

Inspection des Commissions de gestion des Chambres fédérales

«Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis»

Rapport des Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats

du 1^{er} juillet 2011

Madame la Présidente de la Confédération,
Mesdames et Messieurs les Conseillers fédéraux,

Le 30 mai 2010, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont achevé leur inspection intitulée «Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis» en présentant au Conseil fédéral un rapport final, auquel elles ont joint leurs recommandations et leurs interventions. Ledit rapport invitait le Conseil fédéral, la FINMA et la Banque nationale suisse (BNS) à prendre position sur les constatations, les recommandations et les interventions des CdG d'ici la fin de l'année 2010.

Le Conseil fédéral a répondu à cette requête par son rapport du 13 octobre 2010. Le 16 février 2011, il a en outre présenté un rapport complémentaire par lequel il informait les CdG du résultat de six mandats qu'il avait confiés au Département fédéral des finances (DFF) et à la Chancellerie fédérale dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations des CdG. Le Conseil fédéral s'est également penché sur certaines des constatations des CdG dans son message additionnel relatif à la réforme du gouvernement. Enfin, il a informé les CdG le 25 mai 2011 sur l'état des travaux en rapport avec la mise en œuvre des recommandations 3 et 6 ainsi que du postulat 1 des CdG.

Après avoir pris acte de l'examen effectué par leur groupe de travail «Surveillance des marchés financiers» concernant les prises de position du Conseil fédéral, les CdG sont en mesure de rendre l'avis suivant.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente de la Confédération, Mesdames et Messieurs les Conseillers fédéraux, à l'expression de notre haute considération.

1^{er} juillet 2011

Pour les Commissions de gestion
du Conseil des Etats et du Conseil national:

Les présidents:
Claude Janiak, conseiller aux Etats
Maria Roth-Bernasconi, conseillère nationale
La secrétaire, Beatrice Meli Andres

Rapport

1 Constatations générales

Les CdG constatent avec satisfaction que leur inspection a incité aussi bien le Conseil fédéral et la FINMA que la BNS à entreprendre d'importants travaux dans le domaine de l'inspection; de plus, la FINMA, la BNS, le Conseil fédéral et le DFF procèdent actuellement au contrôle nécessaire de leurs tâches et, surtout, des moyens dont ils disposent.

En outre, l'inspection des CdG a confirmé qu'il était nécessaire de prévoir des réglementations supplémentaires dans le domaine des grandes banques d'importance systémique.

Les CdG tiennent à afficher leur déception concernant la mise en œuvre de la recommandation 19. Elles s'exprimeront sur ce point de manière plus détaillée à la fin de cette lettre.

2 Considérations générales du Conseil fédéral (ch. 2.1 de l'avis du Conseil fédéral du 13 octobre 2010)

2.1 Les rapports de confiance entre les membres du Conseil fédéral

De manière générale, le Conseil fédéral rejette les conclusions des CdG selon lesquelles la collaboration entre les membres du Conseil fédéral serait affaiblie par un manque de confiance réciproque. A ce propos, les CdG tiennent à souligner qu'elles sont parvenues à ces conclusions après avoir auditionné les membres du Conseil fédéral, soit sur la base des déclarations que ces derniers ont faites lors de l'inspection: les constatations des CdG sont donc fondées. Aux yeux des CdG, il est essentiel que les membres du Conseil fédéral évitent de se critiquer en public, comme cela a déjà été le cas par le passé.

Par ailleurs, le Conseil fédéral concède que les instruments de gestion permettant de garantir le reclassement en temps utile d'une affaire départementale en affaire du Conseil fédéral sont peu nombreux et qu'ainsi la détection précoce des problèmes et des défis doit aussi être améliorée. Par ce constat, il confirme implicitement un défaut essentiel observé par les CdG lors de l'inspection en question et dans le cadre d'inspections antérieures. Les CdG sont conscientes que pallier ce défaut peut impliquer que certaines informations sensibles circulent au sein du Conseil fédéral; toutefois, elles estiment résolument que cet aspect ne doit pas remettre en question la nécessité que les informations soient connues de tous les membres du Conseil fédéral. On peut attendre du gouvernement qu'il traite les informations sensibles de manière adéquate, c'est-à-dire en leur conférant un statut confidentiel ou secret qui soit respecté par ses membres.

