumis dans le cadre des procédures de consultation. En outre, lors de consultations relatives à des inspections significatives sur le plan politique, les CdG se demanderont au cas par cas si elles doivent inviter le Conseil fédéral à leur présenter sa réponse de vive voix avant qu'elles prennent une décision pour leur rapport. Comme jusqu'à présent, le Conseil fédéral aura l'occasion de faire des observations de fond après que les CdG auront publié leurs rapports d'inspection.

²² «Les CdG demandent au Conseil fédéral de leur présenter un rapport dans lequel il indiquera comment il compte modifier le système d'établissement des procès-verbaux de ses séances afin de mettre en œuvre les mesures prévues par le nouvel art. 13, al. 3, LOGA.»

²³ Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis, rapport des CdG du 30.5.2010 (FF 2011 2903)

Dans leur lettre, les CdG se sont en outre félicitées que le Conseil fédéral soit disposé à mettre en œuvre ses recommandations 2, 3, 5, 7, 8, 9 et 10. A regret, elles ont toutefois constaté que le Conseil fédéral n'avait pas clairement exprimé sa volonté de mettre en œuvre la recommandation 4 (priorisation des délégations ordinaires du Conseil fédéral).

Par ailleurs, un entretien a eu lieu le 30 janvier 2014 entre les CdG, la chancelière de la Confédération et les deux vice-chanceliers concernant plusieurs sujets liés à l'enquête, tels que l'implication précoce de la ChF lors de la gestion de situations extraordinaires, l'établissement des procès-verbaux des séances du Conseil fédéral et la création d'un système de communication simple, rapide et sûr à l'intention du Conseil fédéral et de la direction de la ChF.

Les CdG se pencheront sur l'état de la mise en œuvre des recommandations acceptées par le Conseil fédéral dans le cadre d'un contrôle de suivi qu'elles effectueront dans deux ans environ. La DélCdG examinera pour sa part la mise en œuvre de la recommandation 8 (mise en place d'un système de communication simple, rapide et sûr)²⁴.

3.1.2 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: fin du contrôle de suivi

Le 5 juillet 2013, les CdG ont écrit au Conseil fédéral pour l'informer que le contrôle de suivi de l'enquête qu'elles avaient achevée en 2010 au sujet du comportement des autorités fédérales sous la pression de la crise financière et de la transmission de données de clients d'UBS aux Etats-Unis²⁵ serait assuré par leur groupe de travail «Surveillance des marchés financiers». Ce dernier vérifierait en particulier si les recommandations des CdG avaient été mises en œuvre.

Le 4 septembre 2013, le Conseil fédéral a répondu à diverses questions posées par le groupe de travail; ce dernier s'est entretenu avec des représentants de la FINMA le 6 novembre 2013. Lors de leur séminaire de janvier 2014, les CdG ont débattu avec la chancelière de la Confédération de plusieurs points relatifs au fonctionnement du collège gouvernemental (procès-verbaux des séances du Conseil fédéral, fonctionnement des délégations du Conseil fédéral composées de trois personnes, gestion des crises). Le 13 mars 2014, le groupe de travail a rencontré le président de la Confédération et la chancelière de la Confédération; sur la base d'exemples d'actualité concrets, ils ont discuté des procédures du Conseil fédéral en tant que collège gouvernemental et de la stratégie du gouvernement en matière de communication.

²⁴ «Les CdG demandent au Conseil fédéral de se doter d'un meilleur système de communication, c'est-à-dire simple, rapide et sûr, qui devra être utilisé par les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération et les vice-chanceliers dans des situations particulières. Il veillera notamment à garantir la confidentialité de ses conférences téléphoniques également d'un point de vue technique.»

²⁵ Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis, rapport des CdG du 30.5.2010 (FF 2011 2903)

Se fondant sur le contrôle de suivi aussi élargi qu'approfondi qu'il a réalisé, le groupe de travail a conclu à l'unanimité que la plupart des questions soulevées dans le rapport de 2010 avaient été résolues: il a noté que la collaboration, la communication au sein du collège et la maîtrise des dossiers politiquement sensibles étaient meilleures que quatre ans auparavant. Il a aussi relevé que les recommandations adressées à la FINMA avaient été mises en œuvre dans une large mesure, tout comme les modifications souhaitées de la LOGA. En conséquence, la CdG-E a décidé, le 25 mars 2014, de clore le contrôle de suivi, ainsi que le proposait le groupe de travail; la CdG-N a fait de même le 4 avril 2014. Les deux commissions ont écrit au Conseil fédéral ce même jour pour lui faire part de leur décision.

Deux réserves subsistent néanmoins: d'une part, les deux commissions considèrent que les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral demeurent lacunaires; d'autre part, elles estiment que les nouvelles dispositions de la LOGA doivent encore faire leurs preuves. C'est pourquoi elles se réservent le droit d'examiner ces deux points dans le cadre d'un nouveau contrôle de suivi, qui aura lieu dans deux ans.

Par ailleurs, les CdG ont déposé, chacune de leur côté, une motion de teneur identique²⁶ qui chargeait le Conseil fédéral de réviser les art. 164 et 165 CP, afin d'étendre le champ de leur application aux grandes entreprises qui, en raison de leur importance systémique pour l'économie du pays et la stabilité financière, doivent être préservées de la faillite par des interventions de l'Etat. Contre l'avis du Conseil fédéral, le Conseil des Etats a adopté la motion 10.3634 sans opposition le 23 septembre 2010. Le 2 mars 2011, le Conseil national a approuvé la CdG-N, qui proposait d'adopter une version modifiée de la motion 10.3634: il s'agissait de charger le Conseil fédéral de modifier le CP afin de créer une responsabilité pénale du débiteur envers ses créanciers lorsque le débiteur en question, en raison de son importance systémique pour l'économie du pays, est soutenu financièrement par une intervention notable de l'Etat et que celle-ci résulte principalement d'une mauvaise gestion de ce même débiteur. Dans un tel contexte, il conviendrait de se référer notamment aux mesures de soutien effectivement fournies par l'Etat et non à des facteurs difficiles à établir, comme la nécessité d'un sauvetage de l'entreprise avant sa faillite. Le Conseil fédéral disposerait ainsi de la marge de manœuvre nécessaire à la mise en œuvre adéquate des exigences de la motion. Contre l'avis du Conseil fédéral, le Conseil des Etats a suivi cette argumentation: le 19 mars 2014, il a décidé, par 33 voix contre 2, de transmettre la motion, ainsi que sa commission le lui avait proposé.

3.2 Sécurité sociale et santé publique

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

Le 28 mars 2014, la CdG-E a publié son rapport portant sur l'admission et le réexamen des médicaments dans l'assurance obligatoire des soins²⁷, dans lequel elle a adressé huit recommandations et trois postulats au Conseil fédéral en se fondant sur

²⁶ Mo. CdG-E (10.364) et Mo. CdG-N (10.3395, retirée le 12.11.2010) «Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis (5)» du 30.5.2010

²⁷ Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités, rapport de la CdG-E du 25.3.2014 (FF 2014 7531)

une évaluation établie à sa demande par le CPA²⁸. Bien que différentes mesures aient déjà été prises dans ce domaine au cours des dernières années, la CdG-E constate qu'il existe toujours certaines lacunes dans la procédure d'admission et de réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités. Cette liste énumère les médicaments devant être remboursés par les caisses-maladie et fixe, pour chacun d'eux, un montant maximal.

La commission considère en particulier comme problématique la procédure et les critères relatifs à la détermination du remboursement du prix des médicaments par l'assurance obligatoire des soins. L'évaluation du CPA montre que les instruments utilisés pour déterminer les prix – la comparaison thérapeutique et la comparaison de prix avec l'étranger – présentent des lacunes et que, par rapport à l'étranger, aucune analyse satisfaisante du rapport coût-bénéfice des médicaments n'est effectuée. De l'avis de la CdG-E, le système actuel ne permet pas de réellement garantir qu'un prix plus élevé sera accompagné d'une efficacité des médicaments elle aussi plus élevée.

L'évaluation du CPA montre en outre que la procédure d'admission n'est pas structurée clairement et qu'elle manque de transparence. La CdG-E a constaté que la Suisse ne prévoit pas de séparation claire entre les différentes étapes de la procédure, contrairement à ce qui se fait au niveau international, à savoir: *assessment* (évaluation thérapeutique), *appraisal* (évaluation en termes de santé publique) et *decision* (décision politique), et que les compétences dont bénéficient les institutions impliquées – Commission fédérale des médicaments (CFM) et Office fédéral de la santé publique (OFSP) – ne sont pas délimitées de façon suffisamment précise. Par ailleurs, les résultats de la procédure ne sont consignés que superficiellement et sont rarement rendus publics.

La commission est également arrivée à la conclusion que, en raison des critères d'évaluation restreints et des ressources limitées, le réexamen périodique des médicaments déjà admis dans la liste des spécialités (introduit en 2009) n'est pas suffisant pour garantir que ceux-ci continuent de satisfaire aux critères d'admission. Elle estime d'ailleurs qu'il devrait être possible de rayer de la liste des spécialités les médicaments qui ne satisfont plus aux critères à respecter pour être admis dans cette liste.

En ce qui concerne les médicaments génériques, l'évaluation du CPA montre que la réglementation actuelle est en contradiction avec le principe d'économie, car l'assurance-maladie doit rembourser non seulement le générique, dont le prix est avantageux, mais également la préparation originale correspondante, plus chère. C'est pourquoi la CdG-E a prié le Conseil fédéral d'étudier des mesures permettant d'inciter davantage l'industrie pharmaceutique à baisser les prix des préparations originales et des génériques, et d'encourager le personnel médical à prescrire plus de génériques. Le Conseil fédéral devra notamment se prononcer sur l'introduction d'un système de prix de référence.

Dans son avis du 27 août 2014²⁹, le Conseil fédéral partage largement les constatations énoncées par la commission. Il se déclare donc disposé à mettre en œuvre les

²⁸ Evaluation de l'admission et du réexamen des médicaments dans l'assurance obligatoire des soins, rapport du CPA à l'intention de la CdG-E du 13.6.2013 (FF **2014** 7549)

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

huit recommandations émises par cette dernière, tout en précisant que des mesures allant dans ce sens ont déjà été prises et que des modifications réglementaires correspondantes sont engagées dans le cadre de l'adaptation du système de fixation des prix des médicaments.

Le Conseil fédéral avait déjà recommandé, en mai 2014, l'adoption des trois postulats par lesquels la CdG-E demande une modification du système de fixation des prix (14.3295, 14.3296 et 14.3297³⁰). Le Conseil des Etats les a adoptés et ainsi transmis au Conseil fédéral le 13 juin 2014.

Dans sa lettre à l'attention du Conseil fédéral, datée du 7 octobre 2014, la CdG-E salue son intention de résoudre les lacunes constatées dans la procédure actuelle d'admission et de réexamen des médicaments. Cependant, le Conseil fédéral étant resté vague sur certains points, la commission lui a demandé de lui fournir les informations complémentaires suivantes pour le mois de janvier 2015:

- des indications concernant les mesures prévues afin d'améliorer la transparence de la procédure d'admission des médicaments sur la liste des spécialités;
- des indications concernant les mesures choisies par le Conseil fédéral en vue d'une mention transparente des médicaments qui ne sont admis que provisoirement dans la liste des spécialités;
- un calendrier concernant l'élaboration d'une stratégie et des bases légales permettant de mettre en place un système de prix de référence pour les génériques (le Conseil fédéral a confié au DFI le mandat d'élaborer cette documentation en avril 2014) et concernant la définition de critères d'évaluation du bénéfice thérapeutique, qui doivent permettre de déterminer plus précisément la plus-value thérapeutique d'un médicament.

3.2.2 Evaluation du rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal: contrôle de suivi

En novembre 2007, la CdG-E avait publié son rapport³¹ sur le rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal³², rapport dans lequel elle avait formulé douze recommandations à l'adresse du Conseil fédéral. Elle a procédé à un premier contrôle de suivi³³ en 2011. Au mois de novembre 2013, elle a prié le Conseil fédéral de l'informer de l'état d'avancement des travaux, lançant ainsi le deuxième contrôle de suivi.

La commission s'est montrée globalement satisfaite par les explications que le Conseil fédéral lui a soumises dans sa lettre du 29 janvier 2014. Elle a en effet pu constater que, en finançant plusieurs projets pilotes, le Conseil fédéral contribuait à la mise en réseau des hôpitaux et, par là même, au renforcement de la sécurité des

³⁰ Po. CdG-E «Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités» (n° 1, 2 et 3) du 25.3.2014 (14.3295, 14.3296 et 14.3297)

³¹ Evaluation du rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal, rapport de la CdG-E du 13.11.2007 (FF **2008** 7089)

³² Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance maladie (RS **832.10**)

³³ Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 22.1.2012, ch. 3.2.3 (FF **2012** 6301 6331)

patients ainsi qu'à l'amélioration de la qualité. Elle s'est en outre félicitée du fait que le Conseil fédéral s'engage auprès des partenaires tarifaires pour que les mesures en faveur de la garantie de la qualité deviennent plus contraignantes. La commission a pris acte que le Conseil fédéral s'était, d'une manière générale, prononcé contre des sanctions et contre une différenciation des tarifs en fonction de critères de qualité, et qu'il préférerait miser sur les effets de la publication d'indicateurs de qualité.

Lors de son premier contrôle de suivi, la CdG-E était parvenue à la conclusion que le Conseil fédéral semblait vouloir renforcer sa fonction dirigeante dans le domaine de la garantie de la qualité selon la LAMal. Les mesures mises en œuvre dans l'intervalle ont confirmé cette impression. La commission a néanmoins attiré l'attention du Conseil fédéral sur le fait qu'il restait des progrès à accomplir en vue d'assurer la mise en œuvre, par la Confédération, d'une stratégie durable en matière de qualité dans le système de santé suisse.

La CdG-E a décidé de clore ce dossier. Elle a transmis à la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) la correspondance entretenue dans le cadre du deuxième contrôle de suivi, étant donné que les explications du Conseil fédéral – notamment celles qui portent sur les travaux visant à élaborer les bases légales relatives à la création d'un centre national pour la qualité – concernent des thèmes qui relèvent de la compétence de cette commission.

3.2.3 Evaluation de l'efficacité de l'Office fédéral de la santé publique

En 2012, la CdG-E a décidé de se tenir informée des résultats d'une évaluation commandée par l'OFSP à une société de conseil externe. Elle s'est ensuite penchée sur le rapport final que ladite société a présenté en mai 2012 ainsi que sur la liste des mesures prévues par l'OFSP sur la base de ce rapport.

Vu les moyens investis dans cette évaluation et les nombreuses recommandations formulées dans le rapport précité, la commission a estimé que les conclusions de la société de conseil devaient servir à améliorer concrètement l'efficacité de l'office. C'est pourquoi elle a demandé au chef du DFI, en février 2013, de lui fournir des informations détaillées sur les mesures décidées par l'office ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre.

Parmi les améliorations souhaitées par l'OFSP figurent par exemple une gestion ciblée des ressources (temporaires), le renforcement des capacités en matière de gestion de projets, le développement des cadres, la mise en place successive d'une gestion du savoir ainsi qu'un développement et un pilotage plus ciblés des thèmes stratégiques de l'office.

Au début de l'année 2014, la CdG-E s'est fondée sur un rapport intermédiaire du DFI et a auditionné le directeur de l'OFSP pour s'informer de l'état de la mise en œuvre des mesures précitées. Elle a constaté avec satisfaction qu'une grande partie des recommandations formulées dans le cadre de l'évaluation de l'efficacité avaient été mises en œuvre ou étaient en cours de mise en œuvre. Elle est parvenue à la conclusion que cette évaluation apportait une contribution importante à l'amélioration des processus internes de l'OFSP et, partant, à une exécution efficace des tâches de la Confédération dans le domaine de la santé.

En mars 2014, la CdG-E a décidé de mettre un terme à ses investigations sur l'évaluation de l'efficacité de l'OFSP.

3.3 Relations internationales et commerce extérieur

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

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)³⁴, le nombre d'immigrants en provenance des pays de l'UE et de l'AELE a connu une augmentation plus forte que prévu. C'est pourquoi les CdG ont chargé le CPA de réaliser une évaluation sur le séjour des personnes ayant immigré en Suisse dans le cadre de l'ALCP, destinée en particulier à répondre aux questions ouvertes concernant les répercussions de cet accord et les possibilités de pilotage de l'immigration relevant de l'accord. Le CPA a présenté les conclusions de son évaluation dans un rapport du 6 novembre 2013³⁵.

Dans son rapport du 4 avril 2014³⁶, élaboré sur la base de l'évaluation du CPA, la CdG-N a constaté que l'immigration relevant de l'ALCP était essentiellement une migration professionnelle et que la mise en œuvre de l'ALCP, conclu avec les Etats de l'UE et de l'AELE, est perfectible. La commission a observé en effet que la Suisse ne dispose que de moyens limités pour réguler l'immigration relevant de l'ALCP et qu'elle a même rarement recouru à ces moyens. Ainsi, les autorités cantonales responsables de la mise en œuvre ont été longtemps privées des informations dont elles auraient eu besoin pour restreindre le droit de séjour; par ailleurs, elles ne se sont pas servies de manière rigoureuse des informations qui étaient à leur disposition et la pratique en la matière a varié d'un canton à l'autre. En outre, les autorités de surveillance de la Confédération sont longtemps restées passives face à ces problèmes de mise en œuvre de l'ALCP. La CdG-N a ainsi conclu que certains points restaient à améliorer, même si elle a reconnu que les mesures envisagées par le Conseil fédéral dans le cadre de ses décisions du 15 janvier 2014 et destinées à lutter contre les abus permettraient déjà de combler une grande partie des lacunes mises en évidence par le CPA s'agissant de la mise en œuvre de l'ALCP.

Enfin, la CdG-N a adressé, dans son rapport, neuf recommandations au Conseil fédéral, en l'invitant à prendre position sur celles-ci et à présenter des mesures appropriées en vue de leur concrétisation. Le Conseil fédéral devait, pour ce faire, se référer au plan de mise en œuvre de la nouvelle disposition constitutionnelle sur l'immigration (art. 121a Cst.), qui devait être disponible en juin 2014.

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

³⁴ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)

³⁵ Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 6.11.2013 (FF 2014 8005)

³⁶ Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport de la CdG-N du 4.4.2014 (FF 2014 7985)

Dans une lettre du 13 août 2014, le Conseil fédéral a pris position sur les neuf recommandations de la commission. La CdG-N a estimé que les recommandations 2 (information concernant les prestations sociales) et 8 (clarifier la situation juridique) étaient en train d'être mises en œuvre. Elle va continuer de suivre les travaux de près et demander des informations sur la mise en œuvre de ces recommandations et sur leurs effets à une date ultérieure, dans le cadre d'un contrôle de suivi.

Concernant les sept autres recommandations, la CdG-N a jugé les réponses du gouvernement insatisfaisantes. Dans son rapport du 6 novembre 2014, elle a donc invité le Conseil fédéral à fournir davantage d'informations ou à procéder à des clarifications au sujet de quatre de ses recommandations, qui portent essentiellement sur le rôle de la Confédération:

- La recommandation 1 invitait le Conseil fédéral à observer l'évolution des salaires et des pourcentages de personnes percevant des prestations sociales dans les secteurs les plus touchés par l'immigration. Le Conseil fédéral a estimé que les instruments dont il disposait pour ce faire (rapport de l'Observatoire de la libre circulation des personnes et mesures d'accompagnement) avaient fait leurs preuves. Considérant pour sa part que les mesures et les instruments proposés n'étaient pas suffisants, la CdG-N a demandé au Conseil fédéral de déterminer comment il serait possible d'assurer un suivi plus rigoureux de cette évolution.
- La recommandation 4 demandait que les autorités cantonales d'exécution aient accès aux informations nécessaires au pilotage de l'immigration relevant de l'ALCP. Pour le Conseil fédéral, une obligation d'annoncer un changement concernant le but du séjour ou les rapports de travail n'est pas compatible avec l'ALCP. La CdG-N se félicite que le Conseil fédéral ait néanmoins décidé de se pencher sur la question dans le cadre de la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel sur l'immigration (art. 121a Cst.). Elle l'a prié de l'informer des résultats de ses investigations.
- La recommandation 7 invitait le Conseil fédéral à mettre à la disposition des autorités chargées de la mise en œuvre, d'une part, et de l'ODM, d'autre part, les instruments leur permettant de s'acquitter de leurs tâches. Elle demandait en outre que la fonctionnalité et l'utilisation effective du SYMIC³⁷ soient revues et adaptées si nécessaire. Insatisfaite dans l'ensemble des réponses fournies par le Conseil fédéral, la CdG-N a prié ce dernier de procéder à un examen plus approfondi des différents points.
- Dans sa recommandation 9, la commission invitait le Conseil fédéral à évaluer le rapport entre les ressources et les tâches de la section «Libre circulation des personnes» de l'ODM. La réponse du Conseil fédéral, selon laquelle il serait en train d'examiner cette question, n'a pas été jugée suffisante par la CdG-N; le gouvernement ne donne en effet aucune indication quant à la date à laquelle les résultats de cet examen pourraient être disponibles. La commission a donc demandé au Conseil fédéral des précisions à ce sujet. Elle l'a en outre une nouvelle fois invité à doter la section compétente de l'ODM d'effectifs suffisants.

³⁷ SYMIC: système d'information central sur la migration

Les trois dernières recommandations demandaient au Conseil fédéral de procéder à des investigations concernant la mise en œuvre de l'ALCP par les cantons. La CdG-N n'était pas satisfaite des réponses du Conseil fédéral concernant la recommandation 3 (faire la lumière sur les disparités intercantionales en matière de divergences entre le but déclaré et le but effectif du séjour), la recommandation 5 (tirer parti des possibilités de pilotage) et la recommandation 6 (clarifier l'origine des différences constatées dans la mise en œuvre entre les cantons). C'est pourquoi elle a transformé ces recommandations en un postulat³⁸ et octroyé au Conseil fédéral un délai d'un an pour sa mise en œuvre.

3.3.2 Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure

En janvier 2012, la CdG-N avait chargé le CPA d'évaluer la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure³⁹. Se fondant sur les résultats de cette évaluation, la commission a pu constater, dans le rapport⁴⁰ qu'elle a adressé au Conseil fédéral le 28 février 2014, que, dans l'ensemble, la collaboration interdépartementale fonctionnait bien et qu'elle ne présentait aucun problème majeur.

La CdG-N a toutefois déploré l'absence de vue d'ensemble dans le domaine de la politique extérieure. Elle estime en effet qu'une telle vue est indispensable, car elle servirait à identifier et jauger les conflits d'intérêts et permettrait à la Suisse d'établir des liens entre certains dossiers. La commission a en outre pointé du doigt le manque de clarté des prescriptions et directives qui règlent les compétences en matière de dossiers de politique extérieure; cette situation entraîne des conflits entre les différents services de la Confédération, en particulier entre le DFAE et les départements spécialisés. Enfin, la CdG-N a souligné que les procédures régissant la collaboration entre les services fédéraux étaient parfois lentes et compliquées. Bien qu'elle considère que les procédures de coordination interdépartementale classiques sont en principe également pertinentes pour les dossiers de politique extérieure, la commission juge qu'elles sont trop lentes dans certaines situations. Lors de négociations internationales, par exemple, il pourrait arriver que ce système empêche d'apporter une réponse rapide et souple aux derniers développements.

