



Contrôles de sécurité relatifs aux personnes réalisés par le service spécialisé de la Chancellerie fédérale

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États

du 10 octobre 2025

L'essentiel en bref

Le contrôle de sécurité relatif aux personnes (CSP) est un instrument essentiel dont dispose la Confédération pour protéger ses informations sensibles d'actes malveillants perpétrés par des collaborateurs ou des collaboratrices. Il a pour but d'identifier les éventuels risques pour la sécurité émanant de collaborateurs ou de collaboratrices. Pour réaliser le contrôle, les services compétents de la Confédération collectent des données sur la personne soumise au contrôle. Dans certains cas, ils interrogent également la personne. Un CSP implique inévitablement une atteinte considérable aux droits de la personnalité des personnes soumises au contrôle. Plusieurs voix se sont élevées pour critiquer le fait que les personnes interrogées subissaient des atteintes disproportionnées à leur vie privée lors des auditions. Par ailleurs, à l'été 2024, les cas de deux officiers généraux de longue date qui ont quitté l'armée à la suite de nouveaux CSP ont suscité de nombreuses critiques publiques.

La Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) s'est penchée sur le service spécialisé de la Chancellerie fédérale chargé d'effectuer les CSP. En se fondant sur les deux cas mentionnés ci-dessus, elle a cherché à déterminer si, en général, les contrôles ont lieu de manière conforme à la loi et opportune.

La commission estime que les raisons invoquées par le service spécialisé pour justifier son évaluation du risque sont compréhensibles, pertinentes et cohérentes. En ce qui concerne les auditions des deux officiers généraux concernés, la commission n'a pas non plus identifié d'indices permettant de conclure que le service spécialisé avait mené une procédure disproportionnée ou illégale. Par contre, la commission considère qu'il existe un potentiel d'amélioration dans le cas où le service spécialisé n'identifie pas de risque pour la sécurité chez une personne, mais constate des comportements problématiques à cet égard. Selon elle, des mesures de sensibilisation des personnes concernées sont nécessaires.

Par ailleurs, la commission a examiné la procédure mise en œuvre par les instances supérieures des personnes contrôlées, notamment en ce qui concerne la communication au public. Celles-ci doivent en effet décider, en connaissance des recommandations du service spécialisé, si une personne est engagée ou peut conserver sa fonction, ou si elle doit quitter cette fonction. La CdG-E a également examiné cet aspect en se fondant sur les cas des deux officiers généraux. Concrètement, elle s'est penchée sur la procédure suivie par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et celle suivie par le Conseil fédéral, qui est compétent pour la conclusion et la résiliation des rapports de travail avec les officiers généraux.

La commission est arrivée à la conclusion que, en pratique, la marge de manœuvre des instances supérieures est fortement limitée, du moins s'agissant des fonctions de cadre supérieur, après que le service spécialisé a identifié un risque pour la sécurité. La décision d'engager (ou de continuer à employer) la personne malgré une telle évaluation du service spécialisé implique des risques politiques parfois extrêmement élevés. Il en résulte en pratique une forte probabilité que, dans les faits, ce ne soient pas les services prévus par la loi à cet effet qui décident de l'engagement (ou du maintien en emploi) d'une personne contrôlée, mais les services spécialisés qui réalisent

les CSP. La commission recommande au Conseil fédéral de veiller, au moyen de mesures appropriées, à ce que les différents services assument leurs rôles respectifs prévus par la loi. Une directive d'exécution applicable à l'administration fédérale, réglant la procédure et les tâches après qu'un service spécialisé a identifié un risque pour la sécurité dans le cadre d'un CSP, constituerait une aide précieuse. La commission souligne en outre que les autorités doivent également protéger de manière adéquate les intérêts privés des personnes concernées et, en particulier, éviter de nuire à leur réputation. Elle estime à cet égard que des mesures s'imposent, en particulier dans le domaine de la communication publique.

Enfin, la commission a analysé la surveillance exercée sur le Service spécialisé de la Chancellerie fédérale chargé des CSP. Cette responsabilité incombe aux services qui lui sont supérieurs, donc en particulier à la Chancellerie fédérale. Compte tenu du caractère très sensible des CSP, la commission estime qu'il est particulièrement important que ce service soit soumis à une surveillance adéquate dans le cadre de ses activités. Elle a constaté que l'étendue de la surveillance que la Chancellerie fédérale doit exercer sur le service spécialisé, étant donné que ce service réalise l'évaluation sans aucune instruction, n'était pas suffisamment claire. La commission recommande donc au Conseil fédéral de définir les tâches de surveillance de la Chancellerie fédérale à l'égard du service spécialisé. En outre, elle invite le Conseil fédéral à garantir, au niveau de l'ordonnance, que la pratique des services spécialisés soit régulièrement évaluée par un organisme externe et que les rapports d'évaluation soient publiés.

La CdG-E prie le Conseil fédéral de prendre position sur ses constatations et recommandations d'ici au 30 janvier 2026.

Table des matières

L'essentiel en bref	2
1 Introduction	5
1.1 Contexte	5
1.2 Objet de l'enquête	6
1.3 Procédure suivie par la CdG-E	6
2 Bases légales	7
2.1 Dispositions applicables	7
2.2 Règlement des compétences	8
3 Tâches, organisation et chiffres clés du Service spécialisé CSP ChF	10
3.1 Tâches des services spécialisés CSP	10
3.2 Organisation et chiffres clés du Service spécialisé CSP ChF	11
4 Réalisation des CSP par le Service spécialisé CSP ChF	12
4.1 Observations	12
4.1.1 Déclaration de risque	13
4.1.2 Constatation	13
4.1.3 Déclaration de risque et constatation	13
4.2 Appréciation par la CdG-E	14
4.2.1 Déclaration de risque	14
4.2.2 Constatation	14
4.2.3 Conclusion	15
5 Procédure suivie par l'instance décisionnelle après réception d'une déclaration de risque ou d'une constatation	16
5.1 Observations	16
5.1.1 Procédure suivie par le DDPS	16
5.1.2 Procédure suivie par le Conseil fédéral	18
5.1.3 Communication publique	18
5.2 Appréciation par la CdG-E	19
5.2.1 Procédure suivie par le DDPS	19
5.2.2 Procédure suivie par le Conseil fédéral	24
5.2.3 Communication publique	25
6 Surveillance des activités du Service spécialisé CSP ChF	26
6.1 Observations	26
6.2 Appréciation par la CdG-E	27
7 Conclusions et suite de la procédure	28
Liste des abréviations	31

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

Le contrôle de sécurité relatif aux personnes (CSP) vise à déterminer si l'exercice d'une activité sensible par une personne dans le cadre de sa fonction ou d'un mandat présente un risque pour la sécurité de l'information¹. À cette fin, les services compétents collectent les données pertinentes pour la sécurité touchant au mode de vie de la personne concernée, notamment à ses relations personnelles étroites et familiales, à sa situation financière et à ses rapports avec l'étranger².

La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) s'est penchée pour la première fois en 2008 de manière plus approfondie sur les CSP du service compétent du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) dans le cadre de son inspection relative aux circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée (CdA). Elle avait alors relevé différents problèmes de fond liés aux CSP, notamment le manque d'indépendance dans le cas du contrôle des (futurs) cadres du DDPS³. À la suite de ces constatations, un service spécialisé supplémentaire chargé de mener les CSP a été mis en place ; ce service est rattaché à la Chancellerie fédérale (ChF).

En juillet et en octobre 2023, le DDPS a ouvert des procédures de CSP pour deux officiers généraux en place à l'époque. Il s'agissait de répétitions de CSP antérieurs. Des répétitions régulières sont prévues par la loi⁴. Les CSP ont été réalisés par le Service spécialisé CSP ChF. En mai 2024, ce service a conclu que l'une des personnes présentait un risque pour la sécurité. En juin 2024, il a communiqué au DDPS et à la deuxième personne qu'il ne disposait pas de suffisamment d'informations sur cette dernière pour pouvoir évaluer le risque pour la sécurité. Peu après, la fin des rapports de travail avec les deux officiers généraux a été annoncée. Selon des informations parues dans les médias au début de l'été 2024 et un communiqué du Groupement Défense (DDPS), la résiliation des rapports de travail était en lien avec les CSP.

Dans ce contexte, le 5 juillet 2024, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a décidé d'analyser le fonctionnement des CSP menés par le service spécialisé de la ChF.

¹ Art. 27, al. 1, de la loi du 18.12.2020 sur la sécurité de l'information (LSI ; RS 128)

² Art. 27, al. 2, LSI

³ Cf. rapport de la CdG-N du 28.11.2008 « Circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée » (FF 2009 2989, pp. 3035 s.).

⁴ Cf. pour le droit en vigueur l'art. 43 LSI (en vigueur depuis le 1.1.2024). Jusqu'à fin 2024, la répétition périodique était régie au niveau de l'ordonnance (art. 18, al. 1, de l'ordonnance du 4.3.2011 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes [OCS ; RO 2011 1031 ; en vigueur jusqu'à la fin de 2023]).

Par la suite, le sujet a également été repris par des interventions parlementaires⁵, qui posaient des questions critiques au Conseil fédéral, tant sur la réalisation des CSP que sur le processus de décision après les CSP.

1.2 **Objet de l'enquête**

La commission a examiné les questions suivantes :

- Service spécialisé CSP ChF : existe-t-il des indices, notamment sur la base des exemples des CSP des officiers mentionnés ci-dessus, qui permettent de penser que la réalisation du CSP et l'(absence d') évaluation du risque de sécurité par le Service spécialisé CSP ChF ne sont pas légaux ou opportuns ?
- DDPS : existe-t-il des indices, notamment sur la base des exemples des CSP des officiers mentionnés ci-dessus, qui permettent de penser que, après avoir reçu les déclarations des services spécialisés CSP, le DDPS ne procède pas de manière légale ou opportune, notamment en ce qui concerne la communication envers le public ?

1.3 **Procédure suivie par la CdG-E**

Le 5 juillet 2024, la CdG-E a chargé sa sous-commission DFJP/ChF⁶ de mener l'enquête. En octobre 2024, une délégation de la ChF⁷ a informé la sous-commission, à sa demande, des tâches, des bases légales et de la pratique du Service spécialisé CSP ChF.