2.2 Remarques générales du Conseil fédéral au sujet de l'enquête des CdG portant sur le comportement des autorités suisses face à la crise financière

Aux yeux du Conseil fédéral, l'enquête des CdG ne serait pas complète: elle laisserait notamment de côté le fait qu'une deuxième recapitalisation par des investisseurs privés était prévue en août et en septembre 2008. Les CdG étaient évidemment au courant de cette situation; toutefois, elles estiment que cela ne change rien à leurs observations et à leurs conclusions.

Les CdG sont satisfaites de ce que le Conseil fédéral est disposé à combler les lacunes décelées par les CdG au niveau de la participation conjointe des membres du Conseil fédéral dans le système de gestion des crises.

2.3 Remarques générales du Conseil fédéral au sujet de l'enquête des CdG portant sur le comportement des autorités en relation avec la transmission des données de clients d'UBS aux Etats-Unis

Selon le Conseil fédéral, cette partie de l'enquête des CdG serait elle aussi incomplète: aucune mention n'y serait faite, par exemple, d'une procédure engagée par les autorités judiciaires américaines, qui seraient parvenues à la conclusion qu'UBS ne pouvait pas être poursuivie en justice pour son comportement aux Etats-Unis. En dépit des recherches précises qu'elles ont effectuées dans le cadre de leur inspection, les CdG ne voient pas à quelle procédure le Conseil fédéral fait référence; la FINMA n'a pas non plus pu répondre à cette question. Les CdG invitent le Conseil fédéral, d'informer les commissions de manière plus détaillée sur cette procédure.

En outre, les CdG rappellent qu'elles avaient consulté le Conseil fédéral concernant l'exhaustivité des faits exposés dans leur rapport d'inspection avant de publier ce dernier en mai 2010 et que le Conseil fédéral n'avait formulé aucune réclamation.

Pour ces raisons, les CdG rejettent l'objection soulevée par le Conseil fédéral selon laquelle leur enquête serait incomplète.

Par ailleurs, le Conseil fédéral relève certaines contradictions dans le rapport des CdG, notamment concernant la façon dont le Conseil fédéral a réagi aux efforts déployés par les autorités américaines pour obtenir des données relatives aux clients d'UBS. Les CdG ne comprennent pas ce point de vue: selon elles, les explications qu'elles ont apportées dans leur rapport montrent clairement qu'elles ont procédé à une appréciation différenciée de la situation. Par contre, le fait que le chef du DFF ait informé par oral le collège gouvernemental et qu'il n'y a aucune trace écrite de ces informations dans les procès-verbaux du Conseil fédéral met en lumière le problème que les CdG ont soulevé concernant l'absence de traces écrites exhaustives des séances du Conseil fédéral.

De plus, les CdG auraient omis le fait que le Conseil fédéral leur avait précisé, dans son avis du 26 mai 2010, que le collège gouvernemental, suite aux informations reçues de la part du chef du DFF le 19 septembre 2008, avait émis des conseils portant sur la suite à donner aux opérations et notamment sur l'accélération des

procédures d'entraide administrative: les CdG rappellent au Conseil fédéral qu'elles ne disposent d'aucune preuve écrite de ces conseils.

Enfin, les CdG ne comprennent pas pourquoi le Conseil fédéral ne partage que partiellement leurs conclusions selon lesquelles la planification et la mise en œuvre des mesures visant à traiter les demandes d'entraide administrative ont été trop lentes: en effet, dans le même paragraphe, il concède que, a posteriori, l'organisation de projet aurait dû être mise sur pied plus rapidement.

3 Prises de position du Conseil fédéral concernant les recommandations et les interventions parlementaires des CdG

3.1 Recommandations 1, 5, 8 et 9

Les CdG saluent la volonté du Conseil fédéral de mettre en œuvre les recommandations 1, 5, 8 et 9.