Ces constats ont conduit la CdG-N à formuler deux recommandations dans son rapport à l'intention du Conseil fédéral. Dans la première, elle a demandé à celui-ci «d'examiner comment améliorer la vue d'ensemble dans le domaine de la politique extérieure, et de proposer des mesures allant dans ce sens». Il s'agissait en particulier, pour le Conseil fédéral, de clarifier la répartition des rôles et des tâches entre les départements spécialisés et le DFAE, et d'expliquer de quelle façon il comptait veiller à une définition systématique des priorités pour ce qui est des dossiers de politique extérieure ainsi qu'à l'institutionnalisation de l'association du DFAE par les autres départements au traitement des dossiers concernés (recommandations 1.1

³⁸ Po. CdG-N «Clarification des raisons des différences dans la mise en œuvre de l'accord sur la libre circulation des personnes par les cantons» du 6.11.2014 (14.4005)

³⁹ Evaluation de la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 19.6.2013 (FF **2014** 5297)

⁴⁰ Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure, rapport de la CdG-N du 28.2.2014 (FF **2014** 5289)

à 1.6). La commission a prié le Conseil fédéral de procéder aussi à un examen critique des instruments de collaboration existants – les stratégies sectorielles notamment – en s’interrogeant sur leur opportunité et leur application (recommandation 1.7).

Dans la deuxième recommandation, la CdG-N a prié le Conseil fédéral «d’examiner si, dans le domaine de la politique extérieure, des procédures de coordination mieux adaptées pourraient être appliquées lors de certaines situations spécifiques ou urgentes». Elle lui a demandé, le cas échéant, de présenter lesdites procédures et d’expliquer dans quelles situations et de quelle manière il entendait les mettre en œuvre. La commission a également prié le Conseil fédéral d’intégrer dans ses réflexions la question du ralentissement des procédures qu’occasionnent la participation des cantons et les travaux du Parlement.

Le Conseil fédéral a pris position sur les recommandations de la CdG-N le 21 mai 2014⁴¹. Dans son rapport, il souligne qu’il est pleinement conscient de l’importance croissante de la dimension internationale dans les différentes politiques sectorielles et de la forte interdépendance entre politique extérieure et politique intérieure. A l’instar de la CdG-N, il relève l’importance de veiller à un fonctionnement optimal de la collaboration interdépartementale pour garantir au mieux les intérêts de la Suisse. Il se félicite en outre que les rapports de la CdG-N et du CPA n’aient mis en évidence aucun problème majeur en ce qui concerne cette collaboration.

S’agissant des recommandations, le Conseil fédéral approuve globalement la première d’entre elles (amélioration de la vue d’ensemble), même s’il considère qu’elle a déjà été partiellement mise en œuvre. Il indique ainsi que la répartition des responsabilités entre le DFAE et les autres départements, de même que l’organisation interne du DFAE, est définie suffisamment précisément dans l’ordonnance sur l’organisation du DFAE⁴². Il ajoute que différents instruments ont été mis au point ces dernières années pour renforcer l’association du DFAE par les autres départements au traitement des dossiers liés à l’étranger; il cite, à titre d’exemple, les stratégies sectorielles en matière de politique extérieure ou encore les accords bilatéraux de coopération. A l’avenir, le Conseil fédéral entend utiliser plus systématiquement ces différents instruments de coopération. Sur certains points, par contre, il n’est pas d’accord avec la CdG-N; il s’oppose ainsi tout particulièrement à l’instauration d’une planification annuelle supplémentaire axée spécifiquement sur les activités de politique extérieure.

Le Conseil fédéral accepte également la deuxième recommandation (adaptation des procédures de collaboration), bien qu’il estime qu’elle a déjà été, elle aussi, partiellement mise en œuvre. Il évoque à ce sujet la constitution de groupes de travail interdépartementaux à haut niveau ou de «task forces» interdépartementales.

La CdG-N n’est pas entièrement satisfaite par l’avis du Conseil fédéral; à ses yeux, celui-ci reste trop vague sur plusieurs questions. La commission regrette en particulier que le Conseil fédéral n’ait pas donné suffisamment d’indications sur les mesures qu’il entend prendre concrètement pour remédier aux lacunes qu’elle avait

⁴¹ Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure, avis du Conseil fédéral du 21.5.2014 concernant le rapport de la CdG-N du 28.2.2014 (FF 2014 5341)

⁴² Ordonnance sur l’organisation du DFAE du 20.4.2011 (Org DFAE; RS 172.211.1)

mis en évidence. Elle a par conséquent décidé de lui demander un complément d'information.

3.3.3 Réorganisation de la Direction du développement et de la coopération durant les années 2008 à 2012

La réorganisation de la DDC entre 2008 et 2012 a notamment été entreprise à la suite du rapport de la CdG-E du 8 décembre 2006 sur la cohérence et la conduite stratégique des activités de la DDC⁴³. Dans ce rapport, la CdG-E avait critiqué les instruments de conduite stratégique de la coopération internationale ainsi que les priorités thématiques et géographiques de la DDC. La réorganisation a consisté essentiellement en un allègement et une clarification des structures au siège à Berne, d'une part, et en une répartition plus claire des tâches entre le siège et les antennes, d'autre part. A cette occasion, les antennes ont vu leur éventail de responsabilités et de compétences s'élargir.

Depuis 2011, la CdG-N s'est aussi penchée à plusieurs reprises sur la réorganisation de la DDC. Début 2014, la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) de même qu'un membre de la CdG-N ont attiré l'attention de cette dernière sur le fait que les questions liées à cette réorganisation n'avaient pas toutes été résolues. La CdG-N a alors décidé de suivre cette affaire de près et de se tenir informée de l'efficacité de la réorganisation. A sa séance de février 2014, la sous-commission compétente a examiné plusieurs rapports relatifs à la réorganisation de la DDC, notamment le rapport final de la société KPMG du 31 décembre 2012 ainsi qu'un rapport élaboré par des évaluateurs externes sur le transfert de la division du personnel de la DDC à la Direction des ressources (DR).

Dans les rapports, la réorganisation de la DDC a été considérée dans l'ensemble comme une réussite; les auteurs ont également souligné que celle-ci avait permis de mettre en œuvre les principales exigences de la CdG-E formulées en 2006. Des critiques ont tout de même été exprimées, notamment quant au transfert des divisions des finances et du personnel de la DDC à la DR ainsi que celui de la division de la communication de la DDC au SG. Afin de se pencher sur ces critiques et sur les autres questions en suspens, la commission a demandé au DFAE de prendre position sur les trois thèmes suivants: la compatibilité de la réorganisation de la DDC avec le droit en vigueur, l'opportunité de la réorganisation et le suivi de la réorganisation par le chef du département et l'ensemble du Conseil fédéral.

La réponse du DFAE s'est avérée largement positive. Il a été relevé que ni les compétences ni les pouvoirs décisionnels de la DDC n'avaient été restreints à la suite de la réorganisation et que les structures ainsi que les compétences actuelles étaient conformes aux exigences légales. Le DFAE a également précisé que la DDC restait responsable de la planification financière stratégique et décidait de ce fait de l'utilisation des ressources pour la coopération au développement. Par ailleurs, il a été souligné que la DDC avait toujours la possibilité de définir avec le service Information DFAE les grands thèmes de relations publiques et de participer à leur développement. Par contre, la collaboration entre la DDC et la DR dans le domaine

⁴³ Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC, rapport de la CdG-E du 8.12.2006 (FF 2007 2683)

des ressources humaines n'a pas été jugée pleinement satisfaisante, mais des mesures ont déjà été prises à cet égard.

La sous-commission compétente a examiné l'avis du DFAE lors de sa séance de septembre 2014 et entendu à ce sujet le chef du DFAE, la cheffe de la DR, le directeur de la DDC ainsi que le secrétaire général du DFAE. En se fondant sur les résultats de cette audition et sur l'avis du DFAE, la CdG-N est parvenue à la conclusion que le département avait identifié les problèmes et pris des mesures pour y remédier. Estimant qu'il n'y avait pas lieu de prendre d'autres mesures en la matière, elle a informé le DFAE ainsi que la CPE-N qu'elle mettait fin à ses travaux sur la réorganisation de la DDC entre 2008 et 2012.

3.4 Etat et administration

3.4.1 Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions

En novembre 2012, les CdG et les CdF ont décidé de mener une enquête concernant le projet informatique INSIEME de l'AFC, qui avait été interrompu en septembre 2012 et qui, au total, avait coûté 115,9 millions de francs. Elles ont confié cette enquête à un groupe de travail mixte, le groupe de travail INSIEME (GTI), qui est composé de 17 membres des quatre commissions de haute surveillance. Deux d'entre eux sont également membres de la DélFin et la représentent au sein du GTI. L'objectif de l'enquête était de tirer des enseignements de l'échec d'INSIEME. En décembre 2012, le Parlement a voté un crédit de 1,5 million de francs pour cette enquête⁴⁴.

Amorcés en 2013, les travaux du GTI ont continué et abouti pendant l'année sous revue. En 2014, le GTI s'est réuni à six reprises (pour un total de 17 séances) et a auditionné neuf personnes (sur un total de 31, à savoir les chefs successifs du DFF en poste pendant la durée du projet INSIEME ainsi que des représentants – anciens ou actuels – du Secrétariat général du DFF [SG DFF], de l'AFC, de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication [OFIT], de l'Office fédéral des constructions et de la logistique [OFCL], du Conseil informatique de la Confédération [CI], de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération [UPIC] et du Contrôle fédéral des finances [CDF]). Il a également entendu les présidents de la DélFin des années 2003/2007, 2004, 2010/2014, 2011 et 2013. Le président de la DélFin de l'année 2012, qui est également membre du GTI, a pris position auprès de celui-ci. Par ailleurs, le GTI a consulté quelque 750 documents.

L'enquête des CdG et des CdF s'est concentrée sur la gestion du projet INSIEME – notamment les conditions-cadres, la définition des exigences relatives au système, le rôle des experts externes et les mesures prévues dans le cadre des marchés publics –, sur la surveillance et la conduite au sein de la hiérarchie, sur la responsabilité du Conseil fédéral, sur la surveillance exercée par le CDF et sur la haute surveillance parlementaire. Par contre, l'enquête n'a porté ni sur les événements ayant entouré les acquisitions non conformes au droit des marchés publics effectuées dans le cadre du

⁴⁴ Rapport annuel 2013 des CdG et de la DélCdG du 31.1.2014, ch. 3.4.2 (FF 2014 4831 4872)

projet INSIEME, ni sur la décision de la cheffe du DFF d'interrompre le projet et sur le projet subséquent FISCAL-IT de l'AFC.

La reconstitution des faits relatifs au projet INSIEME a été répartie entre le GTI et le Conseil fédéral:

Sur mandat des CdG et des CdF, le GTI s'est concentré sur la définition des exigences relatives au système (aspects fonctionnels et techniques), sur la surveillance exercée par la direction et les niveaux supérieurs, sur la responsabilité du Conseil fédéral, sur la surveillance exercée par le CDF et sur la haute surveillance parlementaire.

De son côté, le Conseil fédéral a été chargé par les CdG et les CdF de présenter un rapport sur la définition des exigences relatives au système (aspects organisationnels), sur les raisons de l'implication d'experts externes, sur les mesures prévues ou déjà prises dans le domaine des marchés publics ainsi que sur la gestion de projet et la surveillance par les niveaux inférieurs à la direction. Les CdG et les CdF ont ensuite effectué une appréciation des résultats présentés par le Conseil fédéral dans ses rapports.

Les CdG et les CdF ont critiqué la collaboration du Conseil fédéral en la matière: jugeant lacunaires les rapports qu'il leur a présentés, elles ont dû laisser en suspens plusieurs questions auxquelles il avait été chargé de répondre.

Le 4 novembre 2014, le GTI a finalisé son projet de rapport, qu'il a soumis aux CdG et aux CdF. Le 21 novembre 2014, les commissions ont adopté le rapport final⁴⁵, qu'elles ont transmis au Conseil fédéral et au CDF afin que ceux-ci prennent position d'ici au 27 février 2015. Le même jour, elles ont présenté le rapport au public lors d'une conférence de presse et ont publié le rapport⁴⁶. Les Chambres fédérales ont pris acte de ce rapport à la session d'hiver 2014.

Dans leur rapport, les CdG et les CdF sont parvenues à la conclusion qu'INSIEME avait échoué en raison de lacunes dans la conduite et la surveillance. Selon elles, les cinq éléments suivants ont joué un rôle décisif dans l'échec du projet:

1. Les compétences et les responsabilités des services impliqués et, partant, les tâches qu'ils devaient effectuer ont toujours manqué de clarté.
2. Les règles n'ont pas été respectées par les divers acteurs impliqués, les instructions n'ont souvent pas été suivies – soit sciemment, soit par méconnaissance de ces instructions – et les personnes concernées n'ont pas été sanctionnées pour ces manquements.
3. Les informations ont été diffusées sans tenir compte du rôle des destinataires.
4. Les informations reçues étaient considérées en l'état, sans que leur plausibilité soit vérifiée, ne serait-ce que par échantillonnage.
5. Le recours aux compétences et au savoir-faire existants en dehors de l'unité concernée était insuffisant.

⁴⁵ Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions, rapport des CdG et des CdF du 21.11.2014 (www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/finanzkommissionen/Documents/bericht-insieme-fk-gpk-2014-11-21-f.pdf)

⁴⁶ Une conduite et une surveillance insuffisantes ont provoqué l'échec du projet INSIEME, communiqué de presse des CdF et des CdG du 21.11.2014

La direction de l'AFC est la principale responsable de l'échec du projet INSIEME. En effet, elle n'a pas suffisamment conduit et surveillé le projet; de plus, elle a ignoré certaines règles et prescriptions claires. En raison de leurs tâches et de leur fonction, les différentes directions qui se sont succédé à la tête du DFF, y compris leur secrétariat général respectif, peuvent être tenues co-responsable de cet échec car elles ont souvent assumé de manière insuffisante leur fonction de surveillance et de conduite. A l'échelon supérieur, le Conseil fédéral porte également une certaine responsabilité: il n'a pas su mettre en place des conditions claires, ni édicter des règles efficaces.

Le CDF s'est penché à plusieurs reprises sur INSIEME pendant toute la durée du projet; en raison de sa fonction – il ne fait partie ni de la hiérarchie interne à l'administration fédérale, ni de la haute surveillance parlementaire –, il ne porte aucune responsabilité dans l'échec du projet INSIEME. Toutefois, il n'a pas toujours rempli de façon adéquate son mandat légal, à savoir apporter son soutien au Conseil fédéral et à la haute surveillance parlementaire. Les commissions ont estimé qu'il y avait lieu de prendre des mesures notamment en ce qui concerne la façon dont le CDF traite et transmet les informations.

Sur la base des résultats de leur enquête, les CdG et les CdF ont émis 18 recommandations à l'intention du Conseil fédéral et quatre à celle du CDF. Le 21 novembre 2014, elles ont également déposé une motion⁴⁷ visant à modifier la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances ainsi que deux postulats⁴⁸ concernant la conduite de projets; ceux-ci visent à évaluer la méthode de gestion de projet de la Confédération (HERMES 5) et à déterminer s'il y a lieu de soumettre les projets à des évaluations au cours de leur déroulement et une fois qu'ils sont conclus. Les conseils se pencheront sur ces trois interventions en 2015.

L'enquête sur le rôle joué par les organes de haute surveillance parlementaire a conduit les CdF et les CdG à conclure que des améliorations devaient être apportées à cette surveillance. Même si les organes de haute surveillance parlementaire n'étaient pas responsables d'INSIEME – ne serait-ce qu'en raison des fonctions qui leur sont dévolues –, ils n'ont pas rempli leur mission de façon satisfaisante. Les CdF et les CdG sont d'avis que cela tient en particulier au fait que la répartition des tâches ou la coordination entre les différents organes de haute surveillance n'a été que marginale. En outre, ceux-ci ne se sont pas tous penchés avec la même intensité sur le projet INSIEME.

Les CdG et les CdF considèrent qu'il est nécessaire d'opérer une distinction plus claire entre le soutien apporté par le CDF à la haute surveillance et l'exercice de ses tâches par la DélFin; celle-ci doit davantage fixer des priorités dans le cadre de son activité de surveillance, afin notamment de réduire sa charge de travail. Il convient en outre d'améliorer et de renforcer la collaboration et la coordination entre les CdF, la DélFin et les CdG. En 2015, les commissions aborderont les problèmes et les solutions mentionnés dans le rapport concernant la haute surveillance parlementaire et examineront leurs modes de travail respectifs.

⁴⁷ Mo. CdF-E, CdG-E, CdF-N et CdG-N «Surveillance exercée par le CDF. Modification de la LCF» du 21.11.2014 (14.4009/14.4010)

⁴⁸ Po. CdF-E, CdG-E, CdF-N et CdG-N «Evaluation d'HERMES 5» du 21.11.2014 (14.4011); Po. CdF-E, CdG-E, CdF-N et CdG-N «Evaluation de (grands) projets» du 21.11.2014 (14.4012)

3.4.2

Inspection «Collaborateurs externes de l'administration fédérale»

Le 27 janvier 2012, les CdG ont décidé de procéder à une inspection approfondie au sujet de l'engagement de collaborateurs externes dans l'administration fédérale. Elles se sont accordées pour que la CdG-E conduise l'inspection et ont donné mandat au CPA de procéder à une évaluation de la question⁴⁹.

En 2006 déjà, lors d'une inspection menée pour élucider la problématique des experts engagés par l'administration fédérale, la CdG-E avait pu constater que le recours à des collaborateurs externes était une pratique courante dans certains offices.

L'évaluation s'est étalée de mars 2012 à avril 2014 et a vu le CPA procéder en deux étapes: une première concernant une analyse quantitative des données des mandats confiés par l'ensemble de la Confédération et une deuxième concernant l'analyse des cas.

Le rapport final du CPA du 10 avril 2014 et son annexe ont été analysés entre avril et juin 2014 lors de deux séances. Le 7 octobre 2014, la CdG-E a adopté et publié son rapport, lequel contient six recommandations à l'adresse du Conseil fédéral visant une meilleure réglementation dans le recours au personnel externe.

Dans sa première recommandation, la CdG-E invite le gouvernement à définir et concrétiser une stratégie générale valable pour tous les départements et la ChF au sujet du recours aux collaborateurs externes. Cette recommandation vise à la création d'une stratégie qui prenne en considération l'ensemble des éléments caractérisant le recours aux externes tels que l'opportunité, les coûts ainsi que les risques potentiels (accès à des informations confidentielles, perte de savoir-faire ou encore inégalité de traitement).

La deuxième recommandation concerne, quant à elle, l'introduction d'une procédure de contrôle permettant de surveiller le respect de la mise en œuvre de la stratégie générale formulée dans la première recommandation et d'identifier les potentiels d'économies. La CdG-E a également demandé qu'un concept de mise en œuvre soit établi afin de promouvoir une introduction correcte et transparente des nouvelles règles.

En ce qui concerne la troisième recommandation, la commission a constaté que les bases légales sur lesquelles se fonde le recours aux collaborateurs externes nécessitent une clarification. Elle invite donc le Conseil fédéral à effectuer une analyse détaillée de la situation juridique, à désigner correctement les contrats signés avec les collaborateurs externes et, le cas échéant, à procéder à une adaptation des bases légales.

Quant à la quatrième recommandation, elle vise au respect de la réglementation des marchés publics. En effet, dans son inspection, la commission a mis l'accent sur le fait que les bases légales régissant les marchés publics ne sont pas toujours respectées. Par le biais de cette recommandation, elle invite le Conseil fédéral à veiller à ce que les unités faisant appel à des collaborateurs externes aient une meilleure connaissance de ces bases légales et de leurs conséquences en la matière.

⁴⁹ Collaborateurs externes de l'administration fédérale, rapport du CPA à l'intention de la CdG-E du 10.4.2014, FF **2015** 3329

L'élément principal de la cinquième recommandation est l'amélioration de la transparence concernant le recours à des collaborateurs externes vis-à-vis de la hiérarchie interne et du Parlement. Le but étant en particulier l'établissement d'un processus de reporting interne, la révision de la directive de l'Administration fédérale des finances (AFF) régissant la classification des dépenses dédiées aux collaborateurs externes ainsi qu'une claire mention dans les comptes d'Etat du nombre et du coût de ces collaborateurs.

La sixième et dernière recommandation met l'accent sur la problématique du *contrôle de sécurité des personnes* (CSP). La CdG-E a notamment souhaité que le résultat du CSP des collaborateurs externes soit connu avant leur entrée en service. En raison d'un possible accès aux informations sensibles, cette recommandation s'adresse en particulier aux collaborateurs externes travaillant dans le domaine informatique.

Se basant sur les constats du CPA et sur son rapport, la commission est parvenue à la conclusion que le Conseil fédéral doit rapidement agir afin d'apporter des correctifs. La CdG-E a donc prié ce dernier de bien vouloir prendre position sur ses constatations, ses recommandations, ainsi que sur le rapport du CPA jusqu'au 31 janvier 2015. Elle l'a en outre invité à indiquer au moyen de quelles mesures et dans quel délai il envisageait de mettre en œuvre ses recommandations.

3.4.3 Clôture de l'inspection «Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral»

Lors de leur séance commune de janvier 2012, les CdG ont donné mandat au CPA de mener une évaluation sur la procédure de nomination des cadres supérieurs de l'administration fédérale⁵⁰. Cette évaluation trouvait ses racines dans l'inspection du 28 novembre 2008 qui avait suivi les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée⁵¹.

Le 15 novembre 2013, après un travail préparatoire de la sous-commission DFF/DEFR, la CdG-N a publié son rapport au sujet de la nomination des cadres supérieurs⁵². Dans ce document, la commission adressait six recommandations au Conseil fédéral en le priant de prendre position jusqu'au 28 février 2014.

Le 19 février 2014, le Conseil fédéral a pris position sur l'ensemble des recommandations⁵³. Après analyse, la commission a décidé d'adresser une lettre au Conseil fédéral, afin de lui faire part de ses dernières considérations.

Au sujet de la première recommandation («établissement d'une procédure de nomination commune par le biais d'une liste d'éléments clés valables pour tous les départements») et alors que celle-ci a été approuvée par le Conseil fédéral – lequel s'est dit prêt à dresser une liste des éléments clés valables pour l'ensemble des départe-

⁵⁰ Evaluation de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 20.6.2013 (FF **2014** 2709)

⁵¹ Circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée, rapport de la CdG-N du 28.11.2008 (FF **2009** 2989)

⁵² Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport de la CdG-N du 15.11.2013 (FF **2014** 2697)

⁵³ Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, avis du Conseil fédéral du 19.2.2014 sur le rapport de la CdG-N du 15.11.2013 (FF **2014** 2751)

ments – la commission a souhaité que la recommandation soit mise en œuvre jusqu’au 31 janvier 2015, sans attendre la mi-2015 comme mentionné par le Conseil fédéral dans son avis.

