

Collaborateurs externes de l'administration fédérale

Avis du Conseil fédéral du 28 janvier 2015

Avis de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 24 mars 2015

Rapport

1 Introduction

Le 27 janvier 2012, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a décidé d'examiner le recours à des collaborateurs externes par l'administration fédérale et a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de mener une évaluation sur la question (ampleur, légalité, transparence et opportunité de ce recours). Le 10 avril 2014, le CPA a communiqué les résultats de l'évaluation¹ à la CdG-E. Celle-ci a, le 7 octobre 2014, adopté son rapport et formulé six recommandations à l'intention du Conseil fédéral tout en demandant à celui-ci de prendre position par écrit d'ici au 31 janvier 2015². Le Conseil fédéral a fait part de sa position à la CdG-E dans un courrier daté du 28 janvier 2015³. Par le présent rapport, la commission réagit à l'avis du Conseil fédéral.

2 Principales conclusions de l'évaluation du CPA

Dans son évaluation du 10 avril 2014, le CPA tire les conclusions principales suivantes:

- Le recours à des collaborateurs externes est largement répandu dans l'administration fédérale, notamment dans le domaine informatique (dans les neuf unités étudiées, il correspond approximativement à 500 postes à plein temps, soit 11 % des équivalents plein temps totaux).
- Les pratiques en la matière sont sujettes à discussion du point de vue légal (la qualification des contrats est approximative; les dispositions légales concernant les marchés publics et les contrôles de sécurité relatifs aux personnes ne sont pas toujours respectées).
- Le phénomène est peu transparent, tant en interne qu'en externe.
- Dans de nombreux cas, le recours à des collaborateurs externes n'est pas adéquat.
- Le recours à des collaborateurs externes n'est pas suffisamment encadré par le Conseil fédéral.

S'appuyant sur l'évaluation du CPA, la CdG-E a adopté son propre rapport le 7 octobre 2014.

¹ Contrôle parlementaire de l'administration: Collaborateurs externes de l'administration fédérale, 10.4.2014, www.parlement.ch > Documentation > Rapports des Commissions de surveillance > Commission de gestion CdG > Rapports 2014 (consulté le 25.2.2015)

² Commission de gestion du Conseil des Etats: Collaborateurs externes de l'administration fédérale, 7.10.2014, www.parlement.ch > Documentation > Rapports des Commissions de surveillance > Commission de gestion CdG > Rapports 2014 (consulté le 25.2.2015)

³ Avis du Conseil fédéral du 28.1.2015, www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/38143.pdf (consulté le 25.2.2015)

3

Avis général du Conseil fédéral

En introduction, le Conseil fédéral critique l'utilisation par le CPA et la CdG-E, dans leurs rapports respectifs, de l'expression «collaborateurs externes». Selon lui, cette expression «ne peut pas être définie de manière concluante». Il lui préfère, dans son avis, l'expression plus générale de «personnel externe», laquelle comprend les collaborateurs externes visés par le CPA et la CdG-E⁴.

Le Conseil fédéral souligne qu'il n'est ni possible ni souhaitable de renoncer à recourir au «personnel externe», car l'emploi de celui-ci peut se révéler judicieux et nécessaire pour surmonter des problèmes de recrutement temporaires ou pour pallier le manque de compétences requises.

Le Conseil fédéral indique que l'évaluation et, dans une certaine mesure, le rapport ont révélé que le recours à des collaborateurs externes posait de graves problèmes dans l'ensemble de la Confédération. Il précise que, comme le montrent différents aspects, cette constatation doit toutefois être relativisée, ce que du reste le rapport lui-même indique.

La commission s'exprime plus bas, au chiffre 4, sur l'expression utilisée par le Conseil fédéral et sur sa critique concernant l'évaluation du CPA et le rapport de la CdG-E.