Dans son avis complémentaire du 16 février 2011, le Conseil fédéral présente une stratégie indiquant la forme sous laquelle il doit être associé à la gestion d'une crise financière durant sa phase aiguë. Les CdG considèrent ainsi que leur recommandation 1 a été mise en œuvre, du moins du point de vue de la conception. Le groupe de travail s'était également demandé comment cette gestion de crise pouvait coexister avec le système de délégations du Conseil fédéral. En effet, ces délégations doivent procéder à une discussion préalable sur des questions importantes avant d'en faire rapport au Conseil fédéral; or, dans certaines situations de crise, cette procédure demande trop de temps et ne permet pas de gérer la crise dans des délais raisonnables. Les CdG invitent le Conseil fédéral à étudier comment la délégation compétente pourrait, le cas échéant, être intégrée de manière adéquate au processus d'information.

Par ailleurs, le Conseil fédéral a reconnu qu'il y avait lieu d'élaborer une stratégie également pour les crises qui ne concernent pas le marché financier. En raison du retard qu'a pris l'élaboration de cette stratégie globale demandée par le Conseil fédéral, les CdG n'ont pas pu l'examiner. Avec étonnement, les CdG ont constaté que ce retard était dû au fait qu'«aucun consensus interdépartemental n'avait pu être dégagé au sujet de la stratégie» en février 2011. Quoi qu'il en soit, les CdG saluent l'intention du Conseil fédéral de mettre en place cette stratégie et invitent le Conseil fédéral à leur faire parvenir ce concept une fois que son élaboration sera terminée.

La conclusion d'un protocole d'entente tripartite («Memorandum of Understanding»; MoU) entre le DFF, la FINMA et la BNS au printemps 2011 a permis de mettre en œuvre la recommandation 5 des CdG. Toutefois, le MoU doit encore faire ses preuves dans la pratique.

Après avoir pris connaissance des explications du Conseil fédéral concernant la recommandation 8, les CdG maintiennent leur critique relative à l'absence de solutions en cas d'aggravation de la crise financière. Le Conseil fédéral conteste cette affirmation en rappelant qu'il a proposé des mesures visant à améliorer la procédure d'entraide administrative; or, ces mesures concernent la deuxième partie de l'enquête des CdG, non la première. Toutefois, l'essentiel est, primo, que le Conseil fédéral est lui aussi d'avis que le collègue gouvernemental aurait dû être informé plus

tôt de la situation d'UBS et, secundo, qu'il est par conséquent disposé à améliorer son pilotage politique.

Enfin, les CdG saluent la volonté du Conseil fédéral de prendre des mesures visant à mettre en œuvre la recommandation 9 (mettre sur pied un système de veille et de détection précoce efficace).

3.2 Recommandation 2

Le Conseil fédéral reconnaît que des adaptations législatives sont nécessaires pour renforcer la capacité de résistance du système financier face aux crises, notamment en régulant les marchés financiers, et soumettra à cet égard des projets au Parlement. En revanche, il ne voit aucune nécessité de réviser les objectifs que la loi assigne à la FINMA et à la BNS.

Le Conseil fédéral estime par ailleurs qu'il faudra étudier davantage les rapports entre les aspects macroéconomiques et les profils de risques établis pour les différents instituts financiers. Par contre, il ne s'est pas encore prononcé sur les conséquences que cette analyse aurait sur les instruments dont disposent la BNS et la FINMA.

Les CdG saluent la volonté du Conseil fédéral de répondre à leur recommandation 2. En outre, elles constatent qu'aussi bien le DFF que la BNS et la FINMA ont entamé les travaux nécessaires. Les CdG estiment elles aussi qu'il faut accorder une importance particulière à la surveillance des instituts financiers dans un contexte macroéconomique et ont pris acte avec intérêt des efforts de la BNS visant à renforcer les instruments dont elle dispose dans ce domaine. Il appartient maintenant aux institutions concernées de définir conjointement une répartition des tâches appropriée qui réponde aux objectifs que les lois assignent à la FINMA et à la BNS et qui fasse ses preuves dans la pratique.

3.3 Recommandation 3 et 6

Le Conseil fédéral indique que la FINMA a annoncé qu'elle soumettrait ses procédures à un examen critique. Une fois que la FINMA aura achevé cet examen, le Conseil fédéral mettra en œuvre la recommandation 3 en chargeant plusieurs experts externes d'évaluer les mesures prises par la FINMA pour améliorer ses instruments de surveillance et sa pratique. En outre, il est de l'avis que cet examen par des experts externes aura probablement des répercussions sur la mise en œuvre de la recommandation 6 des CdG.