Quant à la deuxième recommandation («application systématique d’un Contrôle de sécurité des personnes étendu avec audition avant la nomination»), le Conseil fédéral a considéré qu’elle était déjà réalisée car, depuis la révision totale de l’ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP⁵⁴) de 2011, les personnes nommées par le Conseil fédéral doivent se soumettre à un contrôle de sécurité des personnes (CSP) élargi avec audition (art. 12, al. 2, OCSP). Dans son écrit au Conseil fédéral, la commission a toutefois rappelé que sa recommandation du 15 novembre 2013 avait une formulation plus restrictive. En effet, elle souhaitait que le *résultat* du CSP soit communiqué au Conseil fédéral *avant* la nomination du cadre. Contrairement à l’avis de l’exécutif fédéral, la CdG-N a retenu que la recommandation n’avait pas encore été mise en œuvre.

S’agissant de la troisième recommandation («une recherche de candidats complète et transparente»), la CdG-N a salué son approbation par le Conseil fédéral. Elle a toutefois souhaité être informée des délais dans lesquels le Conseil fédéral envisageait de réviser l’art. 22 de l’ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers⁵⁵).

En ce qui concerne la quatrième recommandation («un processus de sélection cohérent et défini à l’avance»), le Conseil fédéral a affirmé disposer déjà des instruments nécessaires pour une évaluation correcte des candidatures et il s’est dit prêt à intégrer les instruments mentionnés dans cette recommandation dans sa liste. A son avis, la recommandation avait donc déjà été mise en œuvre. La CdG-N n’était pas du même avis; elle a rappelé au Conseil fédéral que sa recommandation prévoyait expressément l’utilisation d’une série d’instruments pour l’ensemble des procédures de sélection (à savoir l’avis d’une tierce personne, l’implication du chef de département ainsi que le résultat de l’évaluation). Ces instruments d’évaluation ne devaient pas être considérés comme étant *possibles* – conformément à l’interprétation du Conseil fédéral – mais *obligatoires*.

La cinquième recommandation («disposer de toutes les informations importantes en temps utile») a quant à elle été considérée par le Conseil fédéral comme partiellement remplie, grâce aux mesures prises d’après son avis du 22 avril 2009⁵⁶. En invoquant des soucis de discrétion, ce dernier n’a pas souhaité modifier l’actuelle procédure selon laquelle les informations sont fournies directement et oralement lors de la nomination. Il n’a pas non plus estimé opportun de connaître les avantages et les inconvénients de toutes les candidatures non retenues. Sur ce point, la CdG-N a clairement indiqué qu’elle s’attend à des changements et qu’elle veut voir sa recommandation mise en œuvre. Pour la commission, il est inconcevable que des problèmes organisationnels intrinsèques aux départements, tels que des fuites d’informations, puissent miner l’efficacité du processus de nomination en obligeant le Conseil fédéral à être informé uniquement par oral et seulement le jour même de la nomination. Elle considère également impératif que le Conseil fédéral prenne connaissance non seulement des renseignements au sujet du candidat retenu, mais

⁵⁴ Ordonnance du 4.3.2011 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP; RS 120.4)

⁵⁵ Ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3)

⁵⁶ FF 2009 3045 3048

également des avantages et inconvénients associés aux autres candidatures. Cela ne concerne pas l'ensemble des candidatures non retenues, comme mentionné par le Conseil fédéral dans son avis, mais uniquement celles ayant atteint la dernière étape du processus de sélection.

Enfin, pour ce qui est de la sixième recommandation («limiter le nombre de fonctions prévues par l'art. 2, al. 1, OPers»), le Conseil fédéral a annoncé être disposé à examiner le champ d'application de l'art. 2, al. 1, OPers. La commission a salué cette décision et a demandé des renseignements ultérieurs concernant la planification de cet examen.

Dans sa lettre du 5 septembre 2014, la CdG-N a prié le Conseil fédéral de lui faire parvenir les informations manquantes, ainsi que les résultats concernant la mise en œuvre de la recommandation 1, jusqu'au 12 février 2015. Elle l'a également informé qu'elle procédera à un contrôle de suivi vers la fin de l'année 2016.

3.4.4 Réorganisation de l'Office fédéral des migrations

Institué au 1^{er} janvier 2005, l'Office fédéral des migrations (ODM) est le produit de la fusion de deux offices fédéraux: l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration et l'Office fédéral des réfugiés. Cette restructuration a donc nécessité la réunion de deux offices auparavant indépendants et de leurs cultures d'entreprise respectives. Selon les informations fournies par l'ODM, la fusion a dû être effectuée entre juin et décembre 2004, soit sur une période trop courte pour permettre l'examen et la mise en œuvre d'améliorations structurelles ainsi que la mise en commun de deux cultures très différentes. Vu cette situation et les dynamiques politiques liées aux principaux thèmes occupant l'ODM, diverses adaptations de la structure d'organisation ont été effectuées et plusieurs projets de développement de l'organisation ont été lancés depuis lors.

Ainsi, les CdG s'intéressent depuis quelques années déjà, et de façon répétée, à l'ODM⁵⁷.

La dernière réorganisation proprement dite, qui s'est achevée le 1^{er} septembre 2010, concernait le domaine de direction «Asile et retour» de l'ODM. Elle s'est révélée être le fruit d'une réflexion trop hâtive et a été introduite trop précipitamment. L'évaluation externe effectuée par le professeur Hans A. Wüthrich ayant d'ailleurs conclu que la réorganisation avait échoué, il a fallu engager une nouvelle restructuration en 2012. Au moyen d'un agenda stratégique, des objectifs de production contraignants ont été fixés et des questions ouvertes concernant la répartition des ressources et un éventuel besoin supplémentaire ont été clarifiées; ainsi, l'office devait à nouveau être en mesure d'assurer l'exécution de ses diverses tâches dans le domaine de l'asile. Le nouvel organigramme de l'ODM est opérationnel depuis le 1^{er} septembre 2013 et le développement de l'organisation est terminé.

Au cours des deux dernières années, la CdG-N a suivi de près cette nouvelle réorganisation de l'ODM, la mise en œuvre des recommandations émises par le professeur

⁵⁷ Rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG du 19.1.2007, ch. 3.6.6 (FF **2007** 2867 2940); rapport annuel 2009 des CdG et de la DélCdG du 22.1.2010, ch. 3.6.3 (FF **2010** 2429 2474); rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012, ch. 3.4.6 (FF **2012** 6301 6347); rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG du 24.1.2013, ch. 3.4.4 (FF **2013** 3073 3114)

Wüthrich et la réalisation de l'agenda stratégique. Cette haute surveillance concomitante ne visait pas seulement à ce que l'ODM puisse à nouveau mieux assumer ses tâches; aux yeux de la CdG-N, il importait en particulier d'augmenter la satisfaction du personnel et d'éviter des pertes de savoir-faire supplémentaires.

La CdG-N partage l'avis de l'administration fédérale: des changements organisationnels susceptibles de lui permettre d'améliorer de façon substantielle l'accomplissement de ses tâches pourraient être réalisés. A cet égard, elle est parfaitement consciente de ce que certains effets négatifs ne peuvent être exclus des processus de réorganisation, même lorsque ces derniers sont absolument indispensables. Néanmoins, elle a estimé que les conséquences de la réorganisation mentionnée, achevée le 1^{er} septembre 2010, avaient été particulièrement graves pour les collaborateurs de l'ODM, minant notamment leur satisfaction au travail.

Dans le cadre de son suivi, la CdG-N a pu constater une évolution réjouissante. La situation à l'ODM est aujourd'hui nettement meilleure qu'en 2012, en particulier pour ce qui est du personnel. Selon la commission, la mise en œuvre des objectifs définis dans l'agenda stratégique et des mesures relatives au développement de l'organisation, aux ressources et à la productivité (augmentation du taux de liquidation, réduction du nombre de cas en suspens et diminution de la durée des procédures) a contribué de manière substantielle à cette amélioration. La CdG-N estime cependant qu'il faut veiller à ce que cette tendance positive soit maintenue lors des adaptations à venir du domaine de l'asile et à ce que l'ODM assume dûment son rôle d'employeur.

La CdG-N a toutefois également pris acte du fait que les objectifs de productivité n'avaient clairement pas pu être atteints, soulignant néanmoins qu'il s'agissait là d'objectifs très ambitieux et reconnaissant que la productivité avait quand même pu être améliorée. La commission est consciente qu'une nouvelle hausse de la productivité n'est possible qu'à la condition que l'office dispose d'effectifs suffisants. Elle a avisé le Conseil fédéral que des coupes budgétaires affectant les ressources humaines pourraient remettre en question l'évolution positive constatée.

Se fondant sur les développements globalement positifs évoqués plus haut et considérant que l'application de la nouvelle disposition constitutionnelle sur l'immigration (art. 121a Cst.) et la restructuration en cours de la procédure d'asile devraient avoir des effets sur l'organisation et les procédures de l'ODM, la CdG-N a décidé, le 6 novembre 2014, de mettre un terme à ses travaux relatifs au développement de l'organisation de l'ODM.

3.4.5 Restructuration de l'Office fédéral de la statistique

En juin 2012, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N a effectué une visite de service à l'OFS, à Neuchâtel, dans le cadre de sa mission de haute surveillance. A cette occasion, elle a été informée des activités et de l'organisation de l'OFS, de la restructuration de ce dernier au moyen du projet «FUTURO» et de la situation en matière de personnel. Lors de sa séance de septembre 2012, la sous-commission a auditionné les représentants du DFI à ce sujet et elle est parvenue à la conclusion qu'il n'y avait pas lieu, à ce moment-là, de prendre d'autres mesures du point de vue de la haute surveillance.

En février 2013, la CdG-N a constaté que certains extraits du procès-verbal de sa séance de septembre 2012 avaient été cités mot pour mot dans les médias. Elle a donc décidé de porter plainte contre inconnu et contre les journalistes concernés. En outre, elle s'est informée auprès du chef du DFI sur le départ du directeur de l'OFS en février 2013 et sur l'enquête administrative ouverte dans le cadre de cette affaire⁵⁸.

Après la publication du rapport final sur le projet de modernisation FUTURO, la sous-commission a entendu, le 27 février 2014, le nouveau directeur de l'OFS ainsi que le secrétaire général du DFI au sujet des mesures prises dans le cadre du projet, d'une part, et des résultats de l'enquête administrative, d'autre part.

La CdG-N a salué l'enquête administrative confiée à l'externe par le Secrétariat général du DFI et constaté que celui-ci avait déjà mis en pratique une bonne partie des recommandations émises par les auteurs de l'enquête. Elle a ainsi mis fin à ses travaux de suivi concernant la visite de service auprès de l'OFS.

Le 2 juin 2014, le MPC a décidé de suspendre la plainte déposée par la CdG-N, dans la mesure où les auteurs des faits n'ont pas pu être identifiés compte tenu de la protection des sources invoquée par les journalistes concernés, et que l'application de mesures coercitives pour l'identification des auteurs serait disproportionnée. La commission a pris acte de la suspension et décidé de classer cette affaire.

3.4.6 Contrôle de suivi concernant l'évaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation

Le 7 septembre 2011, la CdG-N a publié son rapport sur la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation⁵⁹ – élaboré sur la base d'une évaluation du CPA⁶⁰ –, dans lequel elle adressait cinq recommandations au Conseil fédéral. Elle prévoyait en outre deux recommandations additionnelles (5a et 5b)⁶¹ liées au résultat de l'examen demandé à la recommandation 5.

La CdG-N a jugé insatisfaisant l'avis que le Conseil fédéral lui a remis à ce sujet le 15 février 2012⁶². C'est pourquoi elle a décidé d'insister et de lui demander, dans une lettre datée du 19 juin 2012⁶³, de présenter un avis complémentaire portant notamment sur le rôle et les compétences de la ChF en matière de coordination des procédures de consultation et d'audition. La commission a en outre transformé trois

⁵⁸ Rapport annuel 2013 des CdG et de la DélCdG du 31.1.2014, ch. 3.4.4 (FF **2014** 4831 4874)

⁵⁹ 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)

⁶⁰ Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 9.6.2011 (FF **2012** 2149)

⁶¹ Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012, ch. 3.4.3 (FF **2012** 6301 6344)

⁶² Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation, avis du Conseil fédéral du 15.2.2012 sur le rapport de la CdG-N du 7.9.2011 (FF **2012** 2199)

⁶³ Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation, avis de la CdG-N du 19.6.2012 en réponse à l'avis du Conseil fédéral du 15.2.2012 sur le rapport de la CdG-N du 7.9.2011 (FF **2013** 5637)

de ses recommandations en postulats⁶⁴, qu'elle a déposés au Conseil national; ce dernier les a tous adoptés le 20 septembre 2012, suivant la proposition du Conseil fédéral.

Le 5 septembre 2012, le Conseil fédéral a répondu à la lettre de la CdG-N: il a indiqué qu'il tenait à ce que les recommandations émanant du rapport de la commission soient mises en œuvre rapidement et a annoncé la mise en consultation de la version modifiée de la loi fédérale sur la procédure de consultation (LCo)⁶⁵ pour la fin de l'année 2012. Dans sa lettre du 9 novembre 2012, la CdG-N a salué les efforts consentis par le Conseil fédéral ainsi que les explications complémentaires fournies par ce dernier au sujet du rôle et des compétences de la ChF. Dans le même temps, elle a annoncé qu'elle continuerait de suivre ce dossier en 2013.

Dans le cadre de ce contrôle de suivi, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N s'est penchée avec beaucoup d'attention sur le message relatif à la modification de la LCo, adopté par le Conseil fédéral le 6 novembre 2013⁶⁶. Par ailleurs, les deux CdG se sont entretenues, le 30 janvier 2014, avec la chancelière de la Confédération, notamment à propos du rôle de la ChF dans le cadre de la procédure de consultation.

Dans sa lettre du 28 février 2014, la CdG-N se dit largement satisfaite des mesures prises par le Conseil fédéral et soutient l'objectif visé par la modification de la LCo. Elle constate que les recommandations concernant l'abrogation des procédures menées sous la forme d'une conférence et le devoir de motiver la décision en cas de réduction des délais de réponse ont été suivies, de même que celles qui sont relatives à la pertinence de la distinction entre consultation et audition ainsi qu'à la marche à suivre en fonction de la suite donnée à la recommandation 5. En outre, la commission considère que la recommandation concernant le rôle et les compétences de la ChF est aussi mise en œuvre, pour autant que le Conseil fédéral procède, comme il l'a annoncé, aux modifications de l'ordonnance concernant l'obligation pour les autorités chargées des consultations de collaborer avec la ChF et pour autant qu'une formation plus solide des collaborateurs de ces mêmes autorités soit prévue.

En ce qui concerne la recommandation relative à la transparence dans la communication des résultats, le Conseil fédéral avait déjà indiqué, dans son message du 6 novembre 2013, qu'il entendait compléter l'obligation d'établir et de publier les rapports rendant compte des résultats de la consultation par la possibilité de prévoir, dans le cadre de la révision en cours du droit relatif aux publications officielles, d'autres types de textes susceptibles d'être publiés sur la plateforme et mis à disposition de manière centralisée⁶⁷. Le Conseil fédéral pensait notamment aux explications relatives à ses ordonnances et aux résultats des consultations, ce que la CdG-N considère comme étant un pas important vers plus de transparence. A la lumière de la nouvelle pratique annoncée par le Conseil fédéral en matière de publication, la commission estime que cette recommandation est également satisfaite. Elle a toute-

⁶⁴ Po. CdG-N «Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation» (n° 1, 2 et 3) du 19.6.2012 (12.3649, 12.3650 et 12.3651)

⁶⁵ Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (loi sur la consultation, LCo; RS **172.061**)

⁶⁶ Message du 6 novembre 2013 relatif à la modification de la loi sur la consultation (FF **2013** 7957)

⁶⁷ Message du 28.8.2013 relatif à la modification de la loi sur les publications (FF **2013** 6325, 6332 et 6352 à 6353)

fois annoncé qu'elle se réservait le droit de charger sa sous-commission compétente de vérifier ultérieurement si les mesures annoncées ont été prises et si elles ont permis d'améliorer la transparence dans la communication des effets que la consultation a sur le projet initial.

Pour le reste, la CdG-N a estimé qu'il n'y avait plus lieu d'agir du point de vue de la haute surveillance et a par conséquent décidé, le 28 février 2014, de clore ses travaux concernant le contrôle de suivi de l'évaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation.

Le 26 septembre 2014, le Conseil des Etats et le Conseil national ont approuvé la révision de la LCo engagée par la CdG-N. En réitérant ses demandes – notamment sous la forme de trois postulats – au Conseil fédéral, la CdG-N a contribué de manière significative à améliorer la situation juridique dans ce domaine. Avec l'adoption, à l'issue de la procédure d'élimination des divergences, de la révision de la LCo, la CdG-N a vu ses principales revendications mises en œuvre: la procédure de consultation, dont l'importance n'est plus à démontrer et que tous les milieux impliqués apprécient au plus haut point, a été renforcée et ses processus ont été améliorés. Ainsi, le Parlement a finalement renoncé à des prescriptions, telles que l'obligation d'organiser une consultation, qui n'auraient pas vraiment servi la fonction et les objectifs de la procédure de consultation.

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

En 2008, la CdG-E avait chargé le CPA de mener une enquête sur la collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales (ONG). Dans son évaluation⁶⁸, le CPA a examiné la façon dont la DDC, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'OFEV collaborent avec des ONG, sélectionnent les ONG en question (procédure de gré à gré ou concurrentielle) et calculent les aides financières qui leur sont accordées; il s'est également penché sur les mesures prises par la DDC, l'OFAG et l'OFEV pour éviter les changements d'affectation des fonds concernés.

Se fondant sur cette évaluation, la CdG-E a publié, le 21 août 2009, un rapport⁶⁹ comportant cinq recommandations. En 2011, elle a effectué un premier contrôle de suivi concernant l'état de leur mise en œuvre. Il est apparu, à cette occasion, que deux recommandations avaient déjà été mises en œuvre⁷⁰, alors que plusieurs questions subsistaient au sujet des trois autres recommandations⁷¹. La commission a par

⁶⁸ Collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales, rapport du CPA à l'intention de la CdG-E du 10.6.2009 (FF **2010** 1259)

⁶⁹ Collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales, rapport de la CdG-E du 21.8.2009 (FF **2010** 1253)

⁷⁰ Examen de la loi fédérale du 19.3.1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale (recommandation 4); application cohérente des lois et des directives dans l'administration fédérale (recommandation 5)

⁷¹ Mesures préventives contre les changements d'affectation (recommandation 2); promotion de la procédure d'adjudication concurrentielle (recommandation 1); transparence des critères sur la base desquels la DDC décide de soutenir des programmes d'ONG et détermine le montant des aides financières (recommandation 3)

conséquent décidé qu'elle organiserait ultérieurement un deuxième contrôle de suivi⁷². Le 10 septembre 2013, elle a ainsi écrit au Conseil fédéral pour lui demander d'établir un rapport actualisé sur la mise en œuvre de ses recommandations; elle l'a prié, ce faisant, de mettre l'accent sur la pratique des services considérés en matière d'adjudications.

La commission s'est montrée globalement satisfaite de la réponse du Conseil fédéral, qui lui a été adressée le 13 décembre 2013. Certains points demeurant toutefois peu clairs, s'agissant notamment de la collaboration entre l'OFAG et Agridea⁷³ et de la pratique de l'OFEV en matière d'adjudications, la CdG-E a demandé au DEFR et au DETEC de lui envoyer un complément d'information.

Après avoir examiné les réponses des départements et le rapport du Conseil fédéral, la commission est arrivée à la conclusion que, pour l'essentiel, l'administration avait satisfait aux principales requêtes formulées dans le rapport de 2009: la DDC a défini des critères transparents sur la base desquels elle décide de soutenir des programmes d'ONG et détermine le montant des aides financières; les trois services considérés ont en outre pris des mesures pour éviter les changements d'affectation des fonds et pour encourager le recours à une procédure d'adjudication concurrentielle. Seules subsistaient quelques interrogations au sujet de la pratique de l'OFEV en matière d'adjudications.

La CdG-E a décidé de transmettre ces questions à sa sous-commission DFJP/ChF, étant donné que cette dernière traitera de façon plus complète le thème de la gestion des marchés publics par l'administration fédérale dans le cadre de son deuxième contrôle de suivi de l'inspection sur le recours à des experts par l'administration fédérale. La commission a ainsi pu clore le deuxième contrôle de suivi et l'inspection relatifs à la collaboration entre l'administration fédérale et les ONG.

3.4.8 Réintégration de l'Institut suisse de droit comparé dans l'administration fédérale centrale

Le 7 octobre 2013, les sous-commissions DFJP/ChF des CdG ont effectué une visite auprès de l'ISDC, lors de laquelle elles ont notamment abordé la question de l'organisation de l'institut.

L'ISDC est une unité de l'administration fédérale devenue autonome, mais qui, sur le plan comptable, fait partie de l'administration fédérale centrale. Publié le 25 mars 2009, le plan de mise en œuvre du rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le

⁷² Rapport annuel 2010 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2011, ch. 3.5.6 (FF 2011 3749 3812)

⁷³ Agridea est une association qui regroupe les cantons et des organisations agricoles. Chargée de veiller à la mise en pratique des résultats des travaux de recherche agricole nationaux et internationaux, elle élabore des méthodes ainsi que des documents de vulgarisation agricole et forme les vulgarisateurs cantonaux. Agridea reçoit un mandat de prestations de l'OFAG; en 2012, la contribution de la Confédération dont a bénéficié l'association s'est élevée à 9,5 millions de francs (pour un chiffre d'affaires de 19 millions de francs).

gouvernement d'entreprise)⁷⁴ prévoyait que l'ISDC ait sa propre comptabilité, afin de satisfaire aux exigences de ce même rapport⁷⁵. Le 4 avril 2012, sur la proposition du DFJP, le Conseil fédéral a toutefois décidé de renoncer à une autonomie comptable de l'ISDC; le DFJP a alors été chargé de préparer, d'ici au début de l'année 2016, un message visant à intégrer l'ISDC dans l'administration fédérale centrale.

Dans le cadre de la visite des sous-commissions des CdG, le Conseil de l'ISDC a émis d'importantes réserves au sujet de l'intégration de l'ISDC dans l'administration fédérale centrale. La principale crainte du conseil concernait la remise en question de l'indépendance de l'institut, ce qui risquerait de nuire à l'excellente réputation dont il jouit, également sur le plan international, en tant qu'institution de recherche indépendante. C'est pourquoi les sous-commissions compétentes ont décidé d'inviter le DFJP à prendre position sur la question. Celui-ci s'est dit convaincu que l'indépendance de l'ISDC pourrait être préservée au moyen de mesures organisationnelles. Il a ajouté que l'intégration prévue de l'ISDC dans l'administration fédérale centrale permettrait de satisfaire aux exigences formulées dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise et qu'elle pourrait être bénéfique en termes d'efficacité.