Afin de mieux comprendre la pratique générale, la sous-commission s'est penchée sur les cas mentionnés des deux officiers généraux à titre d'exemple. Elle a estimé qu'il était nécessaire de consulter les déclarations rendues par la ChF en 2024 sur ces cas pour pouvoir se prononcer sur l'opportunité de la procédure de CSP ainsi que sur le processus de décision qui s'en est suivi. Pour garantir, conformément à l'art. 13 de la Constitution fédérale (Cst.), la protection de la sphère privée des personnes faisant l'objet d'un CSP, seuls le président et le secrétaire de la sous-commission ont consulté les documents.

⁵ Ip. Addor 24.3866 (« Contrôles de sécurité relatifs aux personnes. Outils pour la sécurité du pays ou prétexte à des purges ? »), Ip. Addor 24.3867 (« Qui nomme vraiment les officiers généraux dans ce pays ? »), Ip. Kolly 24.4084 (« Départ d'officiers généraux romands à la suite des contrôles personnels de sécurité ») et question Addor 24.7902 (« Contrôles de sécurité relatifs aux personnes [CSP] : circulez, il n'y a rien à voir... vraiment ? »)

⁶ La sous-commission était alors composée des conseillères aux États Céline Vara et Heidi Z'graggen ainsi que des conseillers aux États Carlo Sommaruga (président), Josef Dittli et Pirmin Schwander. Début juin 2025, le conseiller aux États Fabien Fivaz a repris le siège de Céline Vara.

⁷ Audition du 17.10.2024 du chancelier Viktor Rossi et de la responsable du Service spécialisé CSP ChF

Afin de clarifier le processus de décision qui fait suite à un CSP, toujours à l'aune de l'exemple des deux officiers généraux, la commission a entendu, en février 2025, une représentation du DDPS, département compétent dans ces deux cas⁸.

En outre, la sous-commission s'est procuré divers autres informations et documents écrits auprès de la ChF, du service spécialisé CSP ChF, du DDPS, du Département fédéral des finances (DFF) et de l'Office fédéral du personnel (OFPER).

Le 21 août 2025, la sous-commission a adopté un projet de rapport et a consulté à ce sujet les unités administratives mentionnées. Les retours de cette consultation ont été pris en considération.

Le 10 octobre 2025, la CdG-E a adopté le présent rapport et décidé de le publier et de le soumettre au Conseil fédéral pour avis.

2 Bases légales

2.1 Dispositions applicables

Le contrôle de sécurité relatif aux personnes est réglé au chapitre 3 (Contrôle de sécurité relatif aux personnes) de la loi du 18 décembre 2020 sur la sécurité de l'information⁹ (LSI) ainsi que dans l'ordonnance du 8 novembre 2023 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes¹⁰ (OCSP)¹¹. Il convient également de mentionner le règlement du Service spécialisé CSP ChF du 3 janvier 2022 (approuvé par le chancelier de la Confédération)¹².

Du point de vue du droit du personnel, l'art. 10 de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération¹³ (LPers), qui règle la fin des rapports de travail au niveau de la loi, est pertinent dans le cas présent, parce qu'un résultat négatif lors d'un CSP peut entraîner une résiliation des rapports de travail.

S'agissant des questions relevant de la surveillance également visées par l'enquête, il faut tenir compte de l'art. 187, al. 1, let. a, Cst., qui attribue au Conseil fédéral la tâche de surveiller l'administration fédérale. Au niveau de la loi, il y a lieu de se référer à l'art. 8, al. 3, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹⁴ (LOGA), qui dispose que le Conseil fédéral exerce une surveillance permanente et systématique sur l'administration fédérale. Les obligations de surveillance qui incombent à toutes les instances supérieures dans la hiérarchie de l'administration fédérale découlent des articles 37, 38 et 45 LOGA.

⁸ Audition du 20.2.2025 du chef de l'armée et du secrétaire général suppléant et chef Ressources du DDPS

⁹ RS 128

¹⁰ RS 128.31

¹¹ Les services spécialisés CSP effectuent également des contrôles qui se fondent sur d'autres lois fédérales que la LSI. Ces contrôles n'ont pas été inclus dans l'enquête de la CdG-E.

¹² Disponible (en allemand uniquement) sur www.chf.admin.ch > La Chancellerie fédérale > Organisation de la Chancellerie fédérale > Service spécialisé chargé des contrôles de sécurité relatifs aux personnes

¹³ RS 172.220.1

¹⁴ RS 172.010

En outre, il y a lieu de respecter les principes constitutionnels, en particulier le principe de proportionnalité (art. 5, al. 2, Cst.), le principe de la bonne foi (art. 5, al. 3, Cst.), la protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) et la protection de la sphère privée (art. 13 Cst.). Dans le domaine des compétences, l'art. 57, al. 1, Cst. dispose que la Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays dans les limites de leurs compétences respectives.

2.2 Règlement des compétences

La loi prévoit des compétences, des droits et des obligations en lien avec les CSP pour les acteurs suivants :

- Les *autorités concernées* (entre autres, le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale et les tribunaux de la Confédération¹⁵) déterminent, chacune dans son domaine de compétence, les fonctions dont l'exercice nécessite un CSP¹⁶. Elles désignent en outre les services qui ont compétence pour ouvrir la procédure du contrôle de sécurité (« services qui demandent le contrôle ») et les services qui ont compétence pour décider de confier l'activité sensible (« instances décisionnelles »)¹⁷.
- La *personne soumise au contrôle* doit donner son consentement à la réalisation d'un CSP avant que celui-ci ne puisse être effectué. Cette condition ne s'applique pas aux conscrits, ni aux militaires, ni aux membres de la protection civile. La personne soumise au contrôle est tenue de collaborer à l'établissement des faits¹⁸. Elle dispose du droit d'être entendu et peut donner son avis sur le projet de déclaration des services spécialisés CSP¹⁹. Dans le cadre des voies de droit, la personne contrôlée peut consulter le dossier du contrôle, demander la rectification des données erronées ou la destruction des données obsolètes et demander que l'on ajoute à une donnée la mention de son caractère litigieux²⁰. Elle peut recourir contre la déclaration des services spécialisés CSP auprès du Tribunal administratif fédéral²¹.
- Les *services qui demandent le contrôle* chargent le service spécialisé compétent de réaliser un CSP²². Les services spécialisés CSP ne peuvent en aucun cas ouvrir et réaliser un CSP de leur propre chef²³.

¹⁵ Cf. art. 2, al. 1, LSI.

¹⁶ Art. 28 LSI

¹⁷ Art. 31, al. 1, LSI

¹⁸ Art. 32 LSI

¹⁹ Art. 39, al. 2, LSI (un avis n'est pas demandé si le service spécialisé estime qu'il n'y a aucun risque pour la sécurité)

²⁰ Art. 44, al. 1, LSI

²¹ Art. 44, al. 3, LSI (un recours n'est pas possible si les services spécialisés CSP ont déclaré qu'il n'y avait aucun risque pour la sécurité)

²² Art. 31, al. 1, let. a, LSI

²³ Cf message du Conseil fédéral du 22.2.2017 concernant la loi sur la sécurité de l'information (FF 2017 2765, p. 2850).

- Les *services spécialisés CSP* sont désignés par le Conseil fédéral et réalisent l'évaluation sans aucune instruction²⁴. Ils réalisent le CSP et évaluent ensuite le risque pour la sécurité. Ils rendent une déclaration²⁵ et la communiquent par écrit à la personne concernée et à l'instance décisionnelle²⁶. Cette déclaration a valeur de *recommandation*²⁷. Il en résulte que les services spécialisés CSP ne *décident* pas si une personne peut exercer une activité sensible. Ils ne sont pas non plus responsables de ces décisions prises à cet égard. Leur rôle est plutôt d'informer les instances décisionnelles d'un éventuel risque²⁸. Pour plus d'informations sur les services spécialisés, voir le ch. 3.1 ci-dessous.
- Les *instances décisionnelles* décident, après avoir pris connaissance de la déclaration, si la personne contrôlée peut exercer l'activité sensible en question²⁹. Les *instances décisionnelles* peuvent fixer des conditions à l'exercice de l'activité³⁰. Comme le précise le Conseil fédéral dans son message concernant la LSI, « la compétence de décider de l'exercice d'une activité sensible est nécessairement liée à la responsabilité de la prise en charge du risque éventuel. Il s'agit donc fondamentalement d'une affaire de personnel, soumise aux règles du droit du personnel³¹. »
- Dans le cas des personnes nommées par le Conseil fédéral (instance décisionnelle), les *départements* compétents reçoivent la déclaration du Service spécialisé CSP ChF³². Ils préparent les décisions du Conseil fédéral en matière de personnel et lui font des propositions³³.
- Un des deux services spécialisés CSP est rattaché à la *Chancellerie fédérale (ChF)*³⁴ et fait donc partie de la ChF³⁵. Il incombe donc à cette dernière d'assumer les tâches habituelles d'une unité administrative à l'égard des services et des collaboratrices et collaborateurs qui lui sont subordonnés, notamment la surveillance du service spécialisé³⁶.

²⁴ Art. 31, al. 2, LSI

²⁵ Art. 39, al. 1, LSI

²⁶ Art. 40, al. 1, LSI

²⁷ Art. 41, al. 1, LSI

²⁸ Art. 40, al. 1 LSI ; pour l'ensemble, cf. également le message du Conseil fédéral (FF 2017 2765, p. 2858).

²⁹ Art. 41, al. 2, LSI, en relation avec l'art. 31, al. 1, let. b, LSI

³⁰ Art. 41, al. 3, LSI

³¹ FF 2017 2765, p. 2850. C'est la raison pour laquelle la CdG-N avait recommandé, lors des débats parlementaires sur la LSI, de modifier la formulation du Conseil fédéral selon laquelle l'instance supérieure prend sa décision « sur la base des résultats de l'évaluation » du service spécialisé en « après avoir pris connaissance de la déclaration » (lettre de CdG-N à la CIP du 4.7.2017 ; non publiée). Les conseils ont suivi cette recommandation (art. 41, al. 2, LSI). Il s'agissait d'éviter de donner l'impression que le CSP était le seul critère sur lequel reposait une décision.