Par ailleurs, le Conseil fédéral indique que, lors de la session d'automne 2014, le Parlement a approuvé les bases du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG). Celui-ci vise notamment à renforcer le pilotage par les prestations et, en contrepartie, accorde à l'administration une plus grande souplesse. Le Conseil fédéral a toutefois toujours souligné que, même avec l'octroi d'enveloppes budgétaires aux unités administratives, il n'entendait aucunement renoncer à piloter les principales ressources administratives que sont notamment le personnel et l'informatique. Il note que les charges de personnel font l'objet d'un pilotage approprié et ajoute que ce pilotage n'est pas assuré dans le cas des charges liées au «personnel externe», qui représentent, dans une certaine mesure, des charges concurrentes. C'est la raison pour laquelle, dans le passé, cette situation a engendré, dans plusieurs domaines, un recours accru à du «personnel externe», recours qui peut sembler «inapproprié dans certains cas». Le Conseil fédéral précise qu'il convient d'enrayer cette tendance à l'avenir, notamment lorsqu'une prestation est susceptible d'être fournie plus économiquement en interne qu'en externe. Il est d'avis que ce risque d'un recours accru à des collaborateurs externes devrait diminuer avec l'octroi d'une enveloppe budgétaire sous le régime du NMG. Mais il ajoute que le recours à du personnel externe se poursuivra car il peut, «dans certains cas», s'avérer judicieux et nécessaire.

Le Conseil fédéral expose dans son avis quelques mesures immédiates d'ores et déjà prises. Il a ainsi décidé, dans le cadre du budget 2015, de faire fournir en interne diverses prestations de services jusque-là confiées à l'extérieur. Cette mesure concerne sept des neuf unités administratives étudiées par le CPA.

⁴ Par souci de cohérence, nous utiliserons par la suite, comme dans l'évaluation du CPA du 10.4.2014 et dans le rapport de la commission du 7.10.2014, l'expression «collaborateurs externes». Si nous présentons l'avis du Conseil fédéral dans lequel l'expression «personnel externe» apparaît, nous reprenons celle-ci dans le présent rapport à des fins d'authenticité.

5 Les différentes recommandations de la CdG-E du 7 octobre 2014, l'avis du Conseil fédéral et l'appréciation de la CdG-E

5.1 Recommandation 1

5.1.1 Formulation

Recommandation 1 Définition et concrétisation d'une stratégie générale valable pour tous les départements et la Chancellerie fédérale au sujet du recours à des collaborateurs externes

La CdG-E invite le Conseil fédéral à définir une stratégie applicable à l'ensemble des départements et à la Chancellerie fédérale, laquelle contiendra les critères d'ordre général à respecter lors du recours à des collaborateurs externes.

5.1.2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est disposé à prendre en considération cette recommandation et à arrêter des critères et des principes pour le recours à du «personnel externe» (adoption «d'ici à la mi-2015»).

5.1.3 Appréciation de la CdG-E

La CdG-E se dit satisfaite de la réponse du Conseil fédéral et ne voit aucune nécessité d'agir en la matière. Elle se penchera, le moment voulu, sur les critères définis par le Conseil fédéral.

5.2 Recommandation 2

5.2.1 Formulation

Recommandation 2 Introduction et mise en œuvre d'une procédure de contrôle

Dans le cadre de la concrétisation d'une stratégie générale sur le recours aux collaborateurs externes, la CdG-E invite le Conseil fédéral à établir un système de contrôle permettant de surveiller le respect de la mise en œuvre de la stratégie et d'identifier les potentiels d'économies. Un concept de mise en œuvre devra également être établi afin de promouvoir une introduction correcte et transparente des nouvelles règles.

5.2.2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral indique que l'adoption de cette recommandation découle de celle de la recommandation 1: la définition des critères d'engagement doit obéir à un concept de mise en œuvre, afin que les départements disposent d'instruments leur permettant d'optimiser le recours à du «personnel externe». Il précise toutefois qu'il s'agit, non pas d'instaurer une procédure de contrôle mais de définir puis d'introduire un processus systématique de reporting et de controlling qui crée la transparence nécessaire. Il ajoute qu'à cet égard, il conviendra de s'appuyer autant que possible sur les processus en place.

Enfin, les unités administratives sont en principe chargées d'assurer un emploi économe des moyens financiers dont elles disposent et d'identifier les économies potentielles en vertu de l'article 57 de la loi sur les finances (LFC)⁶.

5.2.3 Appréciation de la CdG-E

La réponse du Conseil fédéral est globalement satisfaisante. La CdG-E se félicite notamment de l'introduction d'un reporting et d'un controlling systématiques. Elle tient toutefois à rappeler que, dans le cadre de sa responsabilité de conduite, le Conseil fédéral doit s'assurer que les départements et leurs offices surveillent et identifient effectivement les économies potentielles.

