14.004

**Rapport annuel 2013
des Commissions de gestion et de la Délégation
des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 31 janvier 2014

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 2013 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.

31 janvier 2014

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, conseiller aux Etats

Table des matières

Liste des abréviations	4835
1 Introduction	4841
1.1 Programme annuel 2013 et objets importants traités au cours de l'exercice sous revue	4841
1.2 Rapports et lettres adressés au Conseil fédéral et publiés	4843
2 Mandat et organisation	4843
2.1 Missions et compétences des Commissions de gestion	4843
2.1.1 Droit à l'information et confidentialité des travaux	4845
2.1.2 Collaboration entre CdG/DélCdG et leur secrétariat	4847
2.2 Organisation des travaux et aperçu des affaires traitées	4850
3 Thèmes choisis par les Commissions de gestion	4854
3.1 Politique économique et budgétaire	4854
3.1.1 Réforme de l'imposition des entreprises II: nouvelle vérification de la nécessité d'une action	4854
3.1.2 Gestion par le Conseil fédéral des événements ayant mené à la démission du président de la BNS: entre dimension politique et compétences de surveillance	4856
3.1.3 Transmission aux autorités américaines de données bancaires et de données concernant des employés de banque	4859
3.1.4 Transparence du marché laitier suisse	4860
3.1.5 Administration fédérale des douanes: pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources	4862
3.1.6 Activités de conduite et de surveillance de l'assurance-chômage exercées par la Confédération	4864
3.2 Sécurité sociale et santé publique	4865
3.2.1 Organisation et lutte contre la pandémie de grippe	4865
3.2.2 Pilotage stratégique des assurances sociales par le Conseil fédéral	4866
3.2.3 Augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance-invalidité	4868
3.3 Relations internationales et commerce extérieur	4869
3.3.1 Gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye	4869
3.4 Etat et administration	4871
3.4.1 Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral	4871
3.4.2 Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions	4872
3.4.3 Activité accessoire de l'ancien directeur général de la Poste	4874
3.4.4 Restructuration de l'Office fédéral de la statistique	4874
3.5 Justice et Ministère public de la Confédération	4875

3.5.1	Enquête sur l'activité exercée au sein de la banque Wegelin par un membre de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération	4875
3.5.2	Abrogation de la convention entre les Commissions de gestion et le Tribunal pénal fédéral relative au droit à l'information sur les procédures pénales en cours	4876
3.5.3	Investigations liées à des questions de procédure dans des affaires menées par le Ministère public de la Confédération	4877
3.5.4	Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication	4878
3.5.5	Requête au sujet de huit juges du Tribunal administratif fédéral	4879
3.6	Sécurité	4880
3.6.1	Participation à des cours de répétition sous une fausse identité	4880
3.6.2	Circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée	4881
3.6.3	Allocations pour perte de gain: irrégularités dans le décompte des services militaires volontaires	4883
3.6.4	Contrats de licence détenus par armasuisse: proposition de la CPS-E	4884
3.6.5	Lacunes dans la logistique de l'armée: proposition de la CPS-N	4885
3.7	Environnement, transports et infrastructure	4886
3.7.1	Effets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale	4886
3.7.2	Sécurité dans l'aviation civile	4887
3.7.3	Pratique du Fonds de sécurité routière en matière d'adjudication	4887
4	Protection de l'Etat et services de renseignement	4888
4.1	Missions, droits et organisation de la Délégation des Commissions de gestion	4888
4.1.1	Compétences et droit à l'information	4888
4.1.2	Application de l'article 154a LParl	4890
4.1.3	Examen de la liste d'observation par le Conseil fédéral	4891
4.1.4	Garantie de la qualité des textes normatifs non publiés	4893
4.2	Suivi du rapport de la Délégation des Commissions de gestion sur le système ISIS	4895
4.2.1	Evolution de la base de données dans le système ISIS	4895
4.2.2	Séparation des données administratives de celles relevant de la protection de l'Etat	4896
4.2.3	Conservation illicite dans la base de données «Administration» du système ISIS de copies des informations supprimées	4897
4.2.4	Points en suspens à régler dans le système appelé à succéder à ISIS	4898
		4833

4.2.5	Deuxième version du programme de recherches fondé sur le contrôle des photos d'identité	4900
4.2.6	Remise en question de la mise en œuvre de la recommandation 8 en raison d'une modification d'ordonnance	4901
4.2.7	Information du Conseil fédéral au sujet du contrôle de suivi	4902
4.3	Respect de la LFRC dans le cadre de l'essai pilote d'ISAS	4902
4.4	Réglementation de l'archivage de la documentation du SRC selon la LFRC	4903
4.5	Inspection sur la sécurité informatique au sein du SRC	4905
5	Rapports de gestion 2012 et autres rapports	4908
5.1	Rapport de gestion 2012 du Conseil fédéral	4908
5.2	Rapport de gestion 2012 du Tribunal fédéral	4912
5.3	Autres rapports traités par les Commissions de gestion	4914
Annexe		
	Rapport annuel 2013 du Contrôle parlementaire de l'administration	4917

Liste des abréviations

AC	Assurance-chômage
ACI	Autorité de contrôle indépendante
AESA	Agence européenne de la sécurité aérienne
AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
AFS	Archives fédérales suisses
AI	Assurance-invalidité
ARE	Office fédéral du développement territorial
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
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BNS	Banque nationale suisse
BO	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
BTIS	Base technologique et industrielle importante pour la sécurité
CAJ-E	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CAJ-N	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commissions des finances des Chambres fédérales
CdF-E	Commission des finances du Conseil des Etats
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CDS	Conférence suisse des directeurs cantonaux de la santé
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CEPF	Conseil des EPF
CER-E	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
CER-N	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
CFB	Commission fédérale des banques
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
Cgfr	Corps des gardes-frontières
ChF	Chancellerie fédérale

CHS PP	Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle
CI	Conseil informatique de la Confédération
CIP	Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales
CIP-N	Commission des institutions politiques du Conseil national
CJ	Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies)
CLA-G	Centre logistique de l'armée Grolley
COE	Centre des opérations électroniques de l'armée
COMCO	Commission de la concurrence
CP	Code pénal suisse (RS 311.0)
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPO	Centre des publications officielles
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (RS 312.0)
CSEC-N	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
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 fédérale (RS 101)
CTT	Commissions des transports et des télécommunications des Chambres fédérales
DCE	Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DéIFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DSN	Délégation de surveillance de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
EMA	Agence européenne des médicaments
ENNIR	<i>European Network of National Intelligence Reviewers</i>
EPF	Ecoles polytechniques fédérales

ETCS	<i>European Train Control System</i>
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FRT	Formation, recherche et technologie
FSR	Fonds de sécurité routière
GEVER	Système de gestion électronique des affaires de l'administration fédérale
<i>GovWare</i>	<i>Government Software</i>
GTI	Groupe de travail INSIEME
HTC	Horaire de travail fondé sur la confiance
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
IP Lait	Interprofession du lait
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
IPP	Instance pour la publicité des participants de la <i>SLX Swiss Exchange SA</i>
ISAS	Système d'information relatif à la sécurité extérieure
ISIS	Système d'information relatif à la protection de l'Etat (<i>Informatisiertes Staatsschutzinformationssystem</i>)
ISIS-NT	Système d'information relatif à la protection de l'Etat – nouvelle technologie (<i>Informatisiertes Staatsschutzinformationssystem-Neue Technologie</i>)
Iv. pa.	Initiative parlementaire
ISS	<i>Interception System Schweiz</i>
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)
LAgr	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, RS 910.1)
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LBVM	Loi fédérale du 24 mars 1995 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (RS 954.1)
LD	Loi sur les douanes (RS 631.0)
LEp	Loi fédérale du 18 décembre 1970 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies, RS 818.101)
LERI	Loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation, modification du 25 septembre 2009 (loi sur la recherche; RO 2010 651)

LFMG	Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (RS 514.51)
LFRC	Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur le renseignement civil (RS 121)
LGV	Lignes à grande vitesse
LLGV	Loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (RS 742.140.3)
LIS	<i>Lawful Interception System</i>
LMP	Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1)
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LParl	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1)
LPers	Loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
LPGA	Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1)
LPN	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)
LPol	Loi fédérale sur les tâches de police de la Confédération
LSCPT	Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication du 6 octobre 2000 (RS 780.1)
LSIP	Loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (RS 361)
LTF	Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (RS 173.110)
LTr	Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (RS 822.11)
MNS	Musée national suisse
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MPC	Ministère public de la Confédération
MSN	Musée national suisse
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NLR	<i>Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium</i> (Laboratoire néerlandais de l'aviation civile et de l'astronautique)
NSA	<i>National Security Agency</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODM	Office fédéral des migrations
OFAG	Office fédéral de l'agriculture

OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Office fédéral de la culture
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
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFS	Office fédéral de la statistique
OGE	Ordonnance du 17 octobre 2012 sur la guerre électronique et l'exploration radio (RS 510.292)
OIOP	Ordonnance du 30 octobre 2002 sur l'extension des mesures d'entraide des interprofessions et des organisations de producteurs (Ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs, RS 919.117.72)
OJI	Office des juges d'instruction fédéraux
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMSI	ancienne Ordonnance du 27 juin 2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RO 2001 1829)
ONG	Organisation(s) non gouvernementale(s)
ONYX	Système d'interception des communications par satellites du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
OSI-SRC	Ordonnance du 4 décembre 2009 sur les systèmes d'information du Service de renseignement de la Confédération (RS 121.2)
OSRC	Ordonnance du 4 décembre 2009 sur le service de renseignement de la Confédération (RS 121.1)
OTN	Ordonnance du 6 septembre 2006 concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (Ordonnance sur le travail au noir, RS 822.411)
OVIS	Ordonnance du 6 juin 2011 sur le système central d'information sur les visas (RS 142.512)
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021)
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PJF	Police judiciaire fédérale
PPF	ancienne Loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale (RO 3 295), abrogée par le Code de procédure pénale du 5 octobre 2007 (RS 312.0)
RCE	Règlement du Conseil des Etats du 20 juin 2003 (RS 171.14)

RCN	Règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (RS 171.13)
RNB	Revenu national brut
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SAP	Service d'analyse et de prévention
SCOCI	Service national de coordination et de lutte contre la criminalité sur Internet
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SFF	Surveillance fédérale des fondations
SFI	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
SJ DFF	Service juridique du Département fédéral des finances
SJ SFI	Service juridique du secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SRM	Service de renseignement militaire
SRS	Service de renseignement stratégique
SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision
STEP	Programme stratégique de développement de l'infrastructure ferroviaire
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
TIC	Technologies de l'information et des communications
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
ZBV	Union paysanne zurichoise

Rapport

1 Introduction

Le présent rapport annuel des Commissions de gestion (CdG) a pour objectif de donner un aperçu des activités de la haute surveillance parlementaire en 2013 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 31 janvier 2014. Conformément à l'art. 157 de la loi sur le Parlement¹, les autorités concernées ont reçu au préalable le projet de texte pour avis. Les CdG et la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) ont examiné l'avis des autorités et en ont tenu compte autant que possible.

1.1 Programme annuel 2013 et objets importants traités au cours de l'exercice sous revue

Le 25 janvier 2013, les Commissions de gestion (CdG) ont décidé de procéder, dans le cadre de leur programme annuel 2013, à différentes enquêtes sur la base d'évaluations confiées au Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), et ce, sur les thèmes suivants: garantie de l'indépendance des organes de régulation et de surveillance (cf. rapport du CPA [en annexe], ch. 2.3.3), coopérations internationales de l'armée suisse (cf. rapport du CPA [en annexe], ch. 2.3.2) et maintien de la superficie des terres cultivables (cf. rapport du CPA [en annexe], ch. 2.3.4).

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.

Sur la demande de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N), la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a entamé des investigations relatives à diverses lacunes constatées dans la logistique de l'armée (ch. 3.6.5).

Le 6 décembre 2012, les CdG et les Commissions des finances (CdF) avaient institué un groupe de travail mixte en vue d'enquêter sur le déroulement du projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Lancée au premier trimestre de l'exercice sous revue, l'enquête en question devrait être terminée en 2014 (ch. 3.4.2).

Le groupe de travail «Surveillance des marchés», commun aux deux CdG, a commencé le 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. Il prévoit de clore ses travaux au printemps 2014, après quoi il remettra son rapport aux CdG.

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

Les CdG ont conclu leur enquête sur la démission du président de la BNS et rédigé un rapport ad hoc, qu'elles ont approuvé et publié le 15 mars 2013. A la fin du mois de janvier 2014, elles procéderont à une évaluation finale de la discussion menée avec le Conseil fédéral sur la base de ce rapport (ch. 3.1.2).

De son côté, la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) a achevé sa vaste enquête sur le vol de données au sein du Service de renseignement de la Confédération (SRC). Elle y a consacré un rapport, qu'elle a adressé au Conseil fédéral et dont elle a publié un résumé (ch. 4.5).

La CdG-N a réalisé une inspection fondée sur une évaluation du CPA concernant la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral (ch. 3.4.1; cf. rapport du CPA [en annexe], ch. 2.2.1). Elle a en outre procédé au suivi de l'inspection relative aux circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée (ch. 3.6.2).

Le présent rapport annuel donne également certaines informations sur des *enquêtes qui n'ont pas été rendues publiques à ce jour*, par exemple les investigations de la CdG-N relatives à la deuxième réforme de l'imposition des entreprises (ch. 3.1.1); l'examen par la CdG-N d'une requête de l'Union des paysans zurichois visant à améliorer la transparence dans le marché laitier suisse (ch. 3.1.4); le suivi que la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a consacré à l'évaluation de l'Administration fédérale des douanes effectuée en 2010 (ch. 3.1.5); la deuxième phase de deux suivis assurés par la CdG-E, l'un concernant l'inspection des activités de conduite et de surveillance de l'assurance-chômage exercées par la Confédération, datant de 2009 (ch. 3.1.6), et l'autre portant sur l'inspection concernant l'augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance-invalidité, datant de 2005 (ch. 3.2.3); le suivi par la CdG-E de l'organisation de la lutte contre la pandémie de grippe (ch. 3.2.1); les investigations menées par les deux CdG au sujet du rôle d'un membre de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) au sein de la banque Wegelin (ch. 3.5.1); l'abrogation de la convention entre les CdG et le Tribunal pénal fédéral (TPF) relative au droit à l'information sur les procédures pénales en cours (ch. 3.5.2); les investigations des CdG liées à des questions de procédure dans des affaires menées par le Ministère public de la Confédération (MPC) (ch. 3.5.3); les investigations de la CdG-E sur les problèmes posés par le système de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (ch. 3.5.4); l'examen par les deux CdG d'une requête adressée à l'autorité de surveillance au sujet de huit juges du Tribunal administratif fédéral (TAF) en relation avec des décisions prises dans le domaine de l'asile (ch. 3.5.5); et, enfin, l'examen par la CdG-N d'une requête concernant la pratique du Fonds de sécurité routière (FSR) en matière d'adjudication (ch. 3.7.3).

Par ailleurs, le ch. 4 du présent rapport fournit des informations inédites sur les activités de la DélCdG (par ex. l'application par la DélCdG de l'art. 154a de la loi sur le Parlement [LParl] en relation avec l'enquête administrative réalisée par M. Heinrich Koller sur la Surveillance SR [ch. 4.1.2], l'examen de la liste d'observation par le Conseil fédéral [ch. 4.1.3] et la garantie de la qualité des textes normatifs non publiés [ch. 4.1.4]).

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 examens. En plus des 13 communiqués de presse, les CdG et la DélCdG ont également publié les six rapports et lettres (rapports succincts sous forme de lettre) suivants:

- Rapport annuel 2012 des CdG-N/E et de la DélCdG du 24 janvier 2013;
- Rapport des CdG-N/E du 15 mars 2013 «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 de la CdG-N du 12 avril 2013 «Contrôle de suivi de l'inspection relative aux circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée»;
- Rapport de la CdG-E du 28 juin 2013 «Allocations pour perte de gain: irrégularités dans le décompte des services militaires volontaires»;
- Rapport de la DélCdG du 30 août 2013 «Sécurité informatique au sein du Service de renseignement de la Confédération» (résumé);
- Rapport de la CdG-N du 15 novembre 2013 «Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral».

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

2 Mandat et organisation

2.1 Missions et compétences des Commissions de gestion

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 Constitution² et art. 52 LParl). Les tâches et les compétences des CdG sont définies principalement aux art 26 à 27, 52 à 55 et 153 à 158 LParl, mais également dans d'autres textes légaux³ et réglementaires⁴.

² Constitution fédérale du 18.4.1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101)

³ 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)

⁴ «Principes d'action des CdG des 29.8.2003 et 4.9.2003» publiés dans le rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 23.1.2004 (FF 2004 1523)

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

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

Outre ceux qu'elles doivent traiter d'office, les CdG déterminent librement les objets qu'elles décident de soumettre à un examen. Les CdG définissent les points forts de leurs travaux en conséquence. A cet effet, elles établissent chaque année un programme qui fixe les axes de travail dans chacun des secteurs soumis à leur surveillance. Il arrive aussi que les Chambres fédérales ou d'autres commissions 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 Droit à l'information et confidentialité des travaux

Pour mener à bien leur mission de haute surveillance, les CdG disposent d'un droit à l'information étendu (art. 150 et 153 LParl), renforcé et précisé lors de la modification de la LParl du 17 juin 2011⁵. Les commissions ont notamment la compétence d'interroger directement tout représentant des autorités, tout collaborateur des services de la Confédération et tout représentant d'un organe assumant des tâches pour le compte de la Confédération (que ces personnes soient encore en fonction ou non) et d'exiger de ces derniers tous les renseignements dont elles ont besoin. Elles ont en outre la possibilité de citer à comparaître les personnes tenues de fournir des renseignements et, en cas de besoin, de les faire amener par des organes de police fédéraux ou cantonaux. Les commissions déterminent elles-mêmes quels agents des unités surveillées elles souhaitent entendre avec pour seule obligation d'en informer préalablement l'autorité de tutelle (Conseil fédéral, tribunaux fédéraux, autorité de surveillance du MPC). Elles ne sont donc pas tenues de suivre la voie hiérarchique de l'administration et des tribunaux. Le cas échéant, l'autorité de tutelle supérieure (Conseil fédéral, TF, autorité de surveillance du MPC) peut demander à être entendue par les CdG avant toute audition de l'un de ses agents (art. 153, al. 5 et art. 162, al. 1, let. c, et al. 5, LParl). Le secret de fonction des agents de la Confédération ne s'étend pas aux auditions effectuées par les CdG. Les personnes entendues ne peuvent donc pas s'en prévaloir pour refuser de déposer. Les CdG peuvent effectuer des visites de tous les services de la Confédération, avec ou sans préavis.

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

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

⁵ Précision du droit à l'information des commissions de surveillance (LParl; RO 2011 4537); voir aussi rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 27.1.2012 (FF 2012 6315 s.)

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.

Du fait de leurs pouvoirs d'investigation étendus, les CdG et la DélCdG doivent garantir la confidentialité et traiter les informations confidentielles de manière responsable. Elles sont donc tenues de prendre «toutes mesures appropriées pour garantir le maintien du secret» (art. 150, al. 3, LParl)⁶. La révision de la LParl du 17 juin 2011 les a par ailleurs contraintes à établir des directives relatives au maintien du secret, applicables à leur domaine de compétences, pour restreindre notamment l'accès aux co-rapports des chefs de département concernant des objets du Conseil fédéral. Les CdG ont donc édicté des directives qui règlent cet accès de manière restrictive⁷. En outre, les membres des commissions sont tenus d'observer le secret de fonction sur tous les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur mandat (art. 8 LParl). La violation du secret de fonction peut faire l'objet de mesures disciplinaires (art. 13, al. 2, LParl) ou de poursuites pénales (art. 320 du Code pénal⁸).

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

⁶ A ce sujet, voir également les deux avis de droit commandés par la CdG-N: BIAGGINI, Giovanni, *Droit à l'information des CdG dans le cadre d'une poursuite pénale du point de vue constitutionnel*, avis de droit du 5.6.2008 (publié); OBERHOLZÉR, Niklaus, *Le droit à l'information des CdG en matière de poursuite pénale analysé sous l'angle de la poursuite pénale: avis de droit commandé par la CdG-N*, du 5.6.2008 (publié)

⁷ Directives des Commissions de gestion des Chambres fédérales relatives aux mesures visant à garantir le maintien du secret du 27.1.2011

⁸ Code pénal (CP; RS 311.0)

leur hiérarchie le contenu du procès-verbal de leur audition qui leur est remis sous forme d'extrait pour leur usage exclusif. Lorsque les CdG ou la DélCdG ont vent d'éventuelles tentatives de pression de la part de la hiérarchie, elles doivent rendre les concernés attentifs au contenu de l'art. 156, al. 3, LParl.

Les rapports d'enquête sont publiés, pour autant qu'aucun intérêt digne de protection ne s'y oppose (art. 158, al. 3, LParl). La loi donne à l'autorité concernée le droit de donner son avis avant la publication (art. 157 LParl). En pratique, les observations des commissions sont présentées sous forme d'un rapport préliminaire à l'autorité concernée, qui prend en principe position par écrit; l'autorité peut toutefois demander à s'exprimer oralement devant la commission en charge 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 à annuler ni à modifier une décision, ni encore à 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 CdG/DélCdG et leur secrétariat

Ces dernières années, les CdG ont dû traiter de plus en plus d'objets politiquement sensibles. Cela a eu pour conséquences que certains membres de l'état-major des CdG et de la DélCdG ont fait l'objet d'une attention accrue de la part des médias et

du Conseil fédéral⁹. Certains médias ont laissé entendre que des collaborateurs du secrétariat avaient eu un comportement fautif. C'est ainsi que le secrétaire général de l'Assemblée fédérale a été amené, au début du mois d'avril 2013, à rectifier certaines allégations d'un hebdomadaire¹⁰.

Etant donné cette situation, les CdG et la DélCdG estiment important de présenter en toute transparence la manière dont les tâches et les compétences sont réparties entre elles et leur secrétariat.

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

Ce sont toujours 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, il peut arriver qu'une demande soit envoyée directement par le secrétariat, mais toujours sur l'ordre du président d'une des CdG ou de la DélCdG. Ceci est notamment le cas s'il s'agit d'une information technique ou d'une précision.

Souvent, les informations nécessaires aux enquêtes sont obtenues directement auprès des représentants des organes soumis à la surveillance, lors d'auditions organisées dans le cadre des séances des CdG et de leurs sous-commissions ou de la DélCdG. Les membres des commissions ou de la délégation interrogent eux-mêmes les personnes en question.

A l'instar des autres secrétariats de commission, le secrétariat des CdG et de la DélCdG se limite à assister et à conseiller les CdG et la DélCdG¹¹. Il dispose, en vertu de l'art. 67 LParl, du même droit à l'information que les CdG et la DélCdG, pour le compte desquelles il travaille. Selon l'article 153, al. 1, deuxième phrase de la LParl, les CdG et la DélCdG peuvent charger leur secrétariat d'éclaircir des états de fait particuliers. En pratique, il n'exerce ces compétences que sur mandat explicite des CdG ou de la DélCdG ou de leurs présidents, même si cela implique que le rythme des enquêtes se calcule sur celui des séances des commissions. Cela garantit

⁹ Le 8.11.2012, les présidents des conseils se sont entretenus avec une délégation du Conseil fédéral notamment au sujet des modalités applicables aux auditions des membres du Conseil fédéral et de la chancelière de la Confédération par les organes de surveillance du Parlement. Le Conseil fédéral avait demandé que ce sujet soit mis à l'ordre du jour de cette rencontre. Auparavant, une délégation de la DélCdG avait dû procéder aux rectifications qui s'imposaient vis-à-vis des présidents des conseils et leur expliquer que, contrairement à ce que prétendait le Conseil fédéral, le secrétariat de la DélCdG œuvre exclusivement sur mandat de la DélCdG et n'exerce aucune influence non autorisée sur la délégation. Le 22.2.2013, une nouvelle rencontre a eu lieu entre une délégation du Conseil fédéral et la DélCdG, qui a porté sur le même sujet ainsi que sur le rôle du secrétariat de la DélCdG. Lors de cet entretien, la DélCdG a exposé une fois de plus au Conseil fédéral le rôle du secrétariat de la DélCdG. Elle a, entre autres, réitéré cette démarche dans une lettre qu'elle a envoyée au Conseil fédéral le 30.4.2013. Dès lors, la DélCdG a considéré que le dossier était clos.

¹⁰ En particulier, le secrétaire général a précisé que tous les membres du secrétariat avaient en tout temps respecté les règles en vigueur en matière de récusation et que personne n'avait jamais outrepassé ses compétences. Par ailleurs, il a explicitement réfuté les allégations non prouvées par le journal selon lesquelles une collaboratrice du secrétariat des CdG aurait été suspendue voilà quelques années.

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

notamment que les commissions et la délégation gardent la haute main sur les travaux.

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 a pour mission de faire en sorte que les CdG et la DélCdG puissent mener leurs tâches à bien en se fondant sur des informations fiables, complètes et objectives et, partant, indépendantes. Etant en outre la mémoire institutionnelle des CdG et de la DélCdG, il met à leur disposition sa longue expérience en matière de procédure. Enfin, les prestations de conseil indépendant qu'il dispense au sujet de questions de fond jouent un rôle de premier plan.

Pour que les CdG et la DélCdG puissent accomplir leurs tâches, le secrétariat leur fournit un large éventail de produits et de services (documents de travail servant à l'analyse de problématiques complexes, scénarios permettant de gérer le déroulement des séances, catalogues de questions pour les auditions, etc.). Ceux-ci ont un caractère strictement auxiliaire et visent à aider les CdG et la DélCdG à apprécier les faits et à prendre leurs décisions. En d'autres termes, toutes les prestations fournies par le secrétariat ne sont que des propositions que les CdG et la DélCdG peuvent adopter, modifier ou compléter, voire refuser. Les CdG et la DélCdG assument systématiquement leur responsabilité en la matière.

En résumé, les CdG et la DélCdG donnent des mandats à leur secrétariat et elles en suivent la mise en œuvre.

S'agissant de la question de la récusation des membres du secrétariat, c'est le code de comportement de l'administration fédérale¹² qui est applicable. 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. A noter que plusieurs membres du secrétariat se sont déjà récusés dans certaines affaires; ils n'ont alors pas été associés aux travaux correspondants des CdG et de la DélCdG¹³.

Du point de vue institutionnel, il est primordial que les discussions relatives aux conclusions tirées par les CdG et par la DélCdG portent aussi bien sur les aspects politiques que sur les faits eux-mêmes. En outre, il est tout aussi important qu'un dialogue ait lieu directement avec les organes compétents – à savoir les CdG ou la DélCdG – et non pas que des critiques soient émises contre l'organe d'état-major ou certains de ses collaborateurs.

