

13.004

## **Rapport annuel 2012 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 24 janvier 2013

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 55 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10), nous vous soumettons le rapport d'activité des Commissions de gestion et de leur délégation pour l'année 2012 et vous demandons de bien vouloir en prendre connaissance.

Le présent rapport donne des indications sur les principaux contrôles effectués durant l'année et dégage les résultats et les enseignements qui peuvent en être tirés. Il accorde également une attention particulière aux suites données aux recommandations des commissions et de la délégation.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre très haute considération.

24 janvier 2013

Au nom des Commissions de gestion  
des Chambres fédérales:

Le président de la CdG-N,  
Ruedi Lustenberger, conseiller national

Le président de la CdG-E,  
Paul Niederberger, député au Conseil des Etats

## Table des matières

<b>Liste des abréviations</b>	<b>3077</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>3082</b>
1.1 Programme annuel 2012 et objets importants traités au cours de l'exercice sous revue	3082
1.2 Rapports et lettres adressés au Conseil fédéral et publiés	3083
<b>2 Mandat et organisation</b>	<b>3084</b>
2.1 Missions et compétences des Commissions de gestion	3084
2.1.1 Tâches	3084
2.1.2 Champ de surveillance	3085
2.1.3 Droit à l'information et confidentialité des travaux	3086
2.2 Organisation des travaux et aperçu des affaires traitées	3088
<b>3 Thèmes choisis par les Commissions de gestion</b>	<b>3093</b>
3.1 Politique économique et budgétaire	3093
3.1.1 Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes	3093
3.1.2 Requêtes relatives à l'enquête de la FINMA sur la vente de produits Lehman Brothers par Credit Suisse	3095
3.1.3 Suivi de l'inspection «Loi sur le personnel de la Confédération: pilotage de la politique du personnel et atteinte des objectifs»	3098
3.1.4 Utilisation de grenades à main de fabrication suisse dans le conflit syrien	3100
3.2 Sécurité sociale et santé publique	3101
3.2.1 Pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral	3101
3.2.2 Organisation de la lutte contre la pandémie de grippe	3103
3.2.3 Définition des nouveaux tarifs des analyses de laboratoire	3104
3.2.4 Réserves des assureurs-maladie: demande de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats	3106
3.3 Relations internationales et commerce extérieur	3108
3.3.1 Mise en œuvre de l'accord de Schengen	3108
3.3.2 Protection de l'enfance et mesures de contrainte en matière de droit des étrangers – Deuxième, troisième et quatrième rapports de la Suisse concernant l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant	3109
3.4 Etat et administration	3111
3.4.1 Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom	3111
3.4.2 Conseil des EPF: problèmes dans la conduite du personnel	3112
3.4.3 Restructuration de l'Office fédéral de la statistique: visite de service	3114
3.4.4 Réorganisation de l'Office fédéral des migrations	3114
3.4.5 Demande d'asile non traitées, déposées par des ressortissants irakiens auprès de représentations suisses	3116
3.4.6 Pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation	3117

3.4.7	Modernisation du Centre des publications officielles (CPO)	3119
3.4.8	Contrôle préventif de la conformité au droit et entraide judiciaire internationale: visite auprès de l'Office fédéral de la justice	3120
3.5	Justice et Ministère public de la Confédération	3121
3.5.1	OpenJustitia du Tribunal fédéral	3121
3.5.2	Requête à l'autorité de surveillance concernant un licenciement avec effet immédiat au Tribunal administratif fédéral	3122
3.6	Sécurité	3123
3.6.1	Participation à des cours de répétition sous une fausse identité	3123
3.6.2	Suivi de l'inspection relative aux circonstances de la nomination du chef de l'armée	3124
3.6.3	Allocations pour perte de gain: irrégularités dans le décompte des services volontaires	3125
3.6.4	Rapport annuel de l'Office fédéral de la police	3126
3.6.5	Rapport annuel du Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet	3127
3.6.6	Visite de service auprès du Centre logistique de l'armée Grolley	3128
3.6.7	Méthodes de travail de l'Inspectorat DDPS: l'exemple du système d'information et de conduite des Forces terrestres (SIC FT/FIS HE)	3128
3.7	Recherche, science, culture et société	3129
3.7.1	Inspection de la CdG-N sur l'efficacité de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale – deuxième contrôle de suivi	3129
3.7.2	Politique d'information lacunaire des autorités fédérales: requête de la Commission de gestion du canton de Bâle-Ville	3130
3.7.3	Suivi de l'inspection «Conception et mise en œuvre de RUMBA: bilan intermédiaire»	3131
<b>4</b>	<b>Protection de l'Etat et services de renseignement</b>	<b>3132</b>
4.1	Missions, droits et organisation de la Délégation des Commissions de gestion	3132
4.1.1	Compétences et droit à l'information	3132
4.1.2	Surveillance des organes de contrôle de l'exécutif	3133
4.1.3	Examen de la liste d'observation du Conseil fédéral	3134
4.1.4	Examen de la procédure d'approbation des nouveaux contacts du SRC et du SRM à l'étranger	3135
4.2	Les 20 ans de la Délégation des Commissions de gestion	3136
4.2.1	La création de la délégation	3137
4.2.2	L'organisation du nouvel organe	3139
4.2.3	Les premières affaires	3140
4.2.4	Le «domaine secret» de l'Etat comme mandat de la DélCdG	3142
4.3	Suivi du rapport de la Délégation des Commissions de gestion sur le système ISIS	3143
4.3.1	Liquidation des cas en suspens dans le contrôle de qualité et réduction supplémentaire du volume des données	3143
4.3.2	Indicateurs ISIS	3144
4.3.3	Travail du préposé à la protection des données ISIS	3145

4.3.4 Nouvelle version du programme préventif de recherches photos passeport	3146
4.3.5 Association à l'assurance de la qualité des utilisateurs chargés de l'analyse et des cantons	3148
4.3.6 Examen de l'allocation des ressources pour le traitement des données dans ISIS	3149
4.3.7 Séparation des données administratives de celles relevant de la protection de l'Etat	3150
4.3.8 Pas de saisie de données sans contrôle de pertinence	3151
4.3.9 Droit d'accès	3152
4.3.10 Renforcement de l'effectif de la Surveillance SR	3153
4.3.11 Points en suspens à régler dans le système appelé à succéder à ISIS-NT	3154
4.4 Essai pilote du système d'information relatif à la sécurité extérieure ISAS	3155
4.5 Conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral	3158
4.5.1 Contexte	3158
4.5.2 Recommandations de la haute surveillance parlementaire	3159
4.5.3 Réformes du Conseil fédéral	3160
4.5.4 La DélCdG persiste dans ses critiques	3162
4.5.5 Décision du Conseil fédéral du 24 octobre 2012	3164
<b>5 Rapports de gestion 2011 et autres rapports</b>	<b>3164</b>
5.1 Rapport de gestion 2011 du Conseil fédéral	3164
5.2 Rapport de gestion 2011 du Tribunal fédéral	3168
5.3 Autres rapports traités par les Commissions de gestion	3169
<b>Annexe</b>	
Rapport annuel 2012 du Contrôle parlementaire de l'administration	3173

## Liste des abréviations

ACI	Autorité de contrôle indépendante
AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
AFS	Archives fédérales suisses
AI	Assurance-invalidité
ARE	Office fédéral du développement territorial
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision
ASRE	Assurance suisse contre les risques à l'exportation
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BNS	Banque nationale suisse
BO	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
BTIS	Base technologique et industrielle importante pour la sécurité
CAJ-E	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CAJ-N	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commissions des finances des Chambres fédérales
CdF-E	Commission des finances du Conseil des Etats
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CDS	Conférence suisse des directeurs cantonaux de la santé
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CEPF	Conseil des EPF
CER-E	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
CER-N	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
CFB	Commission fédérale des banques
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
Cgfr	Corps des gardes-frontières
ChF	Chancellerie fédérale
CIP	Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales
CIP-N	Commission des institutions politiques du Conseil national
CLA-G	Centre logistique de l'armée Grolley

COE	Centre des opérations électroniques de l'armée
COMCO	Commission de la concurrence
CP	Code pénal suisse (RS 311.0)
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPO	Centre des publications officielles
CSEC-N	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
CTT	Commissions des transports et des télécommunications des Chambres fédérales
DCE	Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DéIFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DSN	Délégation de surveillance de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
ENNIR	<i>European Network of National Intelligence Reviewers</i>
ETCS	<i>European Train Control System</i>
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FRT	Formation, recherche et technologie
HTC	Horaire de travail fondé sur la confiance
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
IPP	Instance pour la publicité des participants de la <i>SIX Swiss Exchange SA</i>
ISAS	Système d'information relatif à la sécurité extérieure
ISIS	Système d'information relatif à la protection de l'Etat ( <i>Informatisiertes Staatsschutzinformationssystem</i> )
ISIS-NT	Système d'information relatif à la protection de l'Etat – nouvelle technologie ( <i>Informatisiertes Staatsschutzinformationssystem-Neue Technologie</i> )