Dans leur lettre du 13 mai 2014, les CdG se félicitent de la décision du Conseil fédéral de renoncer, pour des raisons d'efficacité et de coûts, à une autonomie comptable de l'ISDC. Elles demandent toutefois au Conseil fédéral de ne pas intégrer l'ISDC dans l'administration fédérale centrale, car, vu les conséquences que cette intégration entraînerait, une telle décision constituerait bien plus qu'une simple mesure organisationnelle. Les CdG saluent le fait que le Conseil fédéral vise à garantir une certaine cohérence dans l'activité de l'Etat et qu'il manifeste la volonté de respecter les principes directeurs définis dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise. Eu égard aux circonstances particulières dues à la position et à l'indépendance de l'ISDC, les commissions préconisent toutefois un statu quo organisationnel, considérant que cette dérogation aux principes énoncés dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise serait justifiée. Ces principes ne revêtent en effet aucun caractère obligatoire. Ainsi, il existe toujours des entités administratives devenues autonomes qui, sur le plan organisationnel, s'écartent de ces principes.

Après que les CdG et bon nombre de personnes ainsi que d'organisations ont exprimé des réserves quant à l'intégration de l'ISDC dans l'administration fédérale centrale, le Conseil fédéral a décidé le 22 octobre 2014 de renoncer à la réintégration.

3.4.9 Activité accessoire de l'ancien directeur général de la Poste

En juin 2013, la CdG-E a invité la cheffe du DETEC à prendre position sur les circonstances qui avaient entouré le départ de l'ancien directeur général de la Poste pour le conseil d'administration d'une banque à l'automne 2012. Les médias avaient

⁷⁴ Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise) du 13.9.2006 (FF 2006 7799)

⁷⁵ Rapport du Conseil fédéral complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise – Mise en oeuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national du 25.3.2009 (FF 2009 2299)

en effet révélé que la personne en question avait déjà fourni des prestations anticipées rétribuées à son futur employeur avant d'avoir quitté la Poste.

La commission a relevé que le conseil d'administration de la Poste et le DETEC avaient tous deux été informés de l'élection du directeur de la Poste au conseil d'administration de la banque, mais que ni la Poste ni le DETEC ne savaient qu'il avait fourni des prestations contre rémunération avant son entrée en fonction. Pour le DETEC, il ne s'était pas agi d'une réelle activité accessoire puisque l'ancien directeur était entré au conseil d'administration de la banque seulement après avoir quitté la Poste.

Pour la CdG-E, au contraire, toutes les activités exercées contre rémunération en dehors des rapports de travail constituent par principe une activité accessoire et doivent donc être annoncées à l'autorité compétente. La commission a insisté sur l'importance de l'obligation d'annoncer les activités accessoires pour éviter les conflits d'intérêts et l'altération des prestations des cadres.

La CdG-E a donc demandé au Conseil fédéral, par lettre du 9 décembre 2013, d'étudier dans quelle mesure il serait envisageable de préciser ou de compléter les dispositions légales en vigueur concernant les activités accessoires au sens de l'ordonnance sur les salaires des cadres⁷⁶. Cette démarche devrait garantir que les cadres annoncent à l'avenir toutes leurs activités accessoires à l'autorité compétente⁷⁷. Le Conseil fédéral a pris position sur ce sujet par courrier daté du 14 mai 2014.

Dans sa lettre du 7 octobre 2014, la CdG-E a pris acte avec satisfaction du fait que le Conseil fédéral s'était rallié au point de vue de la commission, considérant lui aussi que les activités de l'ancien directeur général de la Poste avant sa prise de fonction comme membre du conseil d'administration de la banque constituaient une occupation accessoire. Dans ce contexte, la CdG-E et le Conseil fédéral ont tous deux estimé que ces activités étaient soumises à l'ordonnance sur les salaires des cadres et qu'aucune adaptation de l'ordonnance ne s'imposait. La commission a toutefois rappelé qu'il fallait tirer des leçons de cette affaire et elle a donc demandé au Conseil fédéral de prendre des mesures adéquates pour faire appliquer systématiquement l'obligation d'annoncer les activités accessoires. Selon la CdG-E, il s'agit notamment de sensibiliser les personnes et les services touchés (notamment les cadres et les services des ressources humaines) et de leur fournir des informations suffisantes en la matière. La commission a ensuite décidé de clore ce dossier.

⁷⁶ Ordonnance du 19 décembre 2003 sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles convenues avec les cadres du plus haut niveau hiérarchique et les membres des organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération (ordonnance sur les salaires des cadres; RS **172.220.12**)

⁷⁷ Précision des dispositions concernant les activités accessoires des cadres supérieurs des entités de la Confédération devenues autonomes, communiqué de presse de la CdG-E du 6.11.2013

3.5 Justice et Ministère public de la Confédération

3.5.1 Problèmes dans le cadre de l'application de l'art. 260^{ter} du Code pénal (Organisation criminelle)

En juin 2012, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N a été avertie par le directeur de l'Office fédéral de la police (fedpol) de problèmes d'ordre pratique survenus dans le cadre de l'application de l'art. 260^{ter} CP, qui concerne les organisations criminelles. Les nouvelles formes de criminalité organisée apparues ces dernières années, notamment, n'entrent pas dans le champ d'application de cette disposition. Lors d'auditions menées par les sous-commissions compétentes des CdG, le MPC et la Police judiciaire fédérale (PJF) ont indiqué qu'ils partageaient ce point de vue. Selon ces autorités, l'infraction décrite à l'art. 260^{ter} CP est insuffisante pour concerner la mafia et excessive pour s'appliquer aux groupements criminels. Le procureur général de la Confédération a également décrit à la haute surveillance parlementaire des solutions possibles, consistant notamment à distinguer plus clairement trois types de groupements criminels.

Dans un avis remis à la CdG-N le 19 décembre 2012, le Conseil fédéral a pour sa part maintenu la position qu'il avait exprimée dans son rapport du 10 décembre 2010, selon laquelle il n'est pas nécessaire d'agir sur le plan législatif. D'après lui, le problème se situe plutôt au niveau de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. C'est pourquoi un groupe de travail composé de représentants de la Confédération et des cantons se penche actuellement sur la question de l'opportunité d'étendre la juridiction fédérale aux groupements criminels qui n'atteignent pas le seuil d'une organisation criminelle.

Après une nouvelle audition du MPC, par les sous-commissions compétentes, les deux CdG sont arrivées à la conclusion suivante: la position du Conseil fédéral différant nettement de celle des autorités de poursuite pénale concernées, il convenait d'aborder le problème au moyen d'une action législative directe prenant la forme d'une initiative parlementaire.

C'est la CdG-E qui a déposé l'initiative parlementaire en question auprès du Conseil des Etats, le 31 janvier 2014⁷⁸. Conformément au processus législatif (art. 109 LParl), il revient maintenant à la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E) de procéder à l'examen préalable de la disposition pénale dont la CdG-E a tracé les grandes lignes. Dans le cadre de cet examen préalable, la CdG-E présentera à la CAJ-E ses observations du point de vue de la haute surveillance.

3.5.2 Avis de réception électroniques lors de la notification d'actes judiciaires: vide juridique à combler

Au printemps 2013, lors de leur entretien annuel avec le Tribunal fédéral, les CdG ont constaté un problème qui nécessitait à leurs yeux une réaction rapide de la part du législateur.

⁷⁸ Iv. pa. CdG-E «Prévoir des dispositions pénales efficaces pour poursuivre le crime organisé (révision de l'art. 260^{ter} CP)» du 31.1.2014 (14.401)

Selon l'ancienne procédure de notification d'actes judiciaires, valable jusqu'à la fin de l'année 2012, la Poste Suisse demandait une signature manuscrite pour les avis de réception lors de la remise de jugements. Ces avis étaient ensuite transmis aux tribunaux par courrier recommandé. Depuis 2013, un avis de réception électronique est établi lorsqu'un acte judiciaire est notifié par voie postale: la signature du destinataire est saisie sur l'écran tactile d'un appareil portable de la Poste, sous la forme d'un spécimen pixelisé, et transmise au tribunal par voie électronique ou après avoir été imprimée.

Le Tribunal fédéral (TF) a expliqué aux CdG que ce spécimen pixelisé, qu'il soit imprimé ou non, ne constituait pas une signature valable d'un point de vue juridique: si la réception du jugement était contestée dans le cadre des procédures d'exécution, les tribunaux se verraient donc incapables d'en apporter la preuve. Tant le TF que les cours suprêmes cantonales ont jugé qu'une pareille insécurité juridique était inacceptable.

Le Conseil fédéral, pour sa part, n'était pas de cet avis: en réponse à une lettre des CdG qui lui demandaient de prendre position à ce sujet, il a indiqué, par la voie du DETEC, qu'il ne voyait pas la nécessité de légiférer dans ce domaine pour le moment.

Les CdG, qui ont cependant décidé de continuer à suivre le dossier, ont jugé que le problème pouvait être résolu dans le cadre de la révision de la loi sur la signature électronique (SCSE)⁷⁹, dont le message a été transmis au Parlement par le Conseil fédéral en janvier 2014⁸⁰. Le 28 février 2014, les CdG ont écrit aux CAJ, chargées de l'examen préalable du projet, pour leur demander de se pencher sur la question et de trouver une solution dans le cadre de la révision de la SCSE⁸¹.

3.5.3 Contrôle de suivi de l'inspection de la CdG-E relative au groupe d'engagement «Tigris» et conséquences de l'abandon d'une loi sur les tâches de police de la Confédération

Le 26 novembre 2009, la CdG-E a publié son rapport intitulé «Contrôle relatif au groupe d'engagement «Tigris»», dans lequel elle recommandait au Conseil fédéral, d'une part, d'examiner la politique d'information relative aux autorités de poursuite pénale et, d'autre part, d'élaborer 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 judiciaire⁸².

Dans son avis du 24 mars 2010, le Conseil fédéral s'est déclaré d'accord sur les deux recommandations⁸³. Dans sa lettre du 20 mai 2011, la responsable du DFJP a informé la CdG-E que le Conseil fédéral avait pris acte des résultats de la consultation concernant l'avant-projet de la loi fédérale sur les tâches de police de la

⁷⁹ Loi fédérale du 19.12.2003 sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique (loi sur la signature électronique, SCSE; RS **943.03**)

⁸⁰ Message du 15.1.2014 relatif à la révision totale de la SCSE (FF **2014** 957)

⁸¹ 14.015 Loi sur la signature électronique, SCSE. Révision totale

⁸² Contrôle relatif au groupe d'engagement «Tigris», rapport de la CdG-E du 26.11.2009 (FF **2010** 2189)

⁸³ Contrôle relatif au groupe d'engagement «Tigris», avis du Conseil fédéral du 24.3.2010 sur le rapport de la CdG-E du 26.11.2009 (FF **2010** 2197)

Confédération (loi sur les tâches de police, LPol) et qu'il avait chargé le DFJP de lui soumettre, au plus tard fin décembre 2011, une proposition sur la suite à donner au projet de loi. La CdG-E a alors annoncé au Conseil fédéral, dans sa lettre du 21 juin 2011, qu'elle mettait fin, sur cette base, à son inspection relative au groupe d'engagement «Tigris».

Le 26 juin 2013, le Conseil fédéral a annoncé, dans un communiqué de presse, qu'il avait suspendu les travaux législatifs relatifs à la LPol en raison de l'hétérogénéité des résultats de la consultation. Il a pris cette décision alors que le projet de loi avait été expressément salué par une large majorité des participants à la procédure⁸⁴.

Dans le cadre de son contrôle de suivi de l'inspection, la CdG-E a prié le Conseil fédéral, dans sa lettre du 28 juin 2013, de l'informer au sujet de la mise en œuvre des deux recommandations. Le 4 septembre 2013, le Conseil fédéral a répondu que le document de travail annoncé concernant la politique d'information des autorités de poursuite pénale de la Confédération avait été approuvé le 30 juin 2011, lors de la rencontre semestrielle entre la responsable du DFJP et le président de l'AS-MPC. Il a ajouté qu'il considérait que les exigences de la recommandation relative au projet de loi sur les tâches de police étaient satisfaites dans la mesure où il avait répondu, dans le cadre de la procédure de consultation sur la LPol, à la question de savoir si et dans quelle mesure fedpol et, partant, le groupe d'engagement «Tigris» étaient habilités à assumer des fonctions de police de sécurité dans le cadre de l'accomplissement de tâches de police judiciaire telles que des recherches ciblées ou des arrestations.

Lors de sa séance du 5 novembre 2013, la CdG-E a décidé de clore son contrôle de suivi de l'inspection relative au groupe d'engagement «Tigris». Elle a cependant proposé aux CdG d'étudier dans un cadre plus large la problématique de la réglementation des tâches et des compétences de police de la Confédération, notamment parce que le Conseil fédéral avait, avant de suspendre les travaux législatifs relatifs à la LPol, renvoyé à plusieurs reprises à ces travaux, alors en cours, dans différents avis sur des recommandations des deux CdG⁸⁵. Ces travaux laissaient notamment envisager le regroupement des réglementations relatives aux tâches et compétences de police judiciaire de la Confédération, qui sont actuellement disséminées de manière peu claire dans plusieurs textes, ainsi que la création d'une base légale formelle pour le recours à des personnes de confiance.

Dans sa lettre du 27 juin 2014, la CdG-E a posé au Conseil fédéral six questions sur les conséquences de la décision de ce dernier de renoncer à présenter au Parlement un message et un projet de LPol. Le Conseil fédéral a alors insisté, dans son avis du 19 septembre 2014, sur le fait qu'il n'existait pas de soutien politique suffisant pour la mise en place d'une codification des tâches de police de la Confédération dans une loi idoine. Il a par ailleurs maintenu son point de vue, déjà exprimé dans son avis du 28 novembre 2007, selon lequel le recours, par la PJF, à des personnes de

⁸⁴ Office fédéral de la police, Avant-projet de loi fédérale sur les tâches de police de la Confédération: rapport sur le résultat de la procédure de consultation (27.8.2009-15.3.2010), octobre 2010, p. 8–9
(www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1787/Rapport_Res_Consultation_LPol_fr.pdf)

⁸⁵ Cf. par ex. l'avis du 28.11.2007 concernant l'examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération (FF **2008** 1889 1899), l'avis du 24.3.2010 concernant le contrôle relatif au groupe d'engagement «Tigris» (FF **2010** 2197 2199) ou encore l'avis du 26.1.2011 concernant l'évaluation de l'Administration fédérale des douanes (FF **2011** 1879 1889)

confiance ne requiert pas obligatoirement de base légale formelle⁸⁶. Il estime en effet qu'un tel recours ne représente pas une atteinte suffisante aux droits de la personnalité des personnes visées pour qu'une base légale allant plus loin que la directive existante de la direction de fedpol soit nécessaire.

Les CdG ont répondu au Conseil fédéral, dans une lettre datée du 30 janvier 2015, qu'un regroupement des réglementations de la Confédération relatives à la police était selon elles toujours souhaitable, notamment pour remédier à la dispersion des dispositions légales dans ce domaine. D'après les CdG, il serait par exemple possible de regrouper les dispositions légales relatives aux tâches et aux compétences des organes policiers de la Confédération dans la partie de la loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120) qui, après l'adoption de la nouvelle loi sur le renseignement (LRens), subsistera et fera office de loi, ponctuelle et malheureusement incomplète, sur les tâches de police de la Confédération. Les CdG estiment par ailleurs qu'une base légale formelle pour le recours à des personnes de confiance pourrait aussi être créée dans le cadre de cette codification globale. Elles partagent toutefois le point de vue du Conseil fédéral selon lequel le cadre légal actuel n'exige pas forcément un tel regroupement des dispositions relatives aux tâches et compétences policières de la Confédération. C'est pourquoi les CdG ont renoncé à demander un tel regroupement a posteriori et ont décidé de clore leurs travaux relatifs aux conséquences de l'abandon du projet de LPol.

3.6 Sécurité

3.6.1 Logistique de l'armée: proposition de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national

Le 10 octobre 2012, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N a effectué une visite de service auprès du Centre logistique de l'armée de Grolley (CLA-G), dans le cadre de ses activités habituelles de haute surveillance⁸⁷. Le 14 février 2013, la Commission de politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) a envoyé une lettre à la CdG-N pour lui faire part de différentes lacunes dans la logistique de l'armée, et en particulier dans la remise du matériel. La CPS-N invitait la CdG-N à ouvrir une enquête à ce sujet et notamment à s'interroger sur la satisfaction des usagers par rapport aux prestations fournies par la logistique de l'armée.

La CdG-N a procédé à plusieurs investigations. Etant donné que la logistique, et plus précisément la Base logistique de l'armée (BLA), a déjà fait l'objet de nombreux rapports et études, la commission a tout d'abord prié le DDPS et le CDF de lui remettre les rapports de surveillance existants relatifs à la logistique de l'armée. Elle a également demandé au DDPS de l'informer des investigations qu'il avait effectuées sur la satisfaction des usagers par rapport aux prestations fournies par la BLA et de lui remettre les questionnaires et les listes de vérification que la BLA utilise pour ses contrôles internes des prestations. Enfin, la commission a reçu une prise de

⁸⁶ Avis du 28.11.2007 concernant l'examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération (FF **2008** 1889 1898)

⁸⁷ Rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG du 24.1.2013, ch. 3.6.6 (FF **2013** 3073 3128)

position de la Société suisse des officiers concernant le Développement de l'armée (DEVA), qui mentionnait aussi la logistique de l'armée.

Après avoir évalué ces documents, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N a auditionné l'Inspectorat du DDPS et le chef de la BLA afin d'obtenir de plus amples informations sur les rapports d'inspection et leurs conséquences et de clarifier les questions en suspens.

Selon la CdG-N, les rapports analysés, les sondages sur la satisfaction de la troupe quant aux prestations de la BLA et les explications fournies par les personnes entendues ont démontré qu'il n'y avait plus de problèmes majeurs dans la remise du matériel à la troupe et que celle-ci était actuellement très satisfaite des prestations de la BLA. La commission en a conclu que les lacunes constatées dans le domaine de la logistique de l'armée avaient été comblées ou, du moins, que les problèmes étaient désormais beaucoup moins aigus. Estimant donc qu'il n'y a pas lieu d'intervenir, elle ne va pas poursuivre ses investigations dans ce domaine.

Le 7 avril 2014, la CdG-N a fait part de ses constatations à la CPS-N et au chef du DDPS. Dans la lettre qu'elle a envoyée à ce dernier, elle a toutefois indiqué que, à son avis, une nouvelle réduction des effectifs de la BLA pourrait sensiblement compromettre les progrès réalisés et que, par conséquent, il convenait de renoncer, pour l'instant, à ce type de mesure pour la BLA.

3.6.2 Participation à des cours de répétition sous une fausse identité

Le 8 mai 2012, la CdG-N adoptait son rapport à l'intention du Conseil fédéral concernant la participation à des cours de répétition sous une fausse identité⁸⁸. Elle était alors parvenue à la conclusion que, pour des raisons de sécurité, il était essentiel que l'armée soit en mesure de contrôler l'identité des personnes qui participent à un cours de répétition, du moins dans les cas les plus à risques; une situation de ce type se rencontre par exemple lorsqu'un militaire effectue son cours de répétition dans une autre unité que la sienne et n'est pas connu de ses nouveaux collègues ou des cadres. Le chef de l'armée ayant annoncé des mesures d'amélioration, la CdG-N avait estimé, dans un premier temps, qu'il n'était pas nécessaire d'intervenir du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Elle avait néanmoins décidé de suivre attentivement l'évolution du dossier et de s'enquérir de la situation l'année suivante⁸⁹. C'est ainsi que, au mois de janvier 2013, la commission a demandé au Conseil fédéral d'établir un rapport sur le sujet.

Dans ce document publié en mars 2013, le Conseil fédéral a indiqué que, depuis 2012, l'identité des militaires était systématiquement vérifiée au début du service, au moyen d'une pièce d'identité officielle (passeport, carte d'identité ou permis de conduire). L'identification d'un militaire qui se présente au service sans pièce d'identité officielle et qui ne peut être personnellement identifié par ses supérieurs ou ses collègues a lieu «sur la base d'autres moyens» (plaque d'identité militaire, numéro d'arme ou numéro des chaussures selon l'inscription au livret de service, par

⁸⁸ Participation à des cours de répétition sous une fausse identité, rapport de la CdG-N du 8.5.2012 (FF **2012** 7503)

⁸⁹ Rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG du 24.1.2013, ch. 3.6.1 (FF **2013** 3073 3123)

ex.). Le militaire en question est en outre tenu de présenter la pièce d'identité manquante à la première occasion, par exemple après le premier week-end de congé. Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2012, l'ordonnance du DDPS sur le tir⁹⁰ prévoit l'obligation de présenter une pièce d'identité pour les militaires astreints au tir; il est en effet arrivé que des militaires effectuent le tir obligatoire hors du service sous une fausse identité.

Le Conseil fédéral affirme, dans son rapport, que les mesures évoquées permettent de réduire à un minimum acceptable le risque qu'une tierce personne participe à un service sous une fausse identité, sans pour autant qu'un dispositif disproportionné doive être mis en place pour la troupe.

Afin d'approfondir certains points de ce rapport, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N, compétente en la matière, a auditionné le chef de l'armée au mois d'avril 2013. Elle est arrivée à la conclusion, au terme de cet entretien, que les mesures engagées allaient dans la bonne direction. Dans une lettre adressée au chef du DDPS, la sous-commission a cependant demandé des informations complémentaires sur l'éventuelle inscription, dans le règlement de service de l'armée suisse, de l'obligation de présenter une pièce d'identité, sur les bases légales générales concernant l'identification des militaires et sur l'état des travaux relatifs à l'introduction d'un livret de service au format d'une carte de crédit.

Dans la réponse qu'il a rédigée en septembre 2013, le DDPS a indiqué à la CdG-N que l'obligation faite aux militaires de présenter une pièce d'identité était fondée sur certaines dispositions du règlement «Disponibilité de l'armée» et de la documentation «Le commandant d'unité». Les directives relatives aux pièces d'identité utilisées au sein du DDPS ainsi que dans l'armée, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2013, règlent en outre les questions d'identification lors de l'accès aussi bien à des ouvrages ou installations militaires proprement dits qu'à des installations ou des régions placées sous garde militaire. Le département a par ailleurs ajouté que l'obligation de présenter une pièce d'identité ne serait inscrite dans le règlement de service de l'armée suisse, en vertu de l'art. 28, al. 3, de la loi sur l'armée (LAAM)⁹¹, que lorsque ce règlement serait adapté dans le cadre de la révision relative au DEVA. Il a précisé que le projet visant à introduire un livret de service au format d'une carte de crédit – une mesure susceptible de permettre l'identification indiscutable des militaires – avait été provisoirement reporté et qu'il ne serait pas repris avant la mise en œuvre du DEVA.