¹² 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)

¹³ Voir par ex. rapport de la CdG-E du 28.6.2013, Allocations pour perte de gain: irrégularités dans le décompte des services militaires volontaires (FF 2013 7839); note de bas de page n° 35 ou rapport de la CdG-E du 3.12.2010 concernant la gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye (FF 2011 3901); note de bas de page n° 6 ou rapport de la DélCdG des Chambres fédérales du 19.1.2009 concernant l'affaire Tinner: gestion du dossier par le Conseil fédéral et légalité des mesures ordonnées (FF 2009 4493, ici 4502 s.)

2.2

Organisation des travaux et aperçu des affaires traitées

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

Chaque commission est subdivisée en plusieurs sous-commissions permanentes (art. 45, al. 2, LParl, art. 14, al. 3, du règlement du Conseil national¹⁴ et art. 11, al. 1, du règlement du Conseil des Etats¹⁵) couvrant l'ensemble des départements fédéraux, la Chancellerie fédérale (ChF), les tribunaux fédéraux et le MPC.

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

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

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

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

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

tuent ou diligentent les travaux d'enquête à proprement parler (tels qu'auditions, expertises ou réquisition de documents) et font un compte-rendu aux CdG. Il revient aux commissions plénières de prendre des décisions, d'adopter et de publier les rapports et de transmettre des recommandations aux autorités politiques concernées (art. 158 LParl).

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

Trois des quatre groupes de travail, constitués de membres de la CdG-E et de la CdG-N, ont également fonctionné en 2013. Le groupe de travail «BNS» a mené une enquête sur les circonstances de la démission du président de la Banque nationale suisse (ch. 3.1.2). Le groupe «Surveillance des marchés» a entamé 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; il devrait clore ses travaux en 2014. Comptant parmi ses membres un représentant de la DélFin, le troisième groupe était chargé d'examiner la gestion des risques et les rapports sur les risques établis à l'intention du Conseil fédéral. Quant au quatrième groupe, baptisé «Haute surveillance sur les tribunaux» et comprenant en outre deux représentants des Commissions des finances (CdF), il n'a pas eu d'activité durant l'exercice sous revue.

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

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

En 2013, la présidence de la CdG-N a été exercée par le conseiller national Ruedi Lustenberger et la vice-présidence a été assurée par le conseiller national Rudolf Joder. La CdG-E a été présidée par le conseiller aux Etats Paul Niederberger et la vice-présidence a été assurée par le conseiller aux Etats Hans Hess. La composition nominale des CdG et ses sous-commissions, en 2013, est représentée dans le *tableau 1* ci-après.

En 2013, la présidence de la DélCdG a été exercée par le conseiller national Pierre-François Veillon en qualité de président et le conseiller aux Etats Paul Niederberger en tant que vice-président.

**Composition des Commissions de gestion, des sous-commissions
et de la Délégation des Commissions de gestion en 2013**

<i>CdG-N (commission plénière)</i>	<i>CdG-E (commission plénière)</i>
Ruedi Lustenberger (président), Maria Bernasconi, Max Binder, Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Jacqueline Fehr (remplacée par Alexander Tschäppät), Yvonne Feri, Andrea Geissbühler, Ida Glanzmann-Hunkeler, Hans Grunder, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, Rudolf Joder (vice-président), Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Valérie Piller Carrard (remplacée par Stéphane Rossini), Marianne Streiff-Feller, Franziska Teuscher (remplacée par Regula Rytz), Andy Tschümperlin, Pierre-François Veillon, Erich von Siebenthal, Lothar Ziörjen	Paul Niederberger (président), Isidor Baumann, Joachim Eder, Peter Föhn, Claude Hêche, Hans Hess (vice-président), René Imoberdorf, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Martin Schmid, Markus Stadler, Roberto Zanetti (remplacé par Hans Stöckli)
<i>Sous-commissions DFAE/DDPS</i>	
Ida Glanzmann-Hunkeler (présidente), Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Andrea Geissbühler, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, Ueli Leuenberger, Valérie Piller Carrard (remplacée par Stéphane Rossini), Andy Tschümperlin, Pierre-François Veillon, Lothar Ziörjen	Claude Janiak (président), Claude Hêche, René Imoberdorf, Alex Kuprecht, Martin Schmid, Markus Stadler
<i>Sous-commissions DFJP/ChF</i>	
Rudolf Joder (président), Max Binder, Yvonne Feri, Andrea Geissbühler, Ida Glanzmann-Hunkeler, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, 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>	
<p>Maria Bernasconi (présidente), Max Binder, Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Jacqueline Fehr (remplacée par Alexander Tschäppät), Rudolf Joder, Marianne Streiff-Feller, Franziska Teuscher (remplacée par Regula Rytz), Andy Tschümperlin, Erich von Siebenthal, Lothar Ziörjen</p>	<p>Markus Stadler (président), Isidor Baumann, Joachim Eder, Peter Föhn, Werner Luginbühl, Roberto Zanetti (remplacé par Hans Stöckli)</p>
<i>Sous-commissions DFI/DETEC</i>	
<p>Max Binder (président), Yvette Estermann, Jacqueline Fehr (remplacée par Alexander Tschäppät), Yvonne Feri, Hans Grunder, Hugues Hiltbold, Margrit Kessler, Ruedi Lustenberger, Valérie Piller Carrard (remplacée par Stéphane Rossini), Franziska Teuscher (remplacée par Regula Rytz), Pierre-François Veillon, Erich von Siebenthal</p>	<p>Claude Hêche (président), Joachim Eder, René Imoberdorf, Alex Kuprecht, Martin Schmid, Roberto Zanetti (remplacé par Hans Stöckli)</p>
<i>Sous-commissions Tribunaux/MPC</i>	
<p>Corina Eichenberger-Walther (présidente), Jakob Büchler, Andrea Caroni, Yvette Estermann, Yvonne Feri, Hans Grunder, Alfred Heer, Rudolf Joder, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Ruedi Lustenberger, Maria Bernasconi</p>	<p>Hans Hess (président), Isidor Baumann, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Paul Niederberger</p>
<i>DélCdG</i>	
<p>Pierre-François Veillon (président), Paul Niederberger (vice-président), Corina Eichenberger-Walther, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Franziska Teuscher (remplacée par Ueli Leuenberger)</p>	
<i>DSN (uniquement les membres des CdG)</i>	
<p>Isidor Baumann, Jacqueline Fehr (remplacée par Alexander Tschäppät), Hans Hess, Ruedi Lustenberger</p>	
<i>Groupe de travail «BNS»</i>	
<p>Paul Niederberger (président), Corina Eichenberger-Walther (vice-présidente), Maria Bernasconi, Max Binder, Ida Glanzmann-Hunkeler, Claude Hêche, Hans Hess, René Imoberdorf, Claude Janiak, Rudolf Joder, Peter Föhn, Werner Luginbühl, Ruedi Lustenberger, Markus Stadler, Franziska Teuscher (pas remplacée)</p>	

<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, Roberto Zanetti
<i>Groupe de travail «Rapports sur les risques à l'attention du 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 17 fois en séance plénière et 69 fois en séance de sous-commission/groupe de travail. Cinq de ces séances ont été consacrées à des visites de services de l'administration. Quant à la DélCdG, elle s'est réunie à 13 reprises. Cela représente un total de 99 séances.

Les CdG ont également reçu, en leur qualité d'autorité de surveillance, 23 requêtes, dont 17 ont pu être réglées. Au cours de cette même période, les commissions ont également traité 14 requêtes qui leur avaient été adressées au cours de l'exercice précédent.

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

DFP	Corps des gardes-frontières (Cgfr) à Genève
DFJP	Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI)
DFJP	Institut suisse de droit comparé (ISDC) à Lausanne
DFAE	Direction consulaire (DC)
Tribunaux	Tribunal pénal fédéral (TPF) à Bellinzone

3 Thèmes choisis par les Commissions de gestion

3.1 Politique économique et budgétaire

3.1.1 Réforme de l'imposition des entreprises II: nouvelle vérification de la nécessité d'une action

Le 24 février 2008, le peuple suisse approuvait la loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II avec une faible majorité de 50.5 %¹⁶. Entrée en vigueur le 1^{er} juillet de cette même année, contrairement à ce qui avait été annoncé par le Conseil fédéral lors du referendum contre son introduction, la réforme avait rapide-

¹⁶ FF 2008 2455

ment engendré des pertes se chiffrant en milliards de francs pour les caisses des autorités fédérales, cantonales et communales. Le 14 mars 2011, lors d'une conférence de presse, la chef du DFF avait confirmé que les pertes fiscales induites par cette réforme étaient nettement plus importantes que ce qui avait été prévu lors de l'élaboration du projet et présenté dans les explications du Conseil fédéral relatives à la votation.

Peu après ces révélations, la CdG-N a examiné l'opportunité de mener une enquête sur la manière dont le Conseil fédéral et les services concernés de l'administration fédérale avaient géré l'élaboration du projet de deuxième réforme de l'imposition des entreprises, ainsi que l'information au public. Le 3 mai 2011, la commission est toutefois parvenue à la conclusion qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir, étant donné que le Conseil fédéral comme le Parlement avaient reconnu les dysfonctionnements dont il était question.

Des recours concernant la votation précitée avaient également été adressés au Tribunal fédéral. Celui-ci, malgré sa décision de les rejeter sans rendre caduc le résultat populaire, était arrivé à la conclusion que les informations fournies par le Conseil fédéral n'étaient pas appropriées pour permettre aux citoyens de se forger une opinion objective et que le droit constitutionnel avait ainsi bel et bien été violé. En particulier, le Tribunal fédéral reprochait au Conseil fédéral d'avoir passé sous silence l'impossibilité de procéder à des estimations fiables¹⁷.

Le 15 mars 2012, la conseillère nationale Susanne Leutenegger Oberholzer a déposé une initiative parlementaire intitulée «Conséquences de la réforme de l'imposition des entreprises II. Responsabilités»¹⁸. Ayant pris acte, entre-temps, du rejet des recours par le Tribunal fédéral, le Bureau du Conseil national a alors invité la CdG-N à se pencher de nouveau sur les causes de l'erreur d'appréciation dénoncée dans l'initiative et sur les responsabilités y afférentes. Le bureau a ensuite proposé au Conseil national de rejeter l'initiative, une recommandation que ce dernier a suivie à la session de printemps 2013.

En réponse à la demande du bureau, la CdG-N a donc réexaminé les tenants et les aboutissants du dossier. Par courrier du 28 janvier 2013, la commission a ainsi prié le Conseil fédéral de lui rendre compte des mesures qu'il avait prises – en particulier à la suite des décisions rendues par le Tribunal fédéral – afin de garantir que les citoyens soient à l'avenir correctement informés en amont de scrutins portant sur des projets fiscaux.

Le Conseil fédéral a répondu par courrier le 16 avril 2013 et la CdG-N a traité celui-ci lors de sa séance du 5 juillet 2013. Dans son courrier, le Conseil fédéral a expliqué qu'il avait tiré une importante leçon de cette affaire et que maintenant, lors des votations, il veillera à ce que tous les coûts estimés ou autres déclarations concernant les conséquences possibles d'un projet de votation soient justifiés et vérifiables. Le cas échéant, les électeurs sont désormais informés des raisons pour lesquelles le Conseil fédéral ne peut pas procéder à des estimations fiables (en général financières) quant aux conséquences d'un projet.

Après analyse, la commission en a conclu que le Conseil fédéral était disposé à tenir dûment compte des remarques que le Tribunal fédéral avait formulées au sujet des

¹⁷ ATF 1C_176/2011; ATF 1C_182/2011; ATF 1C_174/2011

¹⁸ Iv. pa. Susanne Leutenegger Oberholzer 12.415 «Conséquences de la réforme de l'imposition des entreprises II. Responsabilités» du 15 mars 2012

dysfonctionnements qu'il avait lui aussi constatés, et qu'il avait pris plusieurs mesures à cet effet. Lors de cette même séance, elle a donc décidé de clore le dossier et d'informer par écrit le bureau du résultat de ses travaux.

3.1.2 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 27 janvier 2012, les deux CdG ont institué le groupe de travail «BNS», qu'elles ont chargé de faire la lumière sur les circonstances ayant conduit à la démission du président de la Banque nationale suisse (BNS) le 9 janvier 2012. Composé de sept membres de la CdG-N et de huit membres de la CdG-E, et présidé par le conseiller aux Etats Paul Niederberger¹⁹, le groupe de travail s'est réuni à treize reprises et a auditionné quatorze personnes entre février 2012 et mars 2013. La période sous revue a été limitée aux cinq semaines qui se sont écoulées entre le 5 décembre 2011, lorsque la présidente de la Confédération de l'époque a été informée des transactions bancaires potentiellement problématiques effectuées par le président de la BNS, et le 9 janvier 2012, lorsque le président de la BNS a donné sa démission. Les investigations ont porté essentiellement sur le comportement du Conseil fédéral et des employés concernés de l'administration fédérale pendant les cinq semaines sous revue ainsi que sur les interactions entre les autorités fédérales précitées et la BNS. L'objectif était d'analyser les décisions prises par toutes ces personnes sous l'angle de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité, afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir.

Le 15 mars 2013, les CdG ont publié leur rapport d'enquête²⁰, dans lequel elles ont émis dix recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Elles ont souligné que la compétence de vérifier les transactions bancaires potentiellement problématiques du président de la BNS incombait clairement à la BNS, et plus précisément au conseil de banque, qui constitue l'organe de surveillance de la banque. Ainsi, selon les CdG, les mesures prises par la présidente de la Confédération de 2011 et la délégation ad hoc du Conseil fédéral instituée pour traiter cette affaire ne reposaient pas sur une base légale suffisante. La présidente de la Confédération de 2011 et la délégation ad hoc n'avaient pas examiné suffisamment en profondeur la question de la répartition légale des compétences entre le Conseil fédéral et le conseil de banque avant d'engager des mesures visant à contrôler les transactions bancaires du président de la BNS. Pour ces raisons, les CdG ont demandé 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 pour les affaires urgentes dont la portée politique est importante (*recommandation 1*). Par ailleurs, elles lui ont recommandé de travailler avec ses délégations ordinaires et non avec des délégations ad hoc même dans des situations extraordinaires (*recommandation 4*).

L'une des mesures prises par la présidente de la Confédération de 2011 et la délégation ad hoc était de charger le directeur et le vice-directeur du Contrôle fédéral des

¹⁹ Voir ch. 2.2

²⁰ 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 de la CdG-N et de la CdG-E du 15.3.2013 (FF **2013** 5047)

finances (CDF) de vérifier, à titre personnel, les comptes bancaires du président de la BNS. Les investigations des CdG ont révélé que la légalité d'un tel mandat n'a, elle non plus, fait l'objet d'aucun examen approfondi et que ledit mandat ne reposait ni sur la loi sur le Contrôle fédéral des finances²¹, ni sur la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)²². Selon les CdG, la décision de confier un mandat à titre personnel ne résolvait pas le problème de l'absence de base légale. En outre, le fait de confier un mandat au directeur et au vice-directeur du CDF était incompatible avec l'obligation à laquelle le CDF est soumis de rendre des comptes à la Délégation des finances. Pour ces raisons, les CdG ont demandé au Conseil fédéral de ne plus confier de mandats à titre personnel à des représentants du CDF (*recommandation 2*). Par ailleurs, elles lui ont recommandé de vérifier, avant de confier un mandat à un employé d'une autre unité organisationnelle de la Confédération à titre personnel, si le mandat était compatible avec les fonctions exercées par ledit employé; dans le doute, il devrait renoncer à confier ce mandat (*recommandation 3*).

Dans leur rapport, les CdG sont en outre arrivées à la conclusion que le collège gouvernemental aurait absolument dû être impliqué plus tôt dans le dossier. La présidente de la Confédération de 2011 ne l'avait informé que le 23 décembre 2011 des reproches formulés à l'endroit du président de la BNS, de sorte que, jusqu'à cette date, le collège gouvernemental n'avait pas pu assumer sa fonction de direction collective. C'est notamment la crainte d'indiscrétions qui avait conduit la présidente de la Confédération de 2011, dans un premier temps, à informer le moins de personnes possible. Aux yeux des CdG, le Gouvernement suisse doit pourtant être en mesure de gérer dûment les objets sensibles en temps voulu et dans le respect de la confidentialité. Par conséquent, les CdG ont demandé au Conseil fédéral de se doter d'un meilleur système de communication, c'est-à-dire simple, rapide et sûr, qui devrait être utilisé dans des situations particulières; le Conseil fédéral devrait notamment veiller à garantir la confidentialité de ses conférences téléphoniques également d'un point de vue technique (*recommandation 8*). Les révélations, au cours du deuxième semestre 2013, sur le programme d'écoutes de la NSA rappellent plus que jamais l'importance de cette recommandation.

Outre le collège gouvernemental, la Chancellerie fédérale avait elle aussi été impliquée trop tardivement – le 22 décembre 2011 –, de sorte qu'elle n'avait pas pu assumer sa fonction d'état-major du Conseil fédéral avant cette date. Pour cette raison, les CdG ont demandé au Conseil fédéral d'impliquer la Chancellerie fédérale suffisamment tôt dans la gestion des situations extraordinaires (*recommandation 5*).

Au cours de cette enquête, les CdG se sont une fois de plus²³ penchées sur la qualité des procès-verbaux des séances du Conseil fédéral. Elles sont arrivées à la conclusion que les procès-verbaux, en dépit de la nouvelle forme que le Conseil fédéral leur a donnée, ne permettaient pas de comprendre ce qui a été décidé durant les séances du Conseil fédéral et, partant, qu'ils ne pouvaient constituer un instrument de direction. Informant le Conseil fédéral que cette situation ne tenait pas dûment

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

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

23 Voir Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis, rapport de la CdG-N et de la CdG-E du 30.5.2010 (FF **2011** 2903), ch. 3.6.5.1

compte des nouvelles dispositions de l'art. 13, al. 3, LOGA²⁴, les CdG lui ont demandé de leur présenter un rapport dans lequel il indiquerait comment il comptait modifier le système d'établissement des procès-verbaux de ses séances afin de mettre en œuvre les mesures prévues par cet article (*recommandation 6*).

Les CdG ont estimé que la répartition des tâches prévue par la loi entre le Conseil fédéral et le conseil de banque était adéquate et tenait dûment compte de l'indépendance de la BNS. Selon elles, seul le fait que le Conseil fédéral n'a pas eu la possibilité de prendre position avant la démission du président de la BNS soulevait des questions. Conformément à la loi sur la Banque nationale (LBN)²⁵, il appartient au Conseil fédéral de révoquer ou non le président de la BNS sur la proposition du conseil de banque; or, dans le cas d'espèce, le conseil de banque n'avait déposé aucune proposition en ce sens: il avait recouru à un autre moyen, à savoir celui de recommander au président de la BNS de démissionner. Par conséquent, les CdG ont demandé au Conseil fédéral de vérifier s'il y avait lieu de prévoir, dans la LNB, que le conseil de banque soit tenu de consulter le Conseil fédéral avant de recommander au président de la BNS de démissionner ou avant de proposer au Conseil fédéral de révoquer le président de la BNS (*recommandation 7*).

Dans leur rapport, les CdG se sont félicitées de la rapidité avec laquelle le conseil de banque avait tiré les enseignements de cette affaire en adoptant, le 9 mars 2012, un nouveau règlement, plus strict, concernant les placements financiers et les opérations financières à titre privé des membres de la direction de la banque. Elles ont toutefois estimé que cet aspect devait également être traité dans le règlement d'organisation de la BNS, qui est soumis à l'approbation du Conseil fédéral. A cet effet, elles ont demandé au Conseil fédéral de faire en sorte que le règlement d'organisation de la BNS impose au conseil de banque de réglementer les opérations passées en nom propre et attribue un rôle adéquat à la cellule Compliance de la BNS (*recommandation 9*). Elles lui ont également suggéré de faire en sorte que le règlement d'organisation de la BNS dote celle-ci d'une structure de surveillance interne claire et adéquate (*recommandation 10*).

Au cours de leur enquête, les CdG ont relevé plusieurs problèmes qu'elles avaient déjà mentionnés lors d'inspections antérieures (notamment en ce qui concerne l'examen adéquat des compétences légales par les organes de contrôle préventif de la conformité au droit, la qualité des procès-verbaux des séances du Conseil fédéral, l'implication de la Chancellerie fédérale et la gestion des crises par le Conseil fédéral). Elles ont critiqué le fait que ces problèmes n'avaient pas encore pu être résolus, alors que le Conseil fédéral leur avait assuré qu'ils le seraient.

Dans son avis du 22 mai 2013²⁶, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à accepter et à mettre en œuvre sept des dix recommandations émises par les CdG. Bien qu'il accepte la *recommandation 1* sur le principe, il a souligné que les reproches qui en

²⁴ Art. 13, al. 3, LOGA: «Les éléments essentiels des négociations et les décisions du Conseil fédéral sont intégralement consignés. Le procès-verbal des séances, instrument de direction du Conseil fédéral, en assure la traçabilité». Ce nouvel article n'est pas encore en vigueur. Le Conseil fédéral, qui est chargé de fixer la date de son entrée en vigueur, n'a pas encore annoncé publiquement cette date.

²⁵ Loi fédérale du 3.10.2003 sur la Banque nationale suisse (Loi sur la Banque nationale, LBN; RS **951.11**)

²⁶ Rapport du 15.3.2013 de la CdG-N et de la CdG-E concernant la démission du président de la BNS le 9 janvier 2012. Avis du Conseil fédéral du 22.5.2013 (FF **2013** 5149)

étaient à la base – à savoir que le Conseil fédéral aurait agi sans base légale et sans avoir étudié avec le soin nécessaire la base légale sur laquelle il s’est fondé – étaient à ses yeux largement infondés. Il a rejeté la *recommandation 4* et a estimé que la *recommandation 6* avait déjà été mise en œuvre. Enfin, concernant la *recommandation 7*, il n’a pas jugé nécessaire de prendre des mesures.

Etant donné que le groupe de travail BNS a jugé que certains points de la réponse du Conseil fédéral n’étaient pas compréhensibles et étaient trop peu détaillés, il a décidé d’inviter une délégation du Conseil fédéral à un entretien. Lors de celui-ci, qui a eu lieu à la mi-septembre 2013 et auquel ont participé le président de la Confédération, les chefs du DFF et du DFJP et la chancelière de la Confédération, les trois thèmes suivants ont notamment été abordés: l’absence de compétences du Conseil fédéral vis-à-vis de la BNS, le système d’établissement des procès-verbaux des séances du Conseil fédéral et l’application de l’art. 157 de la loi sur le Parlement (LParl)²⁷. En outre, le groupe de travail a prié le Conseil fédéral de compléter son avis sur plusieurs points.

Sur la base des conclusions de l’entretien avec la délégation ad hoc du Conseil fédéral et de l’avis complémentaire de ce dernier, daté du 9 octobre 2013, les deux CdG procéderont à une évaluation définitive fin janvier 2014.

3.1.3 Transmission aux autorités américaines de données bancaires et de données concernant des employés de banque

Le 16 octobre 2012, la CdG-N a publié un communiqué de presse relatif à un rapport du Conseil fédéral dans lequel celui-ci expose les raisons fondant les décisions qu’il a prises les 18 janvier et 4 avril 2012 au sujet de la transmission, aux autorités américaines, de données bancaires et de données concernant des employés de banque. Dans ce communiqué, la CdG-N parvient à la conclusion que, compte tenu des circonstances de l’époque et dans un contexte de négociations difficiles avec les autorités américaines, les décisions du Conseil fédéral sont compréhensibles. De plus, rien n’indique que ces décisions aient violé le droit. En particulier, le Conseil fédéral n’a pas, par sa décision, autorisé les banques, lors de la transmission des données relatives à leurs employés, à violer les droits de ces derniers en matière de droit du travail et de protection des données. La commission a toutefois décidé, le jour même, de réexaminer le dossier de manière approfondie, afin de déterminer s’il existe encore un besoin d’agir.

Le 9 novembre 2012, la CdG-N a ouvert une enquête sur ce dossier. Cette enquête avait pour but de clarifier les raisons ayant amené le Conseil fédéral à prendre ces décisions et de vérifier l’opportunité et la pertinence des procédures adoptées par les autorités fédérales concernées.

Le 18 janvier 2012, le Conseil fédéral avait décidé, dans le cadre des procédures d’assistance administrative qui concernaient plusieurs banques prises dans le collimateur des autorités américaines, de transmettre à ces dernières des données bancaires internes ainsi que des données provisoirement anonymisées relatives à des em-

²⁷ Art. 157 LParl: «L’autorité concernée a le droit de s’exprimer avant qu’une commission de surveillance ou sa délégation rende compte aux conseils de dysfonctionnements dans sa gestion des affaires ou dans sa gestion financière.»

ployés de banque; il n'était alors pas question de données bancaire relatives à des *clients*. Les banques s'étaient ensuite plaintes que, dans l'affaire UBS, des documents non codés avaient été transmis aux autorités, ce qui les avait mises dans une situation délicate. Le 4 avril 2012, le Conseil fédéral avait autorisé certaines banques, en se référant à l'art. 271 du Code pénal, à publier, en coopérant directement avec les autorités américaines, des données bancaires internes (ne comportant pas de données relatives aux clients) et, si nécessaire, des données relatives aux employés.

La sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N, à qui l'enquête avait été confiée, avait ensuite entendu les personnes compétentes du DFF, du DFJP et de la FINMA; elle avait aussi consulté les documents administratifs internes relatifs à cette affaire.

Le 29 mai 2013, le Conseil fédéral a adopté, à l'intention du Parlement, le message relatif à la loi fédérale sur des mesures visant à faciliter le règlement du différend fiscal entre les banques suisses et les Etats-Unis d'Amérique («lex USA»). Dans le cadre de l'examen du projet, le Parlement a longuement débattu, à la session d'été, des possibilités visant à permettre aux banques de trouver un arrangement avec les autorités américaines afin de faire table rase du passé.

Le 19 juin 2013, le Parlement a décidé de ne pas entrer en matière sur le projet en question. Considérant que les Chambres fédérales souhaitaient ainsi que le Conseil fédéral continue sur la voie qu'il avait choisie le 4 avril 2012, la CdG-N ne voyait aucune raison de poursuivre les investigations: par conséquent, elle a classé l'affaire.

3.1.4 **Transparence du marché laitier suisse**

Le 4 février 2013, l'Union paysanne zurichoise («Zürcher Bauernverband – ZBV») a déposé une requête auprès des CdG, laquelle a été traitée par la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N lors de ses séances du 4 juillet et du 17 octobre 2013.

Dans sa requête, la ZBV se basait sur un article de journal paru dans le *Schweizer Bauer*²⁸, et exprimait des craintes concernant l'opacité qui régnait dans le marché laitier suisse, lequel serait devenu moins transparent après l'abandon du contingentement laitier en 2009.

En 2011, en se basant sur l'art. 9 LAgr²⁹, le Conseil fédéral avait attribué la force obligatoire à la mesure d'entraide de l'Interprofession du lait (IP Lait) prévoyant l'adoption d'un contrat-type pour l'achat du lait au premier et au deuxième échelon. Cette mesure, valable du 30 août 2011 jusqu'au 20 avril 2013, était prévue dans l'annexe 1 de l'OIOP³⁰. L'introduction du contrat-type visait à augmenter la sécurité juridique et contractuelle des acteurs du marché. Le paiement du lait en fonction de la valeur ajoutée générée au point de vente en constitue l'élément central. Cet échelonnement du prix du lait est appelé segmentation.