Iv. pa.	Initiative parlementaire
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (RS 510.10)
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LBVM	Loi fédérale du 24 mars 1995 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (RS 954.1)
LERI	Loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation, modification du 25 septembre 2009 (loi sur la recherche; RO 2010 651)
LFMG	Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (RS 514.51)
LFRC	Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur le renseignement civil (RS 121)
LGV	Lignes à grande vitesse
LLGV	Loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (RS 742.140.3)
LMP	Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1)
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LParl	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1)
LPers	Loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
LPGA	Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1)
LPol	Loi fédérale sur les tâches de police de la Confédération
LSIP	Loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (RS 361)
LTr	Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (RS 822.11)
MNS	Musée national suisse
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MPC	Ministère public de la Confédération
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
ODM	Office fédéral des migrations
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Office fédéral de la culture

OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel
OFROU	Office fédéral des routes
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OGE	Ordonnance du 15 octobre 2003 sur la guerre électronique (RS 510.292)
OJI	Office des juges d'instruction fédéraux
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMSI	ancienne Ordonnance du 27 juin 2001 sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RO 2001 1829)
ONG	Organisation(s) non gouvernementale(s)
ONYX	Système d'interception des communications par satellites du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
OSI-SRC	Ordonnance du 4 décembre 2009 sur les systèmes d'information du Service de renseignement de la Confédération (RS 121.2)
OSRC	Ordonnance du 4 décembre 2009 sur le service de renseignement de la Confédération (RS 121.1)
OVIS	Ordonnance du 6 juin 2011 sur le système central d'information sur les visas (RS 142.512)
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021)
PPF	ancienne Loi fédérale sur la procédure pénale du 15 juin 1934 (RO 3 295)
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PJF	Police judiciaire fédérale
RCE	Règlement du Conseil des Etats du 20 juin 2003 (RS 171.14)
RCN	Règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (RS 171.13)
RNB	Revenu national brut
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SAP	Service d'analyse et de prévention
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SFF	Surveillance fédérale des fondations
SFI	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
SJ DFF	Service juridique du Département fédéral des finances
SJ SFI	Service juridique du secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SRM	Service de renseignement militaire
SRS	Service de renseignement stratégique

STEP	Programme stratégique de développement de l'infrastructure ferroviaire
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TMC	Tribunal militaire de cassation
TPF	Tribunal pénal fédéral
UBS	Union de banques suisses
UE	Union européenne

# Rapport

## 1 Introduction

Le présent rapport annuel des Commissions de gestion (CdG) a pour objectif de donner un aperçu des activités de la haute surveillance parlementaire en 2012 et d'informer des méthodes et processus de travail, des difficultés rencontrées lors de certains contrôles et des résultats obtenus. Il contient notamment des informations qui n'ont pas encore été publiées à ce jour.

Les CdG ont adopté ce rapport à l'unanimité et décidé de le publier lors de leur séance plénière du 24 janvier 2013. Conformément à l'art. 157 de la loi sur le Parlement<sup>1</sup>, les autorités concernées ont reçu au préalable le projet de texte pour avis. Les CdG et la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) ont examiné l'avis des autorités et en ont tenu compte autant que possible.

### 1.1 Programme annuel 2012 et objets importants traités au cours de l'exercice sous revue

Lors de l'approbation de leur programme annuel, le 27 janvier 2012, les CdG ont décidé de procéder à certaines enquêtes sur la base d'évaluations confiées au Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), et ce, sur les thèmes suivants: la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure (cf. rapport du CPA ci-joint, ch. 2.3.1), le séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes (cf. rapport du CPA ci-joint, ch. 2.3.2), l'admission et le réexamen des médicaments dans l'assurance obligatoire des soins (cf. rapport du CPA ci-joint, ch. 2.3.5) et la question des collaborateurs externes employés par l'administration fédérale (cf. rapport du CPA ci-joint, ch. 2.3.4).

Les CdG ont en outre décidé de relancer l'évaluation des modalités de la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral. Le CPA avait déjà été chargé de procéder à cette évaluation en janvier 2009, mais les travaux avaient dû être interrompus prématurément<sup>2</sup>. L'évaluation portera sur toutes les nominations qui ont eu lieu en 2012 et, le cas échéant, sur celles qui auront eu lieu en 2013 (cf. rapport du CPA ci-joint, ch. 2.3.3).

Au terme de chacune de ses évaluations, le CPA publiera un rapport qui sera transmis à la sous-commission compétente. Cette dernière analysera chaque rapport sous l'angle de la haute surveillance parlementaire, avant de communiquer ses appréciations à sa commission et de lui soumettre ses propositions.

Par ailleurs, la CdG-N a ouvert une enquête sur les circonstances entourant les décisions prises par le Conseil fédéral les 18 janvier et 4 avril 2012 au sujet de la transmission aux autorités américaines de données bancaires et de l'identité d'employés de banque. L'enquête a pour but de clarifier les raisons ayant amené le Conseil fédéral à prendre ces décisions et de vérifier l'opportunité et la pertinence des procédures adoptées par les autorités fédérales concernées (cf. communiqué de

<sup>1</sup> Loi du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)

<sup>2</sup> Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012 (FF 2012 6309 s.)

presse de la CdG-N du 12.11.2012). La CdG-N a confié cette enquête à sa sous-commission DFF/DFE.

Pour sa part, la DélCdG a décidé, le 16 octobre 2012, de transformer ses investigations sur le vol de données dont le Service de renseignement de la Confédération a été victime en mai 2012 en une inspection formelle (cf. communiqué de presse de la DélCdG du 16.10.2012).

Pour la première fois de leur histoire, les deux CdG et les deux Commissions des finances (CdF) ont décidé de s'unir pour une inspection de grande envergure: le 6 décembre 2012, elles ont institué un groupe de travail mixte en vue d'enquêter sur le déroulement du projet informatique Insieme de l'Administration fédérale des contributions, depuis son lancement en 2001 (cf. communiqué de presse des CdG et des CdF du 6.12.2012). Les quatre commissions de surveillance ont chargé le groupe de travail de préciser l'objet de l'enquête ainsi que la procédure à suivre. Elles approuveront la stratégie d'enquête définitive au premier trimestre 2013.

Au cours de l'exercice sous revue, les CdG ont pu achever deux inspections: l'une sur le pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral (ch. 3.2.1; cf. rapport du CPA ci-joint, ch. 2.2.1) et l'autre sur la pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom (ch. 3.4.1; cf. rapport du CPA ci-joint, ch. 2.2.2).

Le présent rapport annuel donne également un aperçu d'autres investigations, n'ayant pas fait l'objet d'une publication propre, comme celles qui concernent l'enquête effectuée par la FINMA sur la vente de produits Lehman Brothers par Crédit Suisse (ch. 3.1.2), les demandes d'asile non traitées déposées par des ressortissants irakiens auprès de représentations suisses (ch. 3.4.5), la modernisation du système du Centre des publications officielles (ch. 3.4.7), le contrôle préventif de la conformité au droit et l'entraide judiciaire internationale (ch. 3.4.8), le projet «OpenJustitia» du Tribunal fédéral (ch. 3.5.1), une requête liée à un licenciement avec effet immédiat au Tribunal administratif fédéral (ch. 3.5.2) et une requête du canton de Bâle-Ville liée à la politique d'information de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (ch. 3.7.2). Enfin, le ch. 4 du présent rapport fournit des informations inédites sur les activités de la DélCdG (par ex. sur la surveillance des organes de contrôle de l'exécutif, au ch. 4.1.2, sur l'examen de la procédure d'approbation des nouveaux contacts du Service de renseignement de la Confédération et du Service de renseignement militaire à l'étranger, au ch. 4.1.4, sur le suivi du rapport de la Délégation sur le système d'information relatif à la protection de l'Etat, au ch. 4.3, et sur la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral, au ch. 4.5).

## **1.2 Rapports et lettres adressés au Conseil fédéral et publiés**

Conformément à leurs principes d'action, les CdG publient en règle générale les résultats de leurs examens. En plus des communiqués de presse, les CdG ont également publié les huit rapports et lettres (rapports succincts sous forme de lettre) suivants:

- Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27 janvier 2012;
- Rapport de la CdG-E du 30 mars 2012 relatif au pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral;
- Rapport de la CdG-N du 8 mai 2012 concernant la participation à des cours de répétition sous une fausse identité;
- Rapport de la CdG-N du 8 mai 2012 sur la pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom;
- Prise de position de la CdG-N du 8 mai 2012 relative à l’avis du Conseil fédéral sur l’«Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d’accompagnement à la libre circulation des personnes»;
- Rapport de la CdG-N du 19 juin 2012 relatif à l’avis du Conseil fédéral sur le suivi de l’inspection «Loi sur le personnel de la Confédération: pilotage de la politique du personnel et atteintes des objectifs»;
- Rapport de la CdG-N du 19 juin 2012 relatif à l’avis du Conseil fédéral sur le rapport de la CdG-N «Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d’audition et de consultation»;
- Rapport de la CdG-E du 22 août 2012 relatif à l’organisation de la lutte contre la pandémie de grippe.