La CdG-E demande au Conseil fédéral de lui exposer la manière dont il s'assure, dans sa stratégie, que les départements et les offices identifient et réalisent effectivement des économies.

5.3 Recommandation 3

5.3.1 Formulation

Recommandation 3 Clarification des bases légales sur lesquelles se fonde le recours aux collaborateurs externes

La CdG-E invite le Conseil fédéral à effectuer une analyse détaillée de la situation juridique et, le cas échéant, à procéder à une adaptation des bases légales sur lesquelles se fonde le recours aux collaborateurs externes.

Le Conseil fédéral veillera également à la désignation correcte des contrats signés avec les collaborateurs externes.

⁶ Loi du 7.10.2005 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0)

5.3.2

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral indique à la CdG-E qu'il existe des bases légales sur lesquelles fonder les contrats conclus par l'administration fédérale et que celles-ci laissent une latitude à l'administration pour les conclusions de contrats.

Le Conseil fédéral fait valoir que l'art. 57 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁷ constitue la base légale du recours à du «personnel externe». L'al. 1 dudit article, qui figure sous le chapitre 3 «Consultants externes et commissions extraparlimentaires», section 1 «Consultants externes», indique que «le Conseil fédéral et les départements peuvent consulter des organisations et des personnes extérieures à l'administration fédérale». Le Conseil fédéral précise dans son avis que le recours à de tels consultants par les unités administratives n'est autorisé que si, conformément à l'art. 29, al. 1, let. d, de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)⁸, il existe une disposition à cet effet dans les règlements d'organisation correspondants.

Le Conseil fédéral considère que l'art. 57 LOGA et les commentaires y afférents⁹ ne précisent pas la forme juridique sous laquelle il est possible de recourir à du «personnel externe». Selon lui, les unités administratives peuvent recourir à l'occupation de «personnes externes à l'administration fédérale» en concluant, en particulier, des contrats de mandat ou des contrats de location de services avec des entreprises. Le Conseil fédéral indique que, les formes contractuelles envisageables étant régies par le code des obligations (CO)¹⁰ et la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE)¹¹, aucune disposition supplémentaire n'est requise; mais il ajoute que, le cas échéant, il faudrait inclure dans les règlements d'organisation des départements une disposition particulière régissant la compétence des unités administratives en la matière, à moins que cela ne soit déjà le cas; à ce sujet, le Conseil fédéral renvoie à l'art. 29, al. 1, let. d, OLOGA.

Le Conseil fédéral explique ensuite que la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)¹² régit les rapports de travail au sein de la Confédération, autrement dit l'engagement de personnel par le biais de contrats de travail de droit public. De plus, le Conseil fédéral peut, dans certains cas dûment motivés, soumettre au CO certaines catégories de personnel en se fondant sur l'art. 6, al. 5, LPers. Le Conseil fédéral précise dans son avis que la LPers régit exclusivement l'emploi du personnel de la Confédération sous la forme d'un contrat de travail et que le contrat de location de services ou le mandat ne relèvent pas de ladite loi. De ce fait, et compte tenu de l'art. 57 LOGA, le Conseil fédéral considère qu'il n'est pas nécessaire de créer dans la LPers des dispositions explicites pour le recours à des «personnes extérieures». Il

⁷ Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010)

⁸ Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1)

⁹ La CdG-E suppose que le Conseil fédéral se réfère à l'ouvrage suivant: Sägerser, Thomas (2007), Stämpfli Handkommentar zum RVOG, I. Aufl. Bern: Stämpfli.

¹⁰ Loi fédérale complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations) du 30.3.1911 (CO; RS 220)

¹¹ Loi fédérale du 6.10.1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE; RS 823.11)

¹² Loi du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1)

ajoute que les réserves exprimées par la CdG-E sont infondées et qu'il ne voit aucune nécessité d'agir à ce sujet.

Le Conseil fédéral souligne qu'en revanche, les unités administratives sont tenues de désigner correctement la forme contractuelle choisie. Lors de l'octroi de mandats au sens des art. 394 à 406 CO, les unités doivent notamment s'assurer que les conditions requises sont réunies. En présence d'un rapport de subordination, il ne «faudrait» pas opter pour le mandat mais pour un contrat de travail ou un contrat de location de services.