La ZBV critiquait notamment le fait que les quantités de lait dans les segments A, B et C annoncées à l'IP Lait par les producteurs et les utilisateurs, ne correspondaient pas à celles qui avaient été contractées auparavant et que cette différence équivalait

²⁸ DUDDA, Eveline, «Vermissst werden 500 Millionen Kilo Milch», *Schweizer Bauer*, 30.1.2013

²⁹ Loi fédérale du 29.4.1998 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1)

³⁰ Ordonnance du 30.10.2002 sur l'extension des mesures d'entraide des interprofessions et des organisations de producteurs (OIOP; RS 919.117.72)

drait à la disparition d'environ 500 millions de kg de lait. La ZBV blâmait également l'IP Lait pour la qualité insuffisante des contrôles. Selon elle, les lacunes dans les annonces des contingents laitiers auraient causé une importante perte économique aux producteurs.

Le 26 février 2013, la sous-commission a reçu la prise de position de l'entreprise TSM Treuhand GmbH, laquelle était chargée par l'OFAG de collecter les données au sujet du marché laitier. L'office a quant à lui pris position le 25 avril 2013. Après une première analyse du dossier, la sous-commission a formulé une série de questions à l'OFAG et l'a également prié de bien vouloir produire les rapports sur les mesures d'entraide d'IP Lait des années 2011 et 2012. L'office a répondu le 11 septembre 2013 et a présenté l'ensemble des documents demandés par la sous-commission. Par la suite, lors de sa séance du 17 octobre 2013, la sous-commission a également auditionné le directeur de l'OFAG, Monsieur Bernard Lehmann.

Dans le cas présent, la sous-commission s'est uniquement penchée sur la question de savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure le DEFR, ou plus précisément l'OFAG, qui lui est subordonné, avait assumé sa mission de surveillance à l'égard de l'IP Lait.

Selon l'art. 13 OIOP, l'IP Lait doit présenter chaque année au DEFR un rapport concernant la réalisation et l'effet des mesures d'entraide. L'IP Lait est seule responsable de la mise en œuvre de ces mesures et des éventuelles sanctions à infliger à ses membres. Il n'incombait donc pas à la Confédération d'exercer une surveillance sur ces questions, sa fonction de surveillance, assurée par l'OFAG, se limitant à vérifier si l'IP Lait avait dûment appliqué les mesures aux non-membres et, en particulier, si elle avait garanti l'égalité de traitement.

La sous-commission a constaté que, en vertu de l'art. 13 OIOP, l'OFAG avait examiné en détail les rapports 2011 et 2012 de l'IP Lait, réclamé des compléments d'information et signalé plusieurs lacunes en insistant, dans certains cas, pour que celles-ci soient comblées. Rien n'indique que l'OFAG ou le département n'a pas assumé sa mission de surveillance.

Par ailleurs, tous les acteurs impliqués, comme la ZBV, ont remarqué que la collecte de données relatives aux différents segments du marché laitier réalisée dans le cadre des mesures d'entraide de l'IP Lait était effectivement lacunaire. A la lumière de ce constat, l'IP Lait a renforcé sa réglementation de la segmentation du marché laitier le 12 novembre 2012. A la demande de l'IP Lait, le Conseil fédéral a, le 7 juin 2013, rendu obligatoires pour les non-membres les dispositions relatives au contrat-type ainsi qu'à la segmentation du marché du lait pour la période du 1^{er} juillet 2013 au 30 juin 2015.

Désormais, chaque segment est tenu d'annoncer à l'entreprise TSM toutes les quantités de lait. Pour sa part, TSM doit vérifier que les quantités de lait achetées dans les segments B et C correspondent aux quantités de lait de ces segments vendues ou aux produits exportés fabriqués à partir du lait de ces segments. Toute divergence de plus de 5 % avec les quantités achetées dans chacun de ces segments est annoncée à l'IP Lait, qui peut alors prononcer des sanctions.

De plus, l'OFAG a estimé que les déclarations inexactes des quantités de lait fixées contractuellement faites à l'IP Lait n'avaient pas de répercussions sur le revenu des producteurs de lait. En effet, selon les contrôles effectués par l'office, en 2012 les trois principaux transformateurs de lait (Emmi AG, Hochdorf Swiss Milk AG et

Crema SA), qui transforment plus du 50 % du volume de lait commercialisé en Suisse, ont annoncé correctement les quantités de lait contractuelles à l'IP Lait. De plus, conformément à l'art. 36b LAgr, les producteurs de lait devaient être en possession d'un contrat d'achat conclu avec leurs premiers acheteurs, lesquels étaient ensuite tenus de communiquer les données contractuelles à la TSM. En 2011 et 2012, ces données étaient disponibles. On peut donc partir du principe que tous les producteurs de lait étaient dès lors en possession d'un contrat d'achat de lait.

La sous-commission est arrivée à la conclusion que les changements en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2013 permettront d'améliorer la collecte de données relatives au marché laitier par segment. C'est pourquoi elle a considéré que la CdG-N ne devait pas intervenir. Cette décision a été communiquée à la ZBV par lettre du 18 octobre 2013.

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

Le 12 octobre 2010, la CdG-E avait publié son rapport d'inspection sur l'évaluation de l'Administration fédérale des douanes (AFD) et du Corps des gardes-frontières (Cgfr)³¹. Le Conseil fédéral avait pris position sur ce rapport d'inspection par écrit le 26 janvier 2011³².

Le 20 août 2013, la CdG-E a décidé de procéder à un suivi d'inspection. Dans le cadre de ce réexamen, elle a invité le Conseil fédéral à lui rendre compte de l'état de la mise en œuvre de ses recommandations en particulier s'agissant des conséquences du postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 sur la recommandation 5, et de la concrétisation du postulat 10.3888 sur l'abrogation d'un effectif minimal du Cgfr dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen. Le Conseil fédéral a répondu à cette requête par lettre du 20 septembre dernier.

Le 5 novembre 2013, la commission a remercié par écrit le Conseil fédéral pour sa prise de position, mais a voulu mettre l'accent sur certains éléments:

Au sujet des recommandations 1 à 3 concernant le pilotage stratégique et opérationnel de l'AFD, la CdG-E a pris acte des différentes modifications qui ont été apportées au modèle de pilotage de l'AFD, en particulier pour ce qui est de l'introduction d'une nouvelle gestion basée sur un mandat de prestations commun à l'AFD et au Cgfr pour les années 2013–2016, ainsi que pour l'attribution des moyens financiers conformément au développement du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG). Toutefois, en raison de l'introduction récente de ces améliorations, la commission n'était pas à même d'exprimer un jugement sur l'efficacité de celles-ci.

Quant à la recommandation 2, il était également important pour la CdG-E que les enseignements tirés du modèle de pilotage de l'AFD soient pris en considération lors

³¹ Evaluation de l'Administration fédérale des douanes: pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources, rapport de la CdG-E du 12.10.2010 (FF 2011 1801)

³² Evaluation de l'Administration fédérale des douanes: pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources, rapport de la CdG-E du 12.10.2010. Avis du Conseil fédéral du 26 janvier 2011 (FF 2011 1879)

du développement du NMG axé sur les résultats. En particulier, en ce qui concerne les services dont les tâches sont complexes et variées.

S'agissant de la recommandation 4 concernant la mise sur place d'un système de reporting informatisé, la CdG-E a pris acte du fait qu'en raison de l'ordre de priorité défini dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, le projet «IPM AFD» («Integriertes Performance Management EVZ») n'a pas encore été amorcé. Contrairement aux premières prévisions qui le voulaient opérationnel en 2011 déjà, le Conseil fédéral a indiqué que ce système ne sera pas introduit avant 2015. Consciente des difficultés logistiques qu'un tel instrument de reporting informatisé peut engendrer, la commission a invité le Conseil fédéral à surveiller de près le développement de ce projet, ceci dans le but d'éviter des retards ultérieurs.

Dans sa recommandation 5 du rapport du 12 octobre 2010, la CdG-E demandait au Conseil fédéral l'établissement de règles plus claires au sujet des tâches et des compétences du Cgfr, afin d'empêcher que ce corps ne devienne une sorte de «police auxiliaire nationale». A ce sujet, la commission se réjouit de savoir que le postulat Malama 10.3045 ait conduit à une prise en compte de la question des tâches et des compétences de l'AFD et du Cgfr dans la révision de la LD³³ qui est planifiée pour 2014. L'abolition de l'art. 96 et la modification de l'art. 97 LD permettront ainsi de mieux définir quelles tâches de police de sécurité seront transférées à l'AFD et de clarifier quelles tâches les cantons pourront déléguer à l'AFD ou au Cgfr.

Pour ce qui est de la recommandation 6, par laquelle la commission invitait le Conseil fédéral à enquêter sur les prestations spéciales fournies aux cantons et à prévoir des compensations adéquates, la CdG-E a pris acte des difficultés quant au calcul de ces prestations. Elle considère toutefois qu'à l'avenir, en raison de l'introduction du NMG, les coûts de ces prestations seront plus aisément calculables et que, par conséquent, le Conseil fédéral devra s'entretenir avec les cantons au sujet d'un éventuel remboursement des prestations fournies.

Enfin, le Conseil fédéral a indiqué que l'abrogation de la disposition prévoyant un effectif minimal du Cgfr, prévue par le postulat 10.3888, aura également lieu lors de la modification de la LD. Dans le même état d'esprit, les modifications du contingent du Cgfr qui auront lieu en raison de la motion Romano «Augmenter l'effectif du Corps des gardes-frontières» (12.3071) – approuvée lors de la session d'automne 2013 – devront, selon la commission, être examinées sous l'angle du budget alloué à l'AFD et non pas par la voie législative.

Pour conclure, malgré la décision de la CdG-E de clore ses investigations, au vu des nombreux résultats en suspens et de la future introduction du NMG, celle-ci a déjà informé le Conseil fédéral qu'elle se réserve le droit d'effectuer des nouveaux contrôles une fois le nouveau modèle de gestion mis en place.

³³ Loi du 18.3.2005 sur les douanes (LD; RS 631.0)

3.1.6 Activités de conduite et de surveillance de l'assurance-chômage exercées par la Confédération

Dans le cadre de l'inspection au sujet des activités de conduite et de surveillance de l'assurance-chômage (AC) exercées par la Confédération, la CdG-E avait adressé, le 17 février 2009, quatorze recommandations au Conseil fédéral³⁴.

Après un premier contrôle de suivi en 2011, la commission a de nouveau invité, par lettre du 20 août 2013, le Conseil fédéral à lui rendre compte de l'état de la mise en œuvre de ses recommandations, en particulier quant à la concrétisation des recommandations 13 et 14, lesquelles visaient l'usage des cantons en matière de mise en pratique des lois fédérales dans le domaine de l'AC, ainsi que les mesures pour déceler suffisamment tôt une pratique cantonale qui serait contraire au droit fédéral. Sollicité par la commission, le Conseil fédéral a répondu le 20 septembre 2013.

Le 5 novembre 2013, la commission a remercié par écrit le Conseil fédéral pour ses renseignements fournis le 20 septembre 2013 et a pris position sur les recommandations encore pendantes:

A titre liminaire, la CdG-E s'est félicitée pour l'amélioration des instruments à disposition dans la conduite et la surveillance de l'AC, en particulier pour l'application constante d'une analyse du risque de la part du Comité d'audit de la Commission de surveillance (CS).

Quant à la recommandation 3 (traitement des frais d'administration sans risque de conflits d'intérêt), la commission se réjouit de la modification du règlement de la sous-commission des finances, lequel oblige les membres à se récuser en cas d'intérêt personnel ou professionnel direct dans une affaire. Pour ce qui est de la recommandation 11 concernant l'élimination des carences au niveau des directives de l'organe de compensation, la CdG-E considère également positive l'introduction d'une sorte de «jurisprudence» du SECO sous forme d'*audit letter*. Cet outil permet en effet une meilleure coordination dans l'applicabilité des directives publiées et représente un support pratique pour les organes d'exécution cantonaux.

Dans sa recommandation 13, la CdG-E priait le Conseil fédéral d'intervenir afin de vérifier la pratique des cantons en matière d'édiction des ordonnances cantonales d'exécution dans le domaine de l'AC et de prendre des mesures, le cas échéant, afin de garantir l'esprit et l'objectif de la LACI³⁵. Dans un courrier daté du 5 novembre, la commission a salué positivement les efforts entrepris dans le domaine de la surveillance des ordonnances. A ce propos, le canton de Genève, à savoir le seul canton ayant refusé un contrôle de sa loi d'application, a également adapté cette procédure à la suite d'une intervention du SECO.

Pour ce qui est de la recommandation 14, visant la prise de mesures aptes à déceler suffisamment tôt une pratique cantonale qui serait contraire au droit fédéral et à procéder sans délai aux rectifications nécessaires, la CdG-E se réjouit également des efforts entrepris, afin de garantir la qualité du travail effectué par les cantons. Quant aux démarches entreprises par le SECO pour régulariser la situation du canton de Genève, la CdG-E est certes satisfaite du résultat et des améliorations entreprises,

³⁴ Inspection des activités de conduite et de surveillance de l'assurance-chômage exercées par la Confédération, rapport de la CdG-E du 17.2.2009 (FF 2009 2801)

³⁵ Loi fédérale du 25.6.1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage; RS 837.0)

mais elle considère que le financement de cette intervention aurait dû être garanti de manière substantielle par le canton. En effet, dans le cas d'espèce, seul le 15 % des coûts totaux ont été pris à charge par les autorités genevoises.

En relation avec la lutte contre le travail au noir, la CdG-E se réjouit enfin de l'introduction de la LTN³⁶, laquelle permet par son art. 11 la comparaison des données de l'Autorité de contrôle et de la Centrale de compensation.

Globalement, la CdG-E s'est donc dite satisfaite du travail effectué ces dernières années en vue d'améliorer la conduite et la surveillance de l'assurance-chômage. De ce fait, lors de sa séance du 5 novembre 2013, elle a décidé de boucler son inspection.

3.2 Sécurité sociale et santé publique

3.2.1 Organisation et lutte contre la pandémie de grippe

Le 22 août 2012, la CdG-E a publié son rapport concernant l'organisation de la lutte contre la pandémie de grippe³⁷. Dans l'ensemble, elle a jugé positives les mesures destinées à optimiser la gestion d'une pandémie de grippe, se félicitant notamment que les conclusions des évaluations aient été prises en considération dans la révision de la loi sur les épidémies (LEp)³⁸. La CdG-E estime en outre que le Conseil fédéral a pris au sérieux les controverses qui se sont développées en rapport avec la pandémie de grippe A (H1N1) et a procédé aux améliorations qui s'imposaient. La commission a souligné l'importance de renforcer la coordination entre la Confédération et les cantons dans la lutte contre les pandémies de grippe. De plus, elle a invité le Conseil fédéral à continuer de garantir l'échange d'informations sur le plan international concernant la pandémie de grippe H1N1 et à l'informer des mesures qui seraient prises en la matière³⁹.

Le Conseil fédéral s'est prononcé sur les recommandations de la CdG-E dans son avis du 14 novembre 2012⁴⁰. En ce qui concerne l'échange d'informations sur le plan international, le Conseil fédéral a informé la commission que l'accord non contraignant conclu entre l'Agence européenne des médicaments (EMA) et Swissmedic avait pu être prorogé jusqu'en février 2013. Les négociations visant à créer un instrument contraignant ont toutefois échoué en raison du refus opposé par la Commission européenne.

Par lettre du 20 février 2013, la CdG-E s'est félicitée que le DFI et Swissmedic aient prévu de conclure d'autres accords – et en aient même conclus certains – avec des autorités étrangères de contrôle des médicaments, parallèlement à l'échange d'informations avec l'EMA. Elle a prié le Conseil fédéral de lui faire savoir dans

³⁶ Loi fédérale du 17.6.2005 concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (RS **822.41**)

³⁷ Organisation de la lutte contre la pandémie de grippe, rapport de la CdG-E du 22.8.2012 (FF **2013** 211)

³⁸ Message du 3.10.2010 concernant la révision de la loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (FF **2011** 291)

³⁹ Rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 24.1.2013 (FF **2013** 3073, ici 3103)

⁴⁰ Rapport du 22.8.2012 de la CdG-E. Organisation de la lutte contre la pandémie de grippe. Avis du Conseil fédéral du 14.11.2012 (FF **2013** 221)

quelle mesure ces accords étaient susceptibles de remplacer l'accord conclu avec l'EMA et si d'autres pistes étaient examinées afin de garantir à long terme l'échange d'informations sur le plan international. Elle lui a également demandé de prendre position sur la question de savoir si les difficultés d'approvisionnement en doses de vaccin contre la grippe survenues en automne 2012 remettaient en question les diverses mesures prises par le Conseil fédéral et le DFI pour que la Suisse soit mieux préparée en cas de pandémie.

Le 14 juin 2013, le Conseil fédéral a informé la CdG-E qu'aucun progrès n'avait pu être réalisé concernant une future collaboration entre Swissmedic et l'EMA. S'il a concédé qu'une coopération comparable avec l'EMA en cas de nouvelle pandémie serait probable, il a précisé qu'une convention contraignante n'était toujours pas à l'ordre du jour vu que les négociations avec l'UE dans le domaine de la santé n'avaient pas encore eu lieu. Le Conseil fédéral a souligné que les conventions passées avec certains Etats membres de l'UE ne sauraient remplacer une convention avec l'EMA.

Dans la lettre qu'elle a adressée au Conseil fédéral le 8 octobre 2013, la CdG-E a souligné l'importance de la collaboration internationale et a invité le Conseil fédéral à soutenir Swissmedic autant que possible en la matière. Elle s'est en outre félicitée que Swissmedic ait trouvé une solution qui se substitue à la convention avec l'EMA en renforçant sa collaboration avec des autorités étrangères de contrôle des médicaments (par ex. en prévoyant une collaboration avec la «*Food and Drug Administration*» [FDA; Etats-Unis] ou en créant un réseau avec les autorités d'Australie, du Canada et de Singapour). La CdG-E a pris acte que les difficultés d'approvisionnement en doses de vaccin contre la grippe saisonnière survenues en automne 2012 n'avaient aucun rapport avec les mesures relatives à l'organisation de la lutte contre une future pandémie de grippe. Elle a toutefois salué les mesures prises en l'espèce par l'Office fédéral de la santé publique.

Dans ce contexte, la CdG-E a décidé de ne pas se pencher plus avant sur ce dossier. Elle s'informerait une nouvelle fois auprès du Conseil fédéral de l'avancement des travaux et de la mise en œuvre de ses recommandations, dans deux ans environ, dans le cadre d'un suivi.

3.2.2 Pilotage stratégique des assurances sociales par le Conseil fédéral

Se fondant sur les résultats de l'évaluation effectuée par le CPA, la CdG-E a adopté, le 30 mars 2012, un rapport⁴¹ sur le pilotage politique stratégique des assurances sociales par le Conseil fédéral. Si elle portait une appréciation globalement positive sur ce pilotage, la commission n'en a pas moins adressé cinq recommandations au Conseil fédéral en vue de renforcer l'analyse et la planification stratégiques dans le domaine des assurances sociales⁴².

⁴¹ Pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral, rapport de la CdG-E du 30.3.2012 (FF 2012 8233)

⁴² Rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 24.1.2013 (FF 2013 3073, ici 3101 s.)

Dans son avis du 14 septembre 2012⁴³, le Conseil fédéral a indiqué qu'il entendait continuer de développer la palette d'instruments à sa disposition pour le pilotage des assurances sociales et qu'il veillerait ainsi à donner suite dans les meilleurs délais aux recommandations émises par la CdG-E.

La CdG-E s'est félicitée en particulier de la volonté manifestée par le Conseil fédéral d'intensifier le dialogue national sur les problèmes de politique sociale et de santé publique et d'associer davantage les cantons aux décisions à prendre dans ce domaine. Elle a de nouveau invité le Conseil fédéral à impliquer les acteurs concernés dans l'analyse stratégique de façon encore plus étroite et plus systématique.

Dans son avis complémentaire du 23 janvier 2013, remis à la demande de la CdG-E, le Conseil fédéral a présenté les mesures concrètes qu'il comptait prendre au vu des besoins qui avaient été identifiés, assorties d'un calendrier relatif à leur mise en œuvre.

Le Conseil fédéral a en outre annoncé qu'il prévoyait d'améliorer la recherche et les bases de données, évoquant les différents projets qu'il avait lancés à cet effet. La CdG-E a approuvé ces mesures, notamment le fait que les activités de recherche seront dorénavant organisées de façon plus systématique.

La commission a par ailleurs pris acte avec satisfaction de la plus forte implication des cantons dans le domaine de la santé et de la politique sociale, notamment dans le cadre du dialogue «Politique nationale suisse de la santé». Elle a rappelé que ceux-ci devaient être associés aux projets dès la phase d'analyse des problèmes, et non seulement au moment de la consultation.

La commission a noté que le Conseil fédéral envisageait d'utiliser désormais de manière méthodique la marge de manœuvre dont il dispose pour édicter des dispositions d'exécution. Elle lui a suggéré d'en faire usage de la façon la plus active, la plus systématique et la plus complète possible. La CdG-E estime, à l'instar du Conseil fédéral, que celui-ci pourrait commencer à appliquer cette recommandation dans le cadre de l'adaptation de la structure tarifaire au sens de l'art. 43, al. 5^{bis} de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal).

La CdG-E a également salué l'intention du Conseil fédéral d'assumer désormais davantage sa responsabilité d'autorité directoriale suprême de la Confédération pour développer des stratégies à long terme, telles que l'agenda «Santé 2020» ou la «Prévoyance vieillesse 2020». La commission a toutefois estimé que le Conseil fédéral devrait contribuer plus activement encore au pilotage stratégique des assurances sociales en tant qu'autorité collégiale.

Dans l'ensemble, la commission est parvenue à la conclusion que ses recommandations avaient reçu un accueil positif de la part du Conseil fédéral et que des mesures allant dans le sens de ces dernières étaient en cours de mise en œuvre. Elle s'informerait de l'avancement des travaux auprès du Conseil fédéral, dans deux ans environ, dans le cadre d'un contrôle de suivi.

⁴³ Pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral. Rapport du 30.3.2012 de la CdG-E. Avis du Conseil fédéral du 14.9.2012 (FF 2012 8299)

3.2.3

Augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance-invalidité

La CdG-E a procédé à un deuxième contrôle de suivi relatif à son inspection sur l'augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance-invalidité (AI), qu'elle avait effectuée en 2005⁴⁴. Lors du premier contrôle de suivi, en 2009, la commission avait constaté que ses recommandations et ses motions avaient été mises en œuvre ou étaient en passe de l'être⁴⁵.

S'agissant de sa motion 05.3469 («Faire la lumière sur l'évolution des cas AI au sein du personnel de la Confédération») et de sa recommandation 10 (Stratégie globale et mesures destinées à éviter des mises au bénéfice des prestations de l'assurance-invalidité au sein du personnel de la Confédération), la CdG-E avait annoncé que, au vu des travaux en cours, elle souhaiterait être informée ultérieurement de la mise en œuvre des mesures engagées. Elle avait donc prié le Conseil fédéral de lui soumettre, à elle ainsi qu'à la CSSS-E, au 1^{er} trimestre 2012, un premier rapport sur l'introduction de la gestion de cas dans l'administration fédérale et sur les données collectées dans le cadre du *reporting*. Dans le même temps, elle avait souhaité être informée de l'état des travaux relatifs à la comparaison des cas d'invalidité internes à la Confédération avec ceux de l'ensemble de la Suisse.

En mai 2012, le Conseil fédéral a fait savoir à la CdG-E qu'il n'était pas encore en mesure de présenter le rapport souhaité, expliquant que les données récoltées auprès des offices cantonaux de l'AI ainsi que des départements de l'administration fédérale ne pouvaient guère être agrégées, ce qui rendait impossible toute comparaison avec la situation au niveau national. Ce n'est qu'une fois que les critères servant de base aux évaluations de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) ont été adaptés à ceux qui étaient utilisés pour établir la statistique nationale de l'AI que cette comparaison a pu être effectuée.

En février 2013, la CdG-E a pris acte du rapport d'octobre 2012 concernant la situation de l'AI au sein du personnel de la Confédération ainsi que de l'avis du Conseil fédéral du mois de décembre 2012 à ce sujet. Elle s'est étonnée que les difficultés évoquées par le Conseil fédéral concernant la collecte des données n'aient pas été résolues plus tôt. Il est cependant ressorti du rapport finalement présenté que les cas AI au sein du personnel de la Confédération se situaient dans la moyenne nationale. La CdG-E a salué le fait que l'Office fédéral du personnel (OFPER) entend, à l'avenir, traiter cette question dans son rapport annuel sur la gestion du personnel à l'intention des commissions de surveillance.

La commission a en outre insisté auprès du Conseil fédéral sur la responsabilité qui lui incombe, en tant qu'employeur, d'améliorer la réinsertion et le maintien des rentiers AI sur le marché du travail. Elle l'a invité à fournir, dans le cadre de son prochain rapport, de plus amples informations concernant la gestion de cas dans l'administration fédérale et les mesures de réinsertion prévues pour le personnel de la Confédération.

⁴⁴ Augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance-invalidité: vue d'ensemble des facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes et rôle joué par la Confédération, rapport de la CdG-E du 19.8.2005 (FF **2006** 2195)

⁴⁵ Rapport annuel 2009 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 22.1.2010 (FF **2010** 2429, ici 2460 s.)

Considérant, pour le reste, qu'il n'était plus nécessaire d'intervenir dans ce dossier, la CdG-E a décidé de clore ses travaux.

3.3 Relations internationales et commerce extérieur

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

Le 3 décembre 2010, la CdG-E avait publié et transmis au Conseil fédéral son rapport sur la gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye⁴⁶. Ce rapport se fondait à la fois sur les résultats des travaux de la sous-commission compétente et sur ceux de la DélCdG.

Le Conseil fédéral avait pris position sur ce rapport et les quatorze recommandations qu'il contient le 20 avril 2011⁴⁷.

En 2013, la CdG-E et la DélCdG ont procédé, conformément à leur pratique, au contrôle de suivi de la mise en œuvre de leurs recommandations. A cette fin, elles ont prié le Conseil fédéral de leur remettre un rapport présentant l'état de réalisation des recommandations 1 à 8 (à l'attention de la CdG-E) et un rapport présentant l'état de réalisation des recommandations 9 à 14 (à l'attention de la DélCdG).

Après examen du rapport correspondant du Conseil fédéral du 8 mai 2013, la CdG-E a constaté que ses recommandations avaient en grande partie été mises en œuvre, ou étaient en cours de réalisation.

En particulier, elle a relevé que le nouvel article 1a de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA) précisait désormais les conditions sous lesquelles le Conseil fédéral peut transmettre un mandat au président ou à la présidente de la Confédération (cf. recommandations 3 et 6). Elle a également constaté que le Conseil fédéral avait rempli le mandat d'examen que lui avait confié la CdG-E dans sa recommandation 4, avec la transmission aux Commissions de politique extérieure de son rapport du 6 juillet 2011, consacré au thème de la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération et notamment à l'analyse des bases légales régissant cette participation.

