



# Rapport du 6 octobre 2015 de la Commission de gestion du Conseil des États concernant la garantie de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée

## Avis du Conseil fédéral

du 18 décembre 2015

---

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 6 octobre 2015 de la Commission de gestion du Conseil des États concernant la garantie de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

18 décembre 2015

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

## Avis

### 1 Contexte

Le 27 janvier 2013, les Commissions de gestion des Chambres fédérales ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée. L'évaluation a notamment porté sur ce que le Conseil fédéral entreprend, dans la limite de ses compétences, pour garantir l'indépendance de ces autorités.

Le 2 février 2015, le CPA a adopté son rapport à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E). Le 6 octobre 2015, la CdG-E a adopté son propre rapport, dans lequel elle prie le Conseil fédéral de prendre position d'ici au 15 janvier 2016 sur ses constatations et recommandations et sur l'évaluation menée par le CPA et d'indiquer au moyen de quelles mesures et dans quel délai il entend mettre en œuvre ses recommandations.

### 2 Avis du Conseil fédéral

#### 2.1 Remarques générales

Le Conseil fédéral convient que l'hétérogénéité des normes régissant l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation et la surveillance sur ces autorités, voire les lacunes que présentent ces normes, ne sont pas acceptables à terme. Il prend acte au surplus du fait que, aux yeux de la CdG-E, il ne fait pas suffisamment usage des possibilités d'influence dont il dispose à travers la nomination des membres des organes dirigeants pour assurer l'indépendance des autorités en question.

Le Conseil fédéral estime que les prescriptions actuelles sont suffisantes dans les deux domaines pour atteindre les objectifs poursuivis par la commission. Il ne juge toutefois pas judicieux, compte tenu notamment des ressources disponibles, de les mettre en œuvre immédiatement par le biais de larges révisions des lois concernées. En effet, comme la commission l'a elle-même constaté, les lacunes que semblent présenter ces prescriptions ne posent aucune difficulté dans la pratique; par ailleurs, le Conseil fédéral a déjà tenu compte de la question de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation dans plusieurs révisions législatives.

Aussi le Conseil fédéral est-il disposé à accepter les recommandations 1, 2 et 3, tout en considérant qu'elles sont déjà largement mises en œuvre en ce qui concerne la définition des lignes directrices («concept»). Conformément au rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise)<sup>1</sup>, la mise en œuvre des lignes directrices se fera *progressivement* et s'inscrira dans les révisions partielles

<sup>1</sup> FF 2006 7799

des actes régissant l'organisation des autorités concernées. Dans son rapport du 28 novembre 2014 sur les possibilités de légiférer au niveau fédéral dans le domaine des conflits d'intérêts<sup>2</sup>, le Conseil fédéral a d'ailleurs confirmé cette pratique. Les mesures susceptibles de renforcer la sensibilisation à l'indépendance au sein des autorités de surveillance et de régulation doivent être prises par les organes compétents eux-mêmes, et non par le Conseil fédéral dans le cadre de sa surveillance, dans l'intérêt même de l'indépendance des institutions concernées. Le Conseil fédéral a donc déjà pris des mesures dans les limites de ses possibilités. Aussi considère-t-il que la recommandation 4 est déjà mise en œuvre.

Le présent avis du Conseil fédéral ne porte que sur les constatations et recommandations de la CdG-E: le Conseil fédéral ne se prononce donc pas ici sur les dérogations aux normes régissant l'indépendance que l'évaluation a relevées pour certaines organisations.

## 2.2 Ad recommandations 1 et 2

### *Recommandation 1*

La CdG-E demande au Conseil fédéral d'élaborer un concept visant à harmoniser les normes régissant l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation.

### *Recommandation 2*

La CdG-E demande au Conseil fédéral de veiller, dans le cadre de futurs projets de loi, à ce que des normes suffisamment détaillées régissent l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation à tous les niveaux, sur la base d'un concept uniforme.

Il examinera en particulier la possibilité de prévoir explicitement l'indépendance des autorités vis-à-vis de la Confédération et des organismes soumis à la surveillance ainsi que l'obligation, pour les autorités, de se doter d'un dispositif d'auto-régulation.

En outre, elle demande au Conseil fédéral de faire usage de ses compétences en matière d'édition d'ordonnances et de surveillance vis-à-vis des autorités de surveillance et de régulation afin de renforcer l'autorégulation de l'indépendance en matière de personnel.