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

## **2 Mandat et organisation**

### **2.1 Missions et compétences des Commissions de gestion**

#### **2.1.1 Tâches**

Sur mandat des Chambres fédérales, les CdG, en tant que commissions parlementaires, exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l’administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 169 de la Constitution<sup>3</sup> et art. 52 LParl). Les tâches et les compétences des CdG sont définies principalement aux art. 26 à 27, 52 à 55 et 153 à 158 LParl, mais également dans d’autres textes légaux<sup>4</sup> et réglementaires<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Constitution fédérale (Cst.; RS 101)

<sup>4</sup> Art. 32 de la loi fédérale du 13.12.1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS 514.51), art. 5, al. 1, de la loi fédérale du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1), art. 8, al. 1, de l’ordonnance du 10.6.2004 sur la gestion des postes de travail et du personnel dans le cadre de programmes d’allègement budgétaire et de réorganisations (RS 172.220.111.5), art. 20 de la loi fédérale du 4.10.1991 relative à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (loi sur le transit alpin, LTrAlp; RS 742.104) ou art. 10 de la loi fédérale du 18.3.2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (loi sur le raccordement aux LGV, LLGV; RS 742.140.3)

<sup>5</sup> «Principes d’action des CdG des 29.8.2003 et 4.9.2003» publiés dans le rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2004 (FF 2004 1636 ss)

Dans l'exercice de leur mandat, les CdG vérifient que les autorités fédérales agissent conformément à la Constitution et à la loi et que les missions assignées par le législateur ont été fidèlement accomplies (contrôle de la légalité). Elles veillent également à ce que les mesures prises par l'Etat soient judicieuses. Elles s'assurent que les autorités font bon usage de leur marge d'appréciation (contrôle d'opportunité) et examinent l'efficacité des mesures au regard des objectifs fixés par le législateur (contrôle d'efficacité).

Les CdG remplissent leurs tâches de surveillance:

- en procédant à des inspections;
- en chargeant le CPA de procéder à des évaluations;
- en examinant le rapport annuel du Conseil fédéral et le rapport de gestion du Tribunal fédéral (TF) ainsi que les rapports de gestion d'autres organes de la Confédération;
- en traitant les rapports que le Conseil fédéral, les départements ou d'autres organes doivent remettre aux CdG;
- en effectuant des visites auprès d'autorités et services de la Confédération;
- en traitant les requêtes qui leur sont adressées par des tiers;
- en adressant des recommandations au Conseil fédéral, aux départements, aux tribunaux fédéraux, à l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) et au MPC lui-même;
- en assurant le suivi d'interventions antérieures.

Les CdG peuvent aussi recourir à l'assistance d'experts pour des missions temporaires à caractère technique.

Les CdG adressent chaque année au Parlement un rapport (art. 55 LParl) qui reprend les principaux résultats de leurs travaux durant l'exercice concerné. Ce rapport fait l'objet d'un débat, généralement durant la session parlementaire de printemps qui suit son dépôt.

## **2.1.2 Champ de surveillance**

Le champ de surveillance des CdG est extrêmement large. Il couvre l'ensemble des activités du Conseil fédéral et des unités de l'administration fédérale ainsi que des tribunaux fédéraux et du MPC, à l'exclusion de l'activité juridictionnelle des tribunaux et des décisions du MPC (art. 30, al. 1, Cst., art. 26, al. 4, LParl).

La haute surveillance parlementaire s'exerce également, bien que de manière moins directe que sur les services de l'administration centrale, sur toutes les collectivités de droit public ou privé ainsi que sur les personnes physiques ou morales auxquelles sont confiées des tâches de la Confédération. La surveillance des CdG porte également sur les instances cantonales, dans la mesure où celles-ci sont chargées d'exécuter le droit fédéral (art. 46, al. 1 et art. 49, al. 2, Cst.).

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

Outre ceux qu'elles doivent traiter d'office, les CdG déterminent librement les objets qu'elles décident de soumettre à un examen. Les CdG définissent les points forts de leurs travaux en conséquence. A cet effet, elles établissent chaque année un programme qui fixe les axes de travail dans chacun des secteurs soumis à leur surveillance. Il arrive aussi que les Chambres fédérales ou d'autres commissions parlementaires chargent les CdG d'effectuer certains contrôles. La planification des travaux est régulièrement adaptée pour pouvoir faire face aux besoins imprévus qui se présentent tout au long de l'année.

### **2.1.3 Droit à l'information et confidentialité des travaux**

Pour mener à bien leur mission de haute surveillance, les CdG disposent d'un droit à l'information étendu (art. 150 et 153 LParl), renforcé et précisé lors de la modification de la LParl du 17 juin 2011<sup>6</sup>. Les commissions ont notamment la compétence d'interroger directement tout représentant des autorités, tout collaborateur des services de la Confédération et tout représentant d'un organe assumant des tâches pour le compte de la Confédération (que ces personnes soient encore en fonction ou non) et d'exiger de ces derniers tous les renseignements dont elles ont besoin. Elles ont en outre la possibilité de citer à comparaître les personnes tenues de fournir des renseignements et, en cas de besoin, de les faire amener par des organes de police fédéraux ou cantonaux. Les commissions déterminent elles-mêmes quels agents des unités surveillées elles souhaitent entendre avec pour seule obligation d'en informer préalablement l'autorité de tutelle (Conseil fédéral, tribunaux fédéraux, autorité de surveillance du MPC). Elles ne sont donc pas tenues de suivre la voie hiérarchique de l'administration et des tribunaux. Le cas échéant, l'autorité de tutelle peut demander à être entendue par les CdG avant toute audition de l'un de ses agents (art. 153, al. 5 et art. 162, al. 1, let. c, et al. 5, LParl). Le secret de fonction des agents de la Confédération ne s'étend pas aux auditions effectuées par les CdG. Les personnes entendues ne peuvent donc pas s'en prévaloir pour refuser de déposer. Les CdG peuvent effectuer des visites de tous les services de la Confédération, avec ou sans préavis.

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

La LParl est très claire en ce qui concerne les cas d'espèce dans lesquels la portée ou l'exercice du droit à l'information des CdG ou de la DélCdG font l'objet d'une contestation: l'art. 153, al. 6, première phrase, LParl dispose que «les commissions de surveillance statuent définitivement sur l'exercice de leur droit à l'information». Si, en vertu de l'art. 153, al. 5, LParl, le Conseil fédéral rend les CdG attentives au fait que les informations demandées entrent dans l'une des deux catégories de restrictions susmentionnées, les commissions sont bien entendu tenues d'examiner les réserves du gouvernement. Une fois cet examen achevé, les commissions statuent

<sup>6</sup> Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10) [Précision du droit à l'information des commissions de surveillance; RO 2011 4537]; voir aussi rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012 (FF 2012 6315 s.)

néanmoins définitivement sur la portée et l'exercice de leur droit à l'information et leur décision est contraignante pour le Conseil fédéral. Cette compétence de décider de manière définitive dont jouissent les commissions de surveillance permet de garantir que la décision relative à la portée et à l'exercice du droit à l'information des commissions de surveillance soit, pour chaque cas d'espèce, définie par l'organe exerçant la surveillance et non par l'exécutif qui y est soumis. Lorsque le Conseil fédéral invoque le fait qu'un document entre dans la catégorie des documents relevant de la protection de l'Etat, les CdG font appel à leur délégation pour statuer sur ce point.

Les deux réserves relatives au droit à l'information mentionnées plus haut ne peuvent être opposées à la DélCdG. Conformément à l'art. 169, al. 2, Cst. et à l'art. 154 LParl, la DélCdG est dotée d'un droit à l'information illimité envers les autorités et organes soumis à sa surveillance. Elle peut non seulement demander toutes les informations nécessaires à la réalisation de ses tâches, mais également ordonner la comparution formelle de témoins (art. 155 LParl), sans que le secret de fonction ou le secret militaire puissent lui être opposés.

Du fait de leurs pouvoirs d'investigation étendus, les CdG et la DélCdG doivent garantir la confidentialité et traiter les informations confidentielles de manière responsable. Elles sont donc tenues de prendre «toutes mesures appropriées pour garantir le maintien du secret» (art. 150, al. 3, LParl)<sup>7</sup>. La révision de la LParl du 17 juin 2011 les a par ailleurs contraintes à établir des directives relatives au maintien du secret, applicables à leur domaine de compétences, pour restreindre notamment l'accès aux co-rapports des chefs de département concernant des objets du Conseil fédéral. Les CdG ont donc édicté des directives qui règlent cet accès de manière restrictive<sup>8</sup>. En outre, les membres des commissions sont tenus d'observer le secret de fonction sur tous les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur mandat (art. 8 LParl). La violation du secret de fonction peut faire l'objet de mesures disciplinaires (art. 13, al. 2, LParl) ou de poursuites pénales (art. 320 du code pénal<sup>9</sup>).

Un usage mesuré du droit à l'information oblige notamment le président de la sous-commission ou du groupe de travail concerné à examiner sous l'angle de leur confidentialité les documents reçus au titre du droit à l'information et, au besoin, à prendre les mesures de protection qui s'imposent avant de les retransmettre aux autres membres. L'autorité surveillée assume également une part de responsabilité à cet égard. Le cas échéant, il lui incombe notamment d'attirer l'attention de l'autorité de surveillance sur la confidentialité des dossiers dont elle exige la production. Sur la base de ces informations, les CdG ou la DélCdG peuvent, dans le cadre de l'examen des intérêts, octroyer à leurs membres un accès restrictif à ces documents, voire, lorsque les circonstances l'exigent, renoncer provisoirement à l'exercice de leur droit à l'information.