Dans la réponse conjointe que la CdG-E et la DélCdG ont envoyée au Conseil fédéral le 20 août 2013, la CdG-E a toutefois aussi indiqué qu'elle était consciente que l'examen de la mise en œuvre effective de plusieurs de ses recommandations – surtout de celles concernant la conduite du Conseil fédéral – ne pourrait se faire que sur la base d'exemples concrets.

Par ailleurs, la CdG-E a insisté dans son courrier sur plusieurs éléments qui, selon elle, nécessitent encore une attention particulière de la part du Conseil fédéral.

Parmi ceux-ci, la CdG-E a notamment insisté sur sa recommandation 2, par le biais de laquelle elle avait demandé au Conseil fédéral de «veiller à ce qu'à l'avenir il

⁴⁶ Gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye, rapport de la CdG-E du 3.12.2010 (FF 2011 3901)

⁴⁷ Gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye. Rapport de la CdG-E du 3.12.2010. Avis du Conseil fédéral du 20.4.2011 (FF 2011 4059)

définisse en tant que collègue la stratégie à suivre (objectifs, moyens et si possible calendrier) lors de crises importantes en matière de politique extérieure».

Dans son rapport du 8 mai 2013, le Conseil fédéral a expliqué qu'il avait créé de nouveaux instruments et adapté les instruments existants pour améliorer sa capacité à anticiper et à maîtriser les crises de politique extérieure.

Il a en particulier fait référence au Comité de sécurité, composé du secrétaire d'Etat du DFAE, du directeur du SRC et du directeur de fedpol. Cet organe est chargé d'évaluer tous les mois la situation en matière de politique de sécurité, et de faire des propositions concrètes à la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité et à celle pour les affaires étrangères et la politique européenne lorsqu'un développement de la situation à l'étranger prend de l'importance pour la politique de sécurité de la Suisse. Il a également cité le nouveau Centre de gestion de crises créé par le DFAE en 2011, dont le mandat inclut non seulement la gestion de crises proprement dite, mais aussi la prévention et la préparation.

La CdG-E a pris note avec intérêt des informations fournies par le Conseil fédéral au sujet de la mise en œuvre de la recommandation 2. Elle n'a toutefois pas été entièrement convaincue que ces mesures assureront qu'à l'avenir ce soit le Conseil fédéral en tant que collègue qui définisse la stratégie lors de crises importantes en matière de politique extérieure.

Convaincue de l'importance de cette question pour gérer au mieux les crises futures, la CdG-E a par conséquent demandé au Conseil fédéral d'y accorder une attention encore accrue à l'avenir.

Elle a par ailleurs rappelé que la problématique de l'implication du Conseil fédéral en tant que collègue dans la gestion de crise serait discutée de manière approfondie lors d'un entretien prévu au printemps 2014 entre le groupe de travail «Surveillance des marchés financiers» des CdG, le président de la Confédération et la chancelière de la Confédération.

Après examen du rapport du Conseil fédéral du 8 mai 2013, la CdG-E a décidé de clore son contrôle de suivi relatif à ce dossier. Si elle l'estime nécessaire, elle s'informera ultérieurement, dans le cadre de ses activités ordinaires de haute surveillance parlementaire, de l'évolution de la situation.

De son côté, la DélCdG a elle aussi décidé de clore son contrôle de suivi.

Elle a toutefois également décidé de continuer de suivre, dans le cadre de sa haute surveillance concomitante, la réalisation de deux mesures annoncées par le Conseil fédéral pour mettre en œuvre sa recommandation 12. Par le biais de celle-ci, la DélCdG avait invité le Conseil fédéral «à prendre les mesures nécessaires pour pouvoir garantir à l'avenir le secret aussi aux plus hauts niveaux de l'administration fédérale. Ce faisant, le Conseil fédéral s'attache également aux aspects techniques des appareils mis à disposition des collaborateurs».

Par conséquent, la DélCdG a demandé au Conseil fédéral de lui communiquer, en temps voulu, les résultats des tests réalisés avec les deux systèmes de téléphonie mobile sécurisés et de l'informer d'une éventuelle décision d'acquisition. Par ailleurs, la DélCdG attend pour la fin de l'année 2013 un rapport succinct au sujet de la manière dont la ChF, en sa qualité de secrétariat permanent des délégations du Conseil fédéral, appliquera les mesures nécessaires pour garantir le secret.

3.4 Etat et administration

3.4.1 Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral

En janvier 2009, les CdG ont chargé le CPA de mener une évaluation sur la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, à la suite de l'inspection de la CdG-N concernant les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée en 2008. Il s'agissait notamment d'étudier les différentes étapes de la procédure de sélection et de nomination et d'examiner leur pertinence ainsi que de juger de l'adéquation des bases légales applicables en la matière.

Cette évaluation a toutefois dû être interrompue, le Conseil fédéral ayant jugé que les CdG ne jouissaient pas d'un droit à l'information suffisant pour mettre les données nécessaires à la disposition du CPA. Les divergences dans l'interprétation du droit à l'information dont bénéficient les commissions de surveillance en vertu de la loi sur le Parlement n'ayant pas pu être éliminées⁴⁸, les CdG ont déposé une initiative parlementaire visant à préciser et à élargir leur droit à l'information⁴⁹.

Le 1^{er} novembre 2011, à la suite de l'entrée en vigueur des modifications apportées à la loi sur le Parlement, les CdG ont enfin eu accès à toute la documentation requise. En janvier 2012, elles ont donc chargé le CPA de nouveau de mener une évaluation sur la procédure de nomination des cadres supérieurs. Ce dernier s'est alors livré à une analyse des 37 nominations qui ont eu lieu durant l'année 2012 et a procédé à des comparaisons avec 44 cas datant de 2009 à 2011⁵⁰.

En date du 15 novembre 2013, la CdG-N a publié, sur la base de cette analyse (cf. rapport du CPA [en annexe], ch. 2.2.1), un rapport dans lequel elle a formulé six recommandations à l'attention du Conseil fédéral visant l'amélioration du processus de nomination des cadres supérieurs de l'administration.

Dans sa première recommandation, la CdG-N invitait le Conseil fédéral à établir une liste d'éléments clés qui doivent être respectés, afin de créer une procédure de sélection et nomination commune à tous les départements, et prenant en considération les besoins spécifiques du DFAE et du DDPS. Cette recommandation a été proposée dans le but de créer une procédure de sélection plus homogène qui puisse garantir un standard minimal de qualité et de transparence.

La deuxième recommandation touchait, quant à elle, la problématique du *contrôle de sécurité des personnes* (CSP), laquelle avait déjà été traitée en 2008 par la CdG-N dans le cadre de son rapport sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée⁵¹. Avec cette recommandation, la commission a prié le Conseil fédéral de vérifier que toutes les personnes nommées soient soumises à un

⁴⁸ Rapport annuel 2009 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 22.1.2010 (FF **2010** 2447 ss)

⁴⁹ Iv. pa. CdG-E «Précision du droit à l'information des commissions de surveillance» (10.404)

⁵⁰ Evaluation de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport du CPA du 20.6.2013

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)

contrôle de sécurité étendu avec audition au sens de l'art. 12 de l'OCSP⁵², et que le résultat dudit contrôle lui soit communiqué avant la nomination.

S'agissant de la troisième recommandation inscrite dans le rapport du 15 novembre 2013, la CdG-N a constaté que dans certains cas, la recherche des candidats pour une place de cadre supérieur avait été menée de manière insatisfaisante ou incomplète. Pour cette raison, elle a recommandé que dans le futur, la recherche des candidats soit toujours correctement menée à terme et que, en particulier, une éventuelle renouçation à la mise au concours publique soit clairement indiquée et justifiée dans le dossier adressé au Conseil fédéral.

Quant à la quatrième recommandation, elle visait le processus de sélection à proprement parler, c'est-à-dire la procédure au cours de laquelle les départements choisissent les candidats à proposer au Conseil fédéral. La commission s'est en effet aperçue que cette étape cruciale présentait parfois des défaillances majeures, tels que l'absence d'une procédure d'assessment ou des choix de candidats effectués intégralement par une seule personne. Dans un tel contexte, la CdG-N a exprimé le souhait que le Conseil fédéral établisse une liste de critères de sélection et d'instruments utilisés qui soit claire, transparente et constante pour l'ensemble de la procédure. Celle-ci comportera notamment l'avis d'une tierce personne, l'implication du chef de département, ainsi que le résultat de l'assessment.

La cinquième recommandation mettait l'accent sur la qualité des informations à disposition du Conseil fédéral au moment de la nomination des cadres supérieurs. La commission a en effet pu établir que les informations transmises au Conseil fédéral étaient souvent incomplètes. Elles ne donnaient par exemple aucune indication au sujet des candidats écartés, des motivations qui avaient conduit à cette mise à l'écart ou encore des critères utilisés lors de la sélection. Pour cette raison, la CdG-N a invité le Conseil fédéral à faire en sorte que ses membres disposent de suffisamment de temps avant une nomination pour prendre connaissance de toutes les informations importantes au sujet des candidats proposés par les départements, des critères qui ont été appliqués, ainsi que des avantages et inconvénients des candidatures qui ont été écartées.

La CdG-N s'est également penchée sur la question du nombre des fonctions élues par le Conseil fédéral. La commission est en effet de l'opinion que le nombre de fonctions prévues par l'art 2, al. 1, OPers⁵³ est excessif et que pour cette raison doit être réduit. Sans vouloir imposer son point de vue quant aux fonctions qui ne devraient plus être nommées à l'avenir, la CdG-N a donc prié le Conseil fédéral d'examiner l'utilité pratique de la nomination des fonctions actuelles et de l'informer sur le résultat de son analyse.

3.4.2 Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions

En novembre 2012, les Commissions de gestion (CdG) et les Commissions des finances (CdF) ont convenu de soumettre le projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC) – qui avait été interrompu en

⁵² Ordonnance du 4.3.2011 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP; RS 120.4)

⁵³ Ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)

septembre 2012 après avoir coûté quelque 100 millions de francs – à un examen approfondi, dans la perspective des futurs projets informatiques. Etant donné que les événements entourant le projet INSIEME concernaient aussi bien la gestion des affaires que celle des finances, les CdG et les CdF ont institué, le 6 décembre 2012, un groupe de travail mixte dont la mission serait de mener une inspection commune. Composé de 17 membres issus des quatre commissions de surveillance, le groupe de travail INSIEME (GTI) a été chargé d'élaborer une stratégie d'enquête. Le 27 février 2013, à la demande des CdG et des CdF, le Conseil fédéral a présenté à ces dernières un rapport exhaustif concernant le projet INSIEME.

Ledit rapport a mis en lumière d'importantes lacunes documentaires concernant le projet INSIEME. En effet, au sein de l'AFC et de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), la documentation relative à une grande partie du projet INSIEME était lacunaire ou n'avait pas été gérée en bonne et due forme.

Vu les circonstances, le GTI a proposé aux quatre commissions de renoncer à une analyse complète et systématique de tous les documents écrits existants, notamment parce que cela n'aurait de toute façon pas permis d'établir clairement les faits; il estimait plus judicieux d'auditionner des personnes clés et de se concentrer sur une sélection de documents clés. En outre, il n'était pas nécessaire de se pencher en détail sur les acquisitions effectuées dans le cadre du projet INSIEME, car l'enquête administrative du Département fédéral des finances (DFF) avait déjà clarifié ces questions de manière exhaustive. Conformément à la stratégie d'enquête, l'objectif était de tirer des enseignements pour l'avenir, sur la base d'un examen approfondi du projet sur toute sa durée (de 2001 à 2012). Ainsi, l'enquête devait porter sur le suivi du projet par les organes supérieurs, sur les rôles du Conseil fédéral et du Contrôle fédéral des finances (CDF) et sur l'exercice de la haute surveillance parlementaire. Enfin, il s'agissait de répondre, dans le cadre d'une appréciation politique des rapports présentés par le Conseil fédéral, à des questions portant sur les exigences techniques relatives au système informatique et sur la façon dont ces exigences ont évolué au cours du projet, ainsi qu'à d'autres questions – à savoir l'influence qu'ont exercé certaines conditions-cadres (notamment la réorganisation de l'informatique dans l'administration fédérale dans le cadre de NOVE-IT), la gestion de projet, le rôle joué par les experts externes et les mesures prévues par le Conseil fédéral dans le domaine des marchés publics. Les CdG et les CdF ont adopté la stratégie relative à l'inspection INSIEME conformément à la proposition du GTI lors des séances des 6, 7 et 16 mai 2013.

Entre le 28 mai et le 8 novembre 2013, le GTI s'est réuni à sept reprises, auditionnant 19 personnes au total. Il a entendu d'anciens membres et des membres actuels du Conseil fédéral ainsi que d'anciens membres et des membres actuels du Secrétariat général du DFF, des offices fédéraux concernés (AFC, OFIT, 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 CDF.

Par ailleurs, le GTI a consulté environ 400 documents. Il s'agissait essentiellement de documents relatifs à des propositions et à des décisions, de rapports, de prises de position, de notes d'information, de procès-verbaux de séances, de lettres, de courriers électroniques, de directives internes, de règlements et d'instructions, ainsi que de descriptifs de postes et de cahiers des charges des autorités impliquées dans le projet INSIEME et des prestataires externes. Le GTI a également demandé au DFF et à l'AFC de lui fournir tous les contrats conclus avec des experts externes ainsi que

les cahiers des charges, les manuels d'exploitation, les offres, les analyses des risques et les rapports finaux des différents sous-projets informatiques du projet INSIEME, afin que les secrétariats des CdG et des CdF les examinent.

En 2014, le GIT prévoit d'auditionner des représentants de la Délégation des finances (DélFin). L'inspection devrait s'achever en 2014 ou en 2015.

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

En juin 2013, la CdG-E a invité la chef du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (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. Comme l'ont indiqué les médias, 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 Suisse et le DETEC avaient tous deux été informés en temps utile 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 était rémunéré pour des prestations fournies avant son entrée en fonction. Pour le DETEC, il ne s'agissait pas 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. L'obligation d'annoncer les activités accessoires qui est prévue à l'art. 11 de l'ordonnance sur les salaires des cadres⁵⁴ est particulièrement importante pour éviter les conflits d'intérêts et l'altération des prestations des cadres.

La CdG-E a donc demandé au Conseil fédéral, par une 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 des cadres du plus haut niveau hiérarchique et des autres membres des organes dirigeants des entités de la Confédération devenues autonomes, à qui s'applique l'ordonnance sur les salaires des cadres. Cette démarche devrait permettre de garantir que toutes les activités accessoires des cadres seront désormais annoncées à l'autorité compétente.

3.4.4 Restructuration de l'Office fédéral de la statistique

La restructuration de l'Office fédéral de la statistique (OFS) est demeurée à l'ordre du jour de la CdG-N en 2013. En juin 2012, la sous-commission DFI/DETEC avait effectué une visite auprès de l'OFS, à Neuchâtel, dans le cadre de ses activités habituelles de haute surveillance. A cette occasion, le directeur de l'OFS de l'époque

⁵⁴ Ordonnance du 19.12.2003 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 (RS 172.220.12)

et plusieurs de ses collaborateurs avaient présenté à la sous-commission les attributions et l'organisation de l'office; ils avaient également abordé la restructuration organisée dans le cadre du projet FUTURO et la situation en matière de personnel.

En septembre 2012, la sous-commission DFI/DETEC s'était entretenue avec le secrétaire général et la responsable du personnel du DFI, notamment au sujet de la restructuration de l'OFS et de la situation de cet office en matière de personnel. La sous-commission avait alors demandé au chef du DFI que son département continue d'exercer la surveillance sur l'OFS dans ce domaine et suive de près l'évolution de cet office, en particulier pendant sa restructuration. Pour le reste, la commission avait considéré qu'il n'y avait plus lieu d'agir pour le moment du point de vue de la haute surveillance.

Ayant constaté, en février 2013, que certains médias avaient cité mot pour mot des passages du procès-verbal de la séance que la sous-commission avait tenue en septembre 2012, la commission a déposé une plainte contre inconnu en vertu de l'article 320 du Code pénal (violation du secret de fonction) et une plainte contre les journalistes concernés pour violation de l'article 293 du Code pénal (publication de débats officiels secrets).

En outre, à la suite de la démission du directeur de l'OFS en février 2013, elle s'est informée auprès du chef du DFI sur les raisons ayant conduit à la résiliation des rapports de travail en question ainsi que sur l'enquête administrative ouverte à ce sujet.

Comme le rapport final sur le projet de modernisation FUTURO ne devrait être disponible que vers la fin de l'année 2013, la commission se penchera encore sur ce dossier l'an prochain. En outre, elle se tiendra informée des résultats de l'enquête administrative menée à la suite des reproches formulés à l'endroit du directeur de l'OFS, enquête qui a été close en août 2013.

3.5 Justice et Ministère public de la Confédération

3.5.1 Enquête sur l'activité exercée au sein de la banque Wegelin par un membre de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération

Le 25 février 2013, la Commission judiciaire (CJ) a écrit aux CdG pour leur demander de vérifier s'il y avait lieu de prendre des mesures du point de vue de la haute surveillance s'agissant de l'activité qu'avait exercée un membre de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) au sein de l'ancienne banque Wegelin. La CJ souhaitait que, en vertu de l'art. 40a, al. 6, de la loi sur le Parlement (LParl), les sous-commissions lui fassent part d'éventuelles constatations qui pourraient mettre sérieusement en cause l'aptitude professionnelle ou personnelle de la personne concernée à exercer son mandat de membre de l'AS-MPC.

Le 6 avril 2012, un premier entretien a eu lieu entre les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG et le membre de l'AS-MPC en question au sujet du rôle de ce dernier au sein de la banque Wegelin. Il a été suivi d'une nouvelle audition organisée le 9 avril 2013, à laquelle a également pris part le président de l'AS-MPC.

Au terme de ces entretiens, les CdG sont parvenues à la conclusion que la personne en question n'avait pas été exposée à un conflit d'intérêts de par son activité au sein de la banque Wegelin; par conséquent, elles ne considéraient pas comme nécessaire de prendre des mesures. En outre, l'enquête a révélé qu'il existait des règles pertinentes de récusation applicables aux membres de l'AS-MPC; ces règles sont mises en pratique en cas de conflit d'intérêts.

Les CdG ont communiqué leurs conclusions par écrit à la CJ le 6 mai 2013.

3.5.2 Abrogation de la convention entre les Commissions de gestion et le Tribunal pénal fédéral relative au droit à l'information sur les procédures pénales en cours

Par lettre du 5 novembre 2012, les sous-commissions Tribunaux/MPC des deux CdG ont proposé à l'autorité de surveillance du MPC (AS-MPC) d'abroger la convention du 15 mai 2009 entre les CdG et le TPF relative au droit à l'information sur les procédures pénales en cours⁵⁵. Les sous-commissions ont conclu que la convention avait perdu sa raison d'être pour les raisons suivantes:

- Le droit à l'information des CdG a été précisé et élargi par la modification de la loi sur le Parlement (LParl) du 17 juin 2011⁵⁶, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2011. Les directives des CdG du 27 janvier 2012⁵⁷ mentionnent par ailleurs quelles mesures les CdG doivent prendre pour protéger les informations sensibles auxquelles elles ont accès lors de l'exercice de la haute surveillance.
- Depuis le 1^{er} janvier 2011, le TPF n'est plus partie prenante à la surveillance du Ministère public; cette tâche est désormais assumée entièrement par l'AS-MPC.

Les bases légales en vigueur sont par conséquent suffisantes pour décider au cas par cas quelles informations issues de procédures pénales en cours les CdG ont le droit de demander, et quelles mesures visant au maintien du secret doivent être prises. Il n'est donc plus nécessaire de conclure des conventions *ad hoc*.

L'AS-MPC ayant approuvé la proposition des sous-commissions Tribunaux/MPC, les CdG ont décidé le 24 janvier 2013 d'abroger la convention.

⁵⁵ Voir rapport annuel 2009 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 22.1.2010, ch. 3.7.7 (FF 2010 2429, ici 2490 s.)

⁵⁶ LParl: Précision du droit à l'information des commissions de surveillance (RO 2011 4537)

⁵⁷ Directives des CdG relatives aux mesures visant au maintien du secret du 27.1.2012

3.5.3

Investigations liées à des questions de procédure dans des affaires menées par le Ministère public de la Confédération

Les 21 octobre et 25 novembre 2011, la CdG-N a chargé sa sous-commission Tribunaux/MPC, sur la proposition d'un membre de la CdG-N, de se procurer des informations auprès de l'AS-MPC sur les trois thèmes suivants:

- *Procédure du MPC contre les Tigres tamouls*: en janvier 2010, le MPC avait transmis aux autorités sri-lankaises, à la suite d'une demande d'entraide judiciaire, des données relatives à 235 raccordements téléphoniques. Par lettre du 17 février 2012, la sous-commission s'est renseignée auprès de l'AS-MPC pour savoir si le MPC a ainsi pu mettre en danger des personnes au Sri Lanka et s'il a contrevenu à des prescriptions ou violé son devoir de diligence.
- *Utilisation de programmes informatiques de surveillance par les autorités de poursuite pénale de la Confédération*: la sous-commission a demandé à l'AS-MPC depuis quand et à quelle fréquence la Police judiciaire fédérale (PJF) recourt – sur mandat du MPC – à des programmes informatiques spéciaux (communément appelés *Government Software* ou *GovWare* et parfois – abusivement – «chevaux de Troie») dans le cadre de ses enquêtes de police judiciaire, et sur quelles bases légales le MPC se fonde en la matière.
- *Conséquences du jugement prononcé dans l'affaire Holenweger sur les procédures des autorités de poursuite pénale*: le 21 avril 2011, M. Oskar Holenweger a été entièrement acquitté par le TPF. L'affaire n'a pas fait l'objet d'un recours au TF. La sous-commission a interrogé l'AS-MPC pour savoir quelles conclusions celle-ci et le MPC avaient tirées du jugement et quelles en étaient les conséquences sur la conduite des procédures et sur l'affectation des moyens destinés à la poursuite pénale (par ex. recours à des personnes de confiance et à des agents infiltrés, écoutes téléphoniques, exigences pour établir des soupçons suffisants).

L'AS-MPC a répondu par lettre du 29 mars 2012 aux questions de la sous-commission Tribunaux/MPC; celle-ci s'est par ailleurs entretenue le 16 avril 2012 avec le président de l'AS-MPC au sujet des trois thèmes cités. La sous-commission a pris acte du fait que l'AS-MPC n'a pas constaté de vices dans la procédure menée par le MPC contre les Tigres tamouls, ni en relation avec l'utilisation de programmes informatiques de surveillance.

La procédure contre les Tigres tamouls n'est pas encore achevée. Selon les indications du MPC, différentes personnes impliquées dans la procédure pénale, dont des personnes lésées, ont pu se rendre au Sri Lanka depuis l'ouverture de la procédure pénale sans subir aucun préjudice. La DélCdG a par ailleurs été informée à différentes reprises par le MPC sur cette affaire, si bien que la sous-commission n'a pas jugé nécessaire de demander des investigations complémentaires.

Pour ce qui est de l'utilisation de *GovWare* dans des procédures pénales, la sous-commission a été informée par l'AS-MPC que la PJF avait recouru à ce type de programmes à quatre reprises entre 2004 et 2010, sur mandat du MPC et avec l'approbation du président de la Cour des plaintes du TPF. Ces interventions se fondaient encore sur l'ancienne loi fédérale sur la procédure pénale (PPF), qui a été

remplacée le 1^{er} janvier 2011 par le nouveau Code de procédure pénale (CPP)⁵⁸. La doctrine n'est pas unanime sur la question de savoir si les *GovWare* sont encore admissibles en vertu de l'art. 280 CPP. C'est pourquoi le Conseil fédéral a demandé au Parlement, dans son message du 27 février 2013 sur la modification de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)⁵⁹, de créer une base légale en adoptant un nouvel art. 269^{ter}. Le projet est actuellement examiné par le Parlement. Étant donné que la question sera tranchée par le législateur, la sous-commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu de prendre d'autres mesures du point de vue de la haute surveillance.

En ce qui concerne le troisième thème, la sous-commission a mené, le 9 avril 2013, un autre entretien avec le président de l'AS-MPC et le procureur général. Elle a constaté que le MPC avait introduit le 1^{er} septembre 2012, comme corollaire à l'affaire Holenweger et à d'autres dossiers, un contrôle de gestion des procédures: cet instrument opérationnel vise à rendre la conduite des procédures plus homogène et, par conséquent, à augmenter à la fois la qualité du travail et l'efficacité du MPC. Différents problèmes juridiques soulevés par l'affaire Holenweger ont entre-temps pu être réglés par le législateur: les paramètres régissant le recours à des agents infiltrés ont été définis dans le nouveau CPP et un arrêt du TF a clarifié la question des surveillances téléphoniques, pour ne citer que ces exemples. Compte tenu des informations obtenues lors de cet entretien, la sous-commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'agir plus avant du point de vue de la haute surveillance.

Le 4 septembre 2013, la CdG-N a décidé, sur la proposition de la sous-commission, de clore ce dossier.

3.5.4 Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication

Le système de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication *Lawful Interception System* (LIS) étant, de l'avis général, sur le point d'atteindre ses limites, le projet *Interception System Schweiz* (ISS) a été lancé en août 2008 afin de moderniser l'infrastructure informatique centrale de la surveillance des télécommunications. Cette nouvelle infrastructure aurait dû être opérationnelle à partir de l'été 2011; toutefois, en raison de graves problèmes dans la gestion du projet et dans le système, le projet a subi d'importants retards.

À partir de février 2013, le nouveau système de surveillance a été critiqué à plusieurs reprises dans les médias: il aurait semblé que ce système ne fonctionnait pas correctement et était déjà obsolète avant même sa mise en exploitation. Pour cette raison, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E a auditionné, en mars 2013, plusieurs membres de l'organe de pilotage «Surveillance des télécommunications», qui s'était occupé des questions stratégiques liées au lancement du projet ISS. Tous ont admis qu'il y avait de sérieux problèmes. La sous-commission a décidé de définir la suite de la procédure à la fin du mois d'avril 2013, notamment sur la base

⁵⁸ Code de procédure pénale suisse du 5.10.2007 (Code de procédure pénale, CPP; RS 312.0)

⁵⁹ Message du 27.2.2013 concernant la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; FF 2013 2379, ici 2466 ss)

des audits externes du projet et du système. Elle a ainsi prié l'organe de pilotage de l'informer de toutes les étapes ultérieures.

Le 24 avril 2013, l'organe de pilotage a décidé de poursuivre provisoirement le projet ISS, en testant parallèlement un système de remplacement. Dans le même temps, l'organisation du projet a été adaptée et le DFJP a été davantage impliqué.

Le 20 septembre 2013, le projet ISS a été définitivement abandonné en faveur du système de remplacement, qui consiste en une modernisation du système LIS. Le fait de garder l'exploitant de ce dernier comme fournisseur du nouveau système a permis de le contraindre à assurer la maintenance de l'ancien système – contrairement à son intention première – jusqu'à ce que le nouveau soit opérationnel, soit à la fin de l'année 2015 au plus tôt.