³² Art. 40, al. 2, LSI

³³ Art. 177, al. 2, Cst.

³⁴ Art. 16, al. 1, let. b, OCSP

³⁵ Cf. art. 3 du règlement du Service spécialisé CSP ChF.

³⁶ Il en va de même pour le Secrétariat d'État à la politique de sécurité (SEPOS), auquel le Conseil fédéral a rattaché le deuxième service spécialisé CSP (art. 16, al. 2, OCSP). La CdG-E a toutefois limité son enquête au Service spécialisé CSP ChF.

- Le *Conseil fédéral* est l'instance décisionnelle si la compétence en matière de sélection ou de changement d'office ou de fonction lui incombe³⁷. En outre, il est compétent pour édicter des dispositions d'exécution, notamment pour régler les modalités de la procédure des CSP et l'organisation des services spécialisés CSP³⁸. Par ailleurs, il exerce une surveillance constante et systématique des autorités mentionnées ci-dessus³⁹. Cette fonction de surveillance ne revient cependant pas exclusivement au Conseil fédéral : la surveillance des unités administratives subordonnées est une tâche légale qui incombe à chaque instance supérieure dans la hiérarchie de l'administration fédérale⁴⁰.

3 Tâches, organisation et chiffres clés du Service spécialisé CSP ChF

3.1 Tâches des services spécialisés CSP

Lorsqu'un service compétent en la matière demande un contrôle, le service spécialisé CSP compétent réalise un CSP et évalue, sur la base des informations recueillies, le risque pour la sécurité que présentent les personnes soumises au contrôle⁴¹. Aux termes de l'art. 27, al. 1, LSI, un CSP vise à déterminer si l'exercice d'une activité sensible par une personne présente un risque pour la sécurité de l'information. Il existe un risque pour la sécurité lorsque des indices concrets fondés sur les données collectées par le service spécialisé CSP « laissent supposer avec une probabilité élevée que la personne contrôlée exécutera l'activité sensible de manière inadéquate ou contraire aux prescriptions »⁴².

Dans le cadre du CSP, les services spécialisés CSP peuvent intégrer au contrôle des données pertinentes pour la sécurité touchant au mode de vie de la personne concernée, notamment à ses relations personnelles étroites et familiales⁴³. Le Conseil fédéral a défini les données qui peuvent être collectées et traitées par les services spécialisés CSP⁴⁴. En cas de contrôle de sécurité élargi aux termes de l'art. 30, let. b, LSI⁴⁵, « toutes les données fournies par la personne concernée au cours d'une audition » peuvent être collectées⁴⁶.

³⁷ Art. 15, al. 2, OCSP

³⁸ Cf. art. 48 let. a et b, LSI.

³⁹ Art. 8, al. 3, LOGA

⁴⁰ Cf. art. 37, 38 et 45, LOGA.

⁴¹ Art. 31, al. 2, et 38 LSI

⁴² Art. 38, al. 1, LSI

⁴³ Art. 27, al. 2, LSI

⁴⁴ Annexe 7 en relation avec l'art. 19, al. 1, OCSP

⁴⁵ L'art. 30 LSI établit une distinction entre le « contrôle de sécurité de base » (let. a) et le « contrôle de sécurité élargi » (let. b). Le premier est réalisé si l'exercice inadéquat ou contraire aux prescriptions des activités sensibles « est susceptible de nuire *considérablement* aux intérêts de la Suisse » et le second si l'exercice inadéquat ou contraire aux prescriptions des activités sensibles « est susceptible de nuire *gravement* aux intérêts de la Suisse ».

⁴⁶ Annexe 7, ch. 2, let. d, OCSP

Les services spécialisés CSP rendent l'une des déclarations suivantes, qui a la signification indiquée ci-après⁴⁷ :

- déclaration de sécurité : il n'existe aucun risque pour la sécurité ;
- déclaration de sécurité sous réserve : il existe un risque pour la sécurité, mais celui-ci peut être ramené à un niveau acceptable en respectant certaines conditions ; les services spécialisés CSP recommandent les conditions à fixer ;
- déclaration de risque : il existe un risque pour la sécurité ;
- constatation : les données sont insuffisantes ou ne s'étendent pas sur une période suffisante pour évaluer le risque pour la sécurité.

Conformément aux bases légales pertinentes, la déclaration des services spécialisés CSP a valeur de recommandation⁴⁸ et est communiquée par écrit à la personne concernée et à l'instance décisionnelle⁴⁹.

3.2 Organisation et chiffres clés du Service spécialisé CSP ChF

Le Service spécialisé CSP ChF se charge des CSP des cadres supérieurs de l'administration fédérale, en particulier :

- des secrétaires d'État, des directeurs et directrices d'office et des secrétaires généraux et secrétaires générales des départements⁵⁰ ;
- de leurs suppléants et suppléantes⁵¹ ;
- des chefs et cheffes de mission⁵² ; et
- des officiers généraux (brigadier, divisionnaire, commandant de corps)⁵³.

Il ne se charge pas des CSP concernant les fonctions exercées au sein de la ChF.

Il est également chargé des CSP des employés du Secrétariat d'État à la politique de sécurité (SEPOS)⁵⁴, car le second service spécialisé CSP est rattaché au SEPOS⁵⁵. Ce dernier est, pour sa part, chargé de tous les contrôles qui ne sont pas réalisés par le Service spécialisé CSP ChF⁵⁶. La CdG-E a toutefois limité son enquête au Service spécialisé CSP ChF. Dans la mesure où le service spécialisé rattaché au SEPOS s'ap-

⁴⁷ Art. 39, al. 1, LSI

⁴⁸ Art. 41, al. 1, LSI

⁴⁹ Art. 40, al. 1, LSI

⁵⁰ Art. 16, al. 3, let. a, OCSP en relation avec l'art. 2, al. 1, let. a, b et d de l'ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (OPers ; RS 172.220.111.3)

⁵¹ Art. 16, al. 3, let. b, OCSP

⁵² Art. 16, al. 3, let. a, OCSP en relation avec l'art. 2, al. 1, let. f, OPers

⁵³ Art. 16, al. 3, let. a, OCSP en relation avec l'art. 102, let. d, ch. 4, de la loi du 3.2.1995 sur l'armée (LAAM ; RS 510.10)

⁵⁴ Art. 16, al. 3, let. d, OSCP

⁵⁵ Art. 16, al. 2, OCSP

⁵⁶ Art. 16, al. 4, OCSP

puie sur les mêmes bases légales, les conclusions de l'enquête revêtent également de l'importance pour ce service.

Au sein de la ChF, le service spécialisé CSP fait partie du secteur Ressources⁵⁷. Composé de six personnes qui se partagent 440 pour cent, il réalise entre 80 et 100 CSP par an. Depuis 2011, il a réalisé plus de 1200 CSP et rendu quatre déclarations de risques, six constatations et quatre déclarations de sécurité sous réserve. Les autres contrôles ont donné lieu à des déclarations de sécurité. Depuis 2020, le Service spécialisé CSP ChF n'a rendu que deux déclarations de risques et trois constatations, qui concernaient toujours des fonctions relevant de la compétence du DDPS. Il convient de noter que la majeure partie des contrôles effectués par le service spécialités CSP ChF concerne le DDPS (et le Département fédéral des affaires étrangères [DFAE]).

4 Réalisation des CSP par le Service spécialisé CSP ChF

4.1 Observations

Les observations de la commission concernant la réalisation des CSP par le Service spécialisé CSP ChF se fondent sur les indications de la ChF et sur la consultation des déclarations rendues en 2024 par le Service spécialisé CSP ChF dans le cas des deux officiers généraux mentionnés. La déclaration de sécurité que le Service spécialisé CSP ChF a rendue en 2018 à l'un des deux officiers généraux pour lequel il a rendu une déclaration de risque en 2024 a également été consultée.

La sous-commission n'a pas souhaité consulter d'autres documents ni auditionner des personnes contrôlées. Il va de soi que les déclarations de risque et souvent vraisemblablement les constatations aussi contiennent des données sensibles des personnes soumises au contrôle. La consultation des déclarations constitue donc une atteinte aux intérêts dignes de protection de ces personnes. En tant qu'organe de haute surveillance parlementaire, la CdG-E fait généralement preuve de retenue dans la consultation de données sensibles. Dans de tels cas, les CdG ne consultent que les documents nécessaires à l'exécution de leur tâche de surveillance. Une pesée des intérêts est effectuée à chaque fois. Du point de vue de la commission, d'autres interventions de ce type n'auraient pas été justifiées dans le cas présent, d'autant moins que la consultation des déclarations relatives aux deux officiers généraux n'a pas révélé d'indices de dysfonctionnements dans la procédure du Service spécialisé CSP ChF (voir à ce sujet le ch. 4.2) et qu'on pouvait douter de l'utilité de nouvelles consultations.

La commission est néanmoins d'avis qu'il est déjà possible de tirer des conclusions d'ordre général sur les mesures qui s'imposent. Elle fait également référence au postulat du conseiller national Roger Golay, intitulé « Contrôles de sécurité. Intérêt de l'État contre liberté personnelle ? » (24.4203), qui a été transmis au Conseil fédéral, et à l'avis de droit qui doit être établi dans ce cadre sur la légalité de la manière dont ont été conduits les CSP. Dans le cadre de son suivi, elle se penchera également sur les résultats de l'avis de droit.

⁵⁷ Art. 3 du règlement du Service spécialisé CSP ChF

4.1.1 Déclaration de risque

Déjà en septembre 2018, le Service spécialisé CSP ChF avait rendu une déclaration de sécurité à la personne pour laquelle elle a rendu une déclaration de risque en 2024. La déclaration de sécurité de 2018 ne contient aucune indication sur d'éventuels incidents déjà connus à l'époque qui, éventuellement en combinaison avec d'autres éléments, pourraient conduire à l'avenir à une déclaration de risque.

Lors de la répétition du contrôle lancée en 2023 le Service spécialisé CSP ChF a considéré comme élevée la probabilité que l'activité sensible soit exercée de manière inadéquate ou contraire aux prescriptions. Il a conclu que la personne contrôlée présentait un risque pour la sécurité au sens de l'art. 38 LSI et a rendu une déclaration de risque en mai 2024.