<sup>7</sup> A ce sujet, voir également les deux avis de droit commandés par la CdG-N: BIAGGINI, Giovanni, *Droit à l'information des CdG dans le cadre d'une poursuite pénale du point de vue constitutionnel*, avis de droit du 5.6.2008 (publié); OBERHOLZNER, Niklaus, *Le droit à l'information des CdG en matière de poursuite pénale analysé sous l'angle de la poursuite pénale: avis de droit commandé par la CdG-N*, du 5.6.2008 (publié)

<sup>8</sup> Directives des Commissions de gestion des Chambres fédérales relatives aux mesures visant à garantir le maintien du secret du 27.1.2011 (non publié)

<sup>9</sup> Code pénal suisse (CP; RS **311.0**)

L'engagement des CdG à respecter la confidentialité des informations qui leur sont confiées doit aussi être vu en tant que contrepartie à l'obligation faite aux agents de la Confédération de leur donner des renseignements complets et véridiques. Il ne faudrait pas, en effet, que ces personnes aient à subir de préjudice – notamment du fait des dispositions relatives au secret de fonction auxquelles sont soumis les employés de la Confédération – en raison d'une déposition véridique faite devant les commissions. C'est pour cette raison qu'elles ne sont pas tenues de communiquer à leur hiérarchie le contenu du procès-verbal de leur audition qui leur est remis sous forme d'extrait pour leur usage exclusif. Lorsque les CdG ou la DélCdG ont vent d'éventuelles tentatives de pression de la part de la hiérarchie, elles doivent rendre les concernés attentifs au contenu de l'art. 156, al. 3, LParl.

Lors d'enquêtes de grande envergure, les CdG publient généralement leurs conclusions relatives à la gestion du Conseil fédéral, des tribunaux fédéraux et du Ministère public de la Confédération. La loi donne à l'autorité concernée le droit de donner son avis avant la publication (art. 157 LParl). En pratique, les observations des commissions sont présentées sous forme d'un rapport préliminaire à l'autorité concernée, qui prend en principe position par écrit; l'autorité peut toutefois demander à s'exprimer oralement devant la commission en charge de l'objet. Dans son avis, elle a la possibilité de faire valoir ses propres arguments, d'apporter des corrections à la présentation des faits ou de présenter des données nouvelles. Le rapport final tient compte des avis qui lui sont soumis dans la mesure où ils sont justifiés et pertinents. A moins que des intérêts dignes de protection s'y opposent, le rapport final est publié dès son adoption (art. 158, al. 3, LParl). Cette procédure permet donc aux CdG de publier des informations jusque-là soumises au secret de fonction. La publication de ces rapports est un instrument efficace de la haute surveillance. En règle générale, les CdG publient tous leurs rapports.

Les moyens auxquels les CdG peuvent recourir pour influencer sur les objets de leur surveillance sont essentiellement de nature politique. En règle générale, les commissions font connaître leurs conclusions sous la forme de rapports ou de lettres adressés aux autorités politiques supérieures et rendus publics. Ces rapports et lettres contiennent des recommandations sur lesquelles les autorités visées doivent prendre position. Par leurs travaux, les commissions obligent donc les autorités à rendre compte de leurs activités (ou omissions). En revanche, les CdG ne peuvent pas contraindre l'organe contrôlé à prendre une mesure, ni annuler ni modifier une décision, ni encore prendre une décision en lieu et place de l'organe contrôlé (art. 26, al. 4, LParl). Elles doivent convaincre par leurs seuls arguments. Le cas échéant, elles peuvent aussi faire usage des instruments parlementaires (dépôt d'une motion, d'un postulat ou d'une initiative parlementaire), notamment pour entamer une modification législative.

## **2.2 Organisation des travaux et aperçu des affaires traitées**

Comme les autres commissions parlementaires, les CdG sont constituées de 25 membres du Conseil national et de 13 membres du Conseil des Etats. Ils sont nommés pour quatre ans et leur mandat peut être renouvelé. La composition des commissions et l'attribution de la présidence et de la vice-présidence dépendent de la force numérique des groupes politiques au sein de chaque conseil (art. 43, al. 3,

LParl). Il est également tenu compte, autant que possible, des différentes langues officielles et régions du pays.

Chaque commission est subdivisée en plusieurs sous-commissions permanentes (art. 45, al. 2, LParl, art. 14, al. 3, du règlement du Conseil national<sup>10</sup> et art. 11, al. 1, du règlement du Conseil des Etats<sup>11</sup>) couvrant l'ensemble des départements fédéraux, la Chancellerie fédérale (ChF), les tribunaux fédéraux et le MPC.

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

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

A la demande des commissions plénières, les sous-commissions sont chargées de suivre les affaires des autorités dont la surveillance leur est attribuée. Elles effectuent ou diligentent les travaux d'enquête à proprement parler (tels qu'auditions, expertises ou réquisition de documents) et font un compte-rendu aux CdG. Il revient aux commissions plénières de prendre des décisions, d'adopter et de publier les rapports et de transmettre des recommandations aux autorités politiques concernées (art. 158 LParl).

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

<sup>10</sup> Règlement du Conseil national du 3.10.2003 (RCN; RS 171.13)

<sup>11</sup> Règlement du Conseil des Etats du 20.6.2003 (RCE; RS 171.14)

Deux des trois groupes de travail, constitués de membres de la CdG-E et de la CdG-N, ont également fonctionné en 2012: le premier était chargé d'effectuer le suivi de l'inspection relative au comportement des autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données de clients d'UBS aux Etats-Unis, le deuxième, comptant parmi ses membres un représentant de la DélFin, d'examiner la gestion des risques et les rapports sur les risques établis à l'intention du Conseil fédéral. Quant au troisième de ces groupes, baptisé «Haute surveillance sur les tribunaux» et comprenant en outre deux représentants des Commissions des finances (CdF), il n'a pas eu d'activité durant l'exercice sous revue.

Par ailleurs, les CdG ont institué, le 27 janvier 2012, le groupe de travail «BNS», qu'elles ont chargé de faire la lumière sur les circonstances ayant conduit à la démission du président de la BNS. Composé de sept membres de la CdG-N et de huit membres de la CdG-E, ce groupe de travail est présidé par le conseiller aux Etats Paul Niederberger; la vice-présidente en est la conseillère nationale Corina Eichenberger.

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

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

En 2012, la présidence de la CdG-N a été exercée par le conseiller national Ruedi Lustenberger et la vice-présidence a été assurée par le conseiller national Rudolf Joder. La CdG-E a été présidée par le conseiller aux Etats Paul Niederberger et la vice-présidence a été assurée par le conseiller aux Etats Hans Hess. La composition nominale des CdG et ses sous-commissions, en 2012, est représentée dans le *tableau 1* ci-après.

En 2012, la présidence de la DélCdG a été exercée par le conseiller national Pierre-François Veillon en qualité de président et le conseiller aux Etats Paul Niederberger en tant que vice-président.

**Composition des Commissions de gestion, des sous-commissions  
et de la Délégation des Commissions de gestion en 2012**

<i>CdG-N (commission plénière)</i>	<i>CdG-E (commission plénière)</i>
Ruedi Lustenberger (président), Max Binder, Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Jacqueline Fehr, Yvonne Feri, Andrea Geissbühler, Ida Glanzmann-Hunkeler, Hans Grunder, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, Rudolf Joder (vice-président), Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Valérie Piller Carrard, Maria Roth-Bernasconi, Marianne Streiff, Franziska Teuscher, Andy Tschümperlin, Pierre-François Veillon, Erich von Siebenthal, Lothar Ziörjen	Paul Niederberger (président), Isidor Baumann, Joachim Eder, Peter Föhn, Claude Hêche, Hans Hess (vice-président), René Imoberdorf, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Martin Schmid, Markus Stadler, Roberto Zanetti
<i>Sous-commissions DFAE/DDPS</i>	
Ida Glanzmann-Hunkeler (présidente), Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Andrea Geissbühler, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, Ueli Leuenberger, Valérie Piller Carrard, Andy Tschümperlin, Pierre-François Veillon, Lothar Ziörjen	Claude Janiak (président), Claude Hêche, René Imoberdorf, Alex Kuprecht, Martin Schmid, Markus Stadler
<i>Sous-commissions DFJP/ChF</i>	
Rudolf Joder (président), Max Binder, Yvonne Feri, Andrea Geissbühler, Ida Glanzmann-Hunkeler, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Marianne Streiff, Andy Tschümperlin, Lothar Ziörjen	René Imoberdorf (président), Joachim Eder, Peter Föhn, Hans Hess, Claude Janiak, Paul Niederberger
<i>Sous-commissions DFF/DFE</i>	
Maria Roth-Bernasconi (présidente), Max Binder, Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Jacqueline Fehr, Andrea Geissbühler, Marianne Streiff, Franziska Teuscher, Andy Tschümperlin, Erich von Siebenthal, Lothar Ziörjen	Markus Stadler (président), Isidor Baumann, Joachim Eder, Peter Föhn, Werner Luginbühl, Roberto Zanetti