Le 1^{er} novembre 2013, des membres de l'organe de pilotage ont à nouveau informé la sous-commission sur l'organisation du nouveau système de surveillance: le fournisseur livre un système de base qui sera ensuite complété par des adaptations propres à la Suisse (dit Delta A). Selon le fournisseur, il ne s'agit toutefois que d'un système de base réduit, qui permettra d'assurer une exploitation sûre et stable de l'infrastructure de surveillance à partir de 2016, mais qui ne tient pas vraiment compte des besoins actuels des autorités de poursuite pénale. L'organisation modulaire prévoit cependant des étapes ultérieures (dit Delta B), qui permettront d'adapter la surveillance des télécommunications aux exigences de ses utilisateurs. Les membres de l'organe de pilotage ne sont pas encore arrivés à une position commune quant à savoir s'il y avait lieu d'entreprendre ces adaptations et, le cas échéant, quand il faudrait les mettre en œuvre.

Le 5 novembre 2013, la CdG-E a décidé d'informer le Conseil fédéral de l'inquiétude qu'elle nourrissait au sujet du risque manifeste de panne totale dans la surveillance des télécommunications tant que le nouveau système LIS ne serait pas opérationnel (c'est-à-dire jusqu'en 2016). Non seulement la commission attend du Conseil fédéral qu'il prenne les mesures qui s'imposent pour éviter qu'une telle situation ne se produise, mais elle invite également le DFJP à se pencher, aujourd'hui déjà, sur la façon de répondre aux besoins des autorités de poursuite pénale, qui doivent pouvoir s'appuyer sur une infrastructure de surveillance qui couvre tous les moyens et les voies de communication actuels. A cette fin, il s'agira de mener un dialogue avec les autorités et les services concernés et de prévoir les moyens nécessaires.

3.5.5 Requête au sujet de huit juges du Tribunal administratif fédéral

En septembre 2012, un avocat qui représente, depuis plusieurs années, des requérants d'asile dans le cadre de procédures de recours auprès du Tribunal administratif fédéral a déposé, auprès de la Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale, une «dénonciation à l'autorité de surveillance» contre huit juges du Tribunal administratif fédéral chargés de dossiers relevant du domaine de l'asile. Il reprochait à ces juges d'avoir intentionnellement et à plusieurs reprises commis de graves violations des devoirs liés à leur fonction lors de l'examen de recours. Dans sa requête adressée à l'autorité de surveillance, cet avocat se plaignait notamment des amendes qui lui ont été infligées et des frais de procédure qu'il a personnellement dû assumer après avoir été accusé de recourir à des procédés téméraires; il déplorait également une

décision selon laquelle il ne lui sera plus alloué de dépens pour un grief en particulier, le fait qu'il a été dénoncé à l'autorité cantonale bernoise de surveillance des avocats et le fait que ses demandes de récusation ont été rejetées.

Le requérant demandait à la commission d'examiner les méthodes de travail des huit juges visés et d'envisager l'ouverture, contre ces mêmes juges, d'une procédure de révocation pour graves violations des devoirs de fonction.

La requête a été transmise aux CdG, qui sont chargées de la haute surveillance sur le Tribunal administratif fédéral. Celles-ci ont demandé au Tribunal fédéral, qui exerce pour sa part la surveillance sur le Tribunal administratif fédéral, de procéder aux éclaircissements éventuellement nécessaires à la suite du dépôt de cette requête et de leur présenter ses conclusions.

Le 20 avril 2013, le Tribunal fédéral a remis aux CdG le rapport de sa Commission administrative daté du 9 avril 2013.

Sur la base de ce rapport, les sous-commissions Tribunaux/MPC des deux CdG ont constaté que la Commission administrative avait examiné de manière approfondie les reproches formulés dans la requête à l'aide des documents originaux concernant les procédures de recours critiquées et que les juges incriminés avaient eu la possibilité de s'exprimer. Elles ont pris acte du fait que la Commission administrative du Tribunal fédéral estimait que les accusations émises par le requérant étaient, du point de vue de la législation en matière de surveillance, manifestement infondées et qu'elle était parvenue à la conclusion que rien ne justifiait l'ouverture d'une procédure de révocation contre les juges mis en cause.

Le 21 octobre 2013, les sous-commissions Tribunaux/MPC ont informé l'auteur de la requête que, se fondant sur les résultats des investigations minutieuses et complètes menées par le Tribunal fédéral, les CdG estimaient qu'il n'y avait plus lieu d'intervenir.

3.6 Sécurité

3.6.1 Participation à des cours de répétition sous une fausse identité

En mai 2012, la CdG-N a publié son rapport concernant la participation à des cours de répétition sous une fausse identité⁶⁰. 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 lorsqu'un soldat effectue son cours de répétition dans une autre unité que la sienne et n'est pas connu de ses collègues ou des cadres. Le chef de l'armée ayant déjà annoncé des mesures d'amélioration, la CdG-N avait alors estimé qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir au niveau de la haute surveillance parlementaire. Elle avait toutefois décidé de suivre attentivement l'évolution du dossier et de s'en informer en 2013⁶¹.

⁶⁰ Participation à des cours de répétition sous une fausse identité, rapport de la CdG-N du 8.5.2012 (FF 2012 7503)

⁶¹ Rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 24.1.2013, ch. 3.6.1 (FF 2013 3073, ici 3123 s.)

Le 30 janvier 2013, la CdG-N a annoncé qu'elle procéderait à un contrôle de suivi et a demandé au Conseil fédéral de lui remettre un rapport sur la situation actuelle. Le Conseil fédéral lui a fait parvenir son avis le 8 mars 2013⁶²; il y explique que, depuis 2012, l'identité des militaires qui accomplissent leurs obligations est systématiquement vérifiée au début du service au moyen d'une pièce d'identité officielle civile (passeport, carte d'identité ou permis de conduire).

Le Conseil fédéral a également fait savoir que, lorsqu'un militaire se présentait sans pièce d'identité et que ses supérieurs ou ses collègues n'étaient pas en mesure de l'identifier, son identité était vérifiée sur la base d'autres moyens (par ex. plaque d'identité militaire, numéro de l'arme ou numéro des chaussures selon l'inscription dans le livret de service). Le militaire en question est en outre invité à présenter la pièce d'identité manquante à la première occasion (par ex. après le premier week-end de congé).

Aux yeux du Conseil fédéral, 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 nécessiter la mise en place d'un dispositif disproportionné pour la troupe.

Par ailleurs, il est déjà arrivé que des personnes effectuent le tir obligatoire hors du service sous une fausse identité. C'est pourquoi les personnes astreintes au tir obligatoire hors du service sont désormais tenues de présenter une pièce d'identité, conformément à la version révisée de l'ordonnance du DDPS sur le tir entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012⁶³.

Afin d'approfondir certains points du rapport du Conseil fédéral, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N s'est entretenue avec le chef de l'armée lors de sa séance du 11 avril 2013. Elle a alors constaté que les mesures prises 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'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.

Dès qu'elle aura reçu des éclaircissements de la part du DDPS sur ces trois sujets, la CdG-N décidera d'une éventuelle clôture du contrôle de suivi.

3.6.2 Circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée

Le 12 avril 2013, la CdG-N a publié un rapport concernant le contrôle de suivi de son inspection relative aux circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée⁶⁴. Elle s'est surtout penchée, dans le cadre de ce contrôle de

⁶² Prise de position du Conseil fédéral du 8.3.2013 concernant la participation à des cours de répétition sous une fausse identité

⁶³ Art. 25, al. 2 et 3 de l'ordonnance du DDPS du 11.12.2003 sur le tir hors du service (RS 512.311)

⁶⁴ Contrôle de suivi de l'inspection relative aux circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée, rapport de la CdG-N du 12.4.2013 (FF 2013 5619)

suivi, sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (CSP)⁶⁵. Parmi les six recommandations que la commission avait émises à l'intention du Conseil fédéral le 28 novembre 2008⁶⁶, quatre visaient en effet à remédier aux problèmes de fond liés aux CSP.

Dans son rapport du 12 avril 2013, la CdG-N a constaté que ses recommandations de 2008 avaient été en grande partie mises en œuvre par le Conseil fédéral, notamment grâce aux précisions apportées à la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure⁶⁷.

Ainsi, les bases légales prévoient désormais clairement que, dans les cas de nomination par le Conseil fédéral, les CSP doivent être effectués avant la proposition de nomination ou d'attribution de la fonction. En outre, la CdG-N tire un bilan globalement positif de la création d'un second service spécialisé en matière de CSP, rattaché à la Chancellerie fédérale. Par rapport au système précédent, dans lequel tous les CSP étaient effectués par le service spécialisé CSP rattaché au DDPS, le nouveau système présente l'avantage de mieux garantir l'indépendance des organes de contrôle à l'égard des personnes contrôlées. Il permet en particulier d'éviter qu'un collaborateur du service spécialisé ne doive auditionner un cadre supérieur de sa propre unité.

Si la commission a relevé que le gouvernement avait largement mis en œuvre les recommandations qu'elle lui avait soumises en 2008, elle a constaté que des améliorations étaient encore possibles en ce qui concerne les CSP. C'est pourquoi, dans son rapport relatif au contrôle de suivi, elle a formulé cinq nouvelles recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Elle lui a notamment demandé d'examiner, lors de l'élaboration de la loi sur la sécurité de l'information, l'opportunité d'y définir expressément les situations présentant un risque pour la sécurité et l'objectif final des CSP.

La CdG-N a également invité le Conseil fédéral à clarifier rapidement la situation des ressortissants étrangers. Depuis de nombreuses années, le DDPS refuse en effet de soumettre ces derniers à des contrôles de sécurité élargis ou à des contrôles de sécurité élargis avec audition, les seuls contrôles réalisés en l'occurrence étant des contrôles de sécurité de base. La commission désapprouve cette pratique. D'une part, celle-ci ne repose sur aucune base légale formelle; d'autre part, elle permet à un ressortissant étranger d'avoir accès à des informations particulièrement sensibles sans qu'il ait été soumis, contrairement à ses collègues suisses, à un contrôle de sécurité élargi avec audition. Dans son rapport, la CdG-N a souligné que le DDPS avait lui-même admis la nécessité d'agir en la matière. Le Conseil fédéral a d'ailleurs décidé, à la fin du mois de janvier 2013, de clarifier la situation tant au niveau de la pratique qu'au niveau des bases légales.

Le 29 mai 2013, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à mettre en œuvre les recommandations de la CdG-N, précisant dans son avis que les travaux concernés étaient en cours.

⁶⁵ Rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 24.1.2013, ch. 3.6.2 (FF **2013** 3073, ici 3124 s.)

⁶⁶ 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)

⁶⁷ Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS **120**)

Dans la mesure où le Conseil fédéral a également annoncé que plusieurs recommandations seraient mises en œuvre dans le cadre du projet de loi sur la sécurité des informations, la CdG-N étudiera attentivement ledit projet le moment venu. Elle vérifiera en outre la mise en œuvre de l'ensemble de ses recommandations dans le cadre d'un contrôle de suivi spécifique, qui interviendra d'ici un à deux ans.

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

En décembre 2010, la Centrale de compensation (CdC)⁶⁸ avait découvert plusieurs irrégularités dans le domaine des services militaires volontaires, et des allocations pour perte de gain (APG) qui y sont liées. Suite à cela, le DDPS et le DFI avaient rapidement lancé différentes enquêtes internes afin de clarifier la situation. Depuis le printemps 2011, la CdG-E a accompagné ces travaux sous l'angle de la haute surveillance parlementaire⁶⁹. Ceci notamment dans le but de déterminer si des mesures supplémentaires devaient encore être prises afin de garantir que de telles irrégularités ne se reproduisent plus à l'avenir.

La CdG-E a terminé ses travaux au cours du premier semestre 2013. Elle a consigné ses conclusions dans un rapport⁷⁰ adopté le 28 juin 2013, et publié le 1^{er} juillet 2013.

Se fondant sur les résultats des travaux de l'administration, la CdG-E a constaté dans ce rapport que, durant plusieurs années et à 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 APG⁷¹.

En décembre 2011, le domaine Défense a versé à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) un montant de 4 millions de francs en dédommagement des sommes indûment perçues. Ce versement a été décidé d'un commun accord entre le DDPS et le DFI, suite aux conclusions de l'enquête administrative menée par un chargé d'enquête externe sur mandat du DDPS.

La CdG-E a également relevé que, suite aux conclusions de cette enquête administrative, des mesures d'améliorations à long terme avaient déjà été prises, en particulier la révision de l'ordonnance sur les obligations militaires (OOMi). Suite à cette révision, entrée en vigueur 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 salué l'enquête complémentaire menée par le domaine Défense et l'OFAS, dans le but d'examiner des problématiques qui n'avaient pas été approfondies dans le cadre de l'enquête administrative, en particulier le versement d'APG pour financer des activités de l'armée visant principalement la promotion du sport. Elle a pris note du fait que, suite aux résultats de cette enquête, le DDPS et le DFI

⁶⁸ Unité organisationnelle de l'Administration fédérale des finances (AFF) basée à Genève

⁶⁹ Voir ch. 3.6.3 du rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 24.1.2013 (FF 2013 3125)

⁷⁰ 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)

⁷¹ Contrairement à la problématique des irrégularités découvertes dès 2006 dans le domaine de la protection civile, qui concernait aussi les cantons et les communes, cette affaire-ci ne concerne que les autorités fédérales.

s'étaient mis d'accord sur le versement, par le domaine Défense à l'OFAS, d'un second montant forfaitaire de 4 millions de francs en dédommagement des dommages subis.

Malgré ces constats positifs, force était toutefois aussi de constater que la pratique du recours extensif aux services militaires volontaires avait manifestement pu se développer à large échelle, et durant plusieurs années, sans qu'il n'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. Pour la CdG-E, cette situation a dès lors révélé des manquements importants au niveau de la conduite exercée par ces instances. En effet, d'une part, il aurait été de leur responsabilité de veiller à ce que les tâches dévolues aux services qui leur sont subordonnés puissent être accomplies correctement, tout en respectant les décisions du Parlement en termes de réduction du personnel – au besoin en priorisant lesdites tâches voire en supprimant certaines. D'autre part, il leur aurait appartenu de veiller à ce que le recours aux services militaires volontaires soit conforme aux prescriptions en vigueur, et à ce que des mécanismes de contrôles efficaces soient mis en œuvre afin d'éviter les abus.

Parmi les autres problèmes décrits par la CdG-E dans son rapport, figurent notamment les graves lacunes dans la qualité des données mises au jour par l'enquête administrative, ainsi que le fait que plusieurs points restent encore à clarifier s'agissant du recours aux APG pour financer des activités de l'armée visant principalement la promotion du sport.

La CdG-E est dès lors arrivée à la conclusion qu'en dépit des mesures d'améliorations déjà prises dans ce dossier, des mesures supplémentaires seront nécessaires afin d'éviter que des irrégularités de cette ampleur ne surviennent à nouveau. En particulier, elle attend 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 départements poursuivent leurs efforts afin de garantir qu'à l'avenir ils disposent de données fiables permettant une détection précoce d'éventuelles irrégularités, et qu'il examine la question de l'opportunité de continuer à verser des APG pour des activités de l'armée visant principalement la promotion du sport.

La CdG-E a demandé au Conseil fédéral de prendre position sur l'ensemble des constatations du rapport jusqu'au 20 septembre 2013. La sous-commission compétente se penchera sur l'avis du gouvernement au cours du 1^{er} semestre 2014 et définira la suite de la procédure.

3.6.4 Contrats de licence détenus par armasuisse: proposition de la CPS-E

Par lettre du 23 novembre 2012, la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (CPS-E) avait attiré l'attention de la CdG-E sur la problématique des contrats de licence détenus par armasuisse.

Les principales questions soulevées par la CPS-E concernaient le nombre de contrats de licence détenus par armasuisse ainsi que le montant des émoluments perçus. De plus, le manque de transparence de ce domaine avait été critiqué.

Début 2013, la CdG-E a décidé de demander dans un premier temps des informations complémentaires au DDPS, puis d'évaluer sur cette base s'il existe un besoin

d'agir au niveau de la haute surveillance parlementaire. Le 12 février 2013, elle a par conséquent prié le DDPS de lui remettre un rapport présentant la situation en matière de contrats de licence détenus par armasuisse.

Le 3 mai 2013, le DDPS a transmis à la CdG-E le rapport correspondant, daté du 16 avril 2013. Il ressort en particulier de ce rapport qu'armasuisse ne détient qu'un seul contrat de licence, conclu pour une durée indéterminée avec l'entreprise Victorinox et portant sur les marques «Swiss Army» et «Swiss Air Force». Selon ce document, au cours des dix dernières années, le montant total des émoluments encaissés par la Confédération a été d'environ 5 millions de francs. Il ressort également de ce rapport que, durant longtemps, seule l'économie privée a été active dans la promotion des marques, ce qui a eu pour conséquence de restreindre la marge de manœuvre des autorités fédérales.

Enfin, le rapport du DDPS explique que tant la mise en œuvre de la motion 12.3667⁷² de la CPS-E, transmise au Conseil fédéral le 20 juin 2013, que celle de la «législation Swissness» auront des effets importants sur ce domaine, notamment en ce qui concerne la conclusion d'autres contrats de licence.

La CdG-E est dès lors arrivée à la conclusion qu'il n'y avait pas de besoin d'agir pour le moment au niveau de la haute surveillance parlementaire.

En effet, au vu des changements importants attendus prochainement dans ce domaine, la CdG-E est d'avis qu'il ne serait pas opportun d'approfondir davantage aujourd'hui l'examen d'une situation bientôt dépassée.

La CdG-E a en revanche considéré qu'il était important d'augmenter le degré de transparence régnant dans ce domaine. Pour cette raison, elle a décidé, lors de sa séance du 20 août 2013 et avec l'accord du DDPS, de transmettre à la CPS-E le rapport du DDPS du 16 avril 2013.

3.6.5 Lacunes dans la logistique de l'armée: proposition de la CPS-N

Par lettre du 14 février 2013, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) a attiré l'attention de la CdG-N sur plusieurs dysfonctionnements survenus dans le domaine de la logistique de l'armée, notamment lors des remises du matériel.

Considérant que les incidents constatés ne témoignaient pas seulement de difficultés ponctuelles, mais aussi d'un problème plus général, inhérent au système, la CPS-N a prié la CdG-N d'ouvrir une enquête à ce sujet. Pour la CPS-N, il y aurait notamment lieu de s'interroger sérieusement sur la satisfaction des usagers par rapport aux prestations fournies par la logistique de l'armée.

Au vu des nombreux travaux déjà effectués ou en cours dans ce domaine au sein de l'administration fédérale, la CdG-N a décidé de donner dans un premier temps mandat à sa sous-commission compétente d'effectuer un état des lieux desdits travaux.

La sous-commission compétente a procédé à des premières investigations et poursuivra ses travaux en 2014.

⁷² Mo. CPS-E «Pour l'enregistrement des marques Swiss Army, Swiss Military et Swiss Air Force» du 3.9.2012 (12.3667)

3.7 Environnement, transports et infrastructure

3.7.1 Effets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale

En 2003, dans le cadre d'une évaluation effectuée par le CPA, la CdG-N s'était penchée sur les effets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP). Dans son rapport⁷³ au Conseil fédéral, elle avait formulé cinq recommandations visant à renforcer l'efficacité de l'IFP à l'échelon fédéral. Dans l'avis qu'il avait adressé à la commission à la fin 2003, le Conseil fédéral indiquait qu'il était disposé à suivre la plupart des recommandations de la CdG-N. Il avait alors chargé l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) de mettre en œuvre ces recommandations dans un délai de six à huit ans.

Lors du premier contrôle de suivi, qu'elle avait effectué en 2006, la CdG-N avait pu constater que ses recommandations étaient intégrées dans le projet de valorisation de l'IFP et elle s'était félicitée de l'état de la mise en œuvre des mesures prises par le Conseil fédéral⁷⁴.

En 2012 et 2013, la CdG-N a procédé à un deuxième contrôle de suivi. A cette occasion, le Conseil fédéral et le DETEC ont informé la commission de l'état d'avancement du projet mis sur pied par l'OFEV pour revaloriser l'IFP.

D'une manière générale, la CdG-N a souscrit aux mesures qui ont été prises depuis le premier contrôle de suivi en 2006. Elle a en particulier constaté que la reformulation des descriptions des objets et la définition d'objectifs de protection spécifiques à chaque objet – mesures qu'elle avait préconisées – ont été achevées à la fin de l'année 2012. La commission était satisfaite de l'élaboration, par l'Office fédéral du développement territorial (ARE), l'Office fédéral des routes (OFROU), l'Office fédéral de la culture (OFC) et l'OFEV, d'une recommandation visant à tenir compte des inventaires fédéraux, au sens de l'article 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), dans les plans directeurs et les plans d'affectation; cette recommandation devait notamment être appliquée aux travaux relatifs à différentes politiques sectorielles et à la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux.

Par contre, la commission a relevé que l'approche participative avec les cantons n'avait pas encore donné les résultats escomptés. Le Conseil fédéral a toutefois annoncé qu'il allait donner suite aux souhaits de la CdG-N en collaborant plus étroitement avec les cantons et en renforçant le travail de relations publiques en prévision de l'audition sur l'ordonnance concernant l'IFP. Il a aussi indiqué qu'il prévoyait un plan de suivi pour l'observation à long terme du développement de l'IFP, plan qui devrait permettre d'évaluer efficacement l'IFP et sa mise en œuvre.

La CdG-N a conclu son deuxième contrôle de suivi le 1^{er} mars 2013.

⁷³ Effets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP). Rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur la base d'une évaluation de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration du 3.9.2003 (FF 2004 719)

⁷⁴ Rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 19.1.2007 (FF 2007 2867, ici 2916 ss)

3.7.2 Sécurité dans l'aviation civile

Depuis le rapport rendu en 2003 par le laboratoire néerlandais de l'aviation civile et de l'aéronautique («Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium» [NLR]) après l'accident d'avion d'Überlingen, la CdG-E s'est régulièrement penchée sur le thème de la sécurité aérienne en Suisse. Depuis 2007, le DETEC a adressé chaque année à la commission un rapport sur l'évolution de la sécurité dans l'aviation civile suisse.

Fin 2012, la CdG-E a décidé de renoncer aux rapports précités du DETEC, estimant que les questions relatives à la sécurité dans l'aviation civile devraient désormais être abordées dans le cadre de l'examen ordinaire du rapport de gestion du Conseil fédéral. Au printemps 2013, elle a toutefois encore pris connaissance des résultats d'un audit international de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA). Elle a alors constaté que les recommandations de l'AESA concernaient principalement l'aspect administratif et qu'elles ne faisaient état d'aucune lacune importante en matière de sécurité.

La commission a par ailleurs décidé d'effectuer une visite auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) en 2014, afin d'aborder notamment les mesures engagées par l'OFAC à la suite de l'audit de l'AESA.

3.7.3 Pratique du Fonds de sécurité routière en matière d'adjudication

A la suite d'une requête, la CdG-N s'est penchée sur la répartition des moyens financiers entre les projets destinés à promouvoir la sécurité routière. Dans la lettre qu'il avait adressée à la CdG-N, l'auteur de la requête remettait en question l'indépendance du Fonds de sécurité routière (FSR), dont la commission administrative, qui se prononce sur les demandes de financement, compte souvent en son sein des représentants des organisations qui déposent de telles demandes. La requête critiquait également le fait que les organisations modestes ne soient pas prises en considération.

La CdG-N a sollicité l'avis de la chef du DETEC sur l'affaire en question. Elle lui a notamment demandé ce qu'elle pensait de manière générale du conflit d'intérêts qui peut survenir lorsque la commission administrative du FSR est appelée à attribuer des projets et que certaines organisations, d'une part, sont représentées dans cette commission et, d'autre part, figurent au nombre des candidats susceptibles de recevoir un tel mandat. La commission a également prié le DETEC de la renseigner en détail sur les règles de récusation appliquées par la commission administrative du FSR. Enfin, elle a demandé au FSR la liste de tous les projets financés au cours de ces dernières années.

En examinant la réponse détaillée du DETEC, la commission a constaté que, en pratique, la commission administrative du FSR accordait une grande importance aux règles de récusation. Elle n'a relevé aucun élément indiquant qu'il y aurait eu violation des dispositions légales. Par ailleurs, elle a pris acte du fait que le Contrôle fédéral des finances (CDF) avait lui aussi examiné la procédure suivie par le FSR et qu'il avait rendu un avis positif sur la question.

La CdG-N était bien consciente du fait que les comités d'experts comme la commission administrative du FSR présentent toujours certains risques étant donné que leurs

membres sont souvent eux-mêmes actifs dans certains domaines et donc concernés par les décisions à prendre. Toutefois, le savoir des experts contribue aussi grandement à la qualité des décisions. Dans le cas présent, rien n'indiquait que les règles de récusation aient pu être lacunaires ou ignorées. Par conséquent, la commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu de prendre d'autres mesures du point de vue de la haute surveillance et décidé de clore le dossier. Elle a toutefois invité le FSR à tenir également compte, à l'avenir, des organisations modestes lors de l'attribution des moyens financiers.

4 Protection de l'Etat et services de renseignement

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

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 des Chambres fédérales. Un parti non gouvernemental y est représenté. Elle est composée de trois membres de chacune des deux commissions. La DélCdG se constitue elle-même (art. 53, al. 1, LParl) et choisit son président, en règle générale pour deux ans.

Pour exercer ses attributions, la DélCdG dispose d'un droit 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 sécurité de l'Etat ou du renseignement. En outre, toutes les décisions du Conseil fédéral lui sont communiquées au fur et à mesure, accompagnées des propositions et des co-rapports 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)⁷⁵, le DDPS est tenu de soumettre la liste d'observation au Conseil fédéral chaque année, pour approbation (art. 11, al. 7, LMSI). Après décision du

⁷⁵ Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120)

Conseil fédéral, la liste est soumise à la DélCdG pour information; la DélCdG contrôle si les organisations et les groupements qui y figurent respectent les dispositions légales (cf. ch. 4.1.3).

En vertu de l'art. 26, al. 2, LMSI et de l'art. 99, al. 3, let. c, de la loi sur l'armée (LAAM)⁷⁶, 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. Ainsi, il a récemment approuvé deux accords conclus par le SRM aux niveaux bilatéral et multilatéral. Les deux documents ont été transmis à la DélCdG pour information.

Par ailleurs, l'art. 12, al. 2, de l'ordonnance sur le Service de renseignement de la Confédération (OSRC)⁷⁷ et l'art. 6, al. 1, de l'ordonnance concernant le Service de renseignement de l'armée (OSRA)⁷⁸ enjoignent au Conseil fédéral d'approuver les contacts du SRC et du SRM avec des services étrangers. Le SRC coordonne ces contacts et établit chaque année une liste qu'il soumet au Conseil fédéral pour approbation. Après que la DélCdG a relevé à plusieurs reprises des erreurs dans cette liste et en a informé le SRC, le directeur du SRC a fait réexaminer la procédure interne du DDPS préalable à l'approbation des contacts par le Conseil fédéral⁷⁹.