La CdG-N s'est montrée globalement satisfaite de cette réponse. Elle n'est toutefois pas parvenue à comprendre pourquoi il fallait attendre la révision relative au DEVA pour que l'obligation faite aux militaires de présenter une pièce d'identité soit inscrite dans le règlement de service de l'armée suisse. C'est pourquoi elle a décidé de prier une nouvelle fois le Conseil fédéral de prendre des mesures. Elle lui a donc adressé une lettre au mois de juillet 2014 pour lui demander de veiller à ce que l'obligation en question soit introduite le plus rapidement possible dans le règlement concerné. Elle a en outre souligné que, pour des raisons de sécurité, elle jugeait essentiel que l'armée vérifie systématiquement les identités au début de chaque école de recrues et de chaque cours de répétition, conformément à ce qu'avait an-

⁹⁰ Art. 25, al. 2 et 3, de l'ordonnance du DDPS du 11.12.2003 sur le tir (ordonnance du DDPS sur le tir; RS **512.311**)

⁹¹ Loi fédérale du 3.2.1995 sur l'armée et l'administration militaire (loi sur l'armée, LAAM; RS **510.10**)

noncé le DDPS dans son rapport. Enfin, la commission a indiqué au Conseil fédéral que cette lettre marquait la clôture du contrôle de suivi et, plus largement, du dossier.

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

En décembre 2010, la Centrale de compensation (CdC)⁹² avait découvert plusieurs irrégularités dans les allocations pour perte de gain (APG) liées aux services militaires volontaires. A la suite de cela, le DDPS et le DFI avaient lancé différentes enquêtes internes afin de clarifier la situation. La CdG-E a accompagné ces travaux sous l'angle de la haute surveillance parlementaire⁹³ dès le printemps 2011, en vue notamment de déterminer si des mesures supplémentaires devaient être prises pour garantir que de telles irrégularités ne se reproduisent plus. Sur la base de ses travaux, elle a présenté au Conseil fédéral, le 28 juin 2013, un rapport assorti de recommandations, qui a été publié le 1^{er} juillet 2013⁹⁴.

Se fondant sur les résultats des enquêtes menées par l'administration, la CdG-E a constaté dans ce rapport que, durant plusieurs années et à une large échelle, l'administration militaire avait recouru de manière abusive à l'instrument des services militaires volontaires, afin de réduire ses dépenses en personnel au détriment du régime des APG⁹⁵. En décembre 2011, le domaine Défense du DDPS avait déjà versé à l'OFAS un montant de quatre millions de francs en dédommagement des sommes indûment perçues⁹⁶.

Dans son rapport, la CdG-E a également relevé que, sur la base des conclusions de l'enquête administrative du DDPS et du DFI, des mesures d'amélioration à long terme avaient déjà été prises, parmi lesquelles figure la révision de l'ordonnance concernant les obligations militaires (OOMi)⁹⁷. Dans le cadre de cette révision, dont les dispositions sont vigueur depuis le 1^{er} juillet 2012, les conditions à remplir pour qu'un service militaire volontaire soit autorisé, ainsi que la durée maximale d'un tel service, ont été précisées. En outre, la CdG-E a pris acte avec satisfaction que le domaine Défense et l'OFAS avaient mené une enquête complémentaire concernant le versement d'APG pour financer des activités de l'armée visant principalement la promotion du sport.

La CdG-E a toutefois souligné que plusieurs points restaient à clarifier s'agissant du recours aux APG pour financer la promotion du sport. Elle a également critiqué les graves lacunes dans la qualité des données et, parmi ses principales constatations, elle a noté que le recours intensif aux services militaires volontaires avait manifes-

⁹² Unité de l'Administration fédérale des finances (AFF) dont le siège est à Genève

⁹³ Rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG du 24.1.2013, ch. 3.6.3 (FF **2013** 3073 3125)

⁹⁴ Allocations pour perte de gain: irrégularités dans le décompte des services militaires volontaires, rapport de la CdG-E du 28.6.2013 (FF **2013** 7839)

⁹⁵ Contrairement aux irrégularités constatées en 2006 dans le domaine de la protection civile, qui concernaient aussi les cantons et les communes, ces nouveaux abus ne concernent que les autorités fédérales.

⁹⁶ Ce versement a été décidé d'un commun accord entre le DDPS et le DFI, à la suite des conclusions de l'enquête administrative menée par un chargé d'enquête externe, sur mandat du DDPS.

⁹⁷ Ordonnance du 19.11.2003 concernant les obligations militaires (OOMi; RS **512.21**)

tement pu se développer à une large échelle, et durant plusieurs années, sans qu'il y ait eu d'intervention, ni de la part d'un organe de contrôle, ni de la part des instances dirigeantes supérieures de l'armée et du DDPS.

Dans ce contexte, elle a chargé le Conseil fédéral de prendre des mesures complémentaires à celles qu'il avait déjà engagées, afin de garantir que de telles irrégularités ne se reproduisent plus. En particulier, elle attendait du Conseil fédéral qu'il soumette à un examen approfondi le système de surveillance existant dans le domaine des services militaires volontaires, qu'il veille à ce que les deux départements concernés poursuivent leurs efforts visant à améliorer la qualité des données permettant une détection précoce d'éventuelles irrégularités et qu'il examine l'opportunité de continuer à verser des APG pour des activités de l'armée visant principalement la promotion du sport.

En septembre 2013, le Conseil fédéral a pris position sur les recommandations de la CdG-E. Celle-ci a constaté que, dans l'ensemble, les mesures supplémentaires prises par le Conseil fédéral permettaient d'éviter à l'avenir toute irrégularité dans le décompte des services volontaires. Elle a notamment salué les mesures visant à améliorer le système de surveillance et la qualité des données. Elle s'est également montrée très satisfaite des mesures législatives qu'il avait prises pour améliorer la situation.

Etant donné que certaines questions restaient en suspens, la CdG-E a demandé des informations complémentaires au Conseil fédéral. Elle souhaitait notamment savoir s'il comptait faire en sorte que la loi sur les allocations pour perte de gain⁹⁸ soit modifiée dans le cadre de la prochaine révision de la loi sur l'armée afin d'introduire la possibilité de rémunérer certains services sans avoir recours aux APG. En outre, la CdG-E a demandé au Conseil fédéral de plus amples informations au sujet des travaux et du calendrier concernant la révision de la loi sur l'encouragement du sport, dont le but est de créer une base légale claire pour l'encouragement du sport d'élite dans le cadre de l'armée.

Ayant entre-temps constaté que certaines des mesures législatives avaient eu des effets négatifs – les fractions de l'état-major de l'armée ne pouvaient plus convoquer suffisamment d'officiers (spécialistes) en raison de la limite des jours de service introduite en 2013 –, la commission a également demandé au Conseil fédéral de vérifier quelles mesures avaient été prises pour résoudre ces problèmes.

Après avoir analysé l'avis du Conseil fédéral, la CdG-E a encore prié le DDPS de lui fournir des informations complémentaires sur la mise en œuvre de l'interface entre le système d'information sur le personnel de l'armée (SIPA) et la CdC.

Sur la base des informations qu'elle a obtenues, la commission est arrivée à la conclusion qu'il n'y avait pas lieu pour elle de prendre d'autres mesures. Elle a en effet estimé que le Conseil fédéral avait pris des mesures efficaces pour éviter à l'avenir toute irrégularité dans le décompte des services volontaires. En outre, il avait déjà réagi aux effets négatifs décrits ci-dessus en adaptant la base légale concernée, à savoir les dispositions sur la limite des jours de service. Par conséquent, la CdG-E a pu mettre un terme à ses investigations.

⁹⁸ Loi fédérale du 25.9.1952 sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (loi sur les allocations pour perte de gain, LAPG; RS **834.1**)

3.7

Environnement, transports et infrastructure

3.7.1

Requête concernant la réaffectation de l'aérodrome de Dübendorf

Le 7 octobre 2014, la ville de Dübendorf ainsi que les communes de Volketswil et de Wangen-Brüttisellen ont déposé une requête auprès des CdG, dans laquelle elles critiquaient la démarche du Conseil fédéral concernant la réaffectation de l'aérodrome de Dübendorf⁹⁹. Les requérants ont notamment dénoncé le fait que les communes riveraines avaient été trop peu impliquées dans la procédure et pas suffisamment informées par le Conseil fédéral. Elles ont entre autres demandé aux CdG d'ordonner au Conseil fédéral de renoncer à une exploitation civile de l'aérodrome et d'impliquer davantage les communes concernées dans la planification. Elles ont par ailleurs exigé que le Conseil fédéral leur accorde le droit de consulter sans délai l'ensemble des documents pertinents.

La CdG-N a examiné la requête afin de déterminer si une intervention était nécessaire du point de vue de la haute surveillance parlementaire. A cet effet, la cheffe du DETEC ainsi qu'un représentant de l'OFAC l'ont informée, lors d'une séance, de la procédure en cours concernant la réaffectation de l'aérodrome de Dübendorf.

La CdG-N a constaté que, pour le moment, le Conseil fédéral avait simplement approuvé la stratégie d'exploitation et décidé d'entamer les négociations entre la Confédération et la société Flugplatz Dübendorf AG. Les requérants auront la possibilité, comme ils l'avaient demandé, de mettre en avant et de faire valoir leurs intérêts dans le cadre de la procédure du plan sectoriel, de l'octroi de l'autorisation d'exploitation, du règlement d'exploitation ainsi que des approbations de plans. Par ailleurs, la commission a pris acte du fait que le Conseil fédéral avait déjà largement informé les communes concernées, bien que celles-ci ne jouissent pas des droits reconnus à la partie, et que les documents demandés avaient été publiés sur le site Internet de l'OFAC. La CdG-N est donc parvenue à la conclusion qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir au titre de la haute surveillance parlementaire.

Dans son courrier du 24 novembre 2014 adressé aux requérants, la CdG-N a également rappelé de manière générale que la haute surveillance parlementaire se concentrait d'ordinaire sur le contrôle a posteriori des activités de l'administration et que sa compétence était restreinte pour les procédures en cours, comme c'est le cas dans ce dossier. Le principe de la séparation des pouvoirs, qui implique nécessairement une séparation claire des responsabilités, s'oppose à une ingérence des organes législatifs dans une procédure en cours de l'exécutif. Une intervention des CdG ne se justifierait que si des circonstances particulières l'exigeaient, notamment si des éléments attestaient des infractions graves aux règles fondamentales de procédure. Sur la base des informations dont elle dispose, la CdG-N n'a toutefois pas constaté de tels vices de procédure dans la présente affaire.

⁹⁹ Dübendorf accueillera un parc d'innovation, un champ d'aviation civile et une base aérienne fédérale, communiqué de presse du Conseil fédéral du 3.9.2014

4 Protection de l'Etat et services de renseignement

4.1 Missions, droits et organisation de la DélCdG

4.1.1 Compétences et droit à l'information

Dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, la DélCdG contrôle les activités de la Confédération dans les domaines du renseignement civil et militaire. Concrètement, elle surveille le Service de renseignement de la Confédération (SRC), lui-même responsable 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, qui se compose de trois membres de chacune des deux commissions. Un parti non gouvernemental y est représenté. La DélCdG se constitue elle-même (art. 53, al. 1, LParl) et choisit son président, en règle générale pour deux ans.

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

Comme les CdG, la DélCdG axe son activité de surveillance sur le respect des critères de légalité, d'opportunité et d'efficacité. Pour la délégation, la haute surveillance 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.

Conformément à la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)¹⁰⁰, le DDPS soumet chaque année la liste d'observation au Conseil fédéral pour approbation puis, pour information, à la DélCdG (art. 11, al. 7, LMSI). Celle-ci contrôle si l'inscription des organisations et des groupements dans cette liste est conforme aux dispositions légales.

La DélCdG prend également acte, chaque année, de la liste des opérations relevant du renseignement que le SRC adresse, en vertu de l'art. 24, al. 5, de l'ordonnance sur le Service de renseignement de la Confédération (OSRC)¹⁰¹, au chef du DDPS et aux organes de surveillance (ch. 4.1.2).

Par ailleurs, l'art. 12, al. 2, OSRC et l'art. 6, al. 1, de l'ordonnance concernant le Service de renseignement de l'armée (OSRA)¹⁰² enjoignent au Conseil fédéral

¹⁰⁰ Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS **120**)

¹⁰¹ Ordonnance du 4.12.2009 sur le Service de renseignement de la Confédération (OSRC; RS **121.1**)

¹⁰² Ordonnance du 4.12.2009 concernant le Service de renseignement de l'armée (OSRA; RS **510.291**)

d'approuver les contacts du SRC et du SRM avec des services étrangers. Une fois que le Conseil fédéral les a approuvés, la liste de ces contacts est également remise à la DélCdG pour information.

En règle générale, l'examen de cette liste par le Conseil fédéral est préparé par la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité (Délséc). Cette année, celle-ci s'est longuement penchée sur la façon dont le DDPS présente l'utilité des contacts ainsi que les charges et les risques qui sont liés à la collaboration avec eux. Elle a également vérifié si les contacts étaient classés correctement dans les différentes catégories définissant l'ampleur de la collaboration. Plusieurs séances ayant été nécessaires à la Délséc pour procéder à cet examen, le Conseil fédéral n'a pu approuver les contacts avec des services étrangers qu'en septembre 2014. Lorsqu'elle s'est penchée sur les contacts des services de renseignement, la DélCdG a salué les résultats des travaux de la Délséc.

En vertu de l'art. 8 de la loi fédérale sur le renseignement civil (LFRC)¹⁰³, en relation avec l'art. 26, al. 2, LMSI, et de l'art. 99, al. 3, let. c, de la LAAM, le Conseil fédéral doit approuver les accords administratifs internationaux conclus entre le SRC et le SRM, d'une part, et les services étrangers, d'autre part. A la suite des révélations d'Edward Snowden, en 2013, la DélCdG avait déjà collecté certaines informations concernant les accords entre le SRC et des services étrangers.

En 2014, la délégation s'est principalement demandé à quel moment les conditions légales sont remplies pour qu'un accord de ce type doive être soumis au Conseil fédéral pour approbation. De son côté, sur la base des explications fournies par la Surveillance des services de renseignement (Surveillance SR), le chef du DDPS a décidé de vérifier tous les accords qui sont en vigueur entre le SRC et des services étrangers.

L'art. 8 LFRC, en relation avec l'art. 26, al. 1, LMSI et l'art. 99, al. 5, LAAM, prévoit que le DDPS exerce un contrôle administratif sur le renseignement civil et militaire et établit à cet effet un plan de contrôle annuel qui doit être coordonné avec les activités de la DélCdG.

Le Conseil fédéral a réglé les compétences de la Surveillance SR interne au DDPS aux art. 32 ss OSRC. En 2013, se fondant sur le plan de contrôle approuvé par le chef du département, la Surveillance SR a mené cinq inspections, que la DélCdG et la Surveillance SR ont examinées ensemble au cours de l'année 2014.

En mai 2014, la DélCdG a examiné le rapport d'activité de l'Autorité de contrôle indépendante (ACI), une instance interdépartementale qui, en vertu de l'art. 4b LFRC, s'assure de la légalité de l'exploration radio. L'ACI a informé la DélCdG de la façon concrète dont les communications enregistrées sont rendues anonymes, conformément à l'art. 4a, al. 4, let. b, LFRC. En juillet 2013, le Centre des opérations électroniques (COE) avait édicté une directive qui précisait notamment dans quelles circonstances il n'est pas obligatoire d'anonymiser les enregistrements concernant des personnes en Suisse, comme le prévoit à titre exceptionnel l'art. 4a, al. 5, LFRC. Selon la procédure, le SRC peut proposer la levée de l'anonymat.

Au début du mois de juillet 2014, des représentants de la DélCdG ont visité diverses installations du COE. Sur place, les députés ont pu avoir un aperçu des installations

¹⁰³ Loi fédérale du 3.10.2008 sur le renseignement civil (LFRC; RS 121)

techniques, des rigoureuses mesures de sécurité et des tâches quotidiennes des personnes qui évaluent les communications enregistrées.

Dans le cadre de la haute surveillance sur le MPC, la DélCdG rencontre une fois par année, depuis 2011, une délégation de l'AS-MPC. Lors de la réunion de juin 2014, l'AS-MPC a présenté à la DélCdG un rapport contenant des constatations particulières sur la protection de l'Etat et sur des points de convergence entre le service de renseignement et les autorités de poursuite pénale; les deux organes ont ensuite discuté de ce rapport. De son côté, la DélCdG informe toujours l'AS-MPC lorsqu'elle invite le MPC à une audition.

En juin 2014, la DélCdG a été informée des premiers résultats de l'enquête de police judiciaire que le MPC avait ouverte en mars 2014, sur la base d'informations fournies par le SRC, contre des citoyens irakiens soupçonnés de préparer un attentat en Suisse. En septembre et en novembre 2014, le MPC a fourni de nouveaux renseignements à la DélCdG sur l'état de la procédure.

La délégation consacre une grande partie de son travail à contrôler si les organes et les processus de surveillance sont efficaces et conformes aux prescriptions. Elle doit également effectuer des contrôles de suivi de ses inspections (cf. ch. 4.2 et 4.3). Durant l'année sous revue, l'affaire Giroud a en outre conduit la DélCdG à mener plusieurs investigations (cf. ch. 4.4).

4.1.2 Surveillance des opérations du SRC

L'art. 24, al. 5, OSRC régit la surveillance interne au DDPS pour ce qui est des opérations du SRC en Suisse et à l'étranger. Cette disposition prévoit que le SRC évalue au moins une fois par année dans quelle mesure la poursuite des opérations préventives s'impose et qu'il consigne cette évaluation dans un rapport écrit qu'il adresse au chef du DDPS et aux organes de surveillance. Par ailleurs, conformément à l'art. 26, al. 1, let. c, OSRC, une opération doit être suspendue lorsqu'aucune information nouvelle importante en matière de sûreté n'a pu être obtenue en l'espace de deux ans.

Pour remplir ce mandat, le SRC mentionne chaque année de manière générale, dans un rapport, les opérations qu'il a suspendues, celles qu'il a lancées et celles qui sont toujours en cours. Avant que la DélCdG prenne acte de la liste établie par le SRC, celle-ci est présentée au chef du DDPS, qui assume en dernier ressort la responsabilité politique des opérations menées par le SRC en Suisse et à l'étranger.

En sa qualité d'organe de la haute surveillance parlementaire, la DélCdG doit tout d'abord vérifier si et comment l'évaluation a été faite au sein du SRC et transmise au chef du DDPS. A cette fin, elle s'attache à discuter de ces opérations avec le SRC. Son objectif n'est toutefois pas de connaître les détails opérationnels, voire l'identité des sources, mais de s'assurer que la surveillance des opérations est garantie au sein du SRC.

Ainsi, il y a lieu de s'assurer qu'aucune des opérations ne viole ou ne contourne le droit suisse. Il faut aussi identifier les risques qu'encourent les collaborateurs concernés et leurs sources. Ces risques doivent être pris en considération lorsqu'il s'agit de lancer ou de poursuivre une opération; ils devraient aussi être pondérés en fonction de l'utilité – attendue ou effective – des informations qu'ils permettent de collecter. La DélCdG veille à ce que, dans le cadre des opérations, les intérêts supé-

rieurs de la Suisse soient pris en considération et que les éventuels conflits d'objectifs soient résolus en temps voulu.

La DélCdG se demande si, sous sa forme actuelle, le mode d'établissement des rapports relatifs aux opérations permet effectivement au chef du DDPS d'identifier les opérations problématiques en temps voulu. Pour que tel soit le cas, le SRC devrait évaluer, à l'intention du chef du DDPS, chacune des opérations en se fondant sur des critères définis. L'évaluation devrait moins porter sur les détails des opérations que sur les risques opérationnels, juridiques et politiques qui y sont liés. Comme l'ont montré les investigations de la Surveillance SR, le SRC ne dispose actuellement pas des critères lui permettant d'effectuer une évaluation systématique.

Le 7 juillet 2014, à la suite de l'affaire Giroud (cf. ch. 4.4), le chef du DDPS a chargé la Surveillance SR d'examiner la façon dont le SRC recrute, gère et contrôle systématiquement ses sources. Pour la DélCdG, il s'agit là d'un indice supplémentaire montrant que le système actuel est perfectible en ce qui concerne les rapports annuels que le SRC doit présenter en vertu de l'art. 24, al. 5, OSRC.

4.1.3 Evaluation de la situation en matière de politique de sécurité

Dans sa planification annuelle, la DélCdG prévoit de s'entretenir avec le chef du DDPS au printemps et en automne. Lors de ces rencontres, les discussions portent généralement sur des problèmes concrets et des questions liés à la surveillance exercée sur le SRC et le SRM. La DélCdG saisit également cette occasion pour s'informer de la situation en matière de politique de sécurité en Suisse et à l'étranger. La DélCdG procède de la sorte depuis 1992, c'est-à-dire depuis qu'elle a été instituée. Avant la fusion des services de renseignement civils au sein du DDPS, le chef du DFJP et le chef du DDPS rendaient compte séparément à la délégation de la situation en Suisse et à l'étranger.

Pendant l'année sous revue, la DélCdG s'est concentrée sur l'évolution de la crise en Ukraine et les menaces terroristes en Suisse et à l'étranger. Après avoir discuté avec le DDPS, en mai 2014, des informations collectées par le SRC concernant les personnes qui quittent la Suisse pour rejoindre le djihad, elle a prié le SRC de lui fournir une présentation détaillée de ses connaissances et de ses méthodes de travail.

Dans son rapport de situation annuel (daté de février 2014), le SRC avait fait état d'une quarantaine de djihadistes ayant, depuis 2001, quitté la Suisse pour rejoindre des régions en conflit. En ce qui concerne la quinzaine de djihadistes soupçonnés d'avoir rejoint la Syrie, il était toutefois précisé que la plupart des cas n'étaient pas confirmés selon les critères du renseignement. Lors de la présentation publique du rapport de situation, le 5 mai 2014, le SRC a déclaré que sur les 40 cas répertoriés, 13 cas étaient confirmés.

En juin 2014, la DélCdG a entendu plusieurs spécialistes du terrorisme travaillant au sein du SRC. Elle a appris que le SRC tenait une liste des «voyageurs du djihad» régulièrement mise à jour; cette liste contient les noms des personnes dont le profil correspond à celui d'un islamiste radical et qui ont voyagé vers une zone de djihad depuis 2001.

L'objectif du SRC est de déterminer si ces personnes ont rejoint une zone de conflit dans leur pays de destination et quel était le but de leur voyage. Le SRC cherche

également à savoir si ces personnes y ont reçu une formation terroriste, ont participé à des combats ou y ont apporté un soutien logistique à des groupes terroristes.