Il convient de mentionner que, dans sa déclaration, le service spécialisé s'est appuyé en partie sur des faits dont il avait déjà connaissance lors du CSP de 2018 et qui ont persisté jusqu'en 2024.

4.1.2 Constatation

La constatation indique que, lors de son audition, la personne concernée n'a répondu qu'évasivement, voire pas du tout, à plusieurs questions que le Service spécialisé CSP ChF lui avait posées. Dans ce contexte, le service spécialisé a estimé qu'il n'était pas possible d'évaluer le risque pour la sécurité.

4.1.3 Déclaration de risque et constatation

Le Service spécialisé CSP ChF a remis son projet de déclaration aux deux personnes concernées⁵⁸. Toutes deux ont pris position par écrit. Dans la déclaration de risque et la constatation qu'il a rendues, le Service spécialisé CSP ChF a mentionné les arguments avancés dans les avis écrits et justifié les raisons pour lesquelles ces arguments ne changeraient rien à ses décisions.

Selon la ChF, les deux personnes concernées ont pu consulter les documents. Elles n'ont demandé ni la rectification ni la destruction de données⁵⁹, n'ont pas demandé que l'on ajoute à une donnée la mention de son caractère litigieux⁶⁰ et n'ont pas non plus recouru contre la déclaration.

⁵⁸ Cf. art. 39, al. 2, LSI.

⁵⁹ Art. 44, al. 1, let. b, LSI

⁶⁰ Art. 44, al. 1, let. c, LSI

4.2 Appréciation par la CdG-E

4.2.1 Déclaration de risque

Il ressort de la déclaration de risque que le Service spécialisé CSP ChF a recueilli les données pertinentes pour la sécurité touchant au mode de vie de la personne soumise au contrôle qui sont visées dans la loi et l'ordonnance. Sur la base de ces données, il a procédé à une évaluation des risques.

Le Service spécialisé CSP ChF dispose d'une marge d'appréciation pour déterminer si les indices constatés sont suffisants pour déclarer un risque pour la sécurité. Il convient de noter que la somme de plusieurs sources de risque peut justifier la déclaration d'un risque pour la sécurité, même si, prises individuellement, certaines d'entre elles ne constitueraient pas un risque pour la sécurité⁶¹. Le Tribunal administratif fédéral reconnaît donc aux services spécialisés CSP — en soulignant leurs connaissances techniques particulières — une certaine marge d'appréciation pour déterminer si une personne représente un risque pour la sécurité. Dans la mesure où les considérations des services spécialisés CSP semblent pertinentes, le tribunal n'interfère pas avec leur pouvoir d'appréciation⁶².

En l'espèce, le Service spécialisé CSP ChF a peut-être appliqué un critère qui, à première vue, peut paraître étonnamment sévère ; toutefois, il a pu démontrer de manière convaincante que les conditions légales pour rendre une déclaration de risque étaient remplies. Il convient de noter que, selon la jurisprudence, le service spécialisé CSP ne doit pas obligatoirement se baser sur des faits éprouvés lors de son évaluation⁶³.

Dans la déclaration, le Service spécialisé CSP ChF a justifié de manière intelligible et objective les raisons pour lesquelles il a rendu une déclaration de risque dans ce cas.

4.2.2 Constatation

S'agissant de la constatation, le Service spécialisé CSP ChF a pu démontrer qu'il avait épuisé les possibilités dont il disposait pour évaluer le risque que la personne concernée représentait pour la sécurité. Il ressort de la constatation, de manière plausible, que cette personne n'a qu'incomplètement collaboré à l'établissement des faits, ce qu'elle aurait été tenue de faire en vertu de l'art. 32, al. 3, LSI. Pour la CdG-E, il est compréhensible que, dans ce contexte, le Service spécialisé CSP ChF ait dû constater un échec de la collecte des données et, par conséquent, l'impossibilité d'aboutir à une évaluation.

⁶¹ Cf. à ce sujet l'arrêt A-2677/2017 du Tribunal administratif fédéral du 13.3.2018 (consid. 5.3.4).

⁶² Arrêt A-1368/2023 du 24.11.2023 (consid. 2)

⁶³ Cf. à ce sujet l'arrêt A-2677/2017 du Tribunal administratif fédéral du 13.3.2018 (consid. 5.3.4), confirmé par le Tribunal fédéral le 6.11.2018.

4.2.3 Conclusion

Le Service spécialisé CSP ChF a réalisé les deux CSP conformément aux dispositions légales et la procédure qu'il a suivie était certes sévère, mais opportune. Dans les deux cas, aucun indice ne permet de conclure à un « caractère pour le moins discutable de certaines questions d'ordre intime », comme on peut le lire dans les interpellations précitées déposées par le conseiller national Jean-Luc Addor⁶⁴, ou à des décisions arbitraires du Service spécialisé CSP ChF.

La commission reconnaît cependant qu'il est nécessaire de sensibiliser les personnes contrôlées aux comportements pertinents pour la sécurité que le service spécialisé constate lors des CSP, mais qui ne conduisent pas (encore) à ce moment-là à une déclaration de risque.

La ChF estime que, en l'état, la loi n'autorise pas le Service spécialisé CSP, en cas de déclaration de sécurité, à indiquer à la personne contrôlée que des indices la concernant pourraient éventuellement déboucher sur une déclaration de risque lors d'un prochain CSP. Elle a ajouté qu'une telle indication ne serait d'ailleurs pas judicieuse et qu'il était préférable que la personne contrôlée « corrige les manquements à la suite de sa propre prise de conscience ». Selon la ChF, la formulation actuelle standard de la déclaration de sécurité⁶⁵ inclut « l'acceptation d'un certain degré d'irrégularités »⁶⁶.

La CdG-E estime par contre qu'il est peu réaliste de croire qu'une personne contrôlée puisse déduire de la formulation standard de la déclaration que le Service spécialisé CSP pourrait avoir constaté chez elle des comportements potentiellement problématiques. Si le Service spécialisé CSP se fonde sur des comportements qui ont déjà été mis en lumière lors d'un précédent CSP (ou de plusieurs) pour motiver une déclaration de risque, il est compréhensible que la personne concernée y voie une violation du principe de la bonne foi. C'est précisément parce que les faits déterminants pour l'évaluation du risque pour la sécurité ne doivent pas nécessairement être des comportements contraires à la loi qu'il n'est pas toujours évident pour les personnes concernées de discerner ce qui est potentiellement problématique de ce qui ne l'est pas. La commission considère qu'il faut remédier à cette lacune.

Recommandation 1 Sensibilisation des personnes contrôlées

La commission recommande au Conseil fédéral d'examiner comment une personne pour laquelle une déclaration de sécurité a été délivrée peut être informée d'un comportement potentiellement problématique constaté lors du CSP, et si une adaptation de la législation est nécessaire à cet effet.

⁶⁴ Cf. note de bas de page 5.

⁶⁵ La formulation est la suivante : « *Sur la base des données collectées, il n'y a pas d'indices concrets qui laissent supposer avec une probabilité élevée que vous exécuterez l'activité sensible de manière inadéquate ou contraire aux prescriptions* ».

⁶⁶ Cf. courrier du chancelier de la Confédération du 12.5.2025.

5 Procédure suivie par l'instance décisionnelle après réception d'une déclaration de risque ou d'une constatation

L'activité des services spécialisés CSP ne peut pas être considérée isolément de celle du service ou de l'autorité qui, après avoir pris connaissance de la déclaration du service spécialisé, décide si la personne contrôlée peut (continuer à) exercer la fonction sensible (instance décisionnelle). Par conséquent, le deuxième aspect de l'enquête de la CdG-E porte sur la procédure suivie par l'instance décisionnelle après réception d'une déclaration de risque ou d'une constatation.

5.1 Observations

C'est aussi pour clarifier la procédure suivie par l'instance décisionnelle après réception d'une déclaration de risque ou d'une constatation que la sous-commission a examiné les cas des deux officiers généraux. Concrètement, elle s'est penchée sur la procédure suivie par le Conseil fédéral en tant qu'autorité compétente et par le DDPS en tant que département qui a fait la proposition. Comme indiqué précédemment, les cinq déclarations de risque et constatations rendues par le Service spécialisé CSP ChF depuis 2020 concernaient toujours des fonctions relevant de la compétence du DDPS⁶⁷. La commission estime toutefois plausible qu'un autre département soit confronté à des questions et défis similaires à ceux du DDPS.

5.1.1 Procédure suivie par le DDPS

Tant pour la déclaration de risque que pour la constatation, le DDPS a indiqué⁶⁸ avoir procédé à des clarifications relatives au droit du personnel. Selon lui, « le groupement Défense a effectué une évaluation complète », au cours de laquelle « les prescriptions juridiques et contractuelles ont été appliquées dans le respect de la marge d'appréciation »⁶⁹. Dans les deux cas, les clarifications ont montré que la résiliation des rapports de travail était « inévitable ». Le DDPS a justifié ces décisions par le fait que « la déclaration de sécurité fait partie intégrante du contrat de travail et que le Conseil fédéral, en tant qu'autorité investie du pouvoir de nomination, a engagé sa responsabilité »⁷⁰.

⁶⁷ Selon le courriel du DDPS du 11.8.2025, il s'agissait, outre les cas de deux officiers généraux, de répétitions de CSP de personnes travaillant au Service spécialisé CSP du DDPS. Une des personnes concernées a démissionné à la suite du CSP. Pour une autre personne, le Service spécialisé CSP ChF a quand même rendu une déclaration de sécurité en raison de la collaboration ultérieure de cette personne. La troisième personne a été licenciée. Dans son arrêt du 4.8.2022 (arrêt A-3814/2021, consid. 4.5), le Tribunal administratif fédéral a considéré que cette décision de résiliation était légale.