Selon la nouvelle procédure, la liste contient désormais tous les contacts du SRC et du SRM, indépendamment de leur intensité et de leur fréquence. Ces contacts sont divisés en quatre catégories, qui permettent au Conseil fédéral de définir l'importance qu'un service étranger revêt pour les services suisses dans l'accomplissement de leurs tâches. Par exemple, une catégorie regroupe les contacts qui servent à déterminer l'utilité d'une collaboration. La liste approuvée par le Conseil fédéral en mars 2013 contenait une vingtaine de contacts classés dans cette catégorie. Lorsque la DélCdG a examiné cette liste avec le directeur du SRC et le chef du SRM, à la fin du mois de mai 2013, elle a reconnu que ce nouveau système facilitait sensiblement l'exercice de la haute surveillance.

L'art. 8 de la loi fédérale sur le renseignement civil (LFRC)⁸⁰, 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 des services de renseignement interne au DDPS (Surveillance SR) aux art. 32 ss OSRC. Se fondant sur le plan de contrôle approuvé par le chef du département, la Surveillance SR a mené cinq inspections en 2012 et présenté des rapports en la matière. Au printemps 2013, la DélCdG a discuté ces rapports avec la Surveillance SR; en outre, en mai 2013, 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.

⁷⁶ Loi fédérale du 3.2.1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS **510.10**)

⁷⁷ Ordonnance du 4.12.2009 sur le Service de renseignement de la Confédération (OSRC; RS **121.1**)

⁷⁸ Ordonnance du 4.12.2009 concernant le Service de renseignement de l'armée (OSRA; RS **510.291**)

⁷⁹ Rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 24.1.2013, ch. 4.1.4 (FF **2012** 3135)

⁸⁰ Loi fédérale du 3.10.2008 sur le renseignement civil (LFRC; RS **121**)

L'art. 8 de l'ordonnance sur les publications officielles (OPubl)⁸¹ dispose en outre que, chaque année, la ChF doit transmettre à la DélCdG des informations sur les titres et sur le contenu des actes et des traités internationaux qui, en vertu de l'art. 6 de la loi sur les publications officielles (LPubl)⁸², ne sont pas publiés. Après avoir constaté plusieurs lacunes dans les rapports de la ChF, la DélCdG a invité le Conseil fédéral, en 2012, à réexaminer cette procédure; celui-ci a établi deux rapports à ce sujet, que la DélCdG a traités en 2013 (cf. 4.1.4).

La délégation consacre une bonne partie de son travail à s'assurer que l'exécutif assume ses responsabilités de conduite et de surveillance des services de renseignement. En plus des objets qu'elle doit obligatoirement examiner en vertu de la loi, la DélCdG s'efforce d'examiner le plus grand nombre de questions possibles. En dépit de ses faibles moyens, la délégation veille, à moyen terme, à répartir ses activités de contrôle de façon équilibrée entre tous les domaines relevant de sa surveillance.

Lorsque la DélCdG est confrontée à des problèmes ou des questions de portée générale, elle procède à une enquête formelle et consigne ses conclusions dans un rapport. A l'été 2013, elle a conclu une inspection relative à la sécurité informatique au sein du SRC (cf. ch. 4.5). Enfin, la DélCdG assure le suivi de ses inspections ou interventions passées (cf. ch. 4.2).

Dans le contexte de l'inspection de la DélCdG sur la sécurité informatique au sein du SRC et, suite aux révélations d'Edward Snowden, du questionnement de l'opinion publique sur la nature des liens entre le SRC et la *National Security Agency* (NSA) des Etats-Unis, les médias suisses se sont intéressés de près au travail de la délégation. C'est la raison pour laquelle, le 9 décembre 2013, la DélCdG a reçu la presse pour un entretien au cours duquel ses membres ont présenté et expliqué le mode de fonctionnement de la haute surveillance parlementaire dans les domaines secrets.

4.1.2 Application de l'article 154a LParl

Lorsque la DélCdG décide de procéder à une inspection formelle, elle en informe immédiatement le Conseil fédéral. Ainsi, les départements concernés et leurs offices apprennent en temps utile la tenue d'une inspection et peuvent se préparer à recevoir des demandes de renseignements et à être auditionnés.

Conformément à cette pratique, la DélCdG a informé le Conseil fédéral qu'elle avait décidé, le 15 octobre 2012, de mener une inspection formelle relative à la sécurité informatique au sein du SRC. Parallèlement, elle l'a prié de tenir compte des conséquences de l'art. 154a LParl sur d'éventuelles procédures et clarifications en cours ou prévues par les autorités exécutives en relation avec le vol de données qui avait eu lieu en mai 2012 au SRC.

Selon l'art. 154a, al. 1, LParl, une enquête disciplinaire ou administrative de la Confédération ne peut être engagée ou poursuivie qu'avec l'autorisation de la DélCdG, si elle concerne des affaires ou des personnes qui sont visées par une enquête de

⁸¹ Ordonnance du 17.11.2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (OPubl; RS 170.512.1)

⁸² Loi fédérale du 18.6.2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (LPubl; RS 170.512)

cette même délégation. En vertu de l'al. 3 dudit article, il incombe à la DélCdG de décider si celui-ci s'applique à une enquête menée, par exemple, par un département, c'est-à-dire s'il s'agit bien d'une enquête disciplinaire ou administrative et si cette dernière porte sur les mêmes affaires et personnes visées par une inspection de la DélCdG. S'il y a désaccord sur ce point, la DélCdG tranche à la majorité des deux tiers de ses membres – soit quatre députés – pour décider si une autorisation est nécessaire.

Le 19 novembre 2012, le chef du DDPS a chargé le professeur Heinrich Koller, ancien directeur de l'Office fédéral de la justice (OFJ), d'effectuer une enquête sur la Surveillance SR; il souhaitait en savoir davantage non seulement sur le vol de données au SRC, mais aussi sur la forme que devrait prendre la surveillance dans la future loi sur le service de renseignement. Cependant, le chef du DDPS n'en a informé la DélCdG par écrit que le 14 décembre 2012.

Selon le DDPS, l'enquête dont M. Koller a été chargé n'était pas concernée par les dispositions de l'art. 154a LParl. A sa séance du 20 décembre 2012, la DélCdG a néanmoins décidé, en s'appuyant sur l'art. 154a LParl, d'autoriser le DDPS à mener l'enquête externe sur la manière dont la Surveillance SR avait accompli ses tâches dans le contexte du vol de données⁸³. La DélCdG – dont tous les membres étaient présents – a pris cette décision à l'unanimité; elle a ainsi fait usage de son droit de décider, en cas de désaccord avec l'exécutif, si une autorisation est nécessaire.

Le rapport d'enquête présenté par M. Koller au DDPS fin mars 2013 consistait essentiellement en un examen général du fonctionnement de la Surveillance SR, la nécessité de légiférer qui en découlait restant marginale. Ces deux points n'avaient aucun lien concret avec l'inspection de la DélCdG. Dans la partie de l'enquête directement liée au vol de données et approuvée par la DélCdG en décembre 2012, M. Koller est arrivé à la conclusion que l'incident (soit le vol de données) ne pouvait être imputé à la Surveillance SR⁸⁴.

4.1.3 Examen de la liste d'observation par le Conseil fédéral

En vertu de l'art. 11, al. 7, LMSI, le DDPS est tenu de soumettre la liste d'observation au Conseil fédéral chaque année, pour approbation. Après décision du Conseil fédéral, la liste est transmise à la DélCdG pour information.

En septembre 2011, cette liste a fait l'objet d'une révision (conformément à l'art. 27, al. 3, OSRC, qui prévoit que le DDPS procède tous les quatre ans à une appréciation globale de la liste d'observation). Le SRC a alors proposé de retirer de la liste plus de la moitié des organisations et groupements qui y figuraient jusque-là; il s'agissait notamment d'organisations actives uniquement à l'étranger, étant donné que l'art. 1, let. a, LFRC permet déjà au SRC de traiter les activités que ces groupes déploient lorsque cela s'avère important pour la politique de sécurité de la Suisse. Vu que les restrictions de la LMSI ne s'appliquent pas à la recherche et à l'évaluation d'informations sur de telles activités, il n'y a légalement pas d'obligation de faire figurer ces organisations sur la liste d'observation; ainsi, certains groupements inscrits sur la

⁸³ Voir lettre de la DélCdG du 20.12.2012 à l'intention du chef du DDPS

⁸⁴ Sécurité informatique au sein du Service de renseignement de la Confédération, rapport de la DélCdG du 30.8.2013 (résumé) (FF 2013 8192)

liste de l'Union européenne (UE) concernant la lutte contre le terrorisme ont été biffés lors de la révision.

A la session d'hiver 2011, les Chambres fédérales ont adopté la deuxième révision de la LMSI⁸⁵. Les dispositions relatives à la liste d'observation (art. 11) ont notamment été modifiées: cette dernière doit désormais contenir les «organisations et groupements dont les activités ou les représentants sont concrètement soupçonnés de menacer la sûreté intérieure ou extérieure»; il y a également soupçon «lorsqu'une organisation ou un groupement figure sur une liste établie» par l'UE ou par l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 16 juillet 2012. Par la suite, la DélCdG a toutefois constaté que plusieurs organisations et groupements figurant encore sur la liste des entités terroristes de l'UE⁸⁶ ne se trouvaient pas sur la liste d'observation approuvée par le Conseil fédéral fin août 2012. En octobre 2012, la DélCdG a demandé au directeur du SRC si la loi révisée n'exigeait pas que, par exemple, les groupements qui avaient été biffés de la liste l'année précédente mais qui figuraient toujours sur la liste de l'UE ne soient réintégrés dans la liste d'observation⁸⁷.

Le directeur du SRC était toutefois parti du principe que le nouvel art. 11 LMSI ne prévoyait pas de reprendre automatiquement les listes de l'UE et de l'ONU. Si le Conseil fédéral, sur la proposition du SRC, souhaite faire figurer une organisation sur la liste d'observation, il n'a désormais plus besoin de présenter des arguments relevant de la sécurité de la Suisse si cette organisation figure déjà sur l'une ou l'autre des deux listes précitées⁸⁸.

La DélCdG a estimé que les explications du directeur du SRC ne permettaient pas de définir clairement l'interprétation légale du nouvel art. 11 LMSI. Après que le préposé à la protection des données ISIS eut suggéré, dans son rapport du 11 janvier 2013, de clarifier les relations entre la liste d'observation et les listes de l'UE et de l'ONU, la DélCdG a écrit au chef du DDPS une lettre allant dans ce sens le 28 janvier 2013.

Dans cette lettre, la DélCdG a déclaré qu'elle considérait la liste d'observation comme l'instrument le plus important dont dispose le Conseil fédéral pour mener ses activités de renseignement dans le domaine de la sûreté intérieure. Partant, elle estimait qu'il serait judicieux de définir clairement la portée de l'art. 11 LMSI à l'intention de l'administration et du Conseil fédéral, mais également de la haute surveillance parlementaire. Pour cette raison, elle a recommandé au chef du DDPS de charger le service approprié de procéder aux clarifications nécessaires. Le 25 février 2013, le chef du DDPS a répondu qu'il chargerait l'OFJ de clarifier si l'interprétation de l'art. 11 LMSI faite par le SRC était correcte.

Le 5 avril 2013, l'OFJ a présenté son avis, dans lequel il rejette l'interprétation faite par le SRC. Selon l'OFJ, le Conseil fédéral ne dispose pas de la compétence de supprimer des organisations et des groupements de la liste d'observation si ceux-ci

⁸⁵ Message complémentaire du 27.10.2010 relatif à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure («LMSI II réduite») (FF **2010** 7147)

⁸⁶ Décision 2012/333/PESC du Conseil de l'Union européenne du 25.6.2012

⁸⁷ Rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 24.1.2013, ch. 4.1.3 (FF **2013** 3134)

⁸⁸ Voir audition du directeur du SRC du 16.10.2012

figurent encore sur les listes internationales des entités terroristes, même si le Conseil fédéral estime qu'ils ne représentent plus aucun danger pour la Suisse⁸⁹. La teneur du texte est claire et ne permet aucune autre interprétation.

Afin de ne pas contrevenir aux nouvelles dispositions relatives à la liste d'observation, le Conseil fédéral a été contraint, fin juin 2013, de remettre sur la liste plusieurs organisations et groupements qui en avaient été biffés deux ans auparavant.

Sur la base de la révision de la liste d'observation effectuée en 2011, le SRC a examiné les aspects relevant de la protection de l'Etat de tous les rapports d'ISIS relatifs à des groupes biffés de cette liste⁹⁰. Ces rapports devaient être éliminés s'ils étaient concernés par les limites prévues à l'art. 3 LMSI en matière de traitement des données; selon cet article, les informations relatives à l'engagement politique ou à l'exercice des droits découlant de la liberté d'opinion, d'association et de réunion ne peuvent être traitées que si l'organisation concernée figure sur la liste d'observation.

Aux yeux de la DélCdG, il faudrait clarifier la relation entre les listes internationales des entités terroristes et la liste d'observation suisse au plus tard lors de l'examen de la nouvelle loi sur le renseignement par les conseils. Ensuite, il y aura lieu de garantir que les dispositions votées par le Parlement correspondent à la volonté politique, sans la moindre marge d'interprétation.

4.1.4 Garantie de la qualité des textes normatifs non publiés

Conformément à l'art. 6 LPubl, les actes et les traités internationaux peuvent être tenus secrets dans l'intérêt de la sûreté intérieure et extérieure. Ils ne sont donc pas publiés dans le Recueil officiel (RO)⁹¹. Toutefois, l'art. 8, al. 1, OPubl prévoit que la ChF, d'entente avec le département compétent, fournit chaque année à la DélCdG des informations sur les titres et sur le contenu des actes et des traités internationaux qui n'ont pas été publiés l'année précédente.

Non seulement la publication des actes est une condition fondamentale à la création d'obligations juridiques, mais elle contribue à identifier les actes qui contiendraient des erreurs et permet de les corriger. Or, ce contrôle de la qualité est inexistant lorsque les actes ne sont pas publiés.

Informée chaque année depuis 2006 par la ChF des nouveaux actes non publiés, la DélCdG est habilitée à demander aux départements compétents qu'ils lui remettent ces actes à des fins de contrôle. Toutefois, la tâche de la DélCdG n'est pas en dernier lieu de contrôler systématiquement la qualité des actes; elle doit plutôt veiller, dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, à ce que l'administration garantisse la même qualité pour les textes non publiés que pour les textes publiés.

Au cours des dernières années, la DélCdG a dû constater, après avoir contrôlé plusieurs actes qui n'avaient pas été publiés, que la procédure en place ne permettait pas de garantir un contrôle fiable de la qualité. Par exemple, le département compétent a

⁸⁹ Voir avis de l'OFJ du 5.4.2013 concernant l'interprétation de l'art. 11 LMSI (liste d'observation), p. 2

⁹⁰ Voir lettre du SRC du 31.10.2011 à l'intention de la DélCdG

⁹¹ Même s'ils remplissent les exigences relatives à une publication dans le RO en vertu des art. 2 et 3 LPubl et des art. 2 et 3 OPubl.

fourni à la ChF des documents qui contenaient des erreurs de fond et de forme ou a transmis à la DélCdG, en lieu et place des actes approuvés par le Conseil fédéral ou le département, des textes juridiques caducs ou incorrects. Les actes même contenaient des erreurs de fond et de forme.

Dans un cas, un acte contenait tant d'erreurs de fond que la DélCdG, en collaboration avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT), a dû demander qu'il soit totalement reformulé⁹². Dans tous les cas, il s'agissait de documents ou d'actes émanant du DDPS.

Par lettre du 20 mars 2012, la DélCdG a demandé au Conseil fédéral de vérifier si la pratique en vigueur permettait au département compétent et à la ChF d'assurer un contrôle systématique de la qualité du droit non publié. Elle proposait notamment de charger un organe – par exemple au sein de la ChF – de centraliser les actes non publiés. En outre, avant d'être édictées, les ordonnances des départements qui ne sont pas publiées devraient être soumises à une procédure qui garantisse un contrôle de la qualité similaire à celui des ordonnances du Conseil fédéral.

La DélCdG a prié le Conseil fédéral de lui présenter, d'ici au 15 décembre 2012, un rapport faisant état des résultats de son examen et contenant des propositions d'amélioration concrètes.

Dans son avis du 30 novembre 2012, le Conseil fédéral a déclaré être conscient qu'il existait certaines lacunes concernant le contrôle de la qualité des textes juridiques non publiés. Les unités administratives compétentes sont tenues de consulter les offices pour les actes juridiques et les traités internationaux, y compris les textes juridiques classifiés; or, jusqu'à présent, la ChF n'a pas contrôlé la qualité de ces textes avant publication, car ceux-ci ne sont pas publiés dans le RO. En outre, pour des motifs liés à la protection des informations, les offices n'ont pas toujours été consultés⁹³.

Pour cette raison, le Conseil fédéral a décidé que les services linguistiques et le service juridique de la ChF contrôleraient désormais aussi la qualité des actes et des traités internationaux qui ne sont pas publiés en vertu de l'art. 6 LPubl. Par ailleurs, il convient de préciser, dans les directives sur les affaires du Conseil fédéral, que les offices doivent également être consultés – de manière confidentielle – sur les textes juridiques non publiés.

Le Conseil fédéral a déclaré qu'il avait chargé la ChF d'élaborer et de mettre en œuvre pour la fin du mois de juin 2013, en collaboration avec le DDPS, une stratégie visant à contrôler la qualité des textes juridiques concernés par l'art. 6 LPubl, par analogie avec la procédure du «circuit» électronique. Il a également chargé la ChF d'inscrire dans les directives sur les affaires du Conseil fédéral, également pour fin juin 2013, l'obligation de consulter les offices sur les textes juridiques concernés par l'art. 6 LPubl et de contrôler la qualité de ces textes par analogie avec la procédure du «circuit» électronique. Au préalable, la ChF devra déjà veiller, conjointement avec les services concernés (notamment le DDPS), à ce que tous les textes concernés par l'art. 6 LPubl soient soumis à un contrôle de la qualité.

⁹² Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 27.1.2012, ch. 4.4 (FF 2012 6371)

⁹³ Assurance-qualité des textes normatifs non publiés. Réponse du Conseil fédéral du 30.11.2012 à la lettre de la DélCdG du 20.3.2012, p. 2

En ce qui concerne l'organe de la ChF qui, selon la proposition de la DélCdG, serait chargé de centraliser les textes juridiques visés par l'art. 6 LPubl, le Conseil fédéral a rappelé que ces textes n'étaient pas publiés pour des raisons liées au maintien du secret et que, partant, ils ne devraient être accessibles qu'à un cercle restreint de personnes. Toutefois, le Conseil fédéral est disposé à vérifier s'il est possible d'instituer un tel organe et, le cas échéant, à quelles conditions. Il a souligné que le DFAE avait déjà créé, en son sein, un organe chargé de rassembler les traités internationaux (y c. les accords concernés par l'art. 6 LPubl). Pour ces raisons, le Conseil fédéral a chargé la ChF d'examiner pour la fin du mois de juin 2013, en collaboration avec le DDPS, comment fonctionnerait un tel organe au sein de la ChF et quelles seraient ses attributions.

Les investigations menées en 2013 par la ChF et le DDPS en la matière se sont manifestement heurtées à certains problèmes, car la DélCdG n'a été informée de leurs résultats que le 7 octobre 2013. Comme l'a écrit la ChF, l'examen a montré «qu'un dépôt de ce type [géré par l'organe chargé de centraliser les actes non publiés] n'était pas indiqué à l'heure actuelle, pour diverses considérations pratiques ainsi qu'en raison de la protection des informations»⁹⁴.

4.2 Suivi du rapport de la Délégation des Commissions de gestion sur le système ISIS

4.2.1 Evolution de la base de données dans le système ISIS

Dans son rapport d'inspection du 21 juin 2010⁹⁵ sur le système d'information relatif à la protection de l'Etat ISIS⁹⁶, 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. Les contrôles périodiques de la qualité ont notamment été reportés d'année en année. Cette situation découlait aussi des difficultés imprévues liées au passage à un nouveau système informatique fin 2004.

Sur la recommandation de la DélCdG, le SRC a effectué les contrôles concernés, avec le soutien d'un préposé externe à la protection des données, achevant ses travaux fin 2012. A la suite de ces contrôles, le nombre des personnes et des tiers enregistrés dans ISIS a diminué de 80 %. Vers la moitié de l'année 2013, 36 000 personnes et 5000 tiers environ étaient encore enregistrés dans ISIS; ce nombre a très peu évolué sur le reste de l'année.

En 2013, le nombre des institutions est passé au-dessous du seuil des 10 000. Ce nombre, qui inclut les institutions tierces, s'élevait encore à quelque 16 000 à la fin de l'année 2010.

En 2009, le TAF avait critiqué la pratique consistant à enregistrer des médias (par ex. des journaux) dans ISIS en tant qu'objets distincts, arguant qu'une telle pratique ne peut être compatible avec l'art. 3 LMSI que «si l'activité médiatique sert de couverture pour dissimuler la préparation ou l'exécution d'actes relevant du terro-

⁹⁴ Lettre de la ChF du 7.10.2013 à l'intention de la DélCdG

⁹⁵ 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)

⁹⁶ Avant 2010, ISIS signifiait «informatisiertes Staatsschutzinformationssystem»; aujourd'hui, il est l'acronyme de «Informationssystem Innere Sicherheit».

risme, du renseignement ou de l'extrémisme violent»⁹⁷. Le SAP (Service d'analyse et de prévention) comme institution compétente, remplacée ultérieurement par le SRC, s'était alors engagé à remplir cette exigence du TAF⁹⁸.

Lors de son contrôle de suivi concernant l'inspection ISIS, la DélCdG avait constaté que, contrairement aux autres catégories d'objets, jusqu'à fin 2011, le nombre de médias enregistrés dans ISIS n'avait pratiquement pas évolué. C'est ensuite seulement que ce chiffre a commencé à diminuer; d'abord de moitié en 2012, pour atteindre une centaine de médias, puis d'un quart supplémentaire jusqu'au milieu de l'année 2013. Après une nouvelle augmentation durant l'automne, ce chiffre est retombé à environ 60 unités à la fin de 2013.

Pour vérifier si, ces dernières années, le SRC avait effectivement entrepris ce qu'il fallait pour satisfaire aux exigences posées par le TAF, la DélCdG a exigé qu'il lui communique les noms des médias encore enregistrés dans ISIS à fin 2013. La haute surveillance n'avait pas à évaluer de manière définitive si ces médias – pour la plupart étrangers – représentaient un intérêt du point de vue de la protection de l'Etat. Néanmoins, la DélCdG a pu relever quelques cas qui, conformément aux critères énoncés par le TAF en 2009, n'auraient de toute évidence pas dû être enregistrés dans ISIS. La délégation en conclut que le SRC n'a pas encore achevé l'examen des médias enregistrés dans ISIS, exigé par le TAF.

4.2.2 Séparation des données administratives de celles relevant de la protection de l'Etat

La recommandation 6 du rapport ISIS de la DélCdG demandait au Conseil fédéral de pourvoir à ce que seules les données relevant de la protection de l'Etat soient enregistrées dans la banque de données «ISIS01 Protection de l'Etat». La délégation voulait ainsi éviter que, à l'avenir, des personnes dont le SRC – à l'instar d'autres services de la Confédération – doit s'occuper pour des raisons administratives ne fassent l'objet d'un enregistrement dans ISIS01. La DélCdG avait constaté ce problème lorsqu'elle avait elle-même consulté ISIS par sondage⁹⁹.

Dans son rapport, la DélCdG avait expressément souligné que les documents issus de l'activité administrative du SRC devaient être enregistrés dans «ISIS02 Administration» et que seule la base de données ISIS01 pouvait contenir des informations relevant de la protection de l'Etat¹⁰⁰.

Pour répondre à la recommandation de la DélCdG, le directeur du SRC a édicté, le 1^{er} juin 2011, une directive concernant le traitement des données dans ISIS02. Aux termes de celle-ci, les données administratives doivent désormais être enregistrées uniquement dans la banque de données ISIS02 et non plus dans la banque ISIS01. Cette directive n'avait toutefois aucune incidence sur les données administratives qui avaient déjà été enregistrées par erreur dans ISIS01.

⁹⁷ Arrêt non publié du TAF du 18.3.2009 (A-5919/2008) [en allemand]

⁹⁸ Lettre du SAP au TAF du 8.9.2009

⁹⁹ 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, ici 7017)

¹⁰⁰ 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, ici 7051)

Comme la DélCdG l'a souligné dans son rapport annuel 2012, la recommandation 6 ne pourra être considérée comme mise en œuvre qu'une fois que toutes les données de nature purement administrative auront été supprimées de la banque de données relevant de la protection de l'Etat et, éventuellement, transférées dans un autre système¹⁰¹. Pour cette raison, à la mi-avril 2013, le SRC a présenté à la DélCdG – à la demande de cette dernière – un rapport faisant état de la mise en œuvre de cette recommandation¹⁰².

Selon ce rapport, le SRC a pu introduire, fin 2012, un système de gestion électronique des affaires («GEVER SRC») appelé à remplacer ISIS02. Depuis, les documents administratifs ne sont plus enregistrés dans ISIS02, mais dans ce nouveau système. Les données administratives déjà enregistrées dans ISIS02 doivent être transférées dans GEVER SRC dans le cadre de la dissolution intégrale du système ISIS.

La question se posait toutefois de savoir si ISIS01 contenait des données administratives qui y avaient été enregistrées avant l'entrée en vigueur de la directive du directeur du SRC du 1^{er} juin 2011 et qui n'avaient pas encore été découvertes et supprimées à la suite d'une appréciation générale. Comme l'a appris la DélCdG en octobre 2012, le SRC est parti du principe que toutes ces données et les personnes concernées avaient été identifiées dans ISIS01¹⁰³.

Selon les explications du SRC, il était techniquement impossible, avant la migration des données relevant de la protection de l'Etat d'ISIS01 au nouveau système, de supprimer les données administratives qui avaient été enregistrées par erreur dans ISIS01 et qui s'y trouvaient encore. Ces données ne pourraient être déplacées dans GEVER SRC qu'après la migration.

4.2.3 Conservation illicite dans la base de données «Administration» du système ISIS de copies des informations supprimées

En vertu de l'art. 15, al. 1, LMSI, le SRC est tenu d'effacer les informations qu'il a traitées et qui ne sont plus pertinentes pour la protection de l'Etat. Le SRC est appelé à déterminer si une personne doit être supprimée de la banque de données dans le cadre de l'examen global périodique (art. 15, al. 5, LMSI) ou en contrôlant, lors de la saisie d'une nouvelle information, l'importance que revêt une personne pour la protection de l'Etat (art. 29, al. 2, OSI-SRC; cette disposition a été ajoutée en réponse à la recommandation 8 du rapport ISIS, cf. ch. 4.2.6).

La directive du directeur du SRC du 1^{er} juin 2011 relative à ISIS02 (cf. ch. 4.2.2) prévoyait toutefois que les rapports qui permettaient de lever une suspicion documentée dans la banque de données relative à la protection de l'Etat – c'est-à-dire ISIS01 – devaient être saisis dans la base des données administratives, accompagnés du rapport sur lequel les soupçons se fondaient¹⁰⁴.