En avril 2011, les CdG ont reçu le résultat de l'examen de la FINMA sous forme d'un rapport, qui constitue les bases de l'évaluation qu'elles avaient demandée. Les CdG constatent que les mesures décrites dans le rapport de la FINMA vont dans le sens de ses recommandations 3 et 6. La FINMA démontre par ces mesures qu'elle s'adapte à l'évolution du système financier.

Néanmoins, les CdG attendront la prise de position du Conseil fédéral suite aux travaux des experts qu'il va mandater pour se prononcer définitivement sur la mise en œuvre de ces deux recommandations. Cette prise de position a été annoncée par le Conseil fédéral pour le printemps 2012.

3.4 Recommandation 4

Le Conseil fédéral est disposé à lutter, dans le cadre de ses compétences, contre le cloisonnement («groupthink») au sein de la BNS et de la FINMA. Concrètement, cela signifie que, à l'avenir, il veillera encore davantage à nommer au conseil d'administration de la FINMA et au Conseil de banque de la BNS des personnes qui se caractérisent par un esprit critique.

3.5 Recommandation 7

Dans son avis, le Conseil fédéral renvoie à son rapport du 12 mai 2010 intitulé «Rôle joué par l'Autorité de surveillance des marchés financiers dans la crise financière – Enseignements pour l'avenir» ainsi qu'aux travaux du groupe d'experts chargés de résoudre les problèmes posés par les banques trop grandes pour être mises en faillite («too big to fail»). Les CdG en prennent acte et sont convaincues que les études réalisées par Hans Geiger et David Green seront encore d'une grande utilité à l'avenir.

3.6 Motion 1 (10.3391/10.3630)

Le Conseil fédéral est disposé à répondre aux objectifs de la motion et a recommandé son adoption; les Chambres fédérales l'ayant toutes deux adoptée, le Conseil fédéral est désormais tenu de la mettre en œuvre. Aux yeux des CdG, il est important que, outre la présidente du conseil d'administration, le directeur de la FINMA participe aux rencontres avec la délégation du Conseil fédéral aux affaires économiques.

3.7 Postulat 1 (10.3389/10.3628)

Le Conseil fédéral a recommandé aux deux conseils d'adopter ce postulat, que les CdG ont déposée chacune dans leur conseil respectif, à l'instar de leurs autres interventions, dans le cadre de leur inspection. Les deux conseils ont adopté le postulat et l'ont transmis au Conseil fédéral, qui doit désormais présenter un rapport.

3.8 Recommandation 12

Dans la mesure où le collège gouvernemental et sa délégation aux affaires économiques continuent de rencontrer régulièrement la direction de la BNS, les CdG considèrent que la recommandation 12 a été mise en œuvre.

3.9 Recommandation 13

Lors de leur inspection, les CdG avaient constaté que les secrétariats généraux du DFF, du Département fédéral de justice et police (DFJP) et du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) n'avaient que peu été associés au processus d'infor-

mation, si tant est qu'ils l'aient été; de fait, ils n'avaient pas pu assumer leur fonction d'état-major de département. Bien qu'il fasse sienne la recommandation 13 des CdG, le Conseil fédéral estime qu'il suffit de compléter les ordonnances sur l'organisation des départements par une nouvelle disposition enjoignant aux secrétariats généraux de planifier et de coordonner les affaires des départements et d'en assurer le suivi.

Aux yeux des CdG, cette solution peut constituer une première étape dans la mise en œuvre de la recommandation 13. Toutefois, elles regrettent que le Conseil fédéral ne se soit pas engagé à prévoir des mesures concrètes et applicables à tous les départements afin de s'assurer que cette nouvelle disposition soit bel et bien respectée dans la pratique.

3.10 Recommandation 14

Le Conseil fédéral est disposé à mettre en œuvre cette recommandation en prévoyant que les unités chargées du contrôle préventif de la conformité au droit soient toujours consultées à temps pour les affaires soulevant des questions juridiques importantes et controversées.

Les CdG saluent la volonté du Conseil fédéral. Toutefois, pour des raisons de principe, elles estiment qu'il n'est pas judicieux de restreindre la consultation systématique desdites unités aux seuls cas controversés. En effet, il est toujours possible que le département chargé de traiter un objet particulier considère qu'un aspect juridique important ne fait l'objet d'aucune controverse, alors que l'unité chargée du contrôle préventif pourrait arriver à une autre conclusion. Pour ces raisons, les CdG considèrent qu'il est fondamental que les unités chargées du contrôle préventif de la conformité au droit soient systématiquement consultées dans leurs domaines de compétences respectifs, même dans des cas non controversés.