⁶⁸ Lettre de la cheffe du DDPS du 20.12.2024

⁶⁹ Lettre du secrétaire général du DDPS du 25.3.2025

⁷⁰ Lettre de la cheffe du DDPS du 20.12.2024

Le DDPS a souligné qu'il se conformait toujours aux prescriptions et déclarations de la ChF⁷¹. Selon lui, il n'appartient pas au DDPS, mais à la ChF, d'évaluer si une personne représente un risque ou non⁷². Il a ajouté qu'il ne pouvait pas se prononcer sur les raisons qui ont conduit la ChF à rendre son appréciation⁷³. Il a indiqué qu'il était établi qu'un CSP valable était requis en cas de nomination par le Conseil fédéral.⁷⁴ Il précise que « les officiers généraux sont soumis à l'obligation de mutation » et doivent ainsi « disposer d'une déclaration de sécurité valide, conformément aux directives du Département fédéral des finances (DFF) »⁷⁵. « L'absence d'un contrôle de sécurité entraîne donc la résiliation de leur contrat de travail ». Et d'ajouter que le « DDPS n'a pas de marge d'appréciation dans de tels cas ». Il en va autrement des échelons hiérarchiques moins élevés, pour lesquels « il convient de prendre également en compte les circonstances concrètes du cas »⁷⁶.

Selon le DDPS, le département aurait également pu recommander au Conseil fédéral de maintenir les relations de travail avec les deux officiers généraux. Il a néanmoins précisé que, dans d'autres cas, le Conseil fédéral avait clairement indiqué qu'une déclaration de sécurité valable était une condition préalable à toute proposition d'engagement ou de poursuite d'engagement⁷⁷. S'agissant de la fonction d'attaché de défense exercée par l'un des officiers généraux, il a par ailleurs mentionné que le pays hôte exigeait une déclaration de sécurité⁷⁸.

Les décisions ont ensuite été transmises à la cheffe du DDPS. Cette dernière n'a pas mené d'entretien avec les personnes concernées⁷⁹.

L'un des officiers généraux concernés a alors mis fin lui-même à ses rapports de travail. Pour l'autre officier, une solution à l'amiable a été trouvée avec la cheffe du DDPS, qui a proposé au Conseil fédéral de valider la fin à l'amiable des rapports de travail en tenant compte du délai ordinaire de résiliation.

Une mesure moins sévère que la résiliation du contrat de travail, par exemple le transfert à une autre fonction moins exposée ou moins sensible, n'a apparemment pas été envisagée.

⁷¹ Procès-verbal, p. 2 ; cf. aussi p. 3 : « *Im Prozess der Ernennungen stützen wir uns jeweils auf die Erklärungen der BK.* » (Dans le cadre du processus de nomination, nous nous basons toujours sur les déclarations de la ChF.)

⁷² Procès-verbal, p. 8

⁷³ Procès-verbal, p. 8

⁷⁴ Procès-verbal, p. 8

⁷⁵ Lors de la consultation de l'administration, le DDPS, pour justifier le fait qu'il exige une déclaration de sécurité pour certaines fonctions, a en outre renvoyé à la déclaration suivante faite par le Conseil fédéral dans son avis sur l'interpellation Addor 24.3866 : « Le contrôle de sécurité relatif aux personnes, tel qu'il est défini dans la LSI, permet de déterminer si l'exercice d'une activité sensible par une personne, dans le cadre de sa fonction, peut présenter un risque pour la sécurité de l'information. Le fait que les titulaires de hautes ou très hautes fonctions au sein de l'armée et du Groupement Défense, notamment les officiers généraux mentionnés plus haut, doivent satisfaire à des exigences élevées en matière d'intégrité, de loyauté et de sécurité, et ne doivent pas être susceptibles de céder au chantage ou à la corruption, est objectivement justifié et compréhensible. »

⁷⁶ Lettre du secrétaire général du DDPS du 25.3.2025

⁷⁷ Procès-verbal, p. 2

⁷⁸ Procès-verbal, p. 4

⁷⁹ Procès-verbal, p. 6

La sous-commission a demandé aux représentants du DDPS si le département ne disposait pas, avant de recevoir la déclaration de risque et la constatation, d'informations sur des caractéristiques des personnes concernées pouvant poser problème du point de vue de la sécurité. Ceux-ci ont répondu que le DDPS ne recevait aucune information supplémentaire relative au CSP lorsque les déclarations de sécurité étaient émises par la ChF⁸⁰. Les supérieurs hiérarchiques ont indiqué qu'ils ne s'attendaient pas à ce résultat⁸¹ et qu'ils n'avaient auparavant pas eu connaissance des motifs évoqués⁸².

En ce qui concerne la sensibilisation générale aux risques des collaborateurs et collaboratrices du DDPS, il a été précisé que celle-ci avait été renforcée (thème abordé lors de séminaires et avant un [nouveau] CSP)⁸³.

5.1.2 Procédure suivie par le Conseil fédéral

Le 28 août 2024, sur proposition du DDPS, le Conseil fédéral a résilié le contrat de travail de l'un des officiers généraux (un commun accord ayant été trouvé). Simultanément, il a approuvé la convention de départ signée au préalable par la cheffe du DDPS et par l'officier en question. Dans sa proposition, le DDPS a informé le Conseil fédéral qu'une déclaration de sécurité n'avait pas pu être délivrée à l'officier, alors que celle-ci constitue l'« une des conditions requises pour exercer la fonction d'attaché de défense » (ch. 1 de la proposition). Le département a indiqué qu'il existe un motif de résiliation du contrat de travail si, dans le cadre de la répétition du CSP pendant l'exercice de la fonction, aucune déclaration de sécurité n'est délivrée à la personne concernée. La constatation du Service spécialisé CSP ChF n'a pas été transmise au Conseil fédéral.

5.1.3 Communication publique

En été 2024, le DDPS a communiqué publiquement qu'aucune déclaration de sécurité n'avait pu être délivrée à l'un des officiers généraux, alors que celle-ci constitue l'« une des conditions requises pour exercer la fonction d'attaché de défense ». Le Conseil fédéral a ensuite informé le public que les rapports de travail avaient été résiliés d'un commun accord.

En ce qui concerne l'autre personne, le DDPS a seulement communiqué que celle-ci avait résilié son contrat de travail.

Selon le DDPS, la communication publique relève « en principe » de la compétence du Conseil fédéral lorsqu'il s'agit d'officiers généraux. L'une des personnes concernées ayant quitté ses fonctions « dans un bref délai pendant les vacances du Conseil fédéral », c'est le Groupement Défense qui, dans ce cas, s'est chargé de la communication⁸⁴.

⁸⁰ Procès-verbal, p. 3

⁸¹ Procès-verbal, p. 5

⁸² Procès-verbal, p. 7

⁸³ Procès-verbal, p. 7

⁸⁴ Cf. courriel du DDPS du 5.6.2025.

Selon le Conseil fédéral, la communication a été discutée avec les officiers généraux concernés⁸⁵.

5.2 Appréciation par la CdG-E

5.2.1 Procédure suivie par le DDPS

Le DDPS a indiqué que « la résiliation des rapports de travail et la libération des obligations professionnelles [lui] sont apparues inévitables ». Il a justifié ce point de vue par le fait « que la déclaration de sécurité fait partie intégrante du contrat de travail et que le Conseil fédéral, en tant qu'autorité investie du pouvoir de nomination, a engagé sa responsabilité »⁸⁶. Le Conseil fédéral a avancé le même argument dans ses avis sur les interpellations Addor 24.3867 et Walder 24.4084, dans lesquels il indique que la réussite d'un CSP élargi est une « condition d'engagement fixée dans le contrat de travail des officiers généraux »⁸⁷. De l'avis de la commission, cet argument mérite des explications.

Si le DDPS exigeait systématiquement l'existence d'une déclaration de sécurité pour l'établissement ou la poursuite d'un rapport de travail, il transférerait de facto la responsabilité de la décision relative à l'exercice de l'activité sensible au service spécialisé CSP. Cela irait à l'encontre de l'art. 41 LSI, selon lequel « [I] es déclarations des services spécialisés CSP ont valeur de recommandation » (al. 1), tandis que c'est « [I] e service visé à l'art. 31, al. 1, let. b [qui] décide, après avoir pris connaissance de la déclaration, si la personne contrôlée peut exercer l'activité sensible en question » (al. 2).

Dans ce sens, l'Office fédéral du personnel (OFPER) propose dans son « Guide pour l'établissement des contrats de travail » de décembre 2023 une formulation (non contraignante) de clause contractuelle selon laquelle « il existe un motif de résiliation selon l'art. 10, al. 3, let. f, LPers⁸⁸ si lors d'une répétition du contrôle, un risque pour la sécurité a été constaté (év. déclaration de sécurité sous réserve) » (let. D, ch. 7, ch. 2, let. a). Dans le modèle de contrat de travail avec les officiers généraux, que le DDPS a transmis à la commission, la formulation choisie n'est pas identique à celle proposée par l'OFPER. Elle doit cependant être interprétée de la même manière que la formulation de l'OFPER, puisqu'elle précise elle aussi que l'absence de déclaration de sécurité constitue un *motif* de résiliation des rapports de travail au sens de l'art. 10,

⁸⁵ Cf. réponse du Conseil fédéral à la question 3 de l'interpellation Kolly 24.4084.

⁸⁶ Lettre de la cheffe du DDPS du 20.12.2024

⁸⁷ Cf. avis du Conseil fédéral sur l'interpellation 24.3867 : « Il serait inacceptable qu'un commandant de division territoriale ou un attaché de défense puisse se passer d'un CSP valable, au mépris des conditions d'engagement fixées dans le contrat de travail. »

⁸⁸ La proposition de formulation complète est la suivante : « Une déclaration de sécurité au sens de l'art. 39, al. 1, let. a, LSI est une condition requise pour le maintien du présent contrat. Le contrôle de sécurité relatif aux personnes et/ou le contrôle de loyauté est renouvelé régulièrement. Il existe un motif de résiliation selon l'art. 10, al. 3, let. f, LPers si lors d'une répétition du contrôle, un risque pour la sécurité a été constaté (év. déclaration de sécurité sous réserve). » La commission estime que la première phrase de la proposition de formulation prête à confusion dans la version française.

al. 3, let. f, LPers⁸⁹. Cette formulation n'entraîne pas obligatoirement une résiliation des rapports de travail.

De l'avis de la CdG-E, il faut garder à l'esprit que la disposition susmentionnée de la LPers est formulée de manière potestative et n'a pas caractère d'automatisme. Si le contrat prévoit une clause allant dans ce sens, l'employeur peut, au cas par cas, résilier les rapports de travail en l'absence de déclaration de sécurité. La résiliation n'est toutefois pas obligatoire ; il revient à l'employeur de décider s'il souhaite assumer un risque éventuellement accru ou incertain. L'employeur (instance décisionnelle) dispose à cet égard d'une certaine marge d'appréciation et la résiliation doit être proportionnée. L'employeur examine au cas par cas les mesures pouvant être prises⁹⁰.