<i>Sous-commissions DFI/DETEC</i>	
Max Binder (président), Yvette Estermann, Jacqueline Fehr, Yvonne Feri, Hans Grunder, Hugues Hiltbold, Margrit Kessler, Ruedi Lustenberger, Valérie Piller Carrard, Franziska Teuscher, Pierre-François Veillon, Erich von Siebenthal	Claude Hêche (président), Joachim Eder, René Imoberdorf, Alex Kuprecht, Martin Schmid, Roberto Zanetti
<i>Sous-commissions Tribunaux/MPC</i>	
Corina Eichenberger-Walther (présidente), Jakob Büchler, Andrea Caroni, Yvette Estermann, Yvonne Feri, Hans Grunder, Alfred Heer, Rudolf Joder, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Ruedi Lustenberger, Maria Roth-Bernasconi	Hans Hess (président), Isidor Baumann, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Paul Niederberger
<i>DéICdG</i>	
Pierre-François Veillon (président), Paul Niederberger (vice-président), Corina Eichenberger-Walther, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Franziska Teuscher	
<i>DSN (uniquement les membres des CdG)</i>	
Isidor Baumann, Jacqueline Fehr, Hans Hess, Ruedi Lustenberger	
<i>Groupe de travail «BNS»</i>	
Paul Niederberger (président), Corina Eichenberger-Walther (vice-présidente) Max Binder, Ida Glanzmann-Hunkeler, Claude Hêche, Hans Hess, René Imoberdorf, Claude Janiak, Rudolf Joder, Peter Föhn, Werner Luginbühl, Ruedi Lustenberger, Maria Roth-Bernasconi, Markus Stadler, Franziska Teuscher	
<i>Groupe de travail «Insieme» (uniquement les membres des CdG)</i>	
Paul Niederberger (président), Joachim Eder, Yvonne Feri, Alfred Heer, Hugues Hiltbold, Alex Kuprecht, Ueli Leuenberger, Roberto Zanetti	
<i>Groupe de travail «Rapports sur les risques à l'attention du Conseil fédéral» (uniquement les membres des CdG)</i>	
Maria Roth-Bernasconi (présidente), Hans Hess, Rudolf Joder, Ruedi Lustenberger, Paul Niederberger, Markus Stadler	
<i>Groupe de travail «Haute surveillance sur les tribunaux» (uniquement les membres des CdG)</i>	
Hans Hess (président), Corina Eichenberger-Walther	

Durant l'exercice 2012, les CdG se sont réunies 16 fois en séance plénière et 59 fois en séance de sous-commission/groupe de travail. Cinq de ces séances ont été consacrées à des visites de services de l'administration. Quant à la DélCdG, elle s'est réunie à 12 reprises. Cela représente un total de 113 séances.

Les CdG ont également reçu, en leur qualité d'autorité de surveillance, 33 requêtes, dont 25 ont pu être réglées. Au cours de cette même période, les commissions ont également traité cinq requêtes qui leur avaient été adressées au cours de l'exercice précédent.

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

DFI	Office fédéral de la statistique
DFE	Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)
DFJP	Office fédéral de la justice (OFJ)
DDPS	Base logistique de l'armée (BLA), Centre logistique de l'armée Grolley
Tribunaux	Tribunal administratif fédéral (TAF) à Saint-Gall

### **3 Thèmes choisis par les Commissions de gestion**

#### **3.1 Politique économique et budgétaire**

##### **3.1.1 Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes**

Le 21 octobre 2011, la CdG-N a publié son rapport sur l'évaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes<sup>12</sup>. Ce document contenait trois recommandations et un postulat<sup>13</sup> qui portaient sur la stratégie de pilotage du Conseil fédéral, sur la mise en œuvre différenciée des mesures d'accompagnement, sur la communication insuffisante des autorités fédérales et sur les lacunes juridiques au niveau des mesures elles-mêmes.

Dans son avis du 18 janvier 2012 sur le rapport de la CdG-N<sup>14</sup>, le Conseil fédéral s'est dit prêt à reprendre les trois recommandations et le postulat ainsi qu'à octroyer les ressources nécessaires à la mise en œuvre de toutes les recommandations. Parallèlement, il a remis en question certaines des conclusions de la CdG-N, en outre il a relevé que le DFE et le SECO prévoyaient d'ores et déjà des mesures – certaines étant déjà mises en œuvre – qui allaient dans le sens des recommandations de la CdG-N.

Bien que ses recommandations aient été acceptées, la CdG-N n'était pas satisfaite de la réponse du Conseil fédéral qui, selon elle, ne tenait pas suffisamment compte de

<sup>12</sup> FF 2012 1027

<sup>13</sup> Po. CdG-N 11.4055 «Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Examen d'une solution législative pour combler des lacunes juridiques dans ce domaine» du 3.5.2012

<sup>14</sup> FF 2012 1075

ses conclusions. Afin de donner davantage de poids aux exigences de la commission, une délégation de la CdG-N s'est rendue à une séance de la CER-N pour présenter les résultats de l'évaluation. La CER-N a elle aussi étudié la question de manière approfondie dans le cadre des travaux préparatoires au projet de loi fédérale portant sur la modification des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes.

Le 8 mai 2012, la CdG-N a adopté un deuxième rapport à l'intention du Conseil fédéral<sup>15</sup>, dans lequel elle a maintenu les exigences formulées dans son rapport du 21 octobre 2011. Elle a tout d'abord condamné le fait que, tout au long de son avis, le Conseil fédéral se déchargeait de ses responsabilités en transférant systématiquement ses compétences au DFE et/ou au SECO; or, il fallait que le Conseil fédéral s'implique en tant que collègue dans ce dossier capital afin de pouvoir procéder, si nécessaire, aux rectifications qui s'imposent. La CdG-N a aussi rejeté la critique du Conseil fédéral, qui soutenait que les bases scientifiques sur lesquelles elle se fondait étaient insuffisantes pour juger valablement des effets de la libre circulation des personnes sur les salaires.

A propos de sa première recommandation, la CdG-N a insisté sur le fait que le pilotage stratégique et opérationnel reposait sur des données lacunaires, raison pour laquelle les priorités fixées par le Conseil fédéral et les autorités d'exécution étaient toujours controversées. S'il a accepté cette recommandation, le Conseil fédéral a estimé qu'il y avait lieu, sur le principe, de garder la même approche en matière de pilotage stratégique, tout en continuant de soumettre cette dernière à des contrôles réguliers.

La deuxième recommandation de la CdG-N concernait l'harmonisation des processus de mise en œuvre des mesures d'accompagnement. Dans son avis, le Conseil fédéral indiquait que des informations et des aides à la décision avaient été mises à la disposition des commissions tripartites cantonales dès l'introduction des mesures d'accompagnement; la CdG-N a cependant rappelé une nouvelle fois que ces mesures semblaient insuffisantes ou du moins inconnues de certains acteurs chargés de la mise en œuvre, d'où la nécessité d'agir à ce niveau-là.

La CdG-N a aussi réitéré sa troisième recommandation, à savoir que le Conseil fédéral et le SECO devaient baser leurs communications et leurs conclusions sur des données fiables.

Enfin, la commission a critiqué les observations que le Conseil fédéral a formulées à propos de son postulat, adopté par le Conseil national le 3 mai 2012: elle a considéré qu'il ne suffisait pas d'examiner une solution législative pour combler les lacunes juridiques dans le domaine des contrats-types de travail, mais qu'il fallait aussi analyser la problématique des chaînes de sous-traitance.

Le 4 juillet 2012, le Conseil fédéral a rendu un deuxième avis circonstancié<sup>16</sup>, dans lequel il a précisé les améliorations prévues s'agissant de l'exécution des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Comme la CdG-N l'avait expressément souhaité, il a aussi présenté un calendrier («plan des délais»), selon

<sup>15</sup> Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, prise de position de la CdG-N du 8.5.2012 concernant l'avis du Conseil fédéral du 18.1.2012 (FF **2012** 6845)

<sup>16</sup> Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Prise de position de la CdG-N du 8 mai 2012. Avis du Conseil fédéral (FF **2012** 6855)

lequel la mise en œuvre des dernières mesures devra débuter en 2014. En outre, la sous-commission DFF/DFE du Conseil national, compétente en l'espèce, s'est entretenue en août 2012 avec le chef du DFE, ce qui a permis de clarifier différentes questions et certaines divergences.

A sa séance du 5 septembre 2012, la CdG-N s'est déclarée satisfaite de la qualité du deuxième avis du Conseil fédéral; elle s'est aussi félicitée des mesures que le gouvernement entendait prendre sur la base de ses recommandations et de son postulat. Elle a décidé de clore l'inspection et de vérifier, d'ici deux à trois ans, la mise en œuvre de ses recommandations dans le cadre d'un contrôle de suivi.