¹⁰¹ Rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 24.1.2013, ch. 4.3.7 (FF 2013 3073, ici 3151)

¹⁰² Rapport du SRC du 15.4.2013 sur l'état de la mise en œuvre de la recommandation 6 relative au traitement des données dans ISIS (données administratives), p. 2 [en allemand]

¹⁰³ Courriel du SRC au secrétariat de la DélCdG du 21.10.2013

¹⁰⁴ Directive du directeur du SRC du 1.6.2011 relative au traitement des données dans la banque de données Administration (ISIS02), p. 2 [en allemand]

Concrètement, cela signifie qu'une copie de l'information qui a conduit à l'enregistrement d'une personne dans ISIS est enregistrée dans ISIS02 avant d'être effacée d'ISIS01; de même, ISIS02 contient toujours l'information ayant démontré l'absence de lien entre la personne et la protection de l'Etat. Ainsi, malgré leur suppression d'ISIS01, les deux informations n'ont pas été réellement effacées. Etant donné que toutes deux ont perdu l'importance qu'elles revêtaient pour la protection de l'Etat, la DélCdG s'est demandé si la directive du directeur du SRC ne contournait pas l'obligation de suppression visée à l'art. 15, al. 1, LMSI, vu que les données étaient simplement transférées dans une autre banque de données et y étaient enregistrées en tant que données administratives.

En avril 2013, la DélCdG a discuté de ce problème avec la Surveillance SR. Celle-ci a déclaré qu'elle organiserait, d'entente avec le chef du DDPS, une table ronde réunissant notamment l'OFJ et le PFPDT, afin d'aborder avec le SRC la question des bases légales applicables au traitement des données dans ISIS et de la légalité des réglementations internes du SRC.

Ladite table ronde a eu lieu le 10 juin 2013. Le 30 août 2013, la Surveillance SR a présenté ses résultats au chef du DDPS sous la forme d'un rapport. Elle y suggérait qu'il ne soit pas permis de copier dans ISIS02 les données relatives à une personne dont l'Assurance qualité devait effacer la mention dans ISIS01. De plus, il y aurait lieu d'effacer les copies de telles données qui avaient été enregistrées dans ISIS02 ou dans GEVER SRC sur la base de la directive du directeur du SRC.

Le 3 septembre 2013, le chef du DDPS a transmis le rapport à la DélCdG, informant cette dernière qu'il approuvait la recommandation de la Surveillance SR et qu'il avait demandé au SRC de la mettre en œuvre. En outre, il a accepté la deuxième recommandation concernant les données saisies à double dans les systèmes ISIS et ISAS (cf. ch. 4.3).

Le 9 septembre 2013, le directeur du SRC a remplacé sa directive du 1^{er} juin 2011 par une nouvelle directive relative au traitement des données dans le système GEVER SRC. Aux termes de cette nouvelle directive, les rapports qui permettent de lever une suspicion documentée dans la banque de données ISIS01 ne doivent plus être enregistrés dans GEVER SRC, mais saisis temporairement dans ISIS, puis effacés conjointement avec les informations sur lesquelles les soupçons se fondent. Il est par contre possible d'enregistrer dans GEVER SRC une note indiquant que le SRC a traité, sur une certaine période, des données relatives à la personne ou à l'organisation concernée.

Dans la lettre qu'elle a envoyée au Conseil fédéral le 18 décembre 2013 à l'issue de son suivi, la DélCdG a salué la nouvelle directive du SRC, estimant que celle-ci correspondait désormais aux prescriptions légales.

4.2.4 Points en suspens à régler dans le système appelé à succéder à ISIS

Trois des recommandations du rapport ISIS de la DélCdG concernaient le système appelé à succéder à ISIS. Ainsi, la recommandation 16 visait à ne mettre en exploitation un nouveau système que s'il satisfaisait intégralement aux prescriptions légales. Par ailleurs, seules les données qui correspondaient à toutes les dispositions légales devaient être transférées. La DélCdG souhaitait ainsi empêcher que les erreurs

commises fin 2004 (données de qualité insuffisante), lors de la mise en exploitation d'un nouveau système informatique pour ISIS, ne se reproduisent.

En outre, le Conseil fédéral a lié la mise en œuvre de deux autres recommandations à la mise en exploitation du système appelé à succéder à ISIS. Ce système vise à générer automatiquement des indicateurs sur la base desquels le DDPS pourra contrôler si l'assurance qualité fonctionne conformément aux prescriptions légales (recommandation 13); il doit également pouvoir montrer quand et à quelle fréquence une appréciation générale a été effectuée concernant une personne ou une institution (recommandation 14).

Considérant le calendrier du SRC, qui prévoyait de mettre en exploitation le nouveau système fin 2013, la DélCdG souhaitait savoir en temps utile si le système fonctionnerait conformément aux recommandations 13 et 14. Le SRC lui a présenté un court rapport sur ce point le 23 mai 2013.

Les fonctions statistiques prévues correspondent dans les grandes lignes aux informations que la Section Assurance qualité du SRC rassemblait jusqu'alors automatiquement ou manuellement. L'enregistrement entièrement automatisé des chiffres devrait permettre de faire disparaître les incohérences qui se produisaient régulièrement lorsque les statistiques étaient saisies manuellement.

Selon le rapport, le SRC a défini les indicateurs que le système devrait livrer en se fondant sur des entretiens avec le préposé externe à la protection des données, avec la Surveillance SR et avec des collaborateurs de la division Gestion de l'information du SRC. Le directeur du SRC et le chef du département, auxquels ces indicateurs devraient servir d'instruments de conduite, n'ont pas été impliqués.

Par ailleurs, le rapport indique que, désormais, toutes les appréciations générales pourront être identifiées par la date à laquelle elles ont eu lieu et par la personne responsable. Dans l'ancien système ISIS, seule la date de la dernière appréciation était mentionnée.

Selon la Surveillance SR, le SRC a rassemblé dans un même document les exigences légales sur lesquelles la future banque de données devra s'appuyer¹⁰⁵, conformément à la recommandation 16. L'objectif est de refléter la situation juridique en vigueur, c'est-à-dire les dispositions actuelles de la LMSI; de plus, selon la Surveillance SR, cette liste fait partie des spécifications du projet IASA SRC¹⁰⁶. Le système appelé à succéder à ISIS sera réalisé dans le cadre de ce projet.

La recommandation 16 visait également à ce que les données ISIS respectent toutes les prescriptions légales avant d'être transférées dans le nouveau système. Le SRC a affirmé avoir identifié les données administratives qui étaient encore enregistrées dans la banque de données relevant de la protection de l'Etat (ISIS01); de plus, il peut garantir que ces données seront transférées non pas dans le nouveau système, mais dans le système de gestion électronique des affaires «GEVER SRC» (cf. ch. 4.2.2). Si le SRC met à jour auparavant tous les médias qui sont encore enregistrés dans ISIS en tant qu'objets distincts (cf. ch. 4.2.1), la recommandation 16 peut être considérée comme mise en œuvre.

¹⁰⁵ Rapport de la Surveillance SR du 6.3.2013, p. 23 [en allemand]

¹⁰⁶ Système d'information et d'analyse *all source* du SRC

4.2.5

Deuxième version du programme de recherches fondé sur le contrôle des photos d'identité

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

Il ressort du rapport ISIS de la DélCdG que ces contrôles ont à eux seuls entraîné l'enregistrement de quelque 52 000 personnes. Celles-ci ont été automatiquement enregistrées en tant que tiers dans ISIS, sans évaluation du risque concret qu'elles pouvaient représenter. La délégation a par conséquent émis des réserves quant à la légalité des enregistrements relatifs à ces tiers et a proposé de faire effacer tous les tiers saisis dans ISIS sur la seule foi du programme de recherches fondé sur le contrôle des photos d'identité (recommandation 2). Les données concernées ont été effacées en décembre 2010.

Dans son rapport, la DélCdG avait également recommandé au Conseil fédéral d'abandonner le programme préventif de recherches fondé sur le contrôle des photos d'identité (recommandation 12) ou, s'il devait décider de le poursuivre, de justifier son choix dans un rapport. Dans son avis du 20 octobre 2010, le Conseil fédéral a exprimé sa volonté de suivre la recommandation de la délégation et précisé que le SRC allait abandonner le programme préventif de recherches fondé sur le contrôle des photos d'identité tel qu'il était exploité à ce moment-là et utiliser les instruments existants (appareils à la frontière) dans un nouveau projet.

Avec la nouvelle version du programme préventif, le Conseil fédéral a donné suite aux critiques du rapport ISIS de la DélCdG sous l'angle juridique. Cette dernière doute toutefois de plus en plus de l'opportunité et de l'efficacité du nouveau projet¹⁰⁷.

Début 2013, la DélCdG a effectué un état des lieux du programme préventif. Dans ses conclusions, elle a écrit au chef du DDPS que le programme n'était «ni adéquat ni efficace» et mobilisait «d'importantes ressources en personnel au SRC qui faisaient cruellement défaut dans d'autres domaines»¹⁰⁸. Par conséquent, la DélCdG a recommandé au DDPS d'envisager sérieusement la possibilité de renoncer à ce programme.

Après avoir reçu une copie de la lettre de la DélCdG, la DélFin a écrit au chef du DDPS, le 22 février 2013, qu'elle soutenait clairement la position de la DélCdG.

En novembre 2013, la DélCdG a une nouvelle fois discuté de l'opportunité du programme préventif avec le chef du DDPS et le directeur du SRC. La délégation et le DDPS étaient unanimes à penser que le programme, sous la nouvelle forme que lui avait donnée le SRC, ne pouvait pas produire de résultat satisfaisant sous l'angle du rapport coût-utilité.

En réaction à la position de la DélCdG, qui recommandait encore une fois de mettre un terme au programme, le DDPS a souhaité savoir si le fait de le doter de nouveaux

¹⁰⁷ Rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 24.1.2013, ch. 4.3.4 (FF 2013 3073, ici 3146 ss)

¹⁰⁸ Lettre de la DélCdG du 23.1.2013 à l'intention du chef du DDPS, p. 3

moyens techniques de saisie pouvait améliorer son opportunité. Il a alors été prévu de mener une étude de faisabilité sous la direction du Cgft.

4.2.6 Remise en question de la mise en œuvre de la recommandation 8 en raison d'une modification d'ordonnance

Le 29 novembre 2013, le Conseil fédéral a approuvé la quatrième révision de l'OSI-SRC. Depuis la création du SRC, cette ordonnance fixe les règles applicables au traitement des données dans les différents systèmes d'information du SRC, notamment ISIS.

L'art. 29, al. 2, OSI-SRC prévoit dorénavant que les «collaborateurs chargés de la saisie des données examinent si une information permet de déduire la pertinence pour la protection de l'Etat de la personne ou de l'organisation à laquelle cette information se rapporte. Dans ce cas, ils saisissent les données dans ISIS».

Le Conseil fédéral est ainsi revenu sur la modification de l'art. 29, al. 2, OSI-SRC qu'il avait effectuée le 9 décembre 2011 dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation 8 de la DélCdG¹⁰⁹; il avait alors repris presque mot pour mot, dans le droit d'exécution, la modification que la DélCdG avait demandée:¹¹⁰

Dans son rapport consacré à ISIS, la DélCdG avait en effet critiqué que des données relatives à une personne figurent encore dans ISIS alors que, par exemple, le décès de cette personne avait été communiqué ou un organe de sûreté cantonal avait explicitement indiqué que cette personne était sortie d'un groupe extrémiste¹¹¹.

En fin de compte, la nouvelle formulation de l'art. 29, al. 2, OSI-SRC exige que l'on examine uniquement si une nouvelle information est suffisamment pertinente, avant d'en autoriser l'enregistrement. Or la recommandation 8 demandait que, pour toute nouvelle information, il soit obligatoirement procédé à une appréciation afin de déterminer si, en relation avec les autres enregistrements sur la personne concernée, l'information en question permettait éventuellement d'infirmer l'importance de la personne pour la protection de l'Etat, auquel cas la personne ne devrait pas rester enregistrée dans ISIS.

La nouvelle formulation de l'art. 29, al. 2, OSI-SRC annule la prescription selon laquelle une nouvelle information doit être examinée non seulement pour elle-même, mais également en vue des de ses conséquences pour l'évaluation de la pertinence pour la protection de l'Etat de la personne à laquelle cette information se rapporte. La DélCdG a peu d'indulgence pour ce genre de méprise d'ordre législatif et compte sur un rapide rétablissement de la situation.

¹⁰⁹ Rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 24.1.2013, ch. 4.3.8 (FF **2013** 3073, ici 3151)

¹¹⁰ Ce constat est uniquement valable pour la version allemande, car en français, la disposition ne correspondait ni littéralement ni en substance à la recommandation de DélCdG, qui demandait qu'«avant la saisie de toute nouvelle information, il soit obligatoirement procédé à une appréciation qui confirme ou infirme l'importance des personnes [ou institutions] concernées du point de vue de la protection de l'Etat».

¹¹¹ Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS), rapport de la DélCdG des Chambres fédérales du 21.6.2010 (FF **2010** 7030 ss)

4.2.7

Information du Conseil fédéral au sujet du contrôle de suivi

Le 18 décembre 2013, la DélCdG a informé le Conseil fédéral par écrit de l'état de son contrôle de suivi de l'inspection sur le système ISIS.

Dans cette lettre, la DélCdG a constaté que les principales lacunes relevées lors de son inspection avaient été comblées en temps utile. Selon elle, ce résultat positif a pu être obtenu grâce aux efforts du SRC, au soutien du chef du DDPS et au suivi du préposé externe à la protection des données.

La DélCdG a aussi signalé les derniers points en suspens concernant les informations relatives à la protection de l'Etat qui doivent encore être effacées de la banque de données ISIS. Elle a également informé le Conseil fédéral qu'elle n'était pas convaincue de l'opportunité de la nouvelle version du programme de recherches fondé sur le contrôle des photos d'identité, que le Conseil fédéral avait approuvée à la suite de l'inspection relative à ISIS. En outre, la délégation a rappelé au Conseil fédéral que la recommandation 8, à laquelle il avait répondu en 2011 en modifiant l'OSI-SRC, ne pouvait plus être considérée comme mise en œuvre en raison de la récente révision de cette même ordonnance.

Comme la DélCdG l'a écrit au Conseil fédéral, elle n'entend clore son contrôle de suivi que lorsque les dernières recommandations seront mises en œuvre.

4.3

Respect de la LFRC dans le cadre de l'essai pilote d'ISAS

Depuis que le Conseil fédéral a édicté les dispositions d'exécution de la LFRC, fin 2009, la DélCdG s'est penchée sur celles qui concernent le traitement des données avec un œil critique. Comme l'art. 19 OSRC ne règle pas explicitement l'enregistrement des informations que le SRC s'est procurées d'une part sur l'étranger d'autre part en vertu de la LMSI, le SRC a dû, en 2010, édicter une liste de critères interne afin de déterminer la procédure (art. 19, al. 4, OSRC). Aux termes de cette liste, une information pouvait être enregistrée à la fois dans ISIS et dans ISAS (Système d'information sécurité extérieure).

Comme l'a constaté la DélCdG en se fondant sur un avis de l'OFJ, cette pratique pose un problème: le fait qu'une information collectée en vertu de la LMSI soit également enregistrée dans ISAS est contraire à l'art. 6 LFRC. En effet, aux termes de cet article, les dispositions de la LMSI relatives au contrôle des enregistrements, au contrôle périodique de la qualité et à la durée de conservation des données doivent être appliquées à toutes les données collectées en vertu de la LMSI, sans exception. Les dispositions de la LMSI s'appliquent toutefois uniquement aux données enregistrées dans ISIS. Si des informations concernées par la LMSI sont également enregistrées dans ISAS en raison de la pratique des doubles enregistrements, elles n'y sont plus soumises aux prescriptions de la LMSI, mais à celles – moins contraignantes – de l'art. 5 LFRC.

Comme le SRC – malgré les réserves émises par la Surveillance SR (organe interne au DDPS) – a maintenu sa façon de faire, la DélCdG a attiré l'attention du chef du

DDPS, en juin 2012, sur le fait que le SRC, par «cette pratique irrégulière»¹¹², ne respectait délibérément pas les dispositions de l’art. 6 LFRC¹¹³. Dans sa réponse du 3 juillet 2012, le chef du DDPS a assuré à la DéICdG qu’il réglerait définitivement la question de la saisie de données relevant de la LMSI dans ISAS une fois que la Surveillance SR aurait achevé le suivi inscrit dans son programme d’inspections 2012.

En avril 2013, la DéICdG a pris acte du résultat du suivi de la Surveillance SR. Alors que cette dernière a estimé que la pratique du SRC n’était pas conforme au droit, le SRC a souhaité continuer d’enregistrer les informations à la fois dans ISIS et dans ISAS. La Surveillance SR a alors proposé de clarifier définitivement avec le SRC, pour l’automne 2013, la question de la légalité des doubles enregistrements lors d’une table ronde avec l’OFJ et le PFPDT (cf. ch. 4.2.3).

A la table ronde du 10 juin 2013, il a été convenu que le SRC contrôlerait si, pour accomplir ses tâches, il devait absolument enregistrer les données à la fois dans ISIS et dans ISAS. En outre, le DDPS a décidé de prévoir, dans le cadre de l’actuelle révision partielle de la LFRC¹¹⁴, de nouvelles dispositions qui réglementeraient les doubles enregistrements au niveau de la loi.

Le Conseil fédéral a approuvé son message relatif à la révision de la LFRC le 14 août 2013. Il a proposé une nouvelle disposition qui permettrait, dans certaines circonstances, la double saisie des données critiquée par la DéICdG. Aux termes de cette proposition, les données saisies à la fois dans le système ISAS et dans le système ISIS sont analysées d’après les normes du contrôle de qualité applicables au système ISIS. Etant donné que cette solution correspond à l’objectif premier de l’art. 6 LFRC, la DéICdG a indiqué, dans le co-rapport qu’elle a établi le 9 octobre 2013 à l’intention de la commission législative compétente, qu’elle soutenait cette proposition (cf. ch. 4.4).

Rétrospectivement, on peut constater qu’il aura fallu plus de trois ans pour que les services compétents du DDPS prennent des mesures concrètes afin de répondre de façon constructive aux critiques de la DéICdG concernant la légalité des doubles saisies dans ISIS et ISAS. Toutefois, la pratique des données saisies à double ne sera totalement conforme à la loi qu’une fois que la révision partielle de la LFRC sera entrée en vigueur.

4.4 Réglementation de l’archivage de la documentation du SRC selon la LFRC

En sa qualité d’organe des commissions parlementaires de surveillance, la DéICdG n’accomplit aucune tâche législative de manière autonome. Elle considère toutefois qu’il est de son devoir de signaler aux commissions législatives compétentes comment des solutions législatives peuvent être apportées aux problèmes soulevés par la haute surveillance. En outre, en présentant des co-rapports relatifs à des projets de

¹¹² Rapport annuel 2012 des CdG et de la DéICdG des Chambres fédérales du 24.1.2013 (FF 2013 3156)

¹¹³ Lettre de la DéICdG du 11.6.2012 à l’intention du chef du DDPS [en allemand]

¹¹⁴ Message du 14.8.2013 concernant la modification de la LFRC (FF 2013 5951)

loi, elle peut donner davantage de poids aux recommandations qu'elle a émises lors de ses inspections¹¹⁵.

Après que le Conseil fédéral a approuvé une révision de la LFRC, le 14 août 2013, la commission législative compétente en la matière – à savoir la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (CPS-E) – a invité la DélCdG, le 23 août 2013, à lui présenter un co-rapport à ce sujet.

Lors de la révision de la LFRC, le Conseil fédéral souhaitait en premier lieu créer les bases légales applicables au système d'information ISAS. Au cours de ces dernières années, la DélCdG avait suivi d'un œil critique l'essai pilote d'ISAS, que le SRC avait lancé vers la moitié de l'année 2010¹¹⁶. Soutenant le projet de révision du Conseil fédéral dans son ensemble, la DélCdG a salué, dans son co-rapport, la proposition du Conseil fédéral relative à la réglementation des informations saisies à la fois dans ISIS et dans ISAS; elle avait en effet critiqué la pratique du SRC en la matière (cf. ch. 4.3).

La DélCdG a toutefois considéré que les nouvelles dispositions proposées par le Conseil fédéral concernant l'archivage de la documentation du SRC étaient problématiques. En 2010, dans le cadre de son activité de haute surveillance, la DélCdG avait constaté que le Conseil fédéral avait autorisé le SRC, par voie d'ordonnance, à ne pas proposer de verser certains documents aux Archives fédérales suisses (AFS) et à les détruire à la fin de leur délai interne de conservation (art. 28 OSRC et art. 13 OSI-SRC). Les documents que le SRC s'était procurés auprès de services étrangers étaient notamment concernés par cette réglementation. Le Conseil fédéral s'était ainsi écarté du principe inscrit dans la loi fédérale sur l'archivage (LAR)¹¹⁷ selon lequel tous les documents importants de la Confédération doivent être archivés, alors que la loi ne lui permettait pas de procéder de la sorte.

Dans son projet de révision de la LFRC, le Conseil fédéral souhaitait que les documents provenant de services partenaires étrangers soient exclus de l'obligation de proposer les documents aux AFS (art. 6l, al. 1, P-LFRC) et que lui-même ait toute latitude pour décider du sort final de ces documents (art. 6m, al. 1, let. h, P-LFRC). Le projet de loi ne permettait toutefois pas de comprendre si le Conseil fédéral, en proposant cette dernière disposition, entendait continuer de faire détruire tous les documents émanant de services partenaires du SRC ou s'il cherchait d'autres solutions que l'archivage dans les AFS.

Aux yeux de la DélCdG, il appartient au législateur, et non au Conseil fédéral, de décider d'éventuelles exceptions à l'obligation d'archiver les documents. Le Parlement devrait également déterminer lui-même comment tenir dûment compte des différents intérêts publics en présence concernant l'archivage de documents sensibles du SRC: d'une part, l'archivage de tous les documents importants de la Confédération est essentiel pour comprendre ultérieurement les décisions prises au niveau fédéral; d'autre part, le SRC doit pouvoir garantir la confidentialité des documents émanant de services partenaires étrangers. L'absence d'une telle appréciation pourrait nuire à l'échange d'informations avec les services de renseignement étrangers.

¹¹⁵ Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 27.1.2012, ch. 4.5 (FF **2012** 6374 ss)

¹¹⁶ Rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 24.1.2013, ch. 4.4 (FF **2013** 3155)

¹¹⁷ Loi fédérale du 26.6.1998 sur l'archivage (LAR; RS **152.1**)

Dans son co-rapport du 9 octobre 2013, la DélCdG a ainsi proposé la solution suivante à la CPS-E: tous les documents du SRC sont versés aux AFS, sans exception; le délai de protection applicable aux documents de services partenaires peut toutefois être prolongé aussi longtemps que le service étranger concerné s'oppose à une publication.

La proposition de la DélCdG s'inspirait de la procédure prévue dans la LAr selon laquelle le Conseil fédéral peut prolonger le délai de protection de certaines catégories de documents si un intérêt prépondérant s'oppose à ce que ces documents soient consultés par des tiers. Dans son co-rapport, la DélCdG a déclaré qu'elle-même versait ses documents aux AFS et que, selon elle, celles-ci réunissaient toutes les conditions permettant une conservation sûre des documents.

La CPS-E s'est penchée sur la proposition de la DélCdG à sa séance du 12 novembre 2013, lors de laquelle le DDPS a lui aussi reconnu que tous les documents du SRC devraient être archivés. La CPS-E a finalement repris une formulation proposée par le DDPS pour l'art. 7a, al. 1, du projet de loi.

Cet article avait été intégré au projet de loi sur la proposition de la DélCdG afin de remplacer l'art. 6l proposé par le Conseil fédéral. Ainsi, la réglementation de l'archivage s'appliquait non seulement aux informations contenues dans ISAS, mais également à tous les documents du SRC. Cette solution semblait opportune vu que, par exemple, des informations émanant de services partenaires étrangers étaient traitées dans ISIS.

La CPS-E a également adopté la formulation soumise par le DDPS concernant l'al. 2 de l'article proposé par la DélCdG; cette formulation visait à garantir aux services de sûreté étrangers la possibilité de donner leur avis. Toutefois, la CPS-E a précisé qu'elle n'adopterait les propositions du DDPS qu'à la condition que la DélCdG examine une nouvelle fois les dispositions en question.

La DélCdG s'est donc penchée encore une fois sur ce point à sa séance du 18 novembre 2013. Elle a alors constaté que la formulation de l'al. 2 proposée par le DDPS présentait des lacunes qui pourraient mener à des incertitudes lors de l'exécution de la loi: la terminologie utilisée ne correspondait pas à celle de la LAr, qui règle la procédure applicable à l'archivage. Le service juridique des AFS a confirmé cette constatation.

Lors de l'examen de la révision de la LFRC par le Conseil des Etats, le 3 décembre 2013, le conseiller aux Etats Paul Niederberger a proposé, au nom de la DélCdG, de reprendre la formulation de cette dernière concernant l'art. 7a, al. 2¹¹⁸; le Conseil des Etats a adopté cette proposition.

4.5 Inspection sur la sécurité informatique au sein du SRC

Suite à ses premières investigations au sujet du vol de données survenu en mai 2012 au sein du SRC, la DélCdG a décidé, en octobre 2012, d'examiner cet événement dans le cadre d'une inspection sur la sécurité informatique au sein du SRC¹¹⁹.

¹¹⁸ BO 2013 E V 937, pp. 1035–1038

¹¹⁹ «Sécurité de l'informatique au sein du Service de renseignement de la Confédération», communiqué de presse de la DélCdG du 16.10.2012

Sur la base de son inspection, la DélCdG a constaté que le SRC ne s'était pas suffisamment employé à garantir la disponibilité, l'intégrité et la confidentialité des données, qui constituent l'objectif principal de la sécurité informatique. Lorsque le SRC avait entamé son activité au début de l'année 2010, les effectifs de son service informatique étaient extrêmement restreints. Début 2009, le DDPS avait repris le service de renseignement intérieur sans le personnel nécessaire pour couvrir ses besoins informatiques. Cette lacune n'ayant pas été comblée lors de la fusion des deux services de renseignement civil et de la création du SRC, ce dernier a dû se contenter des ressources informatiques attribuées jusqu'alors au service de renseignement extérieur. De ce fait, en cas d'absence du seul gestionnaire interne de banques de données, la sécurité de l'exploitation des banques de données pouvait être garantie uniquement pour autant qu'aucun problème grave ne survienne. Cette situation rendait aussi le contrôle de l'intégrité des logiciels de gestion des banques de données plus difficile.

En raison du nombre croissant de projets informatiques, dus notamment à la fusion, le SRC est devenu de plus en plus dépendant d'informaticiens externes qui, contrairement au personnel du SRC, ne sont généralement pas soumis à un contrôle de sécurité de degré maximum. Par ailleurs, bien qu'un tel contrôle soit obligatoire depuis mai 2012, tous les collaborateurs du SRC n'y ont pas encore été soumis. Cette situation n'est cependant pas imputable au SRC, mais aux capacités restreintes dont dispose le service compétent du DDPS.