Le Conseil fédéral est disposé à accepter ces recommandations. Comme exposé ci-après, il considère qu'il existe déjà des lignes directrices («concept») visant à harmoniser à tous les niveaux les normes régissant l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation et la surveillance sur celles-ci. Si les bases légales manquent pour des autorités instituées de longue date, le rapport sur le gouverne-

ment d'entreprise donne pour mandat de les créer à une prochaine occasion et d'y inscrire notamment la question de l'indépendance en matière de personnel. Le Conseil national a pris acte du rapport sur le gouvernement d'entreprise lors de la session de printemps 2008 tout en demandant par l'adoption de quatre postulats un rapport complémentaire, que le Conseil fédéral lui a soumis le 25 mars 2009<sup>3</sup>. Parallèlement, le Conseil fédéral a satisfait la demande du Parlement d'une mise en œuvre systématique en fixant dans son plan du 25 mars 2009<sup>4</sup> la manière de mettre en œuvre les principes directeurs figurant dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise:

- lorsque les principes peuvent être mis en œuvre sans modifications légales, le Conseil fédéral procède immédiatement aux adaptations requises;
- d'autres principes, comme ceux portant sur le nombre et la taille des organes ainsi que sur la gestion et le contrôle, sont mis en œuvre par des modifications ponctuelles des actes régissant l'organisation des unités concernées;
- lorsque le nombre de modifications ou leur importance (changement de forme juridique, par ex.) requièrent une révision totale de la loi d'organisation ou de la structure organisationnelle de l'unité concernée, les modifications sont examinées dans le cadre de révisions séparées.

L'analyse a porté en particulier, parallèlement à d'autres organisations, sur les unités qui accomplissent des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité, tels que la Commission de la concurrence (COMCO), l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic), l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR): les éventuelles adaptations requises ont été identifiées et la suite de la procédure fixée pour chaque unité. Ainsi, le plan de mise en œuvre n'a identifié aucune nécessité d'adaptation pour l'IFSN étant donné que la loi qui la régit est très largement conforme aux principes directeurs figurant dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise. Pour Swissmedic, le plan a renvoyé à la révision prochaine<sup>5</sup> de la loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques<sup>6</sup>, qui prévoit notamment l'adaptation des actes régissant l'organisation de l'institut à ces principes directeurs. Des divergences considérables par rapport aux principes directeurs ont été identifiées pour les dispositions régissant l'ASR, mais l'adaptation de la loi du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision<sup>7</sup> a été suspendue dans l'attente d'une éventuelle intégration de l'ASR au sein de la FINMA. Enfin, le plan de mise en œuvre prévoit de renoncer provisoirement à octroyer l'autonomie juridique à la COMCO.

<sup>3</sup> Rapport du Conseil fédéral complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise – mise en œuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national, FF **2009** 2299

<sup>4</sup> Le plan de mise en œuvre du 25 mars 2009 peut être consulté sur le site de l'Administration fédérale des finances à l'adresse suivante: [www.aaff.ch](http://www.aaff.ch) > Thèmes > Politique budgétaires, bases > Gouvernement d'entreprise > Bases.

<sup>5</sup> Message du 7 novembre 2012 concernant la modification de la loi sur les produits thérapeutiques, FF **2013** 1

<sup>6</sup> RS **812.21**

<sup>7</sup> RS **221.302**

Dans l'intervalle, des révisions ont été menées à bien ou ont été proposées pour adapter l'organisation de l'ASR<sup>8</sup> et de la COMCO<sup>9</sup> aux prescriptions du rapport sur le gouvernement d'entreprise. La modification de la loi sur les produits thérapeutiques est pour sa part toujours en cours de traitement au Parlement<sup>10</sup>.

Le Conseil fédéral a par ailleurs continué de développer sa pratique en matière de gouvernance d'entreprise lors de l'élaboration de nouveaux actes et des révisions précitées, introduisant deux divergences par rapport aux principes directeurs (principes n° 4 et 17). Il est ainsi apparu que le Conseil fédéral devait également disposer d'une possibilité d'influence anticipée auprès des unités qui accomplissent des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité pour exercer sa responsabilité de garantir l'accomplissement de leurs tâches. Aussi est-il nécessaire que les objectifs stratégiques de ces unités soient soumis à son approbation<sup>11</sup>. Cette pratique a débuté lors de la création de la FINMA. Au surplus, les unités fournissant des prestations à caractère monopolistique et celles qui accomplissent des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité sont désormais soumises aux mêmes règles pour l'engagement et le remerciement du directeur<sup>12</sup>: les décisions prises par le conseil d'administration en la matière requièrent l'approbation du Conseil fédéral<sup>13</sup>. La nouvelle pratique a été exposée et justifiée dans les messages relatifs à la modification des lois concernées.