3.11 Motion 2 (10.3392/10.3631)

Dans leur co-rapport du 27 janvier 2011 relatif à la réforme du gouvernement, les CdG se sont formellement exprimées sur la façon dont le Conseil fédéral entendait mettre en œuvre leur motion 2 qui lui avait été transmise par les deux conseils. Les CdG se réjouissaient sur le principe des propositions faites par le Conseil fédéral. Toutefois, elles tenaient à préciser que l'optimisation des procès-verbaux des séances du Conseil fédéral ne devait pas passer par une diminution du nombre d'informations qu'ils contenaient.

La pratique que le Conseil fédéral applique depuis le début de l'année 2011 comporte plusieurs points très positifs. Néanmoins, les CdG constatent que le nom ou les propos des intervenants ne sont dorénavant plus cités dans les procès-verbaux du Conseil fédéral et qu'il en résulte une diminution du contenu informatif. Les CdG notent que le Conseil fédéral estime pourtant que le nouveau procès-verbal et ses annexes constituent un instrument de pilotage suffisant.

Les expériences faites ces dernières années par les CdG et la DélCdG ont montré qu'il était essentiel, du point de vue de la haute surveillance parlementaire, notamment dans le cadre des inspections de grande envergure, que les intervenants soient

désignés nommément dans les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral pour que chaque fait puisse être analysé distinctement. Cela ne signifie pas pour autant que les CdG veuillent empêcher que les interventions au sein du Conseil fédéral puissent être résumées. Sur ce point, les CdG ont décidé de charger la DélCdG de vérifier, l'année prochaine, la pertinence du contenu informatif des procès-verbaux élargis des décisions pour la haute surveillance parlementaire et, au besoin, d'aborder à nouveau la question.

Enfin, il y a lieu de faire remarquer que le projet de réforme du gouvernement ne permet pas d'atteindre les objectifs de la motion 2 des CdG, puisqu'il n'instaure pas l'obligation intégrale de la forme écrite pour toutes les délibérations et décisions du Conseil fédéral. Celui-ci doit donc encore élaborer un projet de révision dans ce sens. Les CdG invitent en outre le Conseil fédéral à leur expliquer comment il prévoit de mettre en œuvre la disposition proposée pour l'art. 32, let. c, LOGA, relative à l'établissement des procès-verbaux, au niveau de l'ordonnance, voire du règlement.

3.12 Recommandations 15 et 18

Bien que l'avis du Conseil fédéral ne fournisse aucune indication précise sur les ressources et moyens que celui-ci entend développer pour disposer rapidement de procès-verbaux appropriés ainsi que d'un contrôle suffisant des affaires, les CdG supposent que le Conseil fédéral va mettre en œuvre la recommandation 15, étant donné les mesures qu'il a prises à cet égard.

Outre les considérations exposées plus haut en lien avec les procès-verbaux du Conseil fédéral, les CdG se félicitent qu'un suivi de l'exécution des affaires confidentielles ait lieu et que chaque membre du Conseil fédéral reçoive une liste des affaires en suspens pour l'ensemble du collège. La stratégie adoptée le 2 février 2011 par le Conseil fédéral prévoit que le contrôle de l'exécution de ses affaires sera étendu aux mandats assignés à ses membres par oral. Les CdG estiment que la recommandation 18 est ainsi mise en œuvre. Elles approuvent par ailleurs le fait que les listes des mandats en cours seront soumises plus fréquemment au Conseil fédéral et que, d'ici à la fin de 2011, les données du contrôle des affaires pourront être rendues accessibles en ligne aux ayants droit des départements. La recommandation 15 sera mise en œuvre au plus tard à ce moment-là.