5.3.3 Appréciation de la CdG-E

Précisons d'emblée qu'en modifiant l'expression retenue (voir plus haut, chiffre 3), le Conseil fédéral ne s'est pas saisi de manière appropriée de l'objet même de la recommandation 3.

En effet, la question centrale liée à cette recommandation est la suivante, du point de vue de la CdG-E: la Confédération peut-elle, compte tenu de l'art. 57, al. 1, LOGA, employer, par exemple en concluant un contrat de location de services, des collaborateurs externes qui, dans les faits, sont liés à la Confédération par un rapport de subordination?

S'agissant de la possibilité de «consulter des organisations et des personnes extérieures à l'administration fédérale»¹³, le message du 20 octobre 1993 relatif à la LOGA et le message du 12 septembre 2007 concernant la réorganisation des commissions extraparlimentaires (Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et d'autres actes) ne permettent pas de savoir quelle nature juridique ce recours doit revêtir.

La formulation de l'art. 57, al. 1, LOGA («consulter») laisse cependant penser que cet article n'est pas applicable au recours à des personnes qui sont liées à la Confédération par un rapport de subordination et, partant, travaillent en étant liées par des instructions.

Dans la littérature spécialisée, Thomas Sägerser est d'avis que le recours à des personnes conformément à l'art. 57, al. 1, LOGA s'effectue «en règle générale» par le biais d'un mandat de droit privé au sens des art. 394 ss CO et n'implique pas «la conclusion d'un contrat de travail avec la Confédération»¹⁴.

Par conséquent, la CdG-E considère que le renvoi par le Conseil fédéral à l'art. 57 LOGA comme base légale pour le recours à des collaborateurs externes ne convainc que pour l'emploi de consultants externes au moyen d'un mandat (art. 394 ss CO).

On est en revanche en droit de douter que puissent être conclus sur la base de l'art. 57, al., LOGA des contrats de location de services qui débouchent sur l'emploi de personnes extérieures dans le cadre d'un rapport de subordination avec la Confédération.

¹³ Art. 57, al. 1, LOGA

¹⁴ Sägerser, Thomas (2007), *Stämpflis Handkommentar zum RVOG*, 1. Aufl. Bern: Stämpfli., ch. marg. 15 relatif à l'art. 57

Dès lors, la question se pose de savoir s'il ne faudrait pas préciser les bases légales de sorte que l'option de la location de services soit explicitement mentionnée dans la LOGA ou dans la LPers.

La CdG-E demande au Conseil fédéral de se pencher avec attention sur la recommandation 3.

5.4 Recommandation 4

5.4.1 Formulation

Recommandation 4 Meilleure connaissance des bases légales régissant les marchés publics

La CdG-E invite le Conseil fédéral à veiller à ce que les unités faisant appel à des collaborateurs externes aient une meilleure connaissance des bases légales régissant les marchés publics et de ses conséquences en la matière.

La commission invite également le Conseil fédéral à consacrer, dans le cadre de son activité de contrôle dans ce domaine, une attention particulière au respect de la législation sur les marchés publics.

5.4.2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral indique que, depuis plus dix ans, des formations sont proposées dans le domaine des marchés publics aux employés de l'administration fédérale et que d'importants progrès ont été réalisés en la matière. Il précise que, conformément au nouveau concept de formation et de formation continue, des possibilités supplémentaires de formation répondant à des groupes cibles et à des besoins spécifiques sont désormais au programme. Les unités administratives qui recourent à du «personnel externe» peuvent, en fonction de l'échelon considéré et de leurs besoins, faire participer leurs collaborateurs à plus de 50 cours de formation et de formation continue organisés par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et qui préparent à un examen de certification. Le nombre annuel de participants, qui proviennent de différentes unités et d'entreprises proches de la Confédération, a augmenté au cours des dernières années. Le Conseil fédéral exhortera les départements et les unités administratives à améliorer leur niveau de connaissances et à profiter davantage encore de l'offre de formation.

Le Conseil fédéral souligne également que les départements et les unités administratives seront tenus de s'assurer par un système de contrôle interne (SCI) adéquat que les acquisitions de «services externes» s'effectuent conformément aux prescriptions légales. De plus, le Contrôle fédéral des finances (CDF) mais aussi les organes de révision internes des unités s'assurent de façon plus systématique qu'il y a quelques années du respect des dispositions régissant les marchés publics.