L'Office fédéral de la justice (OFJ) et l'Administration fédérale des finances (AFF) ont élaboré en étroite collaboration une «loi-type concernant des établissements qui

<sup>8</sup> Modification du 20 juin 2014 de la loi sur la surveillance de la révision (concentration de la surveillance des entreprises de révision et des sociétés d'audit), RO **2014** 4073, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

<sup>9</sup> Message du 22 février 2012 relatif à la révision de la loi sur les cartels et à une loi sur l'organisation de l'autorité de la concurrence, FF **2012** 3631. Le Conseil national a décidé le 17 septembre 2014 de ne pas entrer en matière sur cet objet.

<sup>10</sup> Voir également le projet du 26 août 2015 sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire mis en consultation, notamment l'art. 9f, al. 6 et 7, de la loi fédérale sur les chemins de fer, portant sur l'indépendance des membres du conseil d'administration et le signalement des intérêts. Le projet peut être consulté à l'adresse suivante: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > FR > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2015 > DETEC > Organisation de l'infrastructure ferroviaire.

<sup>11</sup> Le Conseil fédéral peut approuver les objectifs stratégiques en bloc ou refuser de donner son approbation (droit de veto). Il n'est cependant pas habilité à modifier directement par voie de décision les objectifs stratégiques arrêtés par le conseil d'administration.

<sup>12</sup> Le principe n° 4 voudrait que les unités fournissant des prestations à caractère monopolistique demandent l'approbation du Conseil fédéral pour la nomination et la révocation de l'ensemble de la direction. Il ne requiert pas en revanche l'approbation du Conseil fédéral pour les établissements accomplissant des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité.

<sup>13</sup> Le caractère central de cette fonction et les responsabilités qui l'accompagnent justifient de fournir au Conseil fédéral un instrument de surveillance qui s'applique également aux établissements accomplissant des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité. La révocation d'un directeur qui ne convient pas au conseil d'administration et la nomination d'un nouveau directeur ne peuvent donc être décidés par le seul conseil d'administration. Les modifications du contrat sont en revanche de la seule compétence du conseil d'administration.

fournissent des prestations à caractère monopolistique<sup>14</sup>». Disponible depuis 2012, ce document sert de modèle pour les projets d'externalisation et les révisions des actes régissant l'organisation des établissements concernés; il contient des exemples commentés de normes rédigées de manière à respecter les principes directeurs figurant dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise ou à les concrétiser, notamment sur la composition et la nomination des organes, sur leurs tâches telles que l'obligation faite au conseil d'administration de veiller aux intérêts de l'établissement et sur les mesures organisationnelles propres à préserver les intérêts de l'établissement et à prévenir les conflits d'intérêts<sup>15</sup>. Le Conseil fédéral a par ailleurs soutenu l'adoption de la motion n° 13.4040, déposée le 2 décembre 2013 par Yvonne Gilli, qui vise à ce que les liens d'intérêts des membres des organes de direction des établissements de la Confédération soient rendus publics.

La question de la limitation de la durée du mandat au sein du conseil d'administration et celle du droit conféré au Conseil fédéral, à titre d'instrument de surveillance, de révoquer en tout temps des membres du conseil d'administration pour de justes motifs et de refuser la décharge au conseil d'administration, toutes liées à la sauvegarde de l'indépendance des autorités concernées, sont aussi traitées dans la loi-type.

En décembre 2013, le Conseil fédéral avait déjà décidé d'imposer un délai de carence au président du conseil d'administration de la FINMA<sup>16</sup> et adapté dans la foulée l'ordonnance du 11 août 2008 sur le personnel FINMA<sup>17</sup>. Un tel délai de carence se justifie en particulier lorsque le passage sans transition dans le domaine soumis à la surveillance ou à la régulation de l'autorité concernée est susceptible de porter atteinte à la crédibilité ou à la réputation de celle-ci en raison d'un risque de conflit d'intérêts. À la fin de 2014, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances d'étudier s'il était indiqué de régler la question du délai de carence dans d'autres domaines. Ces travaux ont débouché sur l'adoption de l'ordonnance du 25 novembre 2015 sur le délai de carence<sup>18</sup>, par laquelle le Conseil fédéral crée les bases légales permettant de convenir, si nécessaire, d'un délai de carence avec les collaborateurs de l'administration fédérale centrale et avec les membres des établissements de la Confédération et des commissions extraparlimentaires qui accomplit-

<sup>14</sup> Le document peut être consulté sur le site de l'OFJ ([www.ofj.admin.ch](http://www.ofj.admin.ch) > Etat & citoyen > Instruments de légistique) et sur celui de l'AFF ([www.aff.ch](http://www.aff.ch) > Thèmes > Politique budgétaires, bases > Gouvernement d'entreprise > Bases).