### **3.1.2 Requêtes relatives à l'enquête de la FINMA sur la vente de produits Lehman Brothers par Credit Suisse**

Ces dernières années, les CdG ont reçu plusieurs requêtes relatives à l'enquête de la FINMA sur la vente de produits Lehman Brothers par Credit Suisse. Des faits nouveaux ont notamment été portés à la connaissance des CdG en automne 2011. La CdG-E s'est ainsi saisie du dossier et a décidé d'approfondir certaines questions en procédant à des clarifications par l'intermédiaire de sa sous-commission compétente.

La haute surveillance parlementaire exercée par les CdG est limitée de par l'indépendance que le législateur a octroyée à la FINMA. Celle-ci étant une unité décentralisée dotée d'une personnalité juridique propre et disposant d'une indépendance garantie par la loi, la portée de la haute surveillance parlementaire exercée sur la FINMA est par conséquent moindre que celle qui est exercée sur l'administration centrale. La haute surveillance parlementaire ne porte en règle générale pas sur les activités opérationnelles des unités décentralisées, mais se concentre sur la manière dont le Conseil fédéral et les représentants de la Confédération gèrent et surveillent ces unités<sup>17</sup>. Néanmoins, pour permettre aux CdG une appréciation plus globale de la mise en œuvre des tâches légales de la FINMA, celle-ci peut informer les commissions de manière plus large.

Dans le cadre de son mandat légal et de ses compétences, la sous-commission DFF/DFE de la CdG-E a procédé à des clarifications s'agissant des reproches formulés contre la FINMA. Cette dernière a fait preuve de coopération et a fourni les informations demandées.

La sous-commission a siégé à quatre reprises pour le traitement de ce dossier. La CdG-E a demandé des informations par écrit et a auditionné des représentants de la FINMA; au sujet des reproches des requérants qu'elle a approfondis, elle est parvenue aux constats suivants:

*1) Manque d'indépendance de la FINMA et traitement de faveur pour Credit Suisse au détriment des petits épargnants*

Dans le cas concret, la FINMA a ouvert une procédure administrative au sens de l'art. 30 de la loi du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LFINMA)<sup>18</sup>. Elle a ensuite chargé Credit Suisse de mener une enquête,

<sup>17</sup> Message du 1.2.2006 du Conseil fédéral concernant la LAUFIN (FF 2006 2741)

<sup>18</sup> RS 956.1

dont elle a contrôlé les résultats notamment en entendant des collaborateurs de la banque. Dans sa formulation, le mandat adressé par la FINMA à Credit Suisse d'effectuer une enquête interne a aussi repris les observations de personnes lésées et de leurs représentants (par ex. avocats et protection des consommateurs). Se fondant sur le résultat des investigations, le conseil d'administration de la FINMA a décidé de suspendre la procédure, ainsi que sa direction le lui avait recommandé. La CdG-E considère que le fait qu'une enquête ait été déléguée à Credit Suisse ne permet pas de conclure que l'indépendance de la FINMA a été compromise. La FINMA a procédé à des vérifications du mandat d'enquête donné au Credit Suisse en procédant notamment à des auditions de collaborateurs. Selon la FINMA, cette pratique est tout à fait courante aussi au niveau des autorités étrangères de surveillance des banques: les enquêtes internes sont généralement réalisées soit par des organes indépendants ou par un service de révision interne, soit par des cabinets d'avocats, des sociétés de conseil ou des sociétés de révision mandatés par l'institution concernée.

La FINMA a pu exposer de manière crédible à la CdG-E qu'aucune violation du droit de la surveillance de la part de Credit Suisse n'avait été constatée, mais qu'il y avait un besoin d'agir sous l'angle de la régulation. Le 24 février 2012, la FINMA a publié un «document de position» relatif à la réglementation applicable à la distribution de produits financiers<sup>19</sup>, lequel a amené le DFF à entamer l'élaboration d'un projet de loi sur les services financiers.

Aux yeux de la CdG-E, la FINMA a agi dans le respect des dispositions légales garantissant son indépendance.

### *2) Minimisation de la portée systématique des atteintes de Credit Suisse à ses devoirs de négociant*

La procédure engagée contre Credit Suisse a révélé que les problèmes identifiés à la suite de la faillite du groupe Lehman Brothers n'étaient pas propres à Credit Suisse, mais liés à des questions de fond concernant la réglementation des produits structurés.

La FINMA n'a constaté aucun comportement fautif global et systématique de la part de Credit Suisse dans les opérations de vente de produits structurés à capital protégé du groupe Lehman Brothers à sa clientèle de détail. Par ailleurs, elle a conclu qu'aucune violation grave des dispositions en vigueur du droit de la surveillance ne pouvait être reprochée à la banque; aussi a-t-elle décidé de suspendre la procédure.

Pour la CdG-E, les explications de la FINMA vis-à-vis de la commission étaient plausibles.

### *3) Non-observation de l'avis de l'Ombudsman des banques*

L'organisme que représente l'Ombudsman des banques suisses est une fondation de droit privé créée par l'Association suisse des banquiers (ASB) dans le dessein d'officier comme médiateur dans les litiges opposant des clients à des banques ayant leur siège social en Suisse. Aussi la FINMA n'a-t-elle pas d'obligation découlant des prises de position de l'Ombudsman des banques suisses. La CdG-E a eu la confirmation que la FINMA avait bien pris contact à plusieurs reprises avec l'Ombudsman

<sup>19</sup> Réglementation sur la production et la distribution de produits financiers, document de position FINMA du 24.2.2012

des banques, alors qu'elle n'était légalement pas tenue de le faire. Par conséquent, la commission considère que le reproche susmentionné n'est pas fondé.

*4) Prise en compte, dans le cadre de l'enquête, de la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC) uniquement, au détriment d'autres bases légales (loi sur les banques, loi sur les bourses, code des obligations, etc.)*

La FINMA a déclaré à la CdG-E qu'elle avait aussi enquêté sur la base de la loi fédérale sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (LBVM) et a vérifié s'il n'y avait pas eu violation d'autres dispositions légales; en l'espèce, il s'agissait principalement des prescriptions en matière de garantie d'une activité irréprochable contenues dans la loi sur les banques et dans la loi sur les bourses, des prescriptions en matière d'organisation contenues dans la loi sur les banques et dans la loi sur les bourses, des règles de conduite selon l'art. 11 LBVM<sup>20</sup> ainsi que de l'art. 5 de la loi sur les placements collectifs<sup>21</sup>. Dans le cadre du contrôle de la garantie d'une activité irréprochable, la FINMA a analysé, à la lumière de la pratique du Tribunal fédéral, comment la banque avait mis en œuvre les dispositions du code des obligations relatives au mandat de gestion de fortune, au contrat de conseil en placements, au contrat de tenue de compte et au contrat de dépôt.

A ce sujet également, la CdG-E a considéré que les explications de la FINMA étaient crédibles et que le reproche formulé était – pour autant qu'elle pût en juger – infondé.

Outre les quatre reproches mentionnés ci-avant, la CdG-E a examiné le rapport interne de la FINMA daté du 10 mars 2009 et publié dans la presse le 5 novembre 2011 à la suite d'une indiscrétion.

Le 5 novembre 2011, un journal a en effet publié un rapport interne de la FINMA daté du 10 mars 2009, établi à l'intention de son Conseil d'administration<sup>22</sup>. Plusieurs éléments de ce rapport interne soulevaient certaines questions, car ils divergeaient en partie du rapport officiel publié le 2 mars 2010<sup>23</sup>.

La FINMA a indiqué à la CdG-E que le rapport interne du 10 mars 2009 était un document intermédiaire rédigé en phase préliminaire et qu'il se fondait, par définition, sur des informations provisoires; à ce titre, on ne pouvait parler de contradiction avec le rapport final. En outre, la FINMA a affirmé qu'il n'était pas inhabituel pour elle de réviser son jugement en cours de procédure, en particulier lorsqu'elle traite un cas important et complexe; elle a souligné être habituellement très critique lors de l'enquête préliminaire: dans le doute, elle sera tentée de lancer une procédure afin d'examiner un cas de manière plus approfondie grâce à des moyens de surveillance plus pointus que ceux dont elle dispose pour l'enquête préliminaire. Comme ce procédé permet de mieux cerner les tenants et les aboutissants d'une affaire, il peut conduire à la révision des premières conclusions; c'est ce qui s'est passé en l'espèce.

La commission, qui a pris note des explications de la FINMA relatives aux différentes phases de l'enquête en question, considère que les arguments avancés par l'autorité de surveillance des banques sont concevables.

<sup>20</sup> RS 954.1

<sup>21</sup> RS 951.31

<sup>22</sup> VR-Geschäft, Verkauf strukturierter Produkte i.Z. mit dem Konkurs der Investmentbank Lehman Brothers, rapport de la FINMA du 10.3.2009

<sup>23</sup> Affaire Madoff et distribution de produits Lehman: incidences sur les activités de conseil en placement et de gestion de fortune, rapport de la FINMA du 2.3.2010

Au terme de ses clarifications, la CdG-E est arrivée à la conclusion que la FINMA avait rempli son devoir conformément au cadre juridique fixé par la loi.