3.13 Recommandation 16

Quoiqu'il convienne de saluer globalement l'orientation proposée par le Conseil fédéral dans le cadre de la réforme du gouvernement, cela ne va pas sans soulever certains problèmes:

- le Conseil fédéral ne prévoit pas d'impliquer régulièrement le suppléant dans les activités du département. Se fondant sur les résultats de leur enquête, les CdG considèrent pourtant qu'il est nécessaire de le faire;

- la proposition du Conseil fédéral ne fait que poser un principe. Le collège gouvernemental ne donne aucune instruction à ses membres quant à la manière d’assurer la suppléance. En d’autres termes, chaque membre du Conseil fédéral est libre d’exercer cette représentation comme il l’entend.

De l’avis des CdG, comme elles l’indiquaient déjà dans leur co-rapport sur la réforme du gouvernement, cette proposition est fortement empreinte du principe de la division en départements.

Les CdG approuvent en revanche la disposition qui prévoit la transmission formelle des dossiers à la fin d’une suppléance. Il s’agissait aussi d’un point critiqué par les CdG.

Néanmoins, la proposition du Conseil fédéral ne remédie qu’en partie aux manques relevés par les CdG, raison pour laquelle ces dernières ne sauraient s’en satisfaire. Les CdG estiment qu’une autre possibilité pourrait être envisagée: le secrétaire général du département serait chargé d’informer régulièrement le secrétaire général du département dirigé par le suppléant de l’évolution des principaux dossiers.

En définitive, la recommandation 16 des CdG ne pourra être considérée comme mise en œuvre que lorsque les mesures du Conseil fédéral seront complétées et appliquées.

3.14 Motion 3 (10.3393/10.3632)

S’agissant des mesures prévues par le Conseil fédéral au sujet de l’instrument des délégations du Conseil fédéral, les CdG se réfèrent également à leur co-rapport sur la réforme du gouvernement (ch. 4.6). Sur le fond, les CdG se félicitent du renforcement dudit instrument. Pour les CdG, il est toutefois important que les secrétariats des délégations ne soient pas rattachés au département ayant la responsabilité du dossier, mais à la Chancellerie fédérale, car les délégations sont des organes de préparation des décisions du collège gouvernemental. Du reste, cette approche irait dans le sens du renforcement, jugé nécessaire, de la fonction d’état-major du Conseil fédéral qui est assumée par la Chancellerie fédérale. En outre, cette mesure contribuerait grandement à affermir le principe de l’autorité collégiale.

Les CdG approuvent l’orientation des mesures prises par le Conseil fédéral, mais elles considèrent que les propositions faites par ce dernier dans le cadre de la réforme du gouvernement ne permettent pas encore d’atteindre pleinement l’objectif de leur motion, transmise par les deux conseils.

3.15 Motion 4 (10.3394/10.3633)

Dans son avis, le Conseil fédéral confirme une constatation que les CdG ont déjà faite à plusieurs reprises: la conduite effective des affaires importantes par le collège gouvernemental comporte certaines lacunes. La motion en question charge justement le Conseil fédéral de proposer des mesures concrètes, dans le cadre de la réforme du gouvernement, afin d’y remédier.

Après avoir analysé la réforme du gouvernement, les CdG ont conclu (cf. co-rapport) que le projet ne s'attaquait que d'une manière très superficielle aux problèmes de fond touchant le Conseil fédéral et que, en conséquence, il n'était pas porteur d'une réforme globale et visionnaire. Les CdG estiment insuffisantes les modifications envisagées par le Conseil fédéral dans son projet de révision et son message additionnel sur la réforme du gouvernement, lesquelles sont censées donner au système gouvernemental de la Suisse les moyens de répondre, avec efficacité et dans le respect des principes énoncés dans la Constitution, aux attentes croissantes à l'endroit du Gouvernement suisse. Le Conseil fédéral devrait en outre inclure dans cette réforme une définition du futur rôle de la Chancellerie fédérale. De l'avis des CdG, seule une conception anticipatoire, et de grande envergure, permettra de mener à bien la réforme du gouvernement; elles n'en regrettent que davantage la faiblesse du projet sur ce point.

Eu égard à ce qui précède, et vu l'insuffisance des propositions faites dans le cadre de la réforme du gouvernement, les CdG considèrent que l'objectif de la motion n'est pas atteint et que le Conseil fédéral doit encore y apporter des améliorations substantielles.