Le Conseil fédéral renvoie par ailleurs à la réponse qu'il a donnée le 15 octobre 2014 au courrier de la DélFin du 4 septembre 2014 concernant les marchés publics et leur controlling stratégique par la Confédération. Il précise sa volonté de conti-

nuer, par différentes mesures et notamment par la mise en œuvre de mesures organisationnelles, à améliorer la conformité matérielle et juridique des opérations dans le domaine des marchés publics et à rendre plus efficaces les mécanismes de contrôle.

Ainsi, le Conseil fédéral considère que les points évoqués dans la recommandation 4 seront acquis pour la plupart. Ces optimisations seront entreprises à une large échelle et ne se limiteront pas à l'engagement de «personnel externe».

5.4.3 Appréciation de la CdG-E

La CdG-E reconnaît les mesures prises par le Conseil fédéral dans le domaine des marchés publics et considère que la formation du personnel est adéquate. Elle se félicite par ailleurs que les départements et les unités administratives soient tenus de s'assurer par un SCI approprié de la conformité légale des acquisitions et que les contrôles du CDF et des organes de révision internes soient plus systématiques qu'auparavant.

A ce propos, la CdG-E part du principe que le Conseil fédéral prévoit un contrôle des résultats qui s'assure de l'efficacité des mesures déjà prises, en particulier s'agissant du SCI des départements et des unités administratives.

Par conséquent, la CdG-E ne voit actuellement aucune nécessité d'intervenir.

5.5 Recommandation 5

5.5.1 Formulation

Recommandation 5 Amélioration de la transparence interne et externe comme base pour la gestion du budget et des effectifs du personnel

La CdG-E invite le Conseil fédéral à accroître de manière conséquente la transparence au sujet du recours aux collaborateurs externes

- en établissant un processus de reporting interne,
- en procédant à une révision de la directive de l'AFF «Catégories de prestations en matière de personnel, de conseil et de services externes», afin que l'ensemble des frais liés à l'engagement du personnel externe soit comptabilisé sous la rubrique dédiée aux charges de personnel,
- en mentionnant clairement le nombre de collaborateurs externes, ainsi que les dépenses occasionnées par leur engagement, dans le budget et dans le compte d'Etat.

5.5.2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral reconnaît que la transparence doit être améliorée. Aussi est-il disposé à adopter la recommandation 5, moyennant quelques réserves.

Il convient à cette fin de modifier le plan comptable et les directives comptables, de sorte que les coûts liés à l'engagement de «personnel externe» soient comptabilisés «sous certaines conditions à définir» dans les charges de personnel, ce qui exige de définir clairement les termes employés. Le Conseil fédéral indique être favorable à une «définition plutôt restrictive du personnel externe».

Le Conseil fédéral indique que les nouvelles directives comptables doivent garantir la possibilité de comptabiliser séparément les coûts liés à l'engagement de collaborateurs externes dans le domaine informatique, seul moyen de faire apparaître en toute transparence les coûts de cette tâche transversale.

Il précise que les modifications du plan comptable et des directives comptables ne pourront toutefois entrer en vigueur qu'en 2017, lors de l'introduction du NMG. Ainsi, on aura l'assurance que les unités administratives auront la possibilité de procéder à des transferts entre les charges de personnel et les charges de biens et services. Cela est nécessaire car, souvent, on ne sait pas, au moment d'établir notamment le budget informatique, si les projets prévus pourront être réalisés avec des collaborateurs internes ou s'il sera nécessaire de recourir à du «personnel externe». La modification du plan comptable se traduira par une hausse des charges de personnel et par une baisse, dans des proportions analogues, des charges de biens et de services et des charges d'exploitation (en particulier des charges informatiques).

Le Conseil fédéral est disposé à instaurer un processus de reporting et de controlling. Le module SAP concerné présente l'inconvénient de ne permettre la comptabilisation que des coûts et non des équivalents plein temps (EPT).

Concernant le troisième point de la recommandation 5, le Conseil fédéral indique qu'il est prêt à améliorer la transparence à propos du «personnel externe» dans les messages relatifs au budget et au compte d'Etat. Toutefois, la recommandation en ce sens de la CdG-E n'est pas entièrement réalisable. En effet, il n'est guère possible de prévoir au budget les coûts en la matière, car les besoins en renfort externe ne sont souvent identifiés qu'au dernier moment. Le Conseil fédéral entend cependant tenir compte des chiffres empiriques pour budgéter ces coûts.