Pour qu'un cas soit confirmé, il faut que le SRC soit en possession d'informations lui permettant, avec suffisamment de certitude, de répondre par l'affirmative aux questions mentionnées ci-dessus. Tel est le cas, par exemple, lorsqu'il est démontré que la personne est morte au combat. Un cas est réputé non confirmé, par contre, si le SRC détient des informations concernant un voyageur du djihad, mais ne connaît que partiellement son identité, voire pas du tout. Les cas non confirmés dont les activités et les intentions se révèlent inoffensives peuvent être rayés de la liste.

En octobre 2014, la DélCdG s'est informée auprès du chef du DDPS des conséquences, pour la politique de sécurité, de l'avancée militaire et des activités de propagande du groupe terroriste qui, fin juin 2014, a proclamé le califat dans des régions de Syrie et d'Irak sous le nom d'«Etat islamique». La DélCdG et le chef du DDPS se sont également entretenus de l'ordonnance interdisant le groupe «Etat islamique» et les organisations apparentées¹⁰⁴, que le Conseil fédéral a approuvée le 8 octobre 2014.

En ce qui concerne le conflit en Ukraine, le chef du DDPS a informé la DélCdG des objectifs à long terme des différents acteurs impliqués. Le chef du SRM a présenté les enseignements qui pouvaient être tirés de ce conflit du point de vue militaire.

4.2 Contrôle de suivi du rapport de la DélCdG sur le système ISIS

Dans son rapport d'inspection du 21 juin 2010¹⁰⁵ sur le système d'information relatif à la protection de l'Etat ISIS¹⁰⁶, la DélCdG était parvenue à la conclusion que l'assurance de la qualité des données contenues dans le système ne répondait pas aux prescriptions légales. Ainsi, de nombreuses données contenues dans ISIS ne présentaient plus aucune importance pour la protection de l'Etat.

A la suite de l'inspection de la DélCdG, le SRC a intensifié ses contrôles de la qualité. Le nombre de personnes et de tiers enregistrés dans ISIS a alors diminué de 80 %. A la fin de l'année 2013, 35 000 personnes et 3000 tiers étaient encore enregistrés dans ISIS.

A la moitié de l'année 2014, le nombre de personnes enregistrées était de 34 000 et celui des tiers, de 2000. En deux ans, la proportion de tiers est passée de 15 % environ à 5 % de tous les noms enregistrés dans ISIS. Il y avait 9000 institutions, dont 10 % étaient des institutions tierces.

Fin 2014, ISIS contenait encore 31 000 personnes et 1500 tiers environ. Le nombre d'institutions, par contre, n'a plus beaucoup diminué. Environ 8 % des personnes

¹⁰⁴ Ordonnance du 8.10.2014 interdisant le groupe «Etat islamique» et les organisations apparentées (RS 122.2)

¹⁰⁵ 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)

¹⁰⁶ Avant 2010, ISIS signifiait «informatisiertes Staatsschutzinformationssystem»; aujourd'hui, il est l'acronyme de «Informationssystem Innere Sicherheit» (système d'information pour la sécurité intérieure).

enregistrées étaient de nationalité suisse¹⁰⁷ et 16 % des institutions étaient des institutions suisses.

Alors que le nombre de personnes enregistrées dans ISIS a tendance à baisser, celui des personnes recensées par ISAS (système d'information pour la sécurité extérieure) est en constante augmentation. Depuis 2012, il y a davantage de personnes enregistrées dans ISAS que dans ISIS; en 2014, le nombre de personnes enregistrées dans ISAS s'élevait à 60 000 environ. Le stockage des données brutes effectué par le SRC parallèlement aux banques de données a également crû et atteint 4,5 millions de fichiers, en augmentation de 0,5 million par rapport à 2013.

A la fin du mois de mars 2014, le SRC a migré les données du système ISIS dans le système IASA SRC, qui lui a succédé¹⁰⁸. Dans son avis relatif au rapport ISIS, le Conseil fédéral avait estimé qu'IASA SRC mettrait en œuvre deux des recommandations de la DélCdG: ce nouveau système devait permettre au SRC de générer les indicateurs nécessaires aux fins de l'assurance de la qualité (recommandation 13) et assurer que tous les contrôles effectués concernant une personne enregistrée puissent être présentés correctement dans le système (recommandation 14).

La deuxième version d'IASA SRC, qui a été mise en service en juillet 2014, a permis au SRC de générer les indicateurs souhaités. Les indicateurs du deuxième trimestre 2014 ont été livrés avec deux mois de retard; par contre, le compte rendu des indicateurs du troisième trimestre a pu être effectué dans les délais.

Le DDPS a indiqué que, à une exception près, tous les indicateurs pouvaient être générés de façon automatique et à toute heure. Les nouvelles statistiques ont pour la première fois montré les personnes ou institutions enregistrées dans ISIS dont la nationalité ou l'origine était inconnue. A la moitié de l'année 2014, la nationalité d'environ 20 % des personnes restait inconnue.

Aux termes de la recommandation 16, le système qui succéderait à ISIS ne devait reprendre que les données qui respectaient toutes les prescriptions légales. Il fallait également tenir compte de l'arrêt du TAF de 2009 concernant l'enregistrement des médias dans ISIS¹⁰⁹.

Avant la migration des données, la DélCdG avait demandé au SRC de lui faire parvenir une liste de tous les médias enregistrés dans ISIS. Parmi les 62 médias mentionnés sur cette liste, la DélCdG a identifié plusieurs cas dont l'importance pour la protection de l'Etat n'était pas avérée¹¹⁰. Par conséquent, elle a demandé au chef du DDPS, le 9 septembre 2014, de vérifier dans quelle mesure les médias que le SRC avait entre-temps transférés dans le système IASA SRC revêtaient une importance pour la protection de l'Etat.

Le 6 octobre 2014, le chef du DDPS a présenté à la DélCdG un rapport établi par le SRC. Celui-ci expliquait qu'il n'avait pas procédé à l'examen demandé par la DélCdG, car il aurait fallu contrôler une par une quelque 2000 institutions enregistrées dans le système IASA SRC.

Au contraire, la DélCdG estimait que ce contrôle aurait pu être effectué sans investir de grands moyens, en consultant simplement les données relatives aux 62 médias

¹⁰⁷ Le rapport de la DélCdG indiquait que la proportion de citoyens suisses enregistrés dans ISIS était encore de 5 % en 2009.

¹⁰⁸ Système d'information et d'analyse *all source* du SRC

¹⁰⁹ Arrêt du TAF non publié A-5919/2008 du 18.3.2009

¹¹⁰ Rapport annuel 2013 des CdG et de la DélCdG du 31.1.2014, ch. 4.2.1 (FF **2014** 4896)

identifiés. Le 24 octobre 2014, la DélCdG a demandé au chef du DDPS de faire effectuer les contrôles en question sur la base de cette liste.

Le 7 novembre 2014, le DDPS a transmis le résultat des contrôles à la DélCdG. Entre-temps, le SRC avait supprimé une trentaine des médias encore enregistrés avant la migration. Il avait également supprimé les cas qui, selon la DélCdG, ne devaient manifestement pas être enregistrés dans le système qui a succédé à ISIS. La recommandation 16, qui visait à ce qu'aucune donnée ne respectant pas les prescriptions légales ne soit enregistrée dans le système appelé à succéder à ISIS, est donc mise en œuvre.

La recommandation 8 demandait au Conseil fédéral de préciser le droit d'exécution de sorte que, avant la saisie de toute nouvelle information, il soit obligatoirement procédé à une appréciation qui confirme ou infirme l'importance des personnes concernées du point de vue de la protection de l'Etat. Le Conseil fédéral a suivi cette recommandation et, fin 2011, a complété l'OSI-SRC¹¹¹ en reprenant son contenu pour ainsi dire littéralement (art. 29, al. 2).

Toutefois, le 29 novembre 2013, le Conseil fédéral a fait machine arrière dans le cadre de la révision de cette même ordonnance. Par conséquent, la DélCdG lui a demandé de corriger rapidement cette lacune législative¹¹², ce que le Conseil fédéral a fait en révisant une nouvelle fois cette ordonnance le 8 octobre 2014. Avec cette cinquième révision, le droit d'exécution a été adapté à la révision de la LFRC adoptée par les conseils à la session de printemps 2014.

Quatre ans après qu'elle eut mis un terme à son inspection, la DélCdG a ainsi pu constater que toutes ses recommandations avaient été mises en œuvre. En outre, le chef du DDPS a confirmé que le système qui a succédé à ISIS avait pu être mis en service sans problème particulier. Le 14 novembre 2014, la délégation a donc décidé de clore formellement le contrôle de suivi de son inspection; elle en a fait part par écrit au Conseil fédéral.

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

4.3.1 Inspection de la DélCdG et avis du Conseil fédéral

En mai 2012, un collaborateur du SRC a dérobé de gros volumes de données classifiées. Après qu'une source externe en eut informé le SRC, ce collaborateur a été arrêté et les supports qui contenaient ces données ont été saisis à son domicile.

La DélCdG a effectué plusieurs investigations au sujet de cet incident, avant de décider, le 15 octobre 2012, de consacrer une inspection formelle à la sécurité informatique au sein du SRC. Le 2 juillet 2013, elle a rencontré une délégation du Conseil fédéral, avec qui elle a discuté des résultats de son inspection. Elle a ensuite transmis au Conseil fédéral son rapport d'inspection complet, dans lequel elle avait formulé onze recommandations. Le 30 août 2013, la DélCdG a publié un résumé de

¹¹¹ Ordonnance du 8.10.2014 sur les systèmes d'information du Service de renseignement de la Confédération (OSI-SRC; RS 121.2)

¹¹² Lettre non publiée de la DélCdG au Conseil fédéral du 18.12.2013

son rapport¹¹³, qui comprend une synthèse des principales conclusions de son inspection. Dans son avis du 30 octobre 2013¹¹⁴, le Conseil fédéral l'a informée qu'il comptait mettre en œuvre neuf de ses onze recommandations.

Le Conseil fédéral a explicitement rejeté la recommandation 5, qui porte sur la révision de l'OCSP; par ailleurs, il ne s'est pas prononcé sur la recommandation 10. Par lettre du 19 décembre 2013, la DélCdG a donc demandé au Conseil fédéral de clarifier sa position. Le 26 février 2014, la cheffe du DFF a répondu que le Conseil fédéral avait, le 30 octobre 2013, renoncé à charger l'Office fédéral du personnel (OFPER) d'élaborer, conjointement avec un groupe de travail interdépartemental, de nouvelles conditions d'embauche permettant d'améliorer la capacité de réaction de la Confédération face aux risques d'attaques internes, comme le demandait la recommandation 10.

4.3.2 Mise en œuvre des premières recommandations par le Conseil fédéral et le DDPS

Au cours de l'été 2013, le DDPS avait déjà permis au SRC de pourvoir rapidement les postes d'informaticien supplémentaires approuvés par le Conseil fédéral en mai 2013, comme le visait la recommandation 8.

Dans le cadre de la révision de l'OSI-SRC du 29 novembre 2013, le Conseil fédéral a veillé à ce que la réalisation technique du réseau informatique sécurisé SiLAN du SRC et les dispositions concernées de l'ordonnance concordent (recommandation 4).

En outre, dans le cadre du projet de loi sur le renseignement (LRens), le Conseil fédéral a proposé que l'organe de surveillance interne que le DDPS doit mettre en place accomplisse ses tâches de contrôle sans recevoir d'instructions (art. 74, al. 2). La recommandation 11 a donc été mise en œuvre, du moins sur le plan législatif.

Le 25 juin 2014, le Conseil fédéral a pris acte formellement d'un rapport du DDPS relatif à l'état de la gestion des risques au sein du SRC. Le DDPS a ainsi satisfait à la recommandation 2, qui lui enjoignait de préciser au Conseil fédéral, d'ici à la moitié de l'année 2014, dans quelle mesure le SRC mettait en œuvre de manière adéquate les directives de la Confédération en la matière.

Toutefois, la DélCdG a conclu de ce rapport que, deux ans après le vol de données, la gestion des risques du SRC ne respecte pas encore les directives de la Confédération en de nombreux points. Dans une lettre adressée au chef du DDPS le 4 juillet 2014, la DélCdG a donc demandé au SRC de lui fournir des informations complémentaires sur divers points en suspens, notamment sur la vue d'ensemble complète et cohérente des risques au sein du SRC. Ce dernier s'était donné jusqu'à la fin juin 2014 pour établir cette vue d'ensemble.

En vue de sa séance d'octobre 2014, la DélCdG a reçu un tableau récapitulatif que la direction du SRC avait dressé à la mi-septembre et qui recensait plus de 90 risques au niveau des divisions et environ 20 risques majeurs au niveau de l'office. Les

¹¹³ Sécurité informatique au sein du Service de renseignement de la Confédération, rapport de la DélCdG (résumé) du 30.8.2013 (FF **2013** 8179)

¹¹⁴ Sécurité informatique au Service de renseignement de la Confédération, avis du Conseil fédéral du 30.10.2013 sur le rapport de la DélCdG (résumé) du 30.8.2013 (FF **2013** 8197)

propriétaires des risques, qui sont chargés de réduire ou de maîtriser ces risques, y figuraient aussi. Par contre, la documentation ne faisait pas état de mesures concrètes prévues par le SRC pour réduire les risques. Selon le directeur du SRC, des mesures en la matière sont encore en cours d'élaboration. La DélCdG a décidé de se renseigner une nouvelle fois sur la gestion des risques au sein du SRC vers la moitié de l'année 2015 et de discuter alors de l'état des travaux avec les responsables au sein du SRC.

Un an après que la DélCdG eut transmis au Conseil fédéral son rapport d'inspection complet confidentiel, elle lui a fait part d'un premier bilan concernant la mise en œuvre des recommandations sur la sécurité informatique au sein du SRC. Dans sa lettre du 30 juin 2014, la DélCdG a constaté avec satisfaction que quatre des recommandations (2, 4, 8 et 11) avaient déjà été mises en œuvre.

En ce qui concerne la recommandation 1, selon laquelle le Conseil fédéral aurait dû charger le DDPS de mener une analyse approfondie et précise sur les effectifs dont le SRC a besoin pour pouvoir exécuter les missions supplémentaires prévues par la LRens, la DélCdG a constaté que l'exécutif n'y avait répondu ni comme elle l'aurait souhaité, ni dans le message concernant la LRens, comme il l'avait laissé entendre dans son avis du 30 octobre 2013¹¹⁵. Pour cette raison, dans son co-rapport du 22 avril 2014 relatif au projet de loi, la DélCdG avait proposé que le Conseil fédéral présente un message complémentaire au sujet de cette problématique.

Le DDPS avait alors fait parvenir à la DélCdG le tableau des postes de travail qui devait être soumis au DFF avant l'approbation du projet par le Conseil fédéral. Dans la lettre qu'elle a adressée au Conseil fédéral le 30 juin 2014, la DélCdG a toutefois constaté qu'il manquait toujours des informations importantes pour le calcul des charges de personnel, en particulier sur la future quantité de données, sur le rythme des contrôles de la qualité et sur le degré d'utilisation des nouveaux moyens de collecte de données à l'étranger¹¹⁶.

Dans sa lettre au Conseil fédéral, la DélCdG a aussi estimé que les besoins définitifs en personnel que nécessitera l'exploration du réseau câblé restaient toujours obscurs, en expliquant que le message du Conseil fédéral ne se fonde que sur une exploitation test qui prévoit deux postes supplémentaires au sein du SRC et deux postes supplémentaires au sein du COE. Etant donné que les possibilités techniques ne peuvent déjà pas être entièrement exploitées dans le domaine de l'exploration radio en raison d'un manque de personnel spécialisé dans l'analyse, la DélCdG craint que la situation ne s'aggrave encore avec l'exploration du réseau câblé.

Le chef du DDPS a répondu à ces préoccupations en assurant à la DélCdG que les ressources en personnel prévues pour l'exploitation test de l'exploration du réseau câblé suffiraient aussi à l'exploitation «normale». Dans l'hypothèse où l'on constaterait qu'il y a lieu d'augmenter sensiblement les ressources (de 1 à 30 postes)¹¹⁷, le DDPS proposerait en temps voulu au Parlement de débloquer les moyens nécessaires.

Selon la DélCdG, il appartiendra en dernier recours aux commissions qui examineront le projet de LRens de décider si les ressources du SRC sont adaptées aux tâches

¹¹⁵ Lettre non publiée de la DélCdG au Conseil fédéral du 30.6.2014

¹¹⁶ Lettre non publiée de la DélCdG au Conseil fédéral du 30.6.2014

¹¹⁷ Lettre non publiée du chef du DDPS à la DélCdG du 28.8.2014

qui lui seront dévolues par la loi. La DélCdG ne peut toutefois pas garantir que les informations fournies par le DDPS reposent sur des analyses fondées.

4.3.3 Recommandations en suspens

La recommandation 3 du rapport d'inspection de la DélCdG sur la sécurité informatique au sein du SRC vise à ce que le délégué à la sécurité informatique du DDPS (DSID DDPS) contrôle, d'ici à la fin de l'année 2014, si toutes les applications du SRC ont été dotées d'un concept de sécurité valable. Comme l'ont montré les investigations de la DélCdG, le SRC a lancé l'exploitation du nouveau système IASA SRC à la fin mars 2014 sans qu'un concept de sûreté de l'information et de protection des données (concept SIPD) ait été approuvé. Pour la DélCdG, le fait qu'un nouveau système aussi important ne respecte pas les prescriptions en matière de sécurité soulève aussi des questions concernant la sécurité informatique au sein du DDPS¹¹⁸.

Lors de la discussion d'octobre 2014, le chef du DDPS a expliqué à la DélCdG qu'il était courant de mettre en service des systèmes informatiques sans que le concept SIPD ait été approuvé. Selon lui, cela permet de réunir des informations qui sont ensuite utilisées pour élaborer le concept final. Toutefois, selon les prescriptions de la Confédération, le concept SIPD doit être approuvé au plus tard avant la phase de déploiement, c'est-à-dire avant la mise en exploitation du système¹¹⁹.

Dans son rapport, la DélCdG avait critiqué le fait que les domaines de la sécurité, de l'exploitation informatique et du personnel étaient rattachés à la même division. L'affaire du vol de données a montré que les intérêts divergents de ces domaines avaient empêché qu'une intervention décisive n'ait lieu. Pour que les décisions nécessaires soient prises à un échelon supérieur de la hiérarchie si un cas similaire devait se reproduire, la DélCdG a conseillé au chef du DDPS de ne plus subordonner la cellule de sécurité à sa division actuelle (recommandation 7).

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation 7 en tant que mandat d'examen. Il a confié cette question organisationnelle au DDPS, qui devait tenir compte de la gestion des risques, de l'assurance qualité et du respect des instructions, des directives et des règles de conduite (*compliance*) au sein du SRC.

Le 12 mai 2014, le chef du DDPS a approuvé un concept présenté par le SRC en vue de la mise en œuvre de la recommandation 7. Conformément à la décision du chef du DDPS, une cellule Compliance a été mise en place le 1^{er} octobre 2014 afin de garantir que les règles soient respectées au sein du SRC. La DélCdG n'a toutefois été informée de la décision du chef du DDPS que le 28 août 2014, lors de ses investigations relatives à l'affaire Giroud.

Selon les informations fournies par le chef du DDPS, la responsabilité de la cellule Compliance incombe au vice-directeur du SRC, qui est chef de l'unité Coordination et situation. Cette fonction supplémentaire lui a été attribuée *ad personam* en raison de sa formation et de son expérience. Il peut compter sur un spécialiste pour

¹¹⁸ Lettre non publiée de la DélCdG au Conseil fédéral du 30.6.2014

¹¹⁹ Directives du Conseil fédéral du 14.8.2013 sur la sécurité des TIC dans l'administration fédérale, ch. 3.1 (FF **2013** 6003); manuel de référence HERMES, pp. 12, 16–17, 84–85 et 95–96

l'épauler dans l'accomplissement de cette tâche. Ce spécialiste veille à ce que les supérieurs hiérarchiques garantissent autant que possible que le SRC respecte les règles en tout temps et en tout lieu. Il vérifie les contrôles effectués par les responsables et établit à ce sujet des rapports assortis de recommandations.

Contrairement à ce qu'avait formulé la DélCdG dans sa recommandation, la cellule de sécurité reste subordonnée à sa division actuelle. En tant qu'organe de haute surveillance parlementaire, la DélCdG respecte l'autonomie organisationnelle de l'administration. Toutefois, elle ne comprend pas encore clairement dans quelle mesure ce service de contrôle interne supplémentaire contribuera à éviter d'éventuels manquements dans la sécurité informatique et à améliorer la gestion du SRC en général.

Dans la recommandation 9, la DélCdG avait recommandé au Conseil fédéral d'améliorer le processus de contrôle de l'état de la sécurité informatique au sein de la Confédération. Dans sa lettre du 30 juin 2014, elle a prié le Conseil fédéral de lui faire rapport d'ici à la fin janvier 2015 sur l'état de la mise en œuvre de cette recommandation et de la recommandation 7.

4.3.4 Demandes de la DélCdG concernant la future loi sur la sécurité de l'information

Le Conseil fédéral a rejeté la recommandation 5 de la DélCdG relative à la sécurité informatique, qui visait à ce que le Conseil fédéral prévoie, par voie d'ordonnance, que les collaborateurs externes soient soumis au même degré de contrôle de sécurité que les employés de la Confédération exerçant la même activité qu'eux. La DélCdG a toutefois continué de suivre la façon dont le SRC veille à ce que tous ses collaborateurs externes puissent justifier qu'ils ont fait l'objet d'un CSP adéquat.

Comme la DélCdG l'a relevé dans la lettre qu'elle a adressée au Conseil fédéral le 30 juin 2014, le SRC n'a toujours pas réglé la situation insatisfaisante concernant les CSP de ses collaborateurs externes. En outre, la DélCdG ne sait toujours pas qui décide du niveau de sécurité auquel les collaborateurs externes du SRC doivent être soumis et qui doit ordonner un tel contrôle.

De l'avis de la DélCdG, c'est dans la future loi fédérale sur la sécurité de l'information (LSI) qu'il convient de régler définitivement toutes les questions liées aux CSP des collaborateurs externes. Celle-ci devrait notamment garantir que tous les collaborateurs externes soient soumis aux mêmes CSP que les employés internes qui assument des tâches comparables.

Dans sa lettre du 30 juin 2014, la DélCdG a donc prié le Conseil fédéral de veiller à ce que la LSI règle les CSP des collaborateurs externes de façon aussi précise et complète que ceux des employés de la Confédération.

La DélCdG a également rappelé au Conseil fédéral que, eu égard à la recommandation 6, ce message devait également présenter une explication détaillée des rôles imputables aux CSP et à la conduite du personnel dans le domaine de la sécurité de l'information et chiffrer les effectifs nécessaires pour réaliser les CSP.

Le 28 août 2014, dans sa réponse à la lettre de la DélCdG, le chef du DDPS a assuré à la DélCdG que le projet de LSI tiendrait compte de ses demandes.