De même, la cheffe du Département fédéral des finances (DFF) a indiqué à la sous-commission que son département « n'approuve en principe un objet relevant du domaine du personnel que si cet objet ne présente aucun risque pour la sécurité de la Confédération ». Dans le cas d'une déclaration de sécurité sous réserve, d'une déclaration de risque ou d'une constatation, elle indique qu'il faut « analyser chaque cas séparément » et que le Conseil fédéral devra ainsi « examiner au cas par cas s'il veut maintenir les rapports de travail ou résilier le contrat correspondant ». Selon elle, si le service spécialisé émet une déclaration de risque, il n'est « guère imaginable » que le Conseil fédéral maintienne le contrat de travail. Dans un tel cas, il faut donc partir du principe que le Conseil fédéral mettra fin aux rapports de travail. Si le service spécialisé émet une constatation et qu'il y a des doutes fondés en raison de risques pour la sécurité, il y a lieu de supposer que le Conseil fédéral mettrait aussi fin à la relation de travail. Si le service spécialisé délivre une constatation, mais qu'il n'y a aucune raison valable de présumer l'existence de risques pour la sécurité, il est concevable, selon la cheffe du DFF, que le Conseil fédéral maintienne les rapports de travail⁹¹. La commission estime que ce point de vue est légal et opportun.

A contrario, le DDPS semble partir du principe que pour les fonctions qui sont pourvues par le Conseil fédéral, une déclaration de risque ou une constatation entraîne dans tous les cas une résiliation des rapports de travail. Il a cité les « directives du DFF » pour expliquer le fait qu'il ne disposait « d'aucune marge d'appréciation » dans le cas des hautes fonctions hiérarchiques ; parallèlement, dans le cas des deux officiers généraux, le DDPS a toutefois précisé qu'il avait procédé à une « évaluation complète » et a évoqué une marge d'appréciation⁹².

On ne sait pas si et dans quelle mesure le département a tenu compte des expériences qu'il a faites dans le cadre de sa collaboration (de longue date) avec la personne concernée lorsqu'il a examiné s'il convenait de maintenir ou de résilier les rapports de

⁸⁹ Le ch. 8.2 du modèle de contrat de travail a la teneur suivante : « Lorsque, dans le cadre de la répétition du contrôle de sécurité relatif aux personnes pendant l'exercice de la fonction, aucune déclaration de sécurité n'est délivrée, il y a motif à résilier les rapports de travail en vertu de l'art. 10, al. 3, let. f, LPers. »

⁹⁰ Cf. note de l'OFPER du 14.3.2025.

⁹¹ Lettre de la cheffe du DFF du 15.5.2025

⁹² Lettre du secrétaire général du DDPS du 25.3.2025

travail⁹³. Le DDPS semble partir du principe que le Conseil fédéral exige obligatoirement une déclaration de sécurité et qu'il doit donc résilier les rapports de travail si le service spécialisé a émis une déclaration de risque ou une constatation. Dans ces circonstances, il est compréhensible aux yeux de la CdG-E que, pour des raisons d'efficacité, le DDPS fonde sa décision essentiellement, voire exclusivement, sur la recommandation du service spécialisé.

D'un point de vue juridique, en procédant ainsi, le DDPS ne remplit toutefois pas dûment son rôle d'instance qui prépare la décision du Conseil fédéral. Conformément à l'art. 41, al. 2, LSI, l'« instance décisionnelle » (en l'occurrence le Conseil fédéral) doit certes prendre connaissance de la recommandation du service spécialisé CSP, mais ne devrait pas se fonder exclusivement sur celle-ci⁹⁴. Cela vaut également pour le département qui prépare l'arrêté du Conseil fédéral.

L'idée que le service spécialisé CSP soit seul compétent pour évaluer un risque pour la sécurité pourrait avoir pour conséquence que les responsables hiérarchiques ne soient pas suffisamment attentifs, dans leur travail quotidien, aux comportements de leurs collaborateurs ou collaboratrices touchant à la sécurité. Or, cela constitue un élément important de la tâche de conduite des responsables hiérarchiques, qui ne doit pas être négligé. Cela est d'autant plus vrai que le Conseil fédéral examine la possibilité de réduire le nombre de CSP dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2027⁹⁵. Il convient de tenir compte du fait que les CSP sont réalisés par deux personnes qui doivent se faire une idée des collaborateurs et des collaboratrices contrôlés en se fondant uniquement sur des informations écrites et, généralement, un seul entretien. Les CSP ne sauraient donc remplacer les observations et les expériences faites (souvent sur de nombreuses années) par les responsables hiérarchiques dans leur travail quotidien et donc dans des contextes très variés, tout comme la surveillance par les responsables hiérarchiques ne saurait remplacer un CSP. Si l'on part du principe que l'évaluation du comportement d'une personne sous l'angle de la sécurité est « déléguée » au service spécialisé CSP, cela peut avoir pour conséquence que des comportements problématiques ne soient pas identifiés ou le soient trop tard. Outre le risque pour la sécurité, cela représente également un risque pour la réputation de la Confédération.

L'établissement d'une déclaration de risque ou d'une constatation par un service spécialisé CSP limite fortement, de facto, la marge de manœuvre de l'autorité juridique-

⁹³ Cf. ci-dessus les réponses fournies lors de l'audition à la question de savoir si le DDPS ne disposait pas, avant de recevoir les déclarations du Service spécialisé CSP, d'informations sur des caractéristiques des personnes concernées pouvant poser problème du point de vue de la sécurité. A l'inverse, dans sa lettre du 25.3.2025, le DDPS fait état « *d'une évaluation complète par le Groupement Défense* ».

⁹⁴ Cf. modification correspondante de la disposition opérée dans le cadre de la procédure parlementaire : la formulation « *sur la base des résultats de l'évaluation* » figurant dans le projet du Conseil fédéral (art. 42, al. 2, P-LSI ; BO 2017 p. 847) a été remplacée par « après avoir pris connaissance de la déclaration ». La CdG-N a proposé cette modification afin de ne pas donner l'impression « *que le CSP était le seul critère sur lequel reposait une décision de l'instance supérieure* » (cf. corapport de la CdG-N du 4.7.2017 aux deux Commissions de la politique de sécurité, ch. 8).

⁹⁵ Cf. feuille d'information du DFF du 25.6.2025 sur le programme d'allègement budgétaire 2027 « Mesures prévues dans le domaine propre » (disponible sous www.dff.admin.ch > Allègement budgétaire 27).

ment compétente (du moins pour les fonctions de cadre supérieur). Si l'un des services spécialisés CSP émet une déclaration de risque ou une constatation, l'instance décisionnelle a certes la possibilité légale de continuer à employer la personne concernée dans la fonction concernée ou, selon les conclusions du CSP, dans une autre fonction, mais cette décision peut comporter des risques politiques particulièrement élevés⁹⁶.

Étant donné que les services spécialisés CSP délivrent leurs évaluations sous forme de déclarations, il existe un risque d'« automatisme », notamment parce que les offices ne disposent d'aucune directive d'exécution qui leur faciliterait l'interprétation conforme au droit dans le domaine particulièrement délicat des CSP.

Dans ce contexte, la commission considère qu'il est nécessaire de prendre des mesures afin que les services compétents assument les rôles qui leur sont assignés par la loi. Il s'agit d'éviter que les services spécialisés CSP décident, dans les faits, de la résiliation des rapports de travail, alors que la loi leur confère un rôle qui se limite à émettre des recommandations⁹⁷.

De l'avis de la CdG-E, le Conseil fédéral devrait veiller au respect des rôles prévus par la loi. À cet égard, une directive d'exécution applicable à l'ensemble de l'administration fédérale, qui rappellerait en particulier la disposition légale selon laquelle les déclarations des services spécialisés CSP n'ont que valeur de recommandation (cf. recommandation 4 ci-dessous), pourrait représenter une aide.

Recommandation 2

Rôle prévu par la loi pour les départements et autres services administratifs

La CdG-E demande au Conseil fédéral, dans le cas de personnes nommées à l'échelon de l'administration (département ou autre service administratif), de veiller de manière appropriée à ce que la décision de résilier ou de poursuivre des rapports de travail soit effectivement prise par le service administratif compétent (instance décisionnelle selon la LSI). Il s'agit d'éviter que la décision suive automatiquement la recommandation des services spécialisés. Le département compétent doit également tenir compte de cet aspect lorsqu'il prépare la décision du Conseil fédéral, pour le cas où le Conseil fédéral agirait en tant qu'instance décisionnelle.

En outre, on peut également se demander si, en vertu du principe de proportionnalité, le DDPS et le Conseil fédéral ne devraient pas examiner une mesure moins sévère que la résiliation des rapports de travail de la personne concernée. La commission souligne que la proportionnalité doit être garantie dans tous les cas et que les intérêts légitimes des personnes concernées doivent également être pris en considération de manière

⁹⁶ Cf. conclusion similaire dans le rapport « Abklärungen zur Personensicherheitsprüfung » (disponible uniquement en allemand) de M. André Schrade du 29.1.2020 rédigé sur mandat de la ChF (peut être consulté sur le site Internet www.aramis.admin.ch (numéro de projet : ExSt. 2020.1090), p. 16.

⁹⁷ Art. 41, al. 1, LSI

appropriée. Cela s'applique également à la communication (cf. recommandation 6 ci-dessous).

Recommandation 3 Garantie des intérêts légitimes des personnes concernées

La commission recommande au Conseil fédéral de veiller de manière appropriée à ce que les intérêts légitimes des personnes concernées soient pris en considération. Il s'agit notamment d'examiner la possibilité de mettre en œuvre une mesure moins sévère que la résiliation (pure et simple) de rapports de travail, par exemple un transfert de la personne concernée à une autre fonction moins exposée ou moins sensible que la précédente.

Un point positif est que les mesures internes mises en place en vue de sensibiliser le personnel montrent que le DDPS a reconnu le problème et qu'il s'y attaque de manière active.