La CdG-E estime que la FINMA a identifié certains problèmes et a tiré les enseignements qui s'imposaient. La commission estime positif que les réflexions de la FINMA aient conduit le DFF à élaborer un projet de loi sur les services financiers.

En conclusion et étant donné que ses investigations n'ont pas permis de relever des dysfonctionnements relevant de ses compétences au sein de la FINMA, la commission a décidé de clore cette affaire lors de sa séance du 13 novembre 2012.

### **3.1.3 Suivi de l'inspection «Loi sur le personnel de la Confédération: pilotage de la politique du personnel et atteinte des objectifs»**

Le 23 octobre 2009, la CdG-N avait publié son rapport d'inspection sur le pilotage de la politique du personnel et l'atteinte des objectifs visés par la loi sur le personnel de la Confédération<sup>24</sup>, dans lequel elle formulait six recommandations à l'attention du Conseil fédéral. Le 21 avril 2010, ce dernier avait pris position sur le rapport, sur les recommandations de la commission et sur l'évaluation du CPA<sup>25</sup>. Après examen de ce document et au vu des développements en cours dans le domaine de la politique du personnel de la Confédération, la CdG-N avait décidé en 2011 de procéder à un suivi d'inspection. Dans le cadre de ce réexamen, elle avait étendu ses travaux à deux aspects supplémentaires: l'horaire de travail fondé sur la confiance (HTC) et la prise en compte des intérêts des cadres dans la politique du personnel. Le 25 novembre 2011, la CdG-N publiait son rapport de suivi, dans lequel elle formulait sept nouvelles recommandations à l'attention du Conseil fédéral<sup>26</sup>.

Le Conseil fédéral a publié son avis concernant le rapport de suivi de la CdG-N le 22 février 2012<sup>27</sup>. Dans sa prise de position du 19 juin 2012<sup>28</sup>, la commission s'est félicitée des efforts consentis par le gouvernement en matière de politique du personnel depuis son inspection d'octobre 2009. Les réponses du Conseil fédéral ne l'ont cependant pas entièrement satisfaite, ce qui l'a amenée à déposer cinq interventions parlementaires et à adresser une proposition à la commission législative chargée de l'examen préalable du projet de révision en cours de la loi sur le personnel de la Confédération<sup>29</sup>. La recommandation 5 de la CdG-N du 23 octobre 2009 «Analyse des processus et des prestations/centralisation de la politique du personnel» n'ayant

<sup>24</sup> Loi sur le personnel de la Confédération: pilotage de la politique du personnel et atteinte des objectifs, rapport de la CdG-N du 23.10.2009 (FF **2010** 2615); Evaluation du pilotage de la politique du personnel de la Confédération, rapport de synthèse du CPA à l'attention de la CdG-N du 17.6.2009 (annexe au rapport de la CdG-N) (FF **2010** 2629)

<sup>25</sup> Loi sur le personnel de la Confédération: pilotage de la politique du personnel et atteinte des objectifs, avis du Conseil fédéral du 21.4.2010 sur le rapport de la CdG-N du 23.10.2009 (FF **2010** 2671)

<sup>26</sup> Suivi de l'inspection «Loi sur le personnel de la Confédération: pilotage de la politique du personnel et atteinte des objectifs», rapport de la CdG-N du 25.11.2011 (FF **2012** 3849)

<sup>27</sup> Suivi de l'inspection «Loi sur le personnel de la Confédération: pilotage de la politique du personnel et atteinte des objectifs», avis du Conseil fédéral du 22.2.2012 sur le rapport de la CdG-N du 25.11.2011 (FF **2012** 3895)

<sup>28</sup> Suivi de l'inspection «Loi sur le personnel de la Confédération: pilotage de la politique du personnel et atteinte des objectifs», prise de position de la CdG-N du 19.6.2012 sur l'avis du Conseil fédéral du 22.2.2012 (FF **2012** 7445)

<sup>29</sup> Loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS **172.220.1**)

pas été concrétisée, la commission a déposé un postulat<sup>30</sup> chargeant le Conseil fédéral d'établir un rapport sur le potentiel d'optimisation des processus RH au sein des départements en fonction d'une analyse spécifique, ainsi qu'une motion<sup>31</sup> lui demandant de proposer une modification des bases légales afin de fortifier la position de l'Office fédéral du personnel (OFPER), dans l'intérêt d'un pilotage centralisé de la politique du personnel de la Confédération.

Dans sa recommandation 1 du rapport du 25 novembre 2011, la CdG-N avait, entre autres, appelé le Conseil fédéral à examiner la possibilité de baser l'HTC sur la fonction plutôt que sur la classe salariale. L'argumentation du Conseil fédéral n'a pas convaincu la commission, qui estime qu'une étude approfondie de cette approche doit se faire. C'est pourquoi la CdG-N a déposé un postulat<sup>32</sup> exigeant un rapport sur cette question.

Dans le contexte de l'HTC, la recommandation 2 invitait également le Conseil fédéral à présenter comment, à défaut de données relatives aux heures de travail accomplies, il pouvait gérer les ressources de manière adéquate, notamment lors d'une augmentation notable de la charge de travail. Là non plus, les explications du Conseil fédéral n'ont pas convaincu la commission. Celle-ci a donc décidé de déposer un postulat<sup>33</sup> qui charge le gouvernement de présenter un rapport exposant de quelle manière il gère les ressources en personnel de l'administration, en tenant compte des prestations fournies par les personnes soumises à l'HTC.

Dans sa recommandation 5 du rapport du 25 novembre 2011, la CdG-N demandait au Conseil fédéral d'élaborer une stratégie de contrôle du respect des dispositions régissant la durée du travail. La Confédération, en tant qu'employeur, a l'obligation légale de mettre en place des systèmes qui permettent non seulement d'assurer mais aussi de vérifier le respect des normes en matière de temps de travail. La commission estime qu'en sa qualité d'organe suprême de l'administration, le Conseil fédéral doit impérativement remplir cette obligation de manière appropriée. Elle a donc déposé une motion<sup>34</sup> chargeant le gouvernement d'élaborer et d'introduire un concept de contrôle adéquat.

Le Conseil fédéral a rejeté la recommandation 4, qui l'invitait notamment à aligner le délai de prescription des jours de vacances et de compensation du personnel fédéral sur les dispositions du Code des obligations<sup>35</sup> applicables dans l'économie privée. La commission estime cependant que le délai prévu dans l'Ordonnance sur le personnel de la Confédération<sup>36</sup> ne protège pas suffisamment les employés et ne tient pas assez compte des situations où l'augmentation temporaire de la charge de travail se prolonge et empêche le personnel de prendre congé avant l'échéance du

30 Po. CdG-N 12.3644 «Pilotage de la politique du personnel (1). Répartition des tâches en matière de personnel au sein de la Confédération et des départements» du 19.6.2012

31 Mo. CdG-N 12.3647 «Pilotage de la politique du personnel (1). Renforcement de l'OFPER dans l'optique d'une centralisation de la politique du personnel» du 19.6.2012

32 Po. CdG-N 12.3645 «Pilotage de la politique du personnel (2). Examen d'une application du modèle de l'horaire de travail fondé sur la confiance basée sur la fonction» du 19.6.2012

33 Po. CdG-N 12.3646 «Pilotage de la politique du personnel (3). Examen de la gestion des ressources en matière de personne l» du 19.6.2012

34 Mo. CdG-N 12.3648 «Pilotage de la politique du personnel (2). Introduction d'un système de contrôle de l'horaire de travail fondé sur la confiance» du 19.6.2012

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

36 Ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3)

délai de prescription. C'est pourquoi elle a décidé de proposer une modification de la loi à la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N), dans le cadre de la révision en cours de la LPers. La CIP-N a décidé de ne pas reprendre telle quelle la proposition de la CdG-N, mais elle en a tenu compte dans la formulation de ses propres propositions.

Le Conseil national a examiné les cinq interventions parlementaires déposées par la CdG-N et les a toutes adoptées lors de la session d'automne 2012. Dans ces circonstances, la CdG-N a décidé le 16 octobre 2012 de clore définitivement son inspection et son suivi d'inspection. Elle suivra bien entendu la mise en œuvre de ses interventions parlementaires et interviendra en cas de besoin. Elle continuera aussi à s'informer régulièrement sur le pilotage de la politique du personnel de la Confédération dans le cadre de son mandat de haute surveillance parlementaire, en particulier lors des auditions annuelles de la chef du DFF, des représentants de l'OFPER, ainsi que des responsables des ressources humaines des départements et de la Chancellerie fédérale concernant le reporting et le controlling du personnel.

### **3.1.4 Utilisation de grenades à main de fabrication suisse dans le conflit syrien**

Le 1<sup>er</sup> juillet 2012, la presse a publié la photo d'une grenade à main qu'un journaliste aurait découverte et photographiée le 28 juin 2012 en Syrie. Au terme de sa séance du 5 septembre 2012, la CdG-N a décidé de procéder à des clarifications et de donner suite à une demande de la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) en adressant diverses requêtes au Conseil fédéral. Ce dernier a pris position dans un rapport confidentiel du 10 octobre 2012.