En ce qui concerne les CSP des collaborateurs internes du SRC, la DélCdG a appris que, au printemps, un sixième du personnel n'avait pas encore été soumis à un contrôle de sécurité au sens de l'art. 12 OCSP, comme l'exige l'ordonnance du DDPS concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP-DDPS)¹²⁰. Selon la planification du SRC, cette proportion, qui était encore deux fois plus élevée un an auparavant, devait être réduite de moitié d'ici à la fin de l'année 2015. Sur la recommandation de la Surveillance SR, le chef du DDPS a toutefois ordonné au SRC de liquider tous les cas en suspens d'ici au 30 septembre 2014. A la fin octobre 2014, le SRC a annoncé que tous les collaborateurs en service avaient été soumis au contrôle visé à l'art. 12 OCSP¹²¹.

4.4 Affaire Giroud

Le 11 juin 2014, le Ministère public du canton de Genève a ordonné l'arrestation de Dominique Giroud et de trois personnes de son entourage, les accusant d'avoir commandité ou exécuté le piratage des ordinateurs de deux journalistes qui s'intéressaient de près à la procédure pénale ouverte contre Dominique Giroud. Parmi les personnes arrêtées figurait un collaborateur du SRC¹²².

Le même jour, le directeur du SRC a informé la DélCdG du fait que le Ministère public genevois avait mené une perquisition au domicile de l'un des collaborateurs de son service. La DélCdG a appris par la même occasion que le SRC, d'une part, savait déjà depuis le mois de février 2014 que l'une des sources du collaborateur concerné faisait l'objet d'une enquête à Genève et, d'autre part, en avait informé oralement le chef du DDPS. Le SRC avait commencé, au début de la même année, à entretenir une relation formelle avec cette source – un détective privé qui fait partie des personnes interpellées.

Le 17 juin 2014, le SRC a fourni à la DélCdG des documents montrant de manière détaillée comment il avait recruté et supervisé cette source. Ces documents expliquent également de quelle façon le SRC a réagi après avoir eu connaissance de la procédure pénale engagée à l'encontre de celle-ci. La DélCdG a ainsi appris que le SRC avait mené une enquête interne et immédiatement décidé de réduire les contacts avec la source au strict nécessaire afin de mettre fin, de façon appropriée, à ses relations avec elle ainsi qu'à l'opération.

Le 20 juin 2014, la DélCdG s'est entretenue avec le chef du DDPS au sujet des démarches entreprises par le SRC dans cette affaire¹²³. Cette discussion, lors de laquelle des questions générales liées au recrutement et au suivi des sources ont également été abordées, a notamment été l'occasion de rappeler les principes du travail de renseignement, dont ceux qui préconisent d'éviter absolument toute confusion entre relations professionnelles et personnelles dans le cadre de la supervision des sources.

¹²⁰ Ordonnance du DDPS de 12.3.2012 concernant les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP-DDPS; RS **120.423**)

¹²¹ Courriel du SRC du 21.11.2014

¹²² Piratage informatique: quatre arrestations, communiqué de presse du Ministère public du canton de Genève du 12.6.2014

¹²³ Affaire Giroud: entretien de la DélCdG avec le DDPS, communiqué de presse de la DélCdG du 20.6.2014

A la suite de cette rencontre, la DélCdG a prié le DDPS d'apporter des éclaircissements sur une dizaine de questions relatives à l'opération concernée par la procédure pénale ouverte à Genève ainsi qu'à son contexte.

Elle a ainsi demandé au SRC d'expliquer de quelle façon il veille à ce que ses sources soient en mesure de répondre aux besoins effectifs du service en matière de renseignement. La DélCdG a également prié le SRC de définir les principaux scénarios concernant les risques liés aux procédures pénales engagées contre ses sources et de définir des mesures qui pourraient être prises pour limiter ces risques. Enfin, la délégation a insisté pour que le rôle de la cellule de sécurité du SRC soit renforcé quant à la gestion des risques dans le domaine des opérations, ce qui était aussi l'objectif de la recommandation 7 de son rapport sur la sécurité de l'informatique au sein du SRC (cf. ch. 4.3.3).

Le 25 juin 2014, le Ministère public du canton de Genève a annoncé que les quatre prévenus dans l'affaire Giroud avaient été remis en liberté; par la même occasion, il a indiqué qu'il s'estimait en mesure de constater que le SRC n'avait pas joué de rôle dans les opérations de piratage et que c'était en marge de son activité professionnelle qu'un agent de ce service avait accompli les actes qui lui étaient reprochés¹²⁴.

Le 4 juillet 2014, le chef du DDPS a chargé la Surveillance SR de procéder à une analyse complète de la supervision des sources au SRC. Il s'agissait d'examiner la façon dont le SRC recrute, gère et contrôle systématiquement ses sources et dont il utilise et évalue les informations obtenues (cf. ch. 4.1.2). Cette analyse sera présentée au chef du DDPS et à la DélCdG dans le cadre du rapport ordinaire sur le plan de contrôle de la Surveillance SR, début 2015.

Le 2 septembre 2014, la DélCdG a discuté avec le directeur du SRC à propos des résultats des éclaircissements dont elle avait chargé le SRC. À l'occasion de cet entretien, elle a aussi appris que l'officier traitant avait donné sa démission après avoir été suspendu par le SRC.

Le SRC a souhaité tirer des enseignements de cet incident afin d'améliorer la sélection, la conduite et le contrôle de ses collaborateurs actifs dans la recherche d'informations. Il affirme que ces enseignements ont déjà été pris en compte lors de l'élaboration du nouvel aide-mémoire destiné aux officiers traitants chargés de la recherche d'informations à l'étranger. En outre, ils devraient aussi être intégrés dans l'aide-mémoire portant sur la conduite des personnes agissant en tant que sources des services de renseignement dans le cadre de la mise en œuvre de la LMSI¹²⁵.

L'affaire Giroud a aussi été l'un des points de départ de la discussion que la DélCdG a menée avec le chef du DDPS le 22 octobre 2014 afin de savoir de quelle façon ce dernier assure la surveillance des opérations dans son département. La DélCdG s'est ensuite penchée sur certaines questions découlant de cet entretien lors de ses deux dernières séances de l'année.

¹²⁴ Piratage informatique au détriment de journalistes: prévenus mis en liberté, communiqué de presse du Ministère public du canton de Genève du 25.6.2014

¹²⁵ Sur ce sujet, voir également : Affaire de l'informatique du Centre islamique de Genève, rapport de la DélCdG du 15.5.2007, ch. 8.4 (FF 2007 6477 6520)

4.5

Co-rapport de la DélCdG concernant le projet de loi sur le renseignement

4.5.1

Démarche de la DélCdG

En sa qualité d'organe de surveillance parlementaire du service de renseignement, la DélCdG n'accomplit aucune tâche législative de manière autonome. Dans l'exercice de son activité, elle a toutefois relevé à plusieurs reprises des lacunes législatives et en a informé le Conseil fédéral sous la forme de recommandations.

La délégation estime qu'il lui incombe également d'attirer l'attention des commissions législatives compétentes sur les problèmes qu'elle a identifiés et pour lesquels il serait possible de trouver des solutions au niveau législatif. La procédure de co-rapport permet en particulier à la DélCdG de donner, si nécessaire, davantage de poids aux recommandations qui ont été formulées à la suite de ses inspections.

Ainsi, elle s'est prononcée sur tous les projets de loi relatifs au renseignement de ces dernières années, comme celui qui concernait la révision LMSI II¹²⁶ du 15 juin 2007 (07.057) et son message complémentaire¹²⁷ du 27 octobre 2010 ou le projet de modification de la LFRC¹²⁸ du 14 août 2013 (13.064).

Le 19 février 2014, le Conseil fédéral a approuvé son message relatif à LRens¹²⁹. Le même jour, la DélCdG a décidé d'établir un co-rapport concernant ce projet à l'intention de la commission législative compétente.

Le 22 avril 2014, la DélCdG a présenté son co-rapport à la CPS-N et en a également remis une copie à la DélFin¹³⁰. Le 28 avril 2014, la CPS-N a pris acte des co-rapports de la DélCdG, de la DélFin et de la CAJ-N, et a décidé de demander l'avis du Conseil fédéral avant de se pencher sur le projet. Le Conseil fédéral a pris position le 6 juin 2014.

Selon la DélCdG, la LRens est le projet de réforme de la protection de l'Etat et du service de renseignement le plus global qui ait été présenté en Suisse. Ses objectifs sont plus vastes que ceux de l'ancienne LMSI de 1997 et plus ambitieux que ceux du projet avorté de LMSI II de 2007. En outre, la nouvelle loi pourrait avoir des conséquences de premier plan sur le travail de la DélCdG et sur son rôle institutionnel.

Pour ces raisons, le co-rapport de la DélCdG ne se limite pas à certains aspects du projet, mais tente, essentiellement du point de vue des procédures de haute surveillance, de surveillance et de contrôle, d'apporter des propositions d'amélioration à l'ensemble du projet. Au total, la DélCdG a déposé des propositions de modification concernant une trentaine d'articles du projet de loi.

¹²⁶ 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)

¹²⁷ Message complémentaire du 27.10.2010 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)

¹²⁸ Message du 14.8.2013 concernant la modification de la loi fédérale sur le renseignement civil (LFRC) (FF **2013** 5951)

¹²⁹ Message du 19.2.2014 concernant la loi sur le renseignement (FF **2014** 2029)

¹³⁰ Le 9 mai 2014, la DélCdG a décidé de publier ce co-rapport sur sa page Internet.

4.5.2

Haute surveillance et surveillance de la Confédération et des cantons

Une adoption du projet de loi limiterait les possibilités actuelles de la haute surveillance cantonale au point que celle-ci perdrait de son efficacité (art. 77 et 78). Les propositions de la DélCdG visent à ce que, au niveau cantonal, la surveillance administrative et la haute surveillance puissent continuer de vérifier le travail de leurs organes de protection de l'Etat, que ces derniers agissent de leur propre chef ou sur mandat du SRC. Douze parlements cantonaux ont émis la même demande dans une lettre de la Conférence législative intercantonale (CLI) datée du 28 juin 2013 et adressée au DDPS. En outre, les rapports entre les organes de surveillance cantonaux et la Confédération doivent, dans les grandes lignes, être réglés par le législateur et non pas, comme c'est le cas actuellement, par le Conseil fédéral.

La DélCdG s'oppose également au démantèlement de plusieurs obligations légales du Conseil fédéral en matière d'information de la haute surveillance parlementaire. Il faut que le Conseil fédéral soit tenu de présenter des rapports annuels concernant les identités d'emprunt et les interdictions d'exercer une activité, comme le prévoit déjà le droit en vigueur.

Dans le cadre de l'exercice de son activité de haute surveillance, la DélCdG a pu constater qu'un service de renseignement ne saurait travailler sans en référer à la conduite politique du pays. Pour cette raison, elle s'oppose à ce que le SRC ne doive plus soumettre à l'approbation du Conseil fédéral les accords administratifs internationaux conclus avec des services partenaires étrangers, comme le prévoit actuellement l'art. 8 LFRC en relation avec l'art. 26, al. 2, LMSI. Comme pour la prise de contact avec des services étrangers, la responsabilité ultime de ces accords doit incomber au Conseil fédéral.

Par ailleurs, la DélCdG souhaite inscrire dans la loi que le chef du DDPS porte une responsabilité directe en ce qui concerne la surveillance des opérations du SRC. Cette responsabilité est actuellement réglée au niveau de l'ordonnance.

4.5.3

Recours à des particuliers et à des services suisses et étrangers dans le cadre de la recherche de renseignements

En ce qui concerne les obligations de fournir et de communiquer des renseignements auxquelles sont soumis les organes de l'Etat, le projet de loi prévoit d'augmenter le nombre d'instances qui doivent fournir des informations au SRC et de diminuer les conditions que celui-ci doit remplir (art. 19 et 20). En raison de la séparation des pouvoirs, la DélCdG rejette au moins l'extension à tous les tribunaux de l'obligation générale de fournir et de communiquer des renseignements.

La DélCdG s'oppose également à la levée du secret professionnel et à la suppression des restrictions concernant la transmission des renseignements aux autorités de poursuite pénale. Elle propose de maintenir les dispositions correspondantes de la révision LMSI II de 2011.

Le projet de loi autorise les collaborateurs du SRC à appréhender potentiellement toute personne et à la conduire en un lieu choisi par le SRC – le message utilise l'expression «lieu protégé» – pour l'y interroger brièvement (art. 23).

La loi ne fixe pas de durée maximale ou totale pour cette «appréhension». On peut lire dans le message que la durée totale, par analogie à la distinction entre appréhension et arrestation par la police, doit être inférieure à trois heures.

Tandis que la police ne peut restreindre la liberté de mouvement d'une personne que dans l'exercice de son droit d'investigation conformément au code de procédure pénale (art. 215 CPP)¹³¹, le SRC pourrait agir, pour la même mesure, selon sa libre appréciation dès lors qu'il considère que cela est approprié pour déceler à temps et prévenir les menaces pour la sûreté intérieure ou extérieure.

Le projet n'exige ici ni un événement extérieur ni une menace concrète, alors que ces éléments sont par exemple exigés pour les obligations spécifiques faites aux autorités ou aux particuliers de fournir des renseignements. A priori, toute personne qui séjourne sur le territoire suisse pourrait être concernée. Cette nouvelle compétence, qui ne faisait pas partie de l'avant-projet mis en consultation, a pour effet que le SRC, sans être un organe de police, pourrait exercer une mesure de contrainte policière. Dans son co-rapport, la DélCdG propose de biffer cette disposition.

Selon le projet de loi, le SRC peut également confier des mandats en matière de recherche d'informations à des particuliers et à des services partenaires étrangers (art. 33). Cette possibilité permettrait au SRC d'acheter auprès de tiers externes les compétences-clés dont il a besoin en termes de technique et de personnel pour mettre en œuvre ses nouvelles compétences en matière de recherche d'informations. Avec cette possibilité de recourir à des externes, le DDPS court le risque de ne pas se rendre compte des besoins réels en personnel liés à l'extension des compétences du service de renseignement.

De plus, le SRC peut garantir que les externes qu'il mandate respectent le droit en vigueur uniquement s'il dispose lui-même des compétences-clefs nécessaires.

Pour cette raison, la DélCdG a demandé que la commission chargée de l'examen préalable vérifie de plus près s'il convient d'habiliter le SRC à confier à des particuliers ou à des services partenaires des mandats portant sur la réalisation de mesures de recherche soumises à autorisation.

4.5.4 Nouveaux moyens de recherche d'informations

En raison de l'évolution technique, de plus en plus d'aspects de la vie humaine se jouent dans le cyberspace ou, du moins, y sont représentés. Cela concerne également des activités qui peuvent menacer la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. Par conséquent, la DélCdG estime indispensable que les possibilités du service de renseignement tiennent compte de cette évolution, comme c'est le cas de la poursuite pénale dans le cadre de la révision en cours de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)¹³².

Dans son co-rapport, la DélCdG ne propose pas de restreindre les nouvelles compétences en matière de recherche d'informations que le Conseil fédéral a l'intention

¹³¹ Code de procédure pénale suisse du 5.10.2007 (code de procédure pénale, CPP; RS 312.0)

¹³² Message du 27.2.2013 concernant la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT) (FF 2013 2379)

d'attribuer au SRC. Selon elle, la loi doit toutefois prévoir un contrôle strict de l'utilisation des nouveaux moyens.

Si un ordinateur cible (par ex. un *smartphone*) se trouve en Suisse, le projet de loi prévoit que le SRC peut recourir à des «chevaux de Troie» et à la perquisition en ligne uniquement s'il a obtenu l'autorisation du TAF et l'aval du chef du DDPS, après que celui-ci a consulté la Délséc. D'après le message, le Conseil fédéral estime qu'une dizaine de cas impliquant des mesures de recherche soumises à autorisation se poseront chaque année.

Selon le projet de loi, le SRC peut toutefois s'introduire dans le même appareil sans autorisation si celui-ci se trouve à l'étranger et que la recherche d'informations concerne une menace qui revêt une composante transnationale plausible, ce qui est le cas par exemple pour le terrorisme international (art. 36). La DélCdG propose de soumettre la recherche d'informations par piratage à l'étranger à la même procédure d'autorisation que celle qui est prévue pour la recherche en Suisse. L'objectif est d'empêcher que le SRC s'introduise sans autorisation dans un appareil suisse qui se trouve à l'étranger.

La DélCdG considère comme une lacune du projet de loi, le fait que les informations collectées grâce à ces nouvelles compétences soient soumises à des règles de protection des données moins strictes que toutes les autres informations acquises par le SRC. Les propositions qu'elle a déposées pour remédier à cette situation garantissent que le SRC, au terme d'une mesure de recherche soumise à autorisation, ne puisse conserver que les informations qui sont liées à la menace ayant justifié la recherche d'informations. Le projet LMSI II de 2007 contenait déjà cette précision.

Par ailleurs, pendant la surveillance, il y a lieu d'exclure toutes les informations soumises au secret professionnel et au droit de refuser de témoigner si celles-ci n'ont aucun lien avec la menace ayant justifié la recherche d'informations. Le champ d'application est le même que celui de la poursuite pénale. De cette façon, le SRC n'aura pas accès, par exemple, à des informations non pertinentes qui sont soumises au secret professionnel des avocats, au secret médical ou à la protection des sources des journalistes ou dont la confidentialité doit être préservée étant donné qu'elles ont été obtenues lors d'une visite dans un centre de consultation en matière de grossesse ou dans le cadre de l'aide aux victimes.

Les mesures de recherche d'informations précitées sont soumises à l'autorisation du TAF et du chef du DDPS, lequel doit consulter au préalable les chefs du DFAE et du DFJP. En sa qualité d'organe de haute surveillance, la DélCdG doit s'assurer du bon fonctionnement de cette procédure d'autorisation. Pour cette raison, elle propose que la procédure de consultation soit menée par écrit et que le TAF lui présente chaque année un rapport d'activité à ce sujet.

La DélCdG propose également que le TAF assure une coordination minimale entre les écoutes effectuées par le SRC et celles effectuées par les autorités de poursuite pénale. Le TAF ne devrait pas autoriser une mesure de recherche d'informations si une mesure de surveillance a déjà été autorisée sur la base d'une procédure pénale engagée à l'encontre de la personne concernée.

4.5.5

Sabotage de systèmes informatiques en Suisse et à l'étranger

Selon le projet de loi, le SRC est habilité, au moyen de mesures électroniques, à empêcher des systèmes informatiques sis en Suisse ou à l'étranger d'attaquer des infrastructures critiques en Suisse. Si les mesures prises par le SRC visent des appareils en Suisse, il convient de régler les questions de délimitation et de coordination avec la procédure menée parallèlement ou ultérieurement contre l'auteur par les autorités de poursuite pénale.

Si une procédure pénale est déjà en cours en Suisse contre les personnes responsables de l'attaque, le message prévoit que la poursuite pénale a la priorité sur les mesures du SRC. En d'autres termes, le SRC doit renoncer à lancer une contre-attaque sur les appareils concernés. En tout état de cause, une intervention du SRC peut avoir des répercussions négatives sur une poursuite pénale ultérieure si des preuves qui se trouvaient sur l'appareil de l'auteur de l'attaque ont été effacées ou modifiées à la suite des mesures prises par le SRC.

La tâche de coordination que la DélCdG propose d'attribuer au TAF peut permettre de désamorcer de possibles conflits entre la démarche du service de renseignement et celle de la poursuite pénale, à condition toutefois que le SRC ne renonce pas à l'autorisation préalable du tribunal en appliquant la procédure en cas d'urgence.

Une contre-attaque contre des systèmes informatiques à l'étranger qui sont utilisés pour des attaques en Suisse soulève différentes questions relevant du droit international public que le message n'aborde pas. Par conséquent, la DélCdG recommande à la commission chargée de l'examen préalable de déterminer à quelles conditions le Conseil fédéral doit permettre au SRC de s'introduire dans des appareils à l'étranger. Eu égard à la complexité de cette question, la DélCdG n'a toutefois formulé aucune proposition de modification concrète, renvoyant simplement aux avis de droit établis à ce sujet par l'OFJ et la Direction du droit international public (DDIP)¹³³.

4.5.6

Protection des données

Actuellement la LMSI prévoit, pour toutes les données enregistrées dans ISIS, un contrôle de la protection des données par un organe indépendant de contrôle de la qualité. Le projet de loi prévoit un tel contrôle pour seulement 30 % des données contenues jusque-là dans ISIS, à savoir celles qui concernent l'extrémisme violent.

Le contrôle de qualité des autres données ISIS ainsi que de celles issues de la recherche d'informations à l'étranger, traitées jusqu'à présent dans le système ISAS, est en revanche confié aux utilisateurs de ces données, ce qui déroge aux anciennes dispositions.

Conformément au projet de loi, dans un premier temps ces informations peuvent être archivées dans le système de stockage des données résiduelles (art. 56). Ce dernier n'est toutefois soumis qu'à un contrôle de qualité minimal. Un contrôle de qualité plus concluant n'est obligatoire que lorsque ces données sont transférées vers le

¹³³ Avis de droit de l'OFJ et de la Direction du droit international public (DDIP) du 10.3.2009 sur les bases légales des opérations dans les réseaux informatiques par les services du DDPS, JAAC 2009.10a, pp. 178–214

système IASA SRC. Or, cela vaut uniquement pour les communications dont le SRC estime qu'elles sont suffisamment pertinentes pour justifier une analyse plus approfondie.

Le projet ne prévoit pas que les données transférées dans IASA SRC soient simultanément effacées dans le système de stockage des données résiduelles. Il ne dit pas non plus si, en cas d'effacement des données dans IASA SRC pour des raisons de qualité, les copies correspondantes doivent également être effacées dans le système de stockage des données résiduelles.

Pour éviter que le système de stockage des données résiduelles ne soit submergé de données peu pertinentes et peu contrôlées, il faudrait, pour compenser la faible réglementation de la protection des données dans le système de stockage des données résiduelles, ancrer dans la loi une durée maximale de conservation des données. Cela permettrait en outre de combler quelque peu le manque de personnel affecté aux contrôles de qualité auquel il faut s'attendre, bien que le message ne l'évoque à aucun moment. Une durée maximale de dix ans semble opportune, car, durant cet intervalle, le SRC peut vraisemblablement transférer dans le système IASA SRC, à des fins d'analyse, les données qui l'intéressent réellement.

Le projet de loi permet en outre le traitement des données provenant d'une mesure de recherche soumise à autorisation en Suisse, sans que la qualité en soit contrôlée (art. 57). La DélCdG propose de détruire les informations de ce stock de données qui ne sont pas pertinentes aux fins du mandat de recherche et celles qui sont soumises au secret professionnel et au droit de refuser de témoigner (cf. ch. 4.5.4). Cette procédure implique un tri des données avant leur enregistrement dans le système. Si des données provenant d'une mesure de recherche soumise à autorisation en Suisse sont conservées plus longtemps, il est alors nécessaire d'assurer leur qualité. Par conséquent, la DélCdG propose que ce système d'information particulier soit lui aussi soumis à des règles en matière de protection des données au niveau de l'ordonnance (art. 46).