S'agissant des structures décisionnelles au sein du DDPS, la formulation du Conseil fédéral⁹⁸ selon laquelle il prend une décision relative aux conséquences en matière de droit du personnel en tenant compte « de la recommandation du *chef de l'armée* » (et non, par exemple, « sur la proposition du DDPS »), soulève certaines questions, tout comme l'affirmation de la cheffe du DDPS (« la décision précitée m'est parvenue »)⁹⁹, qui sous-entend que les décisions prises en interne par le département lui sont simplement signifiées. Cela soulève la question du rôle de la cheffe du département – et, de manière générale, celle des processus – dans de tels cas. Des questions similaires pourraient se poser dans d'autres départements. De l'avis de la commission, l'unité administrative compétente devrait suivre un processus défini pour l'ensemble de l'administration fédérale dans une directive d'exécution et informer les collaboratrices et collaborateurs concernés avant le lancement d'un CSP. Cette directive devrait également rappeler la disposition légale selon laquelle les déclarations des services spécialisés CSP n'ont que valeur de recommandation.

Recommandation 4 Édiction d'une directive d'exécution sur la procédure à suivre après réception d'une déclaration de risque ou d'une constatation

La commission recommande au Conseil fédéral de veiller à ce que les unités administratives compétentes suivent une procédure standardisée connue des collaboratrices et des collaborateurs après réception d'une déclaration de risque ou d'une constatation.

⁹⁸ Cf. réponse du Conseil fédéral à la question 6 de l'interpellation Addor 24.3866.

⁹⁹ Lettre de la cheffe du DDPS du 20.12.2024

5.2.2 Procédure suivie par le Conseil fédéral

Il ressort des investigations de la CdG-E que le DDPS n'a transmis au Conseil fédéral que peu d'informations concernant la fin des rapports de travail dans sa proposition et ne lui a soumis aucune alternative. Cela mérite d'être souligné, car, selon l'art. 2, al. 1, let. c, OPers, le Conseil fédéral est compétent pour résilier les rapports de travail ; il constitue donc, conformément à l'art. 15, al. 2, OCSP, « l'instance décisionnelle » au sens de la LSI, qui, après avoir pris connaissance de la déclaration du service spécialisé CSP, décide si la personne contrôlée peut exercer l'activité sensible en question¹⁰⁰. Il est difficile d'imaginer que le Conseil fédéral puisse vérifier sur la base des informations contenues dans la proposition du DDPS s'il y avait lieu de maintenir ou de résilier les rapports de travail.¹⁰¹ Pour remplir le mandat légal qui lui incombe en vertu de la LSI, le Conseil fédéral aurait au moins dû recevoir la déclaration du service spécialisé CSP et en prendre connaissance.

Selon les documents qui ont été remis aux CdG, ni le DDPS ni le Conseil fédéral n'ont donc réellement évalué s'il y avait des raisons légitimes de penser qu'il existait un risque pour la sécurité. Il semble qu'il n'y ait pas non plus eu d'évaluation concrète afin de déterminer s'il y avait lieu de prendre le risque de continuer à employer la personne concernée même si le service spécialisé n'était pas en mesure d'évaluer le risque pour la sécurité. Cela ne permet pas d'exclure que c'est en fait le service spécialisé CSP, en émettant la constatation, qui a décidé de la résiliation des rapports de travail en l'occurrence¹⁰².

Contrairement au DDPS, le DFF et l'OFPER (qui y est rattaché) insistent sur le fait que l'examen doit être effectué au cas par cas. Cette déclaration du DFF contredit ainsi celle du DDPS selon laquelle le DFF aurait édicté des « directives ». Le DFF a expliqué que, en cas de déclaration de risque ou de constatation, il s'opposerait probablement à une continuation du rapport de travail, mais considérerait le cas particulier et examinerait une éventuelle proposition d'un département à ce sujet. La commission estime que cette manière de procéder est correcte.

Dans ce contexte, la CdG-E est d'avis que le Conseil fédéral (comme un département ou un autre service de l'administration, cf. recommandation 2) devrait veiller à assumer de manière adéquate son rôle d'« instance décisionnelle » prévu par la loi.

Recommandation 5

Rôle prévu par la loi pour le Conseil fédéral

La commission invite le Conseil fédéral, dans le cas d'une déclaration de risque ou d'une constatation concernant une personne qu'il a lui-même nommée ou qu'il doit nommer, à examiner au cas par cas quelles conclusions il en tire pour la nomination ou le maintien en fonction de cette personne. Pour ce faire, il devrait au

¹⁰⁰ Art. 41, al. 2, LSI

¹⁰¹ Cf. la lettre de la cheffe du DFF du 15.5.2025 qui attend du Conseil fédéral un examen au cas par cas (cf. chap. 5.2.1)

¹⁰² Cf. aussi les « soupçons » formulés dans l'interpellation du conseiller national Jean-Luc Ador 24.3867 « Qui nomme vraiment les officiers généraux dans ce pays ? » (cf. questions 1 et 2).

moins exiger et obtenir, de la part du département qui fait la proposition, la déclaration du service spécialisé CSP.

5.2.3 Communication publique

Le DDPS avait déjà communiqué, près de deux mois avant la décision du Conseil fédéral, que la « déclaration de sécurité n'a pas pu être établie » pour l'un des officiers généraux alors que celle-ci constituait « une condition préalable à l'exercice de la fonction d'attaché de défense » ; cela renforce l'hypothèse selon laquelle c'est de facto le service spécialisé CSP qui prend la décision. Le DDPS ne semble pas disposer d'une stratégie, d'un processus ou autre pour communiquer dans des cas tels que ceux des deux officiers généraux.

La CdG-E se demande donc si les autorités compétentes ont communiqué de manière adéquate. Lorsqu'ils ont donné des explications au public concernant la résiliation des rapports de travail, le DDPS et le Conseil fédéral ont toujours invoqué l'absence de déclaration de sécurité (pour autant que l'on puisse en juger). Cependant, il faut aussi tenir compte du fait que la communication a été définie en concertation avec les officiers généraux concernés¹⁰³.

La commission considère que la communication publique dans le cas où une personne fait l'objet d'une déclaration de risque ou d'une constatation pourrait être considérablement améliorée. À cet égard, il convient notamment de tenir compte du fait qu'une telle déclaration peut être établie indépendamment de toute faute commise par la personne soumise au contrôle (art. 38, al. 3, LSI). Contrairement à ce qui prévaut dans le droit pénal, la faute n'est pas une condition préalable à une déclaration de risque. C'est la constatation d'une menace objective qui est déterminante¹⁰⁴. Le public n'a peut-être pas connaissance de cette nuance et il est probable que, dans un tel cas, il soupçonne la personne concernée d'avoir commis une infraction pénale. Une communication annonçant la résiliation d'un contrat de travail sur la base des résultats d'un CSP peut par conséquent injustement porter gravement préjudice à cette personne (dans sa vie privée ou professionnelle). Il s'agit d'éviter autant que possible de nuire à la réputation de la personne concernée.

Recommandation 6 Communication publique

La CdG-E recommande au Conseil fédéral de prendre des mesures visant à éviter que le public ait l'impression injustifiée que la personne concernée s'est rendue coupable d'une infraction pénale (cf. recommandation 3).

Le Conseil fédéral devrait également veiller à ce que la communication publique se fasse de manière ordonnée (cf. recommandation 4). En particulier, aucune com-

¹⁰³ Cf. réponse du Conseil fédéral à la question 3 de l'interpellation Kolly 24.4084.

¹⁰⁴ Cf. message du Conseil fédéral du 22.2.2017 concernant la loi sur la sécurité de l'information (FF 2017 2795, p. 2856)

munication publique ne devrait avoir lieu avant que l'autorité compétente ait pris sa décision. Il faut éviter de donner l'impression d'un automatisme (cf. recommandations 2 et 5).

6 Surveillance des activités du Service spécialisé CSP ChF

La surveillance du service spécialisé est exercée par les instances qui lui sont supérieures. Comme le service spécialisé fait partie du secteur Ressources de la ChF, il s'agit du chef du secteur et, à l'échelon supérieur, du chancelier de la Confédération (cf. ch. 2 et 3.2). La commission estime qu'il est essentiel que ceux-ci surveillent de manière adéquate les activités du Service spécialisé CSP ChF. C'est la raison pour laquelle la commission s'est également penchée sur un troisième et dernier aspect lors de son enquête, à savoir celui de la surveillance des activités du service spécialisé.

6.1 Observations

Concernant la surveillance des activités du Service spécialisé CSP ChF, le chancelier de la Confédération mentionne avant tout le contrôle judiciaire lors de ses échanges avec la commission¹⁰⁵. Il souligne l'« indépendance du Service spécialisé CSP ChF »¹⁰⁶, qui n'est soumis à aucune instruction, et précise que c'est la raison pour laquelle les seuls moyens d'assurer la qualité et la surveillance à l'interne de la ChF sont le principe du triple contrôle au sein du service spécialisé et la possibilité pour les personnes contrôlées de donner leur avis sur la manière dont l'audition a été effectuée¹⁰⁷. Il ajoute que le rôle du chef du secteur Ressources de la ChF, auquel est rattaché le service spécialisé, se concentre sur les « questions relatives au personnel et à l'organisation d'un point de vue administratif ». Il indique également que, en 2022, la direction de la ChF a pris connaissance avec satisfaction des processus révisés du service spécialisé ainsi que des principales nouveautés présentées dans le questionnaire, tout en sachant qu'elle n'avait « pas à les approuver formellement »¹⁰⁸.

Comme moyen externe de contrôle, il faut citer le rapport rédigé en 2020¹⁰⁹ par M. André Schrade, qui examinait notamment si les décisions du service spécialisé CSP étaient compréhensibles, motivées et appropriées pour servir de base à une décision des responsables hiérarchiques. La ChF¹¹⁰ indique par ailleurs que, conformément à l'OCSP, la licéité du traitement des données personnelles a été contrôlée en 2024 et que la ChF envisage d'instaurer des évaluations externes périodiques à

¹⁰⁵ Lettre du chancelier de la Confédération du 12.5.2025

¹⁰⁶ Lettre du chancelier de la Confédération du 6.6.2025

¹⁰⁷ Lettre du chancelier de la Confédération du 12.5.2025

¹⁰⁸ Lettre du chancelier de la Confédération du 6.6.2025

¹⁰⁹ Cf. note de bas de page 96.