<sup>15</sup> Le quatrième cycle d'évaluation du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), qui portera sur la prévention de la corruption des membres des parlements, tribunaux et autorités de poursuite pénale, conduira le Conseil fédéral (probablement à partir de 2016) à réexaminer les dispositions en matière de conflits d'intérêts et de lutte contre la corruption et, le cas échéant, à engager la procédure pour les adapter. La question de la publication des liens avec des groupes d'intérêts et des activités accessoires pourrait à nouveau se poser dans ce cadre (cf. rapport du 28 novembre 2014 du Conseil fédéral sur les possibilités de légiférer au niveau fédéral dans le domaine des conflits d'intérêts, FF 2015 1193).

<sup>16</sup> Cf. communiqué du 9 décembre 2013, qui peut être consulté à l'adresse suivante: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > FR > Documentation > Communiqués > Communiqués du Conseil fédéral (sélectionner «Economie» dans le menu déroulant «Thèmes» et indiquer «09.12.2013» dans les champs «De» et «À») > Le Conseil fédéral fixe les conditions requises pour exercer la fonction de membre du conseil d'administration de la FINMA.

<sup>17</sup> RS 956.121. Modification du 25 février 2015 de l'ordonnance sur le personnel FINMA, approuvée par le Conseil fédéral le 13 mai 2015, RO 2015 2035.

<sup>18</sup> RS 172.010.1, RO 2015 5019

sent des tâches de surveillance et de régulation. L'ordonnance du 28 septembre 2001 sur le personnel de l'Institut suisse des produits thérapeutiques<sup>19</sup> et le règlement du 17 octobre 2008 du personnel de l'IFSN<sup>20</sup> ont été complétés à cette occasion. L'adaptation des actes régissant l'ASR est en cours.

L'OFJ et l'AFF sont au surplus en train d'élaborer conjointement une loi-type pour les établissements accomplissant des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité. Pouvant s'appuyer sur les expériences faites à ce jour, cette loi-type renforce encore l'obligation de signaler ses intérêts<sup>21</sup> et de régler les conflits d'intérêts afin notamment de préserver la réputation de l'autorité de surveillance. L'indépendance de l'établissement dans l'exercice de ses tâches et dans son organisation interne est par ailleurs spécifiée dans une disposition ad hoc, de même que son autonomie sur le plan comptable. Ainsi, l'indépendance de l'établissement et les devoirs et instruments de surveillance du Conseil fédéral<sup>22</sup> sont plus clairement définis. Cette répartition des compétences doit en principe déjà se traduire dans la loi. L'obligation d'une autorégulation dans le cadre défini par la loi, notamment l'indépendance en matière de personnel, tient compte de l'autonomie organisationnelle de l'établissement. La loi-type devrait être disponible d'ici au 31 juillet 2016, de même qu'une version mise à jour de la loi-type concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique.

Le Conseil fédéral ne peut exercer sa responsabilité de garantir l'accomplissement des tâches incombant aux établissements concernés que s'il dispose en particulier de structures et d'instruments de surveillance appropriés pour identifier les problèmes à temps et réagir en cas de défaillance. Lorsque des tâches administratives relevant du domaine de la sécurité telles que la surveillance de la sécurité sont externalisées, il faut tout particulièrement veiller à ce que la responsabilité du bon fonctionnement de l'autorité devenue autonome ne soit pas externalisée en même temps que l'accomplissement de la tâche (l'activité de surveillance proprement dite)<sup>23</sup>. La *garantie d'indépendance* donnée par la loi ne permet ni d'exclure la haute surveillance parlementaire dans sa totalité<sup>24</sup> ni de limiter le devoir de surveillance que la Constitution et la loi confèrent au Conseil fédéral. Toutefois, tant la surveillance que la haute surveillance se limitent à la bonne exécution des tâches de l'établissement, principalement sous l'angle de la gestion. En font partie, entre autres, la mise à disposition des moyens nécessaires, le personnel et les finances, la direction (stratégique), le

<sup>19</sup> RS **812.215.4**

<sup>20</sup> RS **732.221**. La modification du règlement du personnel de l'IFSN décidée par le Conseil de l'IFSN le 31 août 2015 a été approuvée par le Conseil fédéral le 25 novembre 2015 (RO **2015** 5079).