Ainsi, le compte d'Etat permet de donner des indications sur les coûts effectifs afférents au «personnel externe». Quant à savoir s'il convient d'y préciser aussi le *nombre* de ces spécialistes externes ou un taux significatif d'EPT, la question reste sans réponse; cela dépend dans une large mesure des définitions de termes ainsi que du processus de controlling et de reporting.

5.5.3 Appréciation de la CdG-E

La CdG-E considère que la réponse du Conseil fédéral est partiellement satisfaisante.

Elle salue en particulier la décision de modifier le plan comptable et les directives comptables afin que les coûts liés à l'engagement de «personnel externe» puissent, sous certaines conditions, être comptabilisés dans les charges de personnel et que les coûts liés à l'engagement de «personnel externe» dans le domaine informatique puissent être comptabilisés séparément. La CdG-N prend note avec satisfaction de la volonté du Conseil fédéral d'instaurer un processus de reporting et de controlling.

Le Conseil fédéral considère donc que les bases légales requises existent. Il n'en juge pas moins nécessaire d'intensifier la sensibilisation des services en quête de personnel au processus du contrôle de sécurité relatif aux personnes (CSP).

5.6.3 Appréciation de la CdG-E

Concernant le CSP, la CdG-E relève en particulier les problèmes suivants:

- a) L'art. 19, al. 3, LMSI n'est pas formulé clairement s'agissant du moment où s'achève le CSP.
- b) Il n'existe pas de liste pour les collaborateurs externes au sens de l'art. 19, al. 4, LMSI.
- c) Tous les offices fédéraux n'ont pas conscience des risques existant dans le domaine informatique.

a) Achèvement du CSP

Le Tribunal administratif fédéral a souligné par analogie dans un arrêt que la personne devant être soumise au CSP ne devait pas exercer sa fonction avant que le CSP ne soit achevé; par conséquent, une attribution (militaire) ne présente aucun risque tant que la personne concernée n'a pas été convoquée à un «service»¹⁶. Il ressort de cet arrêt que le sens et le but du CSP consistent en principe à ne pas laisser la personne accéder à des fonctions ou des informations sensibles tant que le CSP n'est pas terminé. Cela supposerait néanmoins que le résultat du CSP soit connu *avant* le premier jour de travail (ou avant le premier jour de service pour les membres de l'armée). Or, dans la pratique, les résultats des CSP sont pour certains connus des mois après le premier jour de travail, selon l'enquête de la CdG-E, ce qui peut avoir pour effet qu'une personne dont il ressort du CSP qu'elle présente un risque sécuritaire aura disposé d'un certain laps de temps pour faire par exemple un usage abusif d'informations sensibles.

b) Absence de liste des fonctions à contrôler pour les collaborateurs externes

L'art. 19, al. 4, LMSI prévoit que le Conseil fédéral établit une liste des fonctions qui, au sein de l'administration fédérale et de l'armée, impliquent un contrôle de sécurité pour les personnes qui les occupent. Pour cette raison, l'ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP)¹⁷ contient deux annexes qui énumèrent les fonctions, dans les deux domaines cités plus haut, dont l'exercice requiert un CSP.

Dans les faits, ces annexes existent pour les «personnes au service de la Confédération» (art. 4 OCSP) ainsi que pour les «conscrits, militaires et membres de la protection civile» (art. 5 OCSP), mais pas pour les collaborateurs externes («tiers», art. 6 OCSP). En effet, l'annexe 1 se réfère à l'art. 4, al. 1, OCSP et l'annexe 2, à l'art. 5, al. 1, OCSP. Aucune d'entre elles ne se réfère à l'art. 6 OCSP.