3.16 Postulat 2 (10.3390/10.3629)

Ce postulat, déposé par les CdG, charge le Conseil fédéral d'examiner de manière approfondie, dans un rapport détaillé, les questions soulevées par le rapport des CdG à propos de l'application de l'art. 271 CP et de la compatibilité du *Qualified Intermediary Agreement* avec le secret bancaire suisse; il a été transmis au Conseil fédéral par les deux conseils. Les CdG attendent ainsi ce rapport du gouvernement; ce n'est qu'après l'avoir reçu qu'elles seront en mesure de se prononcer sur la réalisation de l'objectif du postulat.

3.17 Motion 5 (10.3395/10.3634)

Dans sa version transmise au Conseil fédéral, cette motion le charge de proposer comment réviser le CP pour que les éléments constitutifs de la diminution effective de l'actif au préjudice des créanciers et de la gestion fautive s'appliquent également aux grandes entreprises qui, en raison de leur importance systémique pour l'économie du pays et la stabilité financière, doivent être préservées de la faillite par des interventions de l'Etat. La motion ayant été transmise en dépit de l'opposition du Conseil fédéral, les CdG évalueront si son objectif a été atteint lorsque le projet correspondant sera disponible.

3.18 Recommandation 19

Les CdG ont constaté que l'avis du Conseil fédéral ne contenait que peu de données sur les contacts que ce dernier avait eus avec UBS dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation 19. Les représentants du Conseil fédéral qui ont été entendus par le groupe de travail «Surveillance des marchés financiers» n'ont pu que partiellement combler ces lacunes en termes d'information. Ainsi, les CdG ignorent tou-

jours ce dont il a exactement été question lors de la rencontre de juillet 2010 entre le Conseil fédéral et la direction d'UBS.

Pour ce qui est du point 3 de la recommandation 19 (action en responsabilité intentée par la Confédération ou ses organes, par ex. Publica), les CdG notent que le droit suisse ne permet pas au Conseil fédéral ou au Parlement de contraindre des organes de la Confédération ayant une personnalité juridique propre et possédant des actions d'UBS à intenter une action en justice contre les responsables d'UBS. En outre, les CdG ont pris connaissance du fait que la prise en charge des risques liés à un procès et des frais de procédure par la Confédération n'est pas compatible avec le droit en vigueur. Les CdG examineront la nécessité de légiférer dans ce domaine.

Par ailleurs, les CdG comprennent que le Conseil fédéral n'avait aucun moyen juridique à faire valoir contre UBS pour mettre en œuvre les autres points de la recommandation 19. C'est pourquoi elles apprécient les mesures qu'il a prises dans ce domaine. Néanmoins, les CdG sont déçues que le Conseil fédéral se soit contenté de se servir de son avis d'octobre 2010 sur leur rapport, au lieu de prendre directement contact avec UBS, pour recommander à son conseil d'administration d'examiner encore une fois la situation afin de déterminer s'il entendait renoncer définitivement à intenter une action en responsabilité. Les CdG auraient apprécié que le Conseil fédéral ait eu un engagement plus incisif à ce sujet.

Les CdG estiment que la recommandation 19 s'adressait également à UBS. Or, elles ne sont pas convaincues par le résultat des démarches entreprises par UBS visant à faire la transparence sur les événements faisant l'objet de l'inspection des CdG. UBS a bien établi un rapport à l'interne («Transparenzbericht») et a aussi mandaté deux experts pour approfondir certains points. Mais le Conseil fédéral n'a pas été impliqué ni dans ces travaux ni dans la sélection des personnes externes mandatées par UBS. En outre, le travail d'expert ne s'est pas fait sous forme d'un groupe d'experts neutres comme l'avaient proposé les CdG. De plus, les experts mandatés par UBS ont basé leurs expertises sur les résultats d'enquêtes antérieures et n'ont pas mené eux-mêmes des investigations notamment sur les activités «cross-border» d'UBS avec les Etats-Unis.

4 Suite de la procédure

La présente lettre clôt l'inspection des CdG, sous réserve d'éventuels nouveaux éléments suite à la décision encore ouverte du Tribunal fédéral au sujet de la légalité de la transmission de données clients d'UBS SA aux autorités américaines en février 2009. Celles-ci vérifieront le stade de mise en œuvre de leurs recommandations dans le courant de la première moitié de la prochaine législature, dans le cadre de leur suivi habituel. Evidemment, les CdG suivront également de près le traitement de leurs interventions parlementaires.