<sup>21</sup> Elle s'inscrit ainsi dans le droit fil de la motion n° 13.4040 citée plus haut, qui demande que les liens d'intérêts des membres des organes de direction des établissements de la Confédération soient rendus publics.

<sup>22</sup> Cf. art. 187, al. 1, let. a, Cst. (RS **101**) et 8, al. 4, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS **172.010**).

<sup>23</sup> Cf. Giovanni Biaggini, avis de droit du 26 août 2013 sur mandat des CdG sur les possibilités et limites de la haute surveillance du Parlement dans le domaine de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFNS), en particulier ch. III/6. Le document peut être consulté à l'adresse suivante: [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Organes et députés > Commissions > Commissions de surveillance > Commissions de gestion > Publications et documents de base > Avis de droit IFSN du 26.8.3013.

<sup>24</sup> *Ibid.*, ch. IV/3, p. 43

règlement de l'organisation interne et l'exercice de la surveillance interne (règlement interne, répartition interne des dossiers et des tâches, etc.) et, surtout, un bon fonctionnement général<sup>25</sup>. Seules les activités protégées par la garantie d'indépendance de l'établissement dans l'exercice de ses tâches donnée par la loi échappent *matériellement* tant à la surveillance du Conseil fédéral qu'à la haute surveillance du Parlement, à savoir notamment le contrôle matériel des mesures, vérifications et constatations<sup>26</sup>. C'est aux tribunaux compétents qu'il appartient de procéder à cet examen.

Les normes régissant les autorités de régulation reposent aussi largement sur la pratique développée à partir des principes de la gouvernance d'entreprise. Les adaptations du droit en vigueur se fondent *par analogie* sur les mêmes principes et sont mises en place *progressivement* en vertu de la même approche pragmatique. Les commissions se distinguent cependant parfois fortement les unes des autres, par leur taille et par leurs tâches. Les ressources dont elles disposent et les synergies qui peuvent être exploitées avec l'administration centrale doivent donc être prises en compte dans chaque cas particulier. La régulation de la Commission de la poste est le dernier exemple en date: à l'occasion du nouveau régime postal, des exigences d'indépendance ont été inscrites dans la loi tant pour les membres de la commission que pour la commission elle-même<sup>27</sup>.

### 2.3 Ad recommandation 3

#### *Recommandation 3*

La CdG-E demande au Conseil fédéral de s'assurer que des profils d'exigences précis et transparents soient définis concernant la nomination des organes dirigeants des autorités de surveillance et de régulation et d'accorder davantage d'importance aux compétences de pilotage et de surveillance dont il dispose à travers cette nomination.

Le Conseil fédéral est disposé à accepter la recommandation, tout en considérant qu'elle est déjà partiellement mise en œuvre.

L'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)<sup>28</sup> a été complétée d'un art. 8j lors de la révision de 2009<sup>29</sup>. Cette disposition prévoit que le Conseil fédéral nomme les organes de direction des établissements de la Confédération et les représentants de la Confédération au sein d'organisations de droit public et de droit privé; elle dispose également que le Conseil fédéral établit pour chaque organisation un profil des compétences per-

<sup>25</sup> Cf. *ibid.*, ch. III/5 (comparaison avec la haute surveillance du Parlement exercée sur les autorités judiciaires de la Confédération)

<sup>26</sup> *Ibid.*, ch. IV/3, p. 43

<sup>27</sup> Cf. art. 20, al. 1 et 2, de la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (RS 783.0).

<sup>28</sup> RS 172.010.1

<sup>29</sup> RO 2008 5949

sonnelles et techniques et se fonde sur ce profil pour nommer les représentants. Le plan de mise en œuvre de 2009<sup>30</sup> fait obligation aux départements d'établir un profil d'exigences pour tous les conseils d'administration des organisations et entreprises de la Confédération relevant de leur domaine de compétences, de le tenir à jour et de l'utiliser pour toutes les futures nominations. Cette obligation a même parfois été inscrite dans la loi réglant l'organisation des départements concernés ou mentionnée dans le message qui s'y rapportait, ce qui n'était pas absolument nécessaire puisqu'elle découle de la disposition précitée de l'OLOGA. En 2010, le Conseil fédéral a publié un modèle de profil d'exigences pour les membres des conseils d'administration et des conseils d'institut<sup>31</sup>.