Etant donné qu'il n'existe pas de telle liste pour les collaborateurs externes («tiers»), il faut, pour ceux-ci, se fonder à chaque fois sur les dispositions de l'art. 19, al. 1, let. a à e, LMSI et sur l'art. 6 OCSP pour analyser si une personne doit être assujettie

¹⁶ ATAF A-5391/2011 E. 4.4.2

¹⁷ Ordonnance du 4.3.2011 sur les contrôles relatifs aux personnes (OCSP; RS 120.4)

à un CSP. La CdG-E y voit un risque: celui que le service en quête de personnel, ou autorité requérante, n'effectue pas une telle analyse approfondie ou ne l'approfondisse pas assez (par exemple en raison de connaissances insuffisantes ou d'une forte charge de travail) et que, de ce fait, un CSP ne soit pas effectué alors qu'il devrait l'être.

c) Conscience parfois insuffisante des risques dans le domaine informatique

L'enquête de la CdG-E a montré que, parmi les cas étudiés, seules les trois unités administratives actives dans le domaine informatique (l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication OFIT, la Base d'aide au commandement BAC et le Centre de services informatiques CSI-DFJP) avaient conscience des risques et du caractère ultra-sensible du domaine informatique. D'autres offices tels que, par exemple, l'Office fédéral des routes (OFROU) et l'Office fédéral de la statistique (OFS) ont une politique opaque et ne prennent pas suffisamment de mesures en la matière, d'où leur pratique inappropriée.

C'est la raison pour laquelle la CdG-E proposait au Conseil fédéral, dans la recommandation 6, de prêter une attention particulière au domaine informatique. Or, le Conseil fédéral n'a pas réagi à cette recommandation, comme il ressort des explications exposées plus haut.

La CdG-E invite le Conseil fédéral à adapter les bases légales du CSP, si besoin est.

Elle lui demande en outre

- a) de s'assurer que, dans les faits, le résultat du CSP est connu avant l'entrée en service,*
- b) de lui expliquer au moyen de quels documents d'aide les services en quête de personnel peuvent vérifier si un collaborateur externe doit être soumis à un CSP et à quel niveau il doit l'être,*
- c) de lui expliquer comment il envisage concrètement de prêter une attention particulière aux collaborateurs externes dans le domaine informatique.*

6 Conclusions et appréciation de la CdG-E concernant la suite de la procédure

Compte tenu de l'avis du Conseil fédéral, la CdG-E parvient à une conclusion nuancée.

D'une part, elle constate que le Conseil fédéral reconnaît l'existence de problèmes, dans quelques domaines, liés au recours à des collaborateurs externes et qu'il a en partie déjà pris ou commencé à prendre certaines mesures.

D'autre part, elle relève que le Conseil fédéral ne s'est pas toujours penché avec la même attention sur les problèmes qu'elle a soulevés. A cela s'ajoute le fait que, pour des raisons inconnues, il n'utilise pas dans son avis l'expression, dénuée de toute ambiguïté, de «collaborateurs externes» telle qu'elle a été définie au chiffre 1.2 de l'évaluation du CPA, mais a créé sa propre expression, sans même la définir (voir plus haut, chiffre 3). Cela complique l'appréciation de son avis. Par conséquent, la CdG-E demande au Conseil fédéral de se consacrer avec minutie aux demandes et recommandations exposées dans le présent rapport de la commission et de se fonder sur la définition de collaborateurs externes retenue par la CdG-E.

La CdG-E invite le Conseil fédéral à prendre position par écrit, d'ici au 13 août 2015, sur les constatations et questions soulevées dans le présent rapport et à lui indiquer quelles mesures il envisage de prendre pour mettre en œuvre ses recommandations et quel sera le délai de mise en œuvre. Elle invite également le Conseil fédéral à lui communiquer d'ici la même date les critères ou principes relatifs au recours à des collaborateurs externes au sens de la recommandation 1.

24 mars 2015

Au nom de la Commission de gestion du Conseil
des Etats:

le président Hans Hess
la secrétaire des Commissions de gestion
Beatrice Meli Andres

le président de la sous-commission DFF/DEFR
Markus Stadler
le secrétaire suppléant des Commissions de gestion
Christoph Albrecht

Liste des abréviations

Al.	alinéa
Art.	article
BAC	Base d'aide au commandement
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CO	Loi fédérale complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations) du 30 mars 1911 (CO; RS 220)
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSP	Contrôle de sécurité relatif aux personnes
ISC-EJPD	Centre de services informatiques ISC-EJPD
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0)
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010)
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1)
LSE	Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE; RS 823.11)
NMC	Nouveau modèle comptable de l'administration fédérale
OCSP	Ordonnance du 4 mars 2011 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP; RS 120.4)
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1)
SCI	Système de contrôle interne