Par ailleurs, le projet de loi prévoit un autre système d'information dans lequel sont traitées les données provenant de mesures de recherche d'informations à l'étranger comparables aux mesures soumises à autorisation (art. 35, al. 5). Par exemple, ces informations sensibles pourraient provenir de l'introduction dans des systèmes informatiques ou de l'utilisation d'appareils de surveillance (tels que les *IMSI-catchers*¹³⁴). Le projet de loi ne prévoit aucune disposition concernant la protection de ces données. Afin d'y remédier en partie, la DélCdG propose que l'introduction dans des systèmes informatiques à l'étranger soit soumise aux mêmes règles d'autorisation qu'en Suisse (cf. ch. 4.5.4).

La DélCdG salue l'intention du Conseil fédéral d'uniformiser dans la nouvelle loi les dispositions de la LMSI et de la LFRC en ce qui concerne la transmission des données personnelles à l'étranger (art. 60). Selon le message, la transmission de données à des Etats qui ne prévoient pas de dispositions relatives à la protection des données comparables à celles que l'on connaît en Suisse doit rester possible.

Concrètement, le projet de loi prévoit, dans le cas de figure précité, qu'une garantie soit demandée au pays en question pour la protection de la personne concernée.

¹³⁴ Ces appareils permettent de lire le «International Mobile Subscriber Identity» (IMSI; numéro international visant à identifier l'utilisateur d'un réseau mobile) d'un téléphone mobile et de retrouver son emplacement approximatif grâce à l'antenne la plus proche.

Parallèlement, le projet prévoit que la loi fédérale sur la protection des données (LPD), qui règle justement la protection de la personnalité, ne s'applique pas dans ce cas de figure¹³⁵. Le message n'explique pas pourquoi il est nécessaire d'adopter une réglementation incompatible avec la LPD en ce qui concerne la transmission des données à ces pays.

En outre, le projet de loi ne restreint pas au cas mentionné la transmission des données en dérogation à la LPD, mais laisse au SRC le soin de décider dans quels cas il souhaite appliquer la LPD en ce qui concerne l'échange d'informations avec des Etats tiers. Ce manque de précision peut mener à des difficultés d'interprétation et, partant, à des problèmes d'application.

Par conséquent, la DélCdG estime qu'il est nécessaire de reformuler la disposition concernée¹³⁶. La réglementation proposée par la DélCdG reprend un texte élaboré par l'OFJ dans le cadre des travaux législatifs relatifs à la nouvelle loi.

La proposition de la DélCdG énonce clairement les dispositions que le SRC devrait respecter lors de la transmission de données à des Etats dont les règles en matière de protection des données ne correspondent pas aux normes suisses. Par ailleurs, ces dispositions sont compatibles avec les autres dispositions relatives à la protection des données.

4.5.7 Tâches supplémentaires du SRC

Le projet de loi reprend les tâches relevant de la protection de l'Etat dans le domaine de la protection contre l'espionnage politique, industriel et militaire et dans la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme violent et la prolifération. Selon le projet, le SRC sera également responsable de la défense contre des attaques qui visent des infrastructures critiques.

En outre, le législateur doit habiliter le Conseil fédéral à recourir à tous les moyens de recherche prévus par la loi en vue de sauvegarder les intérêts essentiels de la Suisse, à savoir le soutien de la politique extérieure et la protection de la place industrielle, économique et financière dans des situations particulières (art. 3).

Cette disposition prévoit une extension fondamentale des tâches légales de la protection de l'Etat. Le SRC doit en particulier pouvoir utiliser les nouveaux instruments dont il dispose lorsque la Suisse et ses institutions ne sont pas menacées directement mais indirectement, par exemple au travers de l'affaiblissement d'un secteur de l'économie. Cela pose des problèmes sur le plan constitutionnel, étant donné que, faute de base constitutionnelle explicite, la protection de l'Etat doit d'ores et déjà s'appuyer sur une compétence constitutionnelle inhérente tacite¹³⁷.

Il faut par ailleurs souligner que, contrairement au terme «situation d'exception» (art. 58, al. 2, Cst.), le terme «situation particulière» est nouveau du point de vue du droit public et est vague. Le projet de loi ne contient pas de proposition de définition

¹³⁵ Art. 6 de la loi fédérale du 19.6.1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1)

¹³⁶ Lors d'un entretien qu'il a mené début mai 2014 avec la DélFin, le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (FPDPT) a exprimé le même avis.

¹³⁷ Cf. rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3.3.2010. Sécurité intérieure. Clarification des compétences (FF 2012 4161, 4294 et 4279)

légale. Par conséquent, un contrôle ex post de la DélCdG pour savoir s'il y a eu ou non «situation particulière» ne serait pratiquement pas possible.

Actuellement, le SRC ne dispose d'aucune connaissance spécialisée sur la place industrielle, économique et financière suisse. Par conséquent, le Conseil fédéral devrait décider de doter le SRC de spécialistes en la matière.

Dans son co-rapport, la DélCdG propose de renoncer à ces nouvelles compétences.

4.5.8 Besoins en personnel

A la lumière des expériences qu'elle a faites jusqu'à présent avec le SRC, la DélCdG a également examiné la nouvelle loi sous l'angle de sa mise en œuvre ultérieure, à laquelle elle devra accorder une attention particulière en sa qualité d'organe de haute surveillance. Pour cette raison, il est important que les effectifs supplémentaires prévus pour assumer les nouvelles tâches et compétences soient en adéquation avec ces dernières.

Lors de son inspection relative à la sécurité informatique au sein du SRC (cf. ch. 4.3.2), la DélCdG était parvenue à la conclusion qu'une importance trop faible avait été accordée à la question des effectifs nécessaires lors de la fusion des services de renseignement civils au sein du DDPS et de la création du SRC qui s'en était suivie. Elle était d'avis que la pénurie de personnel dans le service informatique avait rendu impossible une gestion des risques adéquate par le SRC.

Craignant que la mise en œuvre de la LRens ne pose au service de renseignement des défis semblables à ceux qu'avait posés la création du SRC, la DélCdG a souhaité éviter que les erreurs commises alors ne se reproduisent. C'est la raison pour laquelle elle a demandé au Conseil fédéral, dans la première recommandation de son rapport d'inspection, de charger le DDPS d'effectuer une analyse approfondie et détaillée des ressources humaines qui seraient nécessaires pour la réalisation des tâches supplémentaires que le projet de LRens propose.

La recommandation a été remise au Conseil fédéral le 2 juillet 2013, c'est-à-dire après l'ouverture de la procédure de consultation relative à la nouvelle loi. Alors que le rapport explicatif de l'avant-projet de loi faisait état de 16 nouveaux postes, le message au parlement prévoit la création de 20,5 postes. Considérant que le Conseil fédéral (cf. 4.3.2) avait prévu 40 postes supplémentaires pour le projet initial LMSI II de 2007, son estimation actuelle paraît toujours problématique aux yeux de la DélCdG.

Par conséquent, la DélCdG demande au Conseil fédéral de procéder à des clarifications supplémentaires concernant les besoins en personnel et de présenter les résultats de ses investigations dans un message complémentaire. Une version confidentielle peut éventuellement être établie à l'intention de la DélCdG et de la DélFin. Dans son co-rapport du 25 avril 2014, la DélFin s'est ralliée à cette proposition.

5 Rapports de gestion 2013 et autres rapports

5.1 Rapport de gestion 2013 du Conseil fédéral

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

Les mesures réalisées par le Conseil fédéral durant l'année 2013 s'articulaient autour des sept lignes directrices qu'il avait lui-même définies pour la législature 2011–2015: une place économique plus attrayante et plus compétitive, le positionnement régional et mondial de la Suisse, la garantie de la sécurité, le renforcement de la cohésion sociale, l'utilisation durable de l'énergie et des ressources, l'excellence de la formation et de la recherche ainsi que l'égalité entre les hommes et les femmes. Sur les 28 objectifs fixés pour l'année 2013, le Conseil fédéral estime que 20 ont été entièrement ou en grande partie réalisés, six ont été partiellement atteints et deux n'ont pas été remplis.

De manière générale, les deux CdG considèrent que l'administration fédérale a fourni un travail professionnel et de qualité en 2013. Elles ont proposé à leur conseil, à l'unanimité et sans abstention, d'adopter l'arrêté fédéral approuvant la gestion du Conseil fédéral en 2013. Le Parlement a suivi ces propositions lors de la session d'été 2014.

Conformément à la procédure en vigueur depuis 2011, les membres du Conseil fédéral ont défini les thèmes qu'ils souhaitaient soumettre aux CdG pour leur séance commune de mai 2014. De leur côté, les CdG ont choisi le contrôle des marchés publics comme thème transversal pour l'ensemble des départements et la ChF. A cet égard, elles ont cherché à savoir comment étaient contrôlées les adjudications dans le domaine des prestations et comment s'articulaient, au sein des départements, le contrôle des marchés publics et le contrôle des projets. Les présidents des sous-commissions ainsi que les membres des commissions ont ensuite eu la possibilité d'approfondir d'autres thèmes.

Les principaux sujets de discussion ont été les suivants:

- ChF: la chancelière de la Confédération a centré son propos sur les travaux législatifs en cours (révision partielle de la loi sur les publications officielles¹³⁸ et de la loi fédérale sur les droits politiques¹³⁹) et sur la gestion électronique des affaires (GEVER). Le vice-chancelier a quant à lui présenté deux nouveaux outils pour la communication en cas de crise. Les membres des commissions ont par ailleurs été mis au fait des moyens de communication sécurisés destinés au Conseil fédéral et de l'appel d'offres concernant les analyses VOX. Les discussions ont en outre porté sur la charge de travail occasionnée pour la ChF par la présidence suisse de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), sur les rapports de la ChF avec le Conseil fédéral ainsi que sur le vote électronique.

¹³⁸ Loi fédérale du 18.6.2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (loi sur les publications officielles, LPubl; RS **170.512**)

¹³⁹ Loi fédérale du 17.12.1976 sur les droits politiques (RS **161.1**)

- DFAE: le chef du DFAE a abordé les troisième et quatrième axes de la stratégie de politique étrangère («stabilité en Europe et dans le reste du monde»; «partenariats stratégiques et thèmes globaux»), son expérience à la présidence de l'OSCE et la gestion de crise au sein de l'OSCE. Les représentants des CdG lui ont naturellement posé quelques questions sur l'OSCE et sur la crise en Ukraine, mais se sont également intéressés au Programme de consolidation et de réexamen des tâches (CRT), à l'intégration accrue de la DDC dans le DFAE et au thème «Genève internationale».
- DFI: le chef du DFI a fait le point sur l'état d'avancement de la stratégie «Santé 2020» et de la réforme de la prévoyance vieillesse («Prévoyance vieillesse»), sur la lutte contre la pauvreté ainsi que sur les travaux préparatoires relatifs au message sur la culture. Les questions des membres des commissions ont porté entre autres sur le programme MEDIA de l'UE, les projets informatiques du DFI, l'intégration des travailleurs souffrant d'un handicap et la transmission des données relatives au patient.
- DFJP: la cheffe du DFJP a présenté en détail les travaux de révision du code civil, notamment en ce qui concerne le droit de la famille, et les mesures visant à accélérer la procédure d'asile. Les CdG ont axé leurs questions sur la nouvelle stratégie de la Suisse en matière d'asile, les mesures d'économie dans le cadre du CRT, la stratégie de gestion intégrée des frontières, ainsi que sur le système d'asile et l'ODM.
- DDPS: le chef du DDPS s'est focalisé sur le DEVA ainsi que sur le Réseau national de sécurité, pour lequel la collaboration entre la Confédération et les cantons a donné des résultats positifs jusqu'à présent. Il a par ailleurs donné des informations sur le projet de loi sur le renseignement. Les membres des CdG ont souhaité obtenir des précisions sur le DEVA, mais ont également posé des questions sur la société RUAG, le personnel du DDPS, l'aérodrome de Dübendorf, les médecins militaires, le sport et d'autres sujets.
- DFF: pour des raisons d'actualité, la cheffe du DFF a décidé de se concentrer sur la question de la politique suisse d'assistance administrative en matière fiscale («échange de renseignements conforme au standard de l'OCDE»). Les nombreuses questions des membres des commissions ont témoigné de la délicatesse du sujet. Parallèlement, le troisième volet de la réforme de l'imposition des entreprises, la mise en œuvre de la stratégie de l'argent propre, le marché immobilier ainsi que l'égalité entre les hommes et les femmes ont également donné lieu à des questions.
- DEFR: le chef du DEFR a parlé du développement des relations économiques extérieures et des accords sur le libre-échange, de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement relatives à la libre circulation des personnes, de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié et du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Les trois premiers sujets mentionnés ont d'ailleurs donné lieu à d'intenses discussions avec les membres des commissions. Les autres questions posées par les CdG concernaient l'affaire de corruption au sein du SECO, l'attrait de la place économique suisse, le troisième volet de la réforme de l'imposition des entreprises et le principe du «Cassis de Dijon».
- DETEC: la cheffe du DETEC a expliqué, en prenant l'exemple de l'aéronautique, que la Suisse prend une dimension de plus en plus interna-

tionale, y compris dans le domaine des infrastructures, et elle a souligné l'importance croissante des réglementations internationales et des règles établies avec l'UE et les pays frontaliers. Elle a également rendu compte de la situation en matière d'aménagement du territoire. En sus des questions relatives à ces deux thématiques, les membres des commissions se sont notamment penchés sur l'acquisition de matériel roulant par les CFF, l'intégration des travailleurs souffrant d'un handicap et le financement des projets d'achèvement du réseau routier.

- Dans le cadre du thème transversal sur les marchés publics, les CdG ont demandé à tous les conseillers fédéraux ainsi qu'à la chancellerie de la Confédération comment ils contrôlaient l'attribution des marchés de services et surveillaient le déroulement des projets. Au préalable, les CdG avaient fait recenser dans tous les départements ainsi qu'à la ChF les contrats de services actuels de plus de 150 000 francs conclus avec des tiers. Les données collectées seront analysées par la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E dans le cadre du deuxième contrôle de suivi de l'inspection sur le recours à des experts par l'administration fédérale. La seule analyse quantitative des chiffres est saisissante et témoigne de la complexité du sujet: sur les 2528 contrats en cours de validité dans l'ensemble des départements (pour un volume total de 3,3 milliards de francs), 118 (171,5 millions de francs) présentent des contraintes budgétaires ou temporelles.
- Ces contrats jugés délicats par les chefs de département et la chancellerie de la Confédération ont fait l'objet d'une discussion. Les auditions ont révélé que le Conseil fédéral a engagé des mesures correctives et que l'administration a aujourd'hui une meilleure vue d'ensemble sur les acquisitions qu'il y a deux ans, grâce à de nouveaux instruments de contrôle. Toutefois, les CdG estiment qu'il reste encore beaucoup à faire. Elles sont déterminées à suivre et à encourager les mesures d'amélioration engagées en procédant à des contrôles et des audits jusqu'à ce qu'elles aient la certitude que toutes les acquisitions sont contrôlées et réalisées de manière transparente, efficace et conforme au droit en la matière. En parallèle, les CdG suivent l'analyse des problèmes qui surgissent en cours d'année, comme celui qui est apparu au SECO.
- Dans le même contexte, les CdG ont décidé à l'unanimité de maintenir le chiffre 1 de leurs motions 14.3018 et 14.3289 («Introduction urgente de mesures aptes à garantir la surveillance de l'adjudication de mandats par la Confédération»)¹⁴⁰, que le Conseil fédéral avait proposé de rejeter. Ce chiffre dispose que le Conseil fédéral est chargé de finaliser, jusqu'au 1^{er} janvier 2015, dans le cadre de la mise en place d'un «controlling» efficace des marchés publics, l'introduction généralisée à l'ensemble de l'administration fédérale de l'outil informatisé de gestion des contrats de l'administration fédérale permettant d'effectuer des analyses ciblées des contrats passés avec des sociétés externes. Les conseils sont allés dans le sens des CdG en adoptant ces motions à une large majorité lors de la session d'été.

¹⁴⁰ Mo. CdG-E du 25.3.2014 (14.3289) et Mo. CdG-N du 28.2.2014 (14.3018) «Introduction urgente de mesures aptes à garantir la surveillance de l'adjudication de mandats par la Confédération»

5.2

Rapport de gestion 2013 du Tribunal fédéral

Le 8 avril 2014, les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG ont examiné – en présence de représentants des sous-commissions des CdF compétentes en matière de tribunaux – le rapport de gestion 2013 du TF conjointement avec la Commission administrative du TF. Au chapitre de la gestion des tribunaux de première instance, elles ont entendu les représentants des tribunaux concernés¹⁴¹.

Les discussions avec la Commission administrative du TF ont porté sur les points suivants:

- *Volume des affaires*: si le nombre d'affaires introduites n'a jamais été aussi élevé, celui des affaires en suspens n'a progressé que de façon marginale par rapport à 2012, du fait que le tribunal a été en mesure de liquider un nombre d'affaires presque équivalent à celui des affaires introduites. La Cour de droit pénal a dû s'occuper de 500 affaires en plus; cette augmentation de 65 % s'explique en partie par l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale (CPP).
- A la suite de l'initiative sur les résidences secondaires, la première Cour de droit public a dû traiter environ 250 affaires supplémentaires. Le TF s'attend à une poursuite de cette tendance, du fait de l'entrée en vigueur de la loi d'application.
- Dans l'ensemble, le TF est en mesure de venir à bout du volume des affaires; malgré cela, il a toujours besoin d'être déchargé des affaires de moindre importance pour pouvoir se consacrer davantage à des questions de fond.
- *Evaluation de la nouvelle organisation judiciaire fédérale*: l'évaluation, qui s'est déroulée sur plusieurs années, a montré que si l'organisation judiciaire établie en 2007 a globalement fait ses preuves, le TF n'a pas été délesté dans la mesure souhaitée. Une commission instituée par le Conseil fédéral, à laquelle le TF peut transmettre ses propositions, se penche sur des possibilités d'amélioration dans ce domaine.
- *Relation entre droit international et droit interne*: en prenant pour exemple un arrêt portant sur la prescription dans les cas de maladies liées à l'amiante, le TF a montré que le défi majeur qu'il doit relever est d'appliquer à la fois les lois fédérales et le droit international, conformément à l'art. 190 Cst., étant entendu que la question de la primauté en cas de contradiction entre les deux droits n'est toujours pas réglée. Le TF souhaite que le Parlement tranche cette question, faute de quoi il devra tôt ou tard la résoudre lui-même.
- *Agression d'un juge fédéral*: après qu'un juge fédéral a été agressé par un justiciable, le TF a demandé aux CdG de prendre des mesures visant à mieux protéger les magistrats. Il a ainsi proposé que certains délits commis contre des magistrats soient poursuivis d'office, de sorte que ces derniers ne soient plus contraints de porter plainte eux-mêmes.
- *TAF*: au terme de sa première année d'activité à Saint-Gall, le tribunal tire un bilan positif de son déménagement. Il comptait 4119 affaires pendantes à

¹⁴¹ Le TAF, le TPF et le TFB constituent les tribunaux de première instance de la Confédération.

la fin 2013. Afin d'améliorer son efficacité et son organisation, il a lancé le projet «Organisation du tribunal 2016» (GO 2016). La discussion avec les CdG a porté en particulier sur les difficultés à recruter du personnel francophone ainsi que sur le télétravail.

- *TPF et TFB*: même s'ils ont dû traiter davantage d'affaires, ces deux tribunaux n'ont aucun problème majeur à signaler. S'agissant du TFB, il y a lieu notamment de mentionner la proportion remarquable de procédures qui, grâce au travail de juges spécialisés de formation technique, ont pu être liquidées par transaction. Le bon fonctionnement de ce tribunal revêt une grande importance eu égard au fait que, en matière de brevets, la Suisse occupe une place de premier plan sur la scène mondiale.

A l'unanimité, les CdG ont proposé à leurs conseils respectifs d'approuver le rapport de gestion 2013 du TF. Les Chambres fédérales ont suivi la proposition des CdG lors de la session d'été 2014.

5.3 Autres rapports traités par les CdG

Selon l'art. 148, al. 3^{bis}, LParl, le Conseil fédéral adresse régulièrement aux commissions de surveillance un rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques qui ont été fixés pour les entités devenues autonomes. Les modalités du rapport à adresser aux CdG ont été définies dans le cadre d'un échange de lettres. Le Conseil fédéral fournit en outre chaque année aux CdG des rapports détaillés sur la réalisation des objectifs stratégiques des unités revêtant une importance économique ou financière particulière, à savoir Swisscom, les CFF, la Poste, Skyguide, RUAG, la FINMA, le domaine des Ecoles polytechniques fédérales (EPF) et l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE). Les entités devenues autonomes de plus petite taille, telles que l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI), l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR), le Musée national suisse (MNS), Pro Helvetia, l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP), Identitas SA, la *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* (SIFEM), Swissmedic et l'IFSN, font quant à elles l'objet d'un rapport détaillé tous les quatre ans.

En 2014, les CdG ont examiné pour la troisième fois une série de rapports choisis sur la réalisation des objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral ainsi que des autres rapports. Sur la base d'un concept de révision et de catalogage, elles ont traité les rapports suivants:

ChF

- Rapport 2013 du Conseil fédéral concernant les motions et postulats des conseils législatifs (uniquement pour ce qui concerne les interventions des CdG)

DFI

- Rapport annuel 2013 du Conseil fédéral sur les assurances sociales établi en vertu de l'art. 76 LPG¹⁴²
- Rapport d'activité 2013 de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP)

DFJP

- Rapport 2013/2014 concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin
- Rapport annuel 2013 de fedpol
- Rapport annuel 2013 du Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOCI)
- Rapport annuel 2013 de l'ISDC

DDPS

- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques assignés à RUAG Holding SA pour l'exercice 2013

DFF

- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques assignés à la FINMA pour l'année 2013
- Rapport 2013 du Conseil fédéral sur la gestion du personnel
- Rapport 2013 du Conseil fédéral sur la gestion du personnel des entités devenues autonomes
- Compte d'Etat 2013 (document complémentaire relatif au personnel)

DEFR

- Rapport du Conseil fédéral sur l'accomplissement du mandat de prestations du domaine des EPF durant l'exercice 2013
- Rapport du Conseil fédéral sur le détail des exportations de matériel de guerre en 2013
- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de l'ASRE pour l'exercice 2013

DETEC

- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de La Poste Suisse SA, des CFF SA et de Swisscom SA pour l'exercice 2013 et sur les activités correspondantes relevant de la politique de propriétaire
- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de Skyguide SA pour l'exercice 2013

¹⁴² Loi fédérale du 6.10.2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1)

Divers

- Rapport d'activité 2013 de l'AS-MPC
- Rapport de gestion 2013 du MPC
- Compte rendu d'activité de la BNS pour l'année 2013