S'agissant du choix des plus hauts dirigeants, la Commission de gestion du Conseil national a recommandé au Conseil fédéral d'établir une liste d'éléments clés devant en principe être respectés par l'ensemble des départements et la Chancellerie fédérale pour toutes les procédures de nomination relevant de sa compétence<sup>32</sup>. Le Conseil fédéral a accepté cette recommandation dans son avis du 19 février 2014 relatif à ce rapport<sup>33</sup>. Le 28 novembre 2014, il a édicté des directives sur la nomination des cadres supérieurs<sup>34</sup> et y a défini les éléments clés nécessaires à la préparation des procédures de nomination relevant de sa compétence. Ces directives sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Le Conseil fédéral a adapté en parallèle l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération<sup>35</sup> aux recommandations de la CdG-N<sup>36</sup>. Les unités de l'administration fédérale décentralisée ne sont cependant pas soumises à ces directives du Conseil fédéral. Aussi ce dernier examine-t-il la nécessité d'édicter des règles analogues pour les procédures de nomination des organes de direction. Il a chargé le Département fédéral des finances (Office fédéral du personnel, AFF) de procéder à cet examen.

<sup>30</sup> Cf. note 4.

<sup>31</sup> Le modèle peut être consulté sur le site de l'AFF à l'adresse suivante: [www.aff.ch](http://www.aff.ch) > Thèmes > Politique budgétaires, bases > Gouvernement d'entreprise > Bases.

<sup>32</sup> Cf. rapport du 15 novembre 2013 de la Commission de gestion du Conseil national sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, FF **2014** 2697.

<sup>33</sup> FF **2014** 2751

<sup>34</sup> Directives du Conseil fédéral du 28 novembre 2014 sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral (éléments clés nécessaires à la préparation par les départements et la Chancellerie fédérale des procédures de nomination), FF **2014** 9511

<sup>35</sup> RS **172.220.111.3**

<sup>36</sup> Modification du 28 novembre 2014 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération, RO **2014** 4567 (art. 2 et 22)

## 2.4 Ad recommandation 4

### *Recommandation 4*

La CdG-E demande au Conseil fédéral d'examiner les mesures qui seraient susceptibles de renforcer la sensibilisation à l'indépendance au sein des autorités de surveillance et de régulation.

Comme indiqué au ch. 2.2, tant la surveillance du Conseil fédéral que la haute surveillance du Parlement se limitent en matière d'indépendance des organisations à contrôler la bonne exécution des tâches sous l'angle de la gestion. Le Conseil fédéral doit donc créer en particulier le cadre juridique, le cadre financier et les conditions en matière de personnel qui permettent un bon fonctionnement de l'unité, mais il ne lui incombe pas de mettre lui-même en place des mesures de sensibilisation telles que des formations *au sein* de ces autorités (il n'en aurait d'ailleurs pas les moyens) ni de renforcer la culture d'entreprise. Ces tâches sont de la compétence et de la responsabilité des organes concernés. Dans son rapport du 28 novembre 2014 sur les possibilités de légiférer au niveau fédéral dans le domaine des conflits d'intérêts<sup>37</sup>, le Conseil fédéral a cependant indiqué qu'il «invitera les services compétents de l'administration fédérale, tout comme les entités de la Confédération devenues autonomes, à poursuivre leurs efforts» d'information, de formation et de sensibilisation continues du personnel sur les conflits d'intérêts, existants ou potentiels, et la prévention de la corruption<sup>38</sup>.

Aussi le Conseil fédéral considère-t-il que cette recommandation est déjà mise en œuvre.

<sup>37</sup> FF 2015 1193

<sup>38</sup> En vu de la mise en œuvre de la motion Gilli du 2 décembre 2013 (n° 13.4040), et comme l'indique le rapport du 2 février 2015 adopté par le Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la CdG-E concernant l'évaluation de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée (ch. 3.3.1, p. 21 ss), le Conseil fédéral a déjà pris des mesures. Le DFI est par exemple intervenu lors de l'adaptation du règlement interne de Swissmedic pour que les liens d'intérêts de cet institut soient rendus publics et que l'indépendance et la transparence soient renforcées.