¹¹⁰ Lettre du chancelier de la Confédération du 12.5.2025

partir de 2026. Ces évaluations porteront « principalement sur la qualité et l'exécution correcte des tâches, notamment du point de vue des processus »¹¹¹.

6.2 Appréciation par la CdG-E

En ce qui concerne la surveillance, la commission considère que le renvoi au contrôle par les tribunaux est insuffisant. Premièrement, ce contrôle n'a lieu (ponctuellement) que sur recours, lequel est en outre exclu (puisque'il s'agit de la protection de la personne contrôlée) dans le cas d'une déclaration de sécurité¹¹². Par conséquent, il est impossible d'émettre des critiques lorsque le service spécialisé se fonde sur un critère d'examen ou d'évaluation trop laxiste. Deuxièmement, le Tribunal administratif fédéral s'impose une certaine retenue en accordant aux services spécialisés CSP une « certaine marge d'appréciation » pour déterminer si une personne représente un risque pour la sécurité – soulignant leurs connaissances techniques particulières. Dans la mesure où les considérations des services spécialisés CSP semblent pertinentes, le tribunal n'interfère pas avec leur pouvoir d'appréciation¹¹³. On ne peut par conséquent pas partir du principe que c'est la possibilité d'adresser un recours au Tribunal administratif fédéral qui garantit dans tous les cas une pratique appropriée en matière d'audit et d'évaluation de la part des services spécialisés CSP en ce qui concerne les divers aspects. Troisièmement, les personnes contrôlées ont d'autant plus confiance dans les services spécialisés CSP si elles estiment que leur surveillance est efficace. Cette confiance est essentielle pour que les personnes contrôlées soient disposées à fournir des informations et à faire preuve d'honnêteté ; partant, elle est essentielle à la qualité d'un CSP¹¹⁴. Enfin, une surveillance efficace est dans l'intérêt du service spécialisé.

Le contrôle judiciaire ne peut donc pas remplacer la surveillance en tant que tâche de conduite. La compétence du Conseil fédéral en matière de surveillance de l'administration fédérale est inscrite à l'art. 187, al. 1, let. a, Cst. ainsi qu'à l'art. 8, al. 3, LOGA. Cette fonction de surveillance ne revient pas exclusivement au Conseil fédéral : la surveillance des unités administratives subordonnées est une tâche légale qui incombe à chaque instance supérieure dans la hiérarchie de l'administration fédérale.

Dans ce contexte, la commission se félicite des évaluations externes régulières annoncées par la ChF. De son point de vue, il serait judicieux de prévoir ces évaluations au niveau de l'ordonnance, à l'instar du contrôle périodique du traitement des données personnelles¹¹⁵. Pour renforcer la transparence et la confiance dans le service spécialisé, la CdG-E serait en outre favorable à une publication des rapports d'évaluation.

¹¹¹ Lettre du chancelier de la Confédération du 6.6.2025

¹¹² Art. 44, al. 3, LSI

¹¹³ Arrêt A-1368/2023 du 24.11.2023 (consid. 2)

¹¹⁴ À ce sujet, cf. rapport d'expertise « Bericht betreffend die Arbeitsgrundlagen und Arbeitsinstrumente, das Verfahren und die Verantwortlichkeiten bei Personensicherheitsprüfungen durch die FS PSP BK sowie die Verhältnismässigkeit bei deren Sachverhaltsabklärungen » de M. Arthur Aeschlimann du 15.4.2012 rédigé à l'intention de la ChF (uniquement en allemand, publié avec le communiqué de presse de la ChF du 16.5.2012), ch. 1.21 et 1.22, pp. 35 s.

¹¹⁵ Art. 32 OCSP

Recommandation 7 Évaluation externe des services spécialisés CSP

La CdG-E invite le Conseil fédéral à prévoir, au niveau de l'ordonnance, que la pratique des services spécialisés soit régulièrement évaluée par un organisme externe et que les rapports d'évaluation soient publiés.

Les évaluations externes ne remplacent toutefois pas en tous points une certaine surveillance interne au sens de « bonne gouvernance ». Selon la ChF¹¹⁶, la surveillance interne de la ChF se limite aujourd'hui à des « questions relatives au personnel et à l'organisation d'un point de vue administratif »¹¹⁷.

A contrario, M. Schrade, dans son rapport susmentionné, est d'avis que cette indépendance¹¹⁸ empêche certes une intervention matérielle de la ChF dans les affaires en cours du service spécialisé CSP, mais pas par exemple que la ChF édicte des directives générales et abstraites à l'intention du service spécialisé¹¹⁹. D'ailleurs, le règlement du Service spécialisé CSP ChF prévoit, à son art. 4, que l'indépendance du service concerne les contrôles de sécurité individuels. La question se pose donc de savoir si la ChF assume suffisamment sa responsabilité en matière de surveillance. Le rapport Schrade recommandait déjà à la ChF de régler la question de son « intervention » dans l'OCSP. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. La commission considère qu'il est important de régler la question fondamentale de l'étendue de la tâche de surveillance.

Recommandation 8 Définition des tâches de surveillance à l'égard des services spécialisés CSP

La commission recommande au Conseil fédéral de définir, sous une forme appropriée, les tâches de surveillance que la ChF et le SEPOS doivent exercer à l'égard des services spécialisés CSP.

7 Conclusions et suite de la procédure

Dans les deux cas considérés, la commission n'a identifié aucun manquement lors de l'exécution des CSP par le Service spécialisé CSP ChF. Elle salue toutefois le fait que

¹¹⁶ Lettre du chancelier de la Confédération du 6.6.2025

¹¹⁷ Cf. lettre du chancelier de la Confédération du 6.6.2025.

¹¹⁸ Ch. 4.1, pp. 18 s. Le rapport se réfère à la formulation de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI ; RS 120), qui était alors en vigueur : « Elles [les autorités de contrôle] ne reçoivent pas d'instructions » (art. 21, al. 1, 2e phrase, LMSI, en vigueur jusqu'à fin 2023). Cette disposition était formulée de façon plus large que celle qui figure actuellement dans la LSI, selon laquelle les services spécialisés CSP ne sont indépendants que *dans la réalisation de l'évaluation* (art. 31, al. 2, 2^e phrase, LSI).

¹¹⁹ On ne sait pas pourquoi le chancelier de la Confédération indique dans sa lettre que le rapport Schrade « n'a pas apporté de réponses claires ». Dans son rapport, M. Schrade a mentionné des exemples concrets d'activités de conduite et de surveillance (« formes d'intervention ») de la part de la ChF, qu'il considère comme autorisées.

le Conseil fédéral, en réponse au postulat Golay¹²⁰, fasse examiner de manière générale, sous l'angle de la légalité, les CSP qui ont été effectués en 2024.

La commission estime qu'il existe un potentiel d'amélioration s'agissant de la sensibilisation d'une personne contrôlée à laquelle une déclaration de sécurité est délivrée, mais pour laquelle il existe des indices de comportements problématiques qui, lors d'un CSP ultérieur, pourraient conduire à une déclaration de risque. La CdG-E souligne également la nécessité d'agir au niveau de la surveillance du service spécialisé par les instances supérieures. Elle salue à cet égard l'intention de la ChF de faire évaluer périodiquement la pratique du service spécialisé CSP par un organisme externe, mais considère également que la surveillance interne de la ChF et la surveillance exercée par le Conseil fédéral sont essentielles. À cet égard, la commission estime qu'il y a lieu de clarifier l'ampleur de cette surveillance.

En ce qui concerne l'action des instances décisionnelles, la commission estime qu'elles sont régulièrement confrontées à un dilemme en cas de déclaration de risque ou de constatation. D'une part, la LSI leur enjoint de protéger au mieux les informations de la Confédération. En pratique, cette prescription rend difficilement explicable le maintien à un poste de cadre supérieur d'une personne pour laquelle aucune déclaration de sécurité n'a été délivrée. D'autre part, les instances décisionnelles sont également tenues par la loi de ne pas suivre automatiquement l'évaluation du service spécialisé CSP, mais d'évaluer de manière autonome, en tenant compte de leur propre expérience avec les personnes concernées, les avantages du maintien dans la fonction actuelle par rapport aux risques.

Aux yeux de la commission, il est important que les autorités clarifient, en l'espèce, s'il est possible de réaffecter les personnes concernées à des fonctions moins exposées et moins sensibles. Elle estime que les conclusions de ces clarifications doivent être portées à la connaissance du Conseil fédéral, si celui-ci est l'instance décisionnelle. Les intérêts des personnes concernées doivent eux aussi être pris en considération dans la communication publique. Il faut notamment éviter de porter atteinte à leur réputation. Sur ce point, la CdG-E a constaté un potentiel d'amélioration.

La CdG-E prie le Conseil fédéral de bien vouloir prendre position, d'ici au 30 janvier 2026, sur les observations et les recommandations contenus dans le présent rapport. Elle l'invite en outre à lui indiquer au moyen de quelles mesures et dans quel délai il envisage de mettre en œuvre les recommandations de la commission.

10 octobre 2025

Au nom de la Commission de gestion du
Conseil des États

Le président :
Charles Juillard

La secrétaire :
Ursina Jud Huwiler

¹²⁰ Postulat 24.4203 Roger Golay « Contrôles de sécurité. Intérêt de l'État contre liberté personnelle ? »

Le président de la sous-commission
DFJP/ChF :
Carlo Sommaruga

Le secrétaire de la sous-commission
DFJP/ChF :
Nico Häusler

Liste des abréviations

BO	Bulletin officiel
RO	Recueil officiel
FF	Feuille fédérale
ChF	Chancellerie fédérale
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)
CdA	Chef de l'armée
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
OFPER	Office fédéral du personnel
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
Ip.	Interpellation
LSI	Loi fédérale du 18 décembre 2020 sur la sécurité de l'information (RS 128)
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (RS 510.10)
CSP	Contrôle de sécurité relatif aux personnes
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
SEPOS	Secrétariat d'État à la politique de sécurité
CPS	Commissions de la politique de sécurité du Conseil national et du Conseil des États
RS	Recueil systématique
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
OCSP	Ordonnance du 8 novembre 2023 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (RS 128.31)