La DélCdG a également constaté que le SRC a enfreint à plusieurs directives de la Confédération et du DDPS concernant la sécurité informatique: il n'y avait pas suffisamment – voire pas du tout – de personnel pour accomplir la mission de délégué à la sécurité informatique (DSIO), et les concepts de sécurité requis pour les applications et les systèmes – lorsqu'ils existaient – étaient pour la plupart insuffisants. Par ailleurs, la pénurie de ressources empêchait le SRC d'exercer une surveillance suffisante de ses systèmes pour pouvoir déceler les incidents de sécurité internes. Enfin, pour garantir l'exploitation, le SRC a renoncé à limiter les possibilités d'accès aux systèmes informatiques.

La sécurité informatique du SRC n'était pas intégrée dans un processus de gestion des risques, qui aurait permis d'identifier les conséquences de la pénurie de personnel et de l'absence de mesures de sécurité, mais aussi de réduire de manière ciblée les risques existants. Si, ces dernières années, le SRC a apporté une contribution plus large au reporting du département sur les risques, la gestion interne des risques n'a débouché ni sur la définition et l'évaluation des risques, ni sur leur affectation à des «propriétaires des risques». De plus, il n'existait aucun plan d'urgence permettant de réagir en cas d'indice ou de soupçon d'un risque pour l'intégrité ou la confidentialité des données du service.

Dans ces circonstances, le SRC n'a pas pu réagir de manière appropriée aux divers indices qui, avant le vol de données de mai 2012, laissaient pressentir un risque pour la disponibilité et l'intégrité des données. A la suite de problèmes rencontrés avec l'unique gestionnaire interne de banques de données, la direction de la division à laquelle étaient rattachés le service informatique, la cellule de sécurité, le service juridique et le service du personnel, a été confrontée à un choix cornélien: suspendre le collaborateur et mettre en péril la disponibilité des systèmes, ou le maintenir à son poste et courir le risque que l'intégrité et – ce qui s'est d'ailleurs passé par la suite – la confidentialité des données soient compromises. Mais le vol de données a surtout pu être commis en raison du manque de réaction de la division compétente, en

matière de gestion du personnel et des risques. Le directeur du SRC n'a eu connaissance de ces problèmes qu'après que le vol de données eut été confirmé en interne, sur la base d'un renseignement provenant de l'extérieur.

En réaction au vol de données, le SRC a pris toute une série de mesures techniques et organisationnelles pour combler rapidement les lacunes constatées en matière de sécurité informatique. Ces mesures ponctuelles ne n'inscrivaient cependant pas dans une stratégie globale de gestion des risques. Ce n'est que six mois après l'incident que la direction du SRC a pris la pleine mesure du problème de ressources auquel le service informatique était confronté. Sur proposition du DDPS, le Conseil fédéral a octroyé les crédits de personnel nécessaires au printemps 2013 seulement, soit environ une année après le vol de données.

A l'automne 2012, le SRC a été doté d'un DSIO à plein-temps. A l'époque, la mise à jour des concepts de sécurité avait tout juste été entamée. Mais une gestion fonctionnelle des risques doit encore être mise en place.

Aux yeux de la DélCdG, le directeur du SRC ne s'est pas acquitté de ses devoirs de surveillance de manière suffisamment systématique après l'incident et il n'a pas confié les enquêtes internes aux organes appropriés. Pour sa part, le chef du DDPS s'est trop longtemps contenté des investigations menées en interne par le SRC. Ce n'est que vers la fin de l'été 2012 qu'il a impliqué les organes de surveillance et les organes compétents dans l'enquête. Dans ce contexte, le SRC n'a pas toujours pleinement respecté les droits à l'information de la Surveillance SR et le chef du DDPS n'a pas suffisamment veillé à clarifier la répartition des rôles entre l'organe de surveillance et le service à surveiller.

A la suite du vol de données au SRC, le chef du DDPS a aussi diligenté une enquête relative à la sécurité de l'information à l'échelle de la Confédération. Cette enquête a coïncidé avec le reporting sur les risques en matière de sécurité de l'information et de sécurité informatique institué par le Conseil fédéral depuis plusieurs années. Pour la DélCdG, des mesures isolées prises en réaction à un événement sont moins susceptibles d'améliorer la sécurité informatique au niveau de la Confédération que l'intensification des mesures systématiques que le Conseil fédéral fait mettre en œuvre et contrôler depuis 2009.

En avril 2013, le DDPS a publié de son propre chef son évaluation finale du vol de données au SRC. Le bilan que la DélCdG tire de son inspection est en partie différent. La DélCdG n'adhère pas non plus à toutes les conclusions du DDPS concernant la sécurité de l'information au niveau de la Confédération.

Le 2 juillet 2013, la DélCdG a rencontré une délégation du Conseil fédéral, avec qui elle a discuté des conclusions de son inspection. Le lendemain, elle a transmis son rapport d'inspection assorti de onze recommandations au Conseil fédéral¹²⁰.

En vue d'informer le public, la DélCdG a rédigé le 30 août 2013 un résumé de son rapport, qui comprend une synthèse des conclusions de son inspection et présente les onze recommandations qu'elle a formulées. Le 4 septembre 2013, les CdG des deux conseils ont donné leur feu vert à la publication de ce rapport succinct¹²¹. Le Conseil

¹²⁰ «Inspection de la DélCdG relative à la sécurité informatique au sein du SRC», communiqué de presse de la DélCdG du 3.7.2013

¹²¹ «Inspection de la DélCdG relative à la sécurité informatique au sein du SRC», communiqué de presse de la DélCdG du 5.9.2013

fédéral a exposé dans son avis¹²² du 30 octobre 2013, comment il allait mettre en œuvre les recommandations de la DélCdG.

5 Rapports de gestion 2012 et autres rapports

5.1 Rapport de gestion 2012 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 pour la période concernée 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 de la loi sur le Parlement (LParl), pour rendre compte de sa gestion pendant l'année précédente. Les entretiens des CdG avec le président de la Confédération, les conseillers fédéraux et la chancelière de la Confédération ont eu lieu en mai.

Les mesures réalisées par le Conseil fédéral durant l'année 2012 s'articulaient autour des six lignes directrices qu'il avait lui-même définies: 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 et l'excellence de la formation et de la recherche. L'accent a été mis sur la croissance et la concurrence, le rôle de la Suisse dans le monde, la réforme de la prévoyance vieillesse, les investissements dans la formation et la recherche, les stratégies de promotion de la sécurité et les mesures permettant d'assurer l'approvisionnement énergétique à long terme. Le Conseil fédéral estime que, sur les seize objectifs qu'il s'était fixés pour 2012, six ont été atteints, cinq, en majeure partie atteints et cinq, partiellement atteints.

Tant la CdG-N que la CdG-E ont proposé à leurs conseils respectifs, à l'unanimité et sans abstention, d'adopter l'arrêté fédéral approuvant la gestion du Conseil fédéral en 2012, ce que ceux-ci ont fait à la session d'été 2013.

Conformément à la procédure en vigueur depuis 2011, les membres du Conseil fédéral ont défini les thèmes qu'ils souhaitaient soumettre à la haute surveillance parlementaire. De leur côté, les CdG ont sélectionné deux thèmes transversaux pour l'ensemble des départements et la Chancellerie fédérale: il s'agissait, premièrement, du suivi, par la direction du département (chef de département et secrétaire général), des projets informatiques importants ou de grande ampleur et, deuxièmement, de la pratique des départements et du Conseil fédéral concernant le versement d'indemnités de départ et la garantie de réintégration. 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:

- DFF: le pilotage stratégique de l'informatique de la Confédération, la mise en œuvre de la stratégie de la Confédération en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC), la difficulté de mener à bien des projets en matière de TIC avec les moyens disponibles et la conduite des

¹²² Sécurité informatique au sein du Service de renseignement de la Confédération, avis du Conseil fédéral du 30.10.2013 au rapport de la DélCdG du 30.8.2013 (résumé) (FF 2013 8179)

projets clefs ont fait l'objet d'un compte rendu détaillé de la part de la chef du Département fédéral des finances (DFF). Cette dernière a également parlé de la politique en matière d'échange d'informations conformément aux normes de l'OCDE, expliqué pourquoi les conditions pour un examen par les pairs («peer review») n'étaient pas réunies et évoqué la consultation sur la troisième réforme de l'imposition des entreprises et la poursuite du dialogue avec l'Union européenne (UE) sur ce sujet. Les questions des commissions ont notamment porté sur le différend fiscal avec les Etats-Unis, la problématique des entreprises trop grandes pour faire faillite («too big to fail») et l'échange automatique d'informations.

Concernant l'amélioration de la représentation des femmes à des postes de cadre, la chef du département a fait état de plusieurs difficultés concrètes (notamment le manque de candidatures); elle s'est également demandé quelles étaient les fonctions considérées comme des fonctions de cadre.

- DFJP: la chef du Département fédéral de justice et police (DFJP) a qualifié la nouvelle législation sur la protection de l'adulte et de l'enfant d'étape importante en vue de la modernisation du droit de la famille; l'établissement d'une vue d'ensemble permettra, selon elle, de se faire une idée des adaptations ultérieures auxquelles il faudra encore procéder pour tenir compte de l'évolution du contexte social. Elle a ensuite interprété l'immigration comme un phénomène témoignant de l'excellente santé économique de la Suisse, tout en insistant sur la nécessité de tenir compte des implications de l'immigration pour la société. Les questions posées par les membres des commissions ont surtout porté sur le domaine de l'asile.

Interrogée sur la situation en matière de personnel au sein de l'Office fédéral des migrations (ODM), la chef du DFJP a évoqué la création de nouveaux postes et l'adoption en 2012 d'un agenda stratégique; elle a en outre indiqué qu'une certaine sérénité était revenue au sein de l'office. Elle a par ailleurs annoncé qu'elle s'emploierait à promouvoir le travail à temps partiel pour les hommes et expliqué comment elle entendait améliorer la représentation des femmes à des postes de cadre (moyen).

- Chancellerie fédérale (ChF): la chancelière de la Confédération a indiqué que la ChF avait précisé la loi fédérale sur les droits politiques en se fondant notamment sur des interventions parlementaires. Elle a aussi évoqué des projets électroniques tels que le vote électronique «ch.ch», le programme GEVER de la Confédération ou la mise en ligne d'autres rubriques de la Feuille fédérale et du Recueil officiel.

Concernant l'exercice de conduite stratégique 2013 sur le thème des «cyberattaques» dirigées contre la Suisse, la chancelière a annoncé qu'un rapport serait bientôt remis au Conseil fédéral. Elle a informé les commissions de la façon dont la ChF s'acquitte des nouvelles tâches qui lui ont été confiées ainsi que des efforts entrepris pour que les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (CSP) pour les postes de cadre supérieur soient effectués avant l'entrée en fonction de ces derniers. La demande des CdG d'exercer un contrôle sur les mandats attribués par le Conseil fédéral va être mise en œuvre et précisée sur la base de la LOGA. Le système d'indicateurs mis en place en collaboration avec l'Office fédéral de la statistique (OFS) et destiné à

évaluer la réalisation des objectifs fixés pour une législature sera utilisé pour la première fois durant la législature actuelle.

Un programme de relève des cadres visera par ailleurs à augmenter l'infime proportion de femmes occupant des postes de cadre supérieur dirigeant (35 %). Le travail à temps partiel sera en outre encouragé pour les hommes occupant des fonctions de cadre.

- DETEC: la chef du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a longuement évoqué le financement du trafic ferroviaire et routier, a présenté le plan d'action devant concrétiser la Stratégie Biodiversité Suisse et a relevé que la Suisse avait rempli ses tâches en matière de politique climatique, insistant cependant sur l'importance prépondérante de la politique climatique internationale. Elle a ensuite rappelé l'ouverture modérée de l'Internet pour la SSR concernant la diffusion de programmes de nature journalistique, évoqué la révision législative correspondante et soulevé des questions générales concernant l'avenir du service public. Les questions des commissions ont notamment porté sur les indemnités versées aux membres des conseils d'administration et aux directeurs des entreprises liées à la Confédération.

La chef du DETEC a souligné que les initiatives parlementaires telles que celle de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie intitulée «Libérer les investissements dans le renouvelable sans pénaliser les gros consommateurs» induisaient une charge de travail que l'administration parvenait tout juste à assumer.

Pour assurer une représentation appropriée des femmes aux postes de cadre dans un département comme le DETEC, qui regroupe des domaines plutôt techniques, des objectifs en ce sens ont été fixés pour les postes de directeurs d'office. Même si la situation s'est améliorée, la proportion de femmes à l'échelon des sections et des divisions reste insuffisante.

- DFI: le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI) a présenté l'agenda «Santé2020» et les grandes lignes de la réforme de la prévoyance vieillesse, entreprise compte tenu de l'augmentation de l'espérance de vie et de la baisse du rendement des capitaux. L'évaluation de l'efficacité de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) dans les domaines de l'organisation et des procédures, de la stratégie en matière de personnel, de la gestion des tâches et des ressources, de la gestion de projets et de la gestion des connaissances a également fait l'objet d'une vaste information. Le suivi de ce dossier est assuré par la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E.

Les questions des commissions ont notamment porté sur la forme que prendra la politique de prévention à la suite de l'échec de la loi sur la prévention, sur les mesures visant à abaisser les coûts de certains médicaments, sur le relèvement de l'âge réel de la retraite, sur la nomination du directeur de l'OFS, sur la collaboration de l'OFS avec les offices fédéraux et sur la Surveillance fédérale des fondations.

Le chef du DFI a indiqué que la part des femmes occupant des fonctions de cadre n'était pas encore idéale; il préfère cependant promouvoir la diversité au sein des directions et des secrétariats généraux plutôt que de se contenter de prendre quelques décisions symboliques.

- DFAE: le chef du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a présenté les quatre axes de la Stratégie de politique étrangère 2012–2015 et les négociations techniques avec l’UE concernant des questions institutionnelles. Il a aussi abordé d’autres thèmes tels que les négociations relatives à la participation de la Suisse à divers programmes européens, l’extension de l’accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie et l’éventuel renouvellement de la contribution de la Suisse à l’élargissement de l’UE.

Le chef du DFAE a ensuite souligné les efforts déployés pour réorganiser les 170 représentations suisses à l’étranger à la suite des coupes budgétaires et de l’approbation du programme de consolidation et de réexamen des tâches. Les questions des membres des commissions ont notamment porté sur la représentation par la Suisse des intérêts américains en Iran et sur la réduction du nombre d’attachés de défense.

Etant donné que les efforts entrepris pour améliorer la représentation des femmes à des postes de cadre ont mené à des problèmes au niveau de la relève, il a été décidé que des femmes diplomates se rendraient dans les universités pour encourager les jeunes femmes à se lancer dans une telle carrière.

- DEFR: le chef du Département fédéral de l’économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a fait un tour d’horizon de la situation économique de la Suisse et esquissé les effets de l’accord de libre-échange signé avec la Chine. Dans les domaines de la formation, de la recherche et de l’innovation, il a notamment été question de la recherche énergétique, de la politique de formation et du manque de personnel qualifié.

Le chef du DEFR a en outre exposé en détail les mesures prises dans le domaine de la libre circulation des personnes, les mesures d’accompagnement et les mesures concernant le marché du travail, qui s’appuyaient sur des travaux préalables des CdG. Parmi les autres thèmes abordés figuraient la politique agricole 2014–2017, le moratoire sur l’utilisation d’organismes génétiquement modifiés dans l’agriculture et le rapport sur l’ouverture du marché laitier et l’évaluation de cette ouverture par l’OMC; les questions des membres des commissions ont porté sur la charge administrative liée à ces projets ainsi que sur la protection du paysage culturel. D’autres questions touchaient à la thématique complexe du matériel de guerre et à l’assurance suisse contre les risques à l’exportation, à la collaboration avec les attachés de défense ou encore à la nomination du chef de la Direction du travail du SECO.

Le chef du DEFR a par ailleurs fait remarquer que, avec une femme au poste de secrétaire générale et une autre au poste de secrétaire d’Etat, le DEFR présentait une proportion élevée de femmes à des fonctions de cadre par rapport aux autres départements.

- DDPS: le chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a exposé en particulier les valeurs de référence concernant le développement de l’armée et répondu dans ce contexte à des questions concernant la mobilisation, l’efficacité et le niveau de sécurité souhaité pour la Suisse. L’état d’avancement de l’acquisition des avions de combat Gripen a été le deuxième thème principal abordé par le chef du DDPS.

Après être revenu sur la création du Service de renseignement de la Confédération (SRC), le chef du DDPS a souligné l'importance de la nouvelle loi sur le renseignement en ce sens qu'elle règle les rapports entre les citoyens et l'Etat. Les membres des commissions ont notamment discuté de la gestion des données par le SRC, de l'importance des attachés de défense, de la collaboration entre le DDPS et l'ODM pour ce qui est de la recherche de logements pour les requérants d'asile, de la garantie de la communication (radio) dans les situations d'urgence, de la collaboration internationale dans le domaine de la cybercriminalité et de la gestion des ressources et du management environnemental de l'administration fédérale (RUMBA).

S'agissant des femmes exerçant des fonctions de cadre, le chef du DDPS a relevé que l'armée comptait, pour la première fois, une femme avec un rang de brigadier. Il a ajouté que 50 % des femmes militaires occupaient des postes de cadre. Il a toutefois précisé que le nombre de femmes au DDPS était, de manière générale, trop faible.

Concernant le premier thème transversal des CdG, à savoir le suivi, par la direction du département concerné ou par la Chancellerie fédérale, des projets informatiques importants ou de grande ampleur menés au sein d'un département, il s'est avéré que les départements dits «techniques» (comme le DETEC) étaient davantage confrontés à plusieurs projets informatiques de grande ampleur ou complexes que les départements plutôt spécialisés dans les prestations (par ex. le DFI) et la Chancellerie fédérale (exception: GEVER). Un degré de complexité plus élevé ou des problèmes au niveau du déroulement du projet ou de la coordination de différents projets ont nécessité un renforcement des contrôles et un suivi direct ou indirect par des comités de pilotage ou des secrétariats généraux. En revanche, les projets de petite envergure sont restés directement subordonnés aux responsables hiérarchiques. Les différences de culture entre experts internes et spécialistes externes ainsi que les disparités entre les structures salariales de la Confédération et les prix pratiqués sur le marché pour les expertises externes ont également généré des conflits. Par ailleurs, il a été indiqué que l'externalisation de prestations conduisait à une perte de savoir-faire et à une certaine dépendance vis-à-vis des tiers.

Les départements et la Chancellerie fédérale ont répondu de manière détaillée aux questions qui leur avaient été soumises préalablement concernant le deuxième thème transversal – pratique des départements et du Conseil fédéral concernant les indemnités de départ et les garanties de réintégration.

5.2 Rapport de gestion 2012 du Tribunal fédéral

Le 18 avril 2013, 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 2012 du Tribunal fédéral (TF) conjointement avec la Commission administrative du TF. Au chapitre de la gestion des tribunaux de première instance, elles ont entendu le vice-président du Tribunal administratif fédéral (TAF), le président du Tribunal pénal fédéral (TPF) et, pour la première fois, le président du Tribunal fédéral des brevets (TFB), juridiction entrée en fonction le 1^{er} janvier 2012.

Les discussions avec les trois membres de la Commission administrative du TF ont porté notamment sur les points suivants:

- *Augmentation significative du volume des affaires:* en 2012, le nombre d'affaires introduites devant le TF a atteint le record de 7871, soit 450 de plus que l'année précédente (hausse de 6 %). Le tribunal a reporté à l'année suivante un total de 2469 affaires pendantes (2265 en 2011). En revanche, la durée moyenne des procédures est restée pratiquement inchangée (125 jours).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF)¹²³ le 1^{er} janvier 2007, le nombre d'affaires introduites chaque année a augmenté de 10 %, passant de 7147 à 7871. Aux yeux du TF, cette augmentation s'explique, d'une part, par l'accroissement de la population et, d'autre part, par l'introduction de nouveaux codes de procédure pénale et civile. Ainsi, la possibilité donnée désormais aux lésés d'intenter des recours en matière pénale génère à elle seule quelque 250 plaintes par an. Cette possibilité, qui avait été supprimée en 2000 – à l'initiative des CdG – afin de décharger le TF, a été réintroduite le 1^{er} janvier 2011 avec l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale (CPP).

En 2012, c'est principalement la première Cour de droit public qui a enregistré une forte augmentation du nombre de recours (1500 affaires introduites). Afin de décharger celle-ci, le TF a transféré certains cas à la Cour de droit pénal; ce procédé n'est toutefois possible que de manière limitée.

Même si le nombre d'affaires classées par le TF en 2012 est supérieur d'environ 350 par rapport à celui de l'année précédente, il ne s'élève au total qu'à 7667, soit moins que le nombre d'affaires entrantes.

En octobre 2012, la Cour plénière a institué une commission interne chargée de trouver des solutions à l'augmentation de la charge de travail et de formuler, le cas échéant, des propositions à l'intention du Parlement. Par ailleurs, le TF demande au Parlement de ne pas lui assigner de nouvelles tâches légales; il craint toujours que ne soit mise en œuvre la motion 10.3138, adoptée par le Parlement, qui demande que le Tribunal fédéral procède à un réexamen des faits lors des recours introduits contre un arrêt du TPF. Le TF considère que ce n'est pas à la cour suprême de procéder à de pareils examens, qui impliqueraient un surcroît de travail pour le tribunal.

Pour que l'augmentation du nombre de recours puisse être maîtrisée, la Commission administrative a décidé de demander, dans le cadre du budget 2014, la création de cinq postes de greffiers pour compléter les effectifs restés inchangés depuis dix ans (127).

- *Introduction d'un logiciel servant à déterminer la composition des cours appelées à statuer:* après une phase de test en 2012, le TF a introduit définitivement, le 1^{er} mai 2013, un logiciel permettant de composer automatiquement les cours appelées à statuer. Le règlement du Tribunal fédéral a été modifié en conséquence. Les CdG, notamment, se sont longuement battues afin que le TF puisse se doter d'un instrument de ce genre. Grâce à ce système, le président de la cour siège d'office au sein de la cour appelée à sta-

¹²³ Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110)

tuer. Ensuite, conformément aux dispositions légales, le président de la cour désigne le juge instructeur; quant au troisième juge, il est désigné au moyen du logiciel, tout comme le troisième, le quatrième et le cinquième lorsque les cours siègent à cinq juges.

- D'autres sujets ont également été abordés, comme les *recours par voie électronique*, qui demeurent rares, ou la *surveillance exercée par le TF sur les tribunaux de première instance*, où les difficultés des débuts ont fait place à un apaisement certain ces dernières années.

A l'unanimité, les CdG ont proposé à leurs conseils respectifs d'approuver le rapport de gestion 2012 du TF. Les Chambres fédérales ont suivi la proposition des CdG lors de la session d'été 2013.

5.3 **Autres rapports traités par les Commissions de gestion**

En vertu de la loi fédérale relative à la participation de l'Assemblée fédérale au pilotage des entités devenues autonomes¹²⁴, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, 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 (art. 148, al. 3^{bis}, LParl). Dans le cadre d'un échange de lettres, les CdG et le Conseil fédéral ont défini les modalités du rapport que ce dernier doit adresser aux Commissions de gestion. Le Conseil fédéral adresse 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 EPF et l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE). Les entités devenues autonomes de plus petite taille, telles que l'IPI, l'ASR, le MNS, Pro Helvetia, l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP), Identitas SA, la SIFEM (*Swiss Investment Fund for Emerging Markets*), Swissmedic et l'IFSN, font quant à elles l'objet d'un rapport détaillé tous les quatre ans.

En 2013, les CdG ont examiné pour la deuxième fois depuis la modification législative précitée une série de rapports sur la réalisation des objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral. Que ce soit dans le contexte de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral ou dans un autre cadre, les CdG ont établi un concept de révision et de catalogage des rapports. Les rapports traités par les CdG sont les suivants:

ChF

- Rapport du Conseil fédéral concernant les motions et postulats des conseils législatifs 2012 (uniquement pour ce qui concerne les interventions des CdG)

¹²⁴ Loi fédérale du 17.12.2010 relative à la participation de l'Assemblée fédérale au pilotage des entités devenues autonomes (RO 2011 5859)

DFI

- Rapport abrégé du Conseil fédéral sur le degré de réalisation des objectifs stratégiques 2012 de Swissmedic
- Rapport 2012 sur le personnel des EPF, de Swissmedic, Pro Helvetia et du Musée national suisse conformément à l'art. 5 LPers
- Rapport annuel 2012 du Conseil fédéral sur les assurances sociales établi en vertu de l'art. 76 LPGA
- Rapport d'activité 2012 de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP)

DFJP

- Rapport concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin 2012/2013
- Rapport annuel 2012 de fedpol
- Rapport annuel 2012 du SCOCI
- Rapport 2012 sur le personnel de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI) et de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) conformément à l'art. 5 LPers
- Rapport annuel 2012 de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI)
- Rapport annuel 2012 de l'Institut suisse de droit comparé (ISDC)
- Rapport annuel 2012 de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR)

DDPS

- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques assignés à RUAG Holding SA pour l'exercice 2012
- Rapport annuel 2012 de RUAG

DFP

- Rapport annuel et comptes annuels 2012 de la FINMA
- Rapport sur la gestion du personnel 2012 de la FINMA
- Rapport sur la politique en matière de personnel 2012: rapport à l'intention des CdG
- Compte d'Etat 2012 (document complémentaire relatif au personnel)
- Rapport 2012 des unités autonomes sur la gestion du personnel
- Rapport 2012 sur le personnel de Publica conformément à l'art. 5 LPers

DEFR

- Rapport de gestion 2012 du Conseil des EPF sur le Domaine des EPF
- Rapport du Conseil fédéral sur l’accomplissement du mandat de prestations 2008–2012 du domaine des EPF durant l’exercice 2012
- Rapport du Conseil fédéral sur le détail des exportations de matériel de guerre en 2012
- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de l’ASRE pour l’exercice 2012
- Rapport 2012 sur le personnel de l’Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) et de l’Assurance suisse contre les risques à l’exportation (ASRE) conformément à l’art. 5 LPers

DETEC

- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques des CFF SA et de la Poste pour l’exercice 2012
- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de Skyguide pour l’exercice 2012
- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de Swisscom pour l’exercice 2012
- Rapport de gestion et de développement durable 2012 des CFF
- Rapport de gestion et rapport financier 2012 de la Poste
- Rapport de gestion 2012 de Swisscom
- Rapport de gestion, rapport de développement durable et rapport financier 2012 de Skyguide
- Rapport 2012 de la délégation de surveillance de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA)
- Rapport 2012 sur le personnel des CFF, de la Poste, de Swisscom, de Skyguide et de l’IFSN selon l’art. 5 LPers

Divers

- Compte-rendu d’activité 2012 de la Banque nationale suisse
- Rapport d’activité 2012 de l’autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC)
- Rapport de gestion 2012 du Ministère public de la Confédération (MPC)