Lors de ses séances du 16 octobre 2012 et du 9 novembre 2012, la CdG-N a traité le rapport confidentiel du Conseil fédéral du 10 octobre 2012 relatif à la demande de la commission du 6 septembre 2012 au sujet de l'utilisation de grenades à main de fabrication suisse dans le conflit syrien. La commission avait notamment prié le Conseil fédéral de lui fournir un rapport au sujet du résultat des investigations de la commission d'enquête commune entre les Emirats arabes unis (EAU) et la Suisse et d'énumérer les cas de violations de déclarations de non-réexportation depuis 2007 en indiquant, le cas échéant, les mesures qu'il avait entreprises et les éventuelles sanctions qu'il avait prononcées.

La CdG-N s'est montrée satisfaite du rapport établi à son attention et des explications fournies par le Conseil fédéral dans le cadre de ce dossier. La commission a pu constater que le Conseil fédéral avait déjà pris très au sérieux les premiers indices dans cette affaire et qu'il avait pris des mesures appropriées dans les plus brefs délais, telles que la suspension immédiate des exportations à destination du pays concerné et la mise sur pied d'une commission d'enquête commune.

Après analyse, la CdG-N est parvenue à la conclusion que le Conseil fédéral a – au vu des circonstances – tenu compte de manière adéquate de sa recommandation 3 du rapport du 7 novembre 2006<sup>37</sup>. En effet, dans le cas précis, la déclaration de non-réexportation signée par les EAU pour les grenades à main livrées en 2003 et 2004

<sup>37</sup> Exécution de la législation sur le matériel de guerre: décisions du Conseil fédéral du 29 juin 2005 et réexportation d'obusiers blindés vers le Maroc, rapport de la CdG-N du 7.11.2006 (FF 2007 1993)

précédait la décision du Conseil fédéral du 10 mars 2006 qui durcissait ce type d'accords notamment en excluant explicitement la donation et le prêt à des pays tiers, ainsi qu'en y rattachant le concept de «*post-shipment inspection*». La donation d'une partie du matériel de guerre en question à la Jordanie a elle aussi eu lieu avant, c'est-à-dire en 2004. Auparavant, la déclaration de non-réexportation n'excluait pas formellement la transmission de matériel de guerre sous forme de don ou de prêt et les autorités suisses ne pouvaient pas procéder à une inspection sur place.

Depuis l'adaptation de la pratique en matière de déclaration de non-réexportation de matériel de guerre en 2006, seule une déclaration a été violée par un gouvernement étranger. Il s'agit du cas des munitions de fabrication suisse qui se sont retrouvées en mains de l'opposition libyenne en 2011. Les CdG se sont déjà penchées sur ces événements lors de leur séance commune du printemps 2012 relative au traitement du rapport du Conseil fédéral sur les exportations de matériel de guerre en 2011.

En comparaison avec le volume des exportations de matériel de guerre autorisées depuis 2007 (environ 2500 autorisations délivrées par année), les violations de *déclarations de non-réexportation* sont extrêmement rares. Ce constat plaide en faveur des procédés mis en place par les autorités compétentes.

La CdG-N a par ailleurs salué la modification de l'ordonnance sur le matériel de guerre entreprise par le Conseil fédéral et l'intensification prévue des contrôles sur place ces deux prochaines années. Cette adaptation de l'ordonnance apporte ainsi un caractère plus contraignant à la pratique actuelle mise en place depuis la décision du Conseil fédéral du 10 mars 2006.

En conséquence, la CdG-N a décidé de clore ses investigations le 9 novembre 2012. Elle continuera néanmoins de porter une attention particulière à cette thématique lors des séances annuelles dédiées au traitement du rapport du Conseil fédéral sur les exportations de matériel de guerre.

## **3.2 Sécurité sociale et santé publique**

### **3.2.1 Pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral**

En janvier 2010, les CdG ont chargé le CPA de réaliser une évaluation sur le pilotage politique stratégique des assurances sociales par le Conseil fédéral au cours des deux dernières législatures (du 1.12.2003 au 31.3.2011). Le CPA s'est penché sur l'analyse, la planification et la mise en œuvre des différentes assurances sociales et il s'est concentré sur des études de cas principalement dans les domaines de l'assurance-veillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI), la prévoyance professionnelle (PP) et l'assurance-maladie (AMal)<sup>38</sup>. Le rapport du CPA à l'attention de la CdG-E a été adopté le 28 octobre 2011<sup>39</sup>.

Sur cette base, la CdG-E a porté une appréciation globalement positive sur le pilotage stratégique des assurances sociales par le Conseil fédéral. Consciente du fait

<sup>38</sup> Les assurances sociales suivantes ont fait l'objet d'une analyse simplifiée: assurance-chômage (AC), régime des allocations pour perte de gain (APG), prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC), allocations familiales (AF), assurance-accidents (AA) et assurance militaire (AM).

<sup>39</sup> Pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral, rapport du CPA à l'attention de la CdG-E du 28.10.2011 (*Annexe*) (FF **2012** 8247)

que celles-ci sont en constante évolution et que des changements sont intervenus depuis la fin de l'évaluation menée par le CPA, la commission a précisé que ses conclusions ne se voulaient pas un instantané de la situation, mais une contribution à long terme au développement systématique et cohérent des assurances sociales dans leur ensemble. Dans son rapport du 30 mars 2012<sup>40</sup>, la CdG-E a donc adressé cinq recommandations au Conseil fédéral visant à renforcer le pilotage des assurances sociales.

Tout d'abord, la CdG-E proposait de développer une vision générale des instruments, de l'organisation et des ressources nécessaires à une analyse stratégique dans le domaine des assurances sociales. Dans le même ordre d'idée, elle proposait d'améliorer les bases de données et la recherche dans ce domaine, de recourir plus fréquemment à une analyse des effets des mesures planifiées et d'impliquer plus étroitement les acteurs importants – comme les cantons et les assureurs – à la conception de l'analyse stratégique.

Concernant la planification stratégique, la commission invitait le Conseil fédéral à définir, dans tous les domaines des assurances sociales, les objectifs qui doivent être poursuivis à long terme, et à établir leurs priorités. Elle l'invitait également à définir une stratégie explicite et actualisée concernant le développement à plus long terme de la législation et à inclure aussi les dispositions d'exécution dans sa planification stratégique.

En outre, la CdG-E invitait le Conseil fédéral à communiquer périodiquement les résultats de l'analyse stratégique et la planification stratégique correspondante afin de permettre une vue d'ensemble de la situation dans le domaine des assurances sociales. Elle lui demandait également de faire un usage actif, systématique et aussi complet que possible, de la marge de manœuvre dont il jouit pour édicter des dispositions d'exécution. Enfin, la commission demandait au Conseil fédéral de lui faire savoir de quelle manière il s'investit en tant qu'autorité collégiale dans le pilotage stratégique des assurances sociales, et comment il entend s'y investir à l'avenir.

Dans son avis du 14 septembre 2012, le Conseil fédéral a dit avoir l'intention de continuer à développer la palette d'instruments dont il dispose pour le pilotage des assurances sociales ; il a également dit partager l'opinion de la CdG-E selon laquelle une vue d'ensemble stratégique est nécessaire pour garantir une bonne évolution du domaine des assurances sociales. Il a en outre affirmé qu'il s'efforçait de remédier aux faiblesses constatées et qu'il veillerait à donner suite, dans les meilleurs délais, aux recommandations émises par la commission.

La CdG-E s'est félicitée en particulier de la volonté du Conseil fédéral d'intensifier le dialogue national sur les problèmes de politique sociale et de santé publique et d'associer davantage les cantons aux décisions prises dans ce domaine. Elle a de nouveau invité le Conseil fédéral à associer les acteurs concernés à l'analyse stratégique de façon encore plus étroite et plus systématique, et ce, dès la phase d'analyse des problèmes, et non seulement lors de la consultation.

Enfin, la commission a remercié le Conseil fédéral de son avis globalement positif et l'a prié de lui indiquer, d'ici à la mi-janvier 2013, les mesures concrètes qu'il entend

<sup>40</sup> Pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral, rapport de la CdG-E du 30.3.2012 (FF 2012 8233)

prendre au vu des besoins qui ont été identifiés, en joignant un calendrier relatif à leur mise en œuvre. La CdG-E se penchera donc encore sur ce dossier l’an prochain.

### **3.2.2 Organisation de la lutte contre la pandémie de grippe**

La gestion par les autorités de la pandémie de grippe A (H1N1) a suscité nombre de controverses en Suisse comme à l’étranger. Dans ce contexte, la CdG-E a décidé en novembre 2009, de clarifier certains aspects concernant l’organisation de la lutte contre la pandémie de grippe. Elle s’est notamment penchée sur l’organisation de la vaccination, la procédure d’autorisation des vaccins, la coordination entre la Confédération et les autorités européennes en matière de procédure d’autorisation des vaccins, la distribution des vaccins, la coordination entre la Confédération et les cantons ainsi que sur d’autres aspects de la lutte contre la pandémie de grippe.

Dans la mesure où le DFI a annoncé vouloir lui-même examiner certains aspects de la lutte contre la pandémie de grippe, la CdG-E n’a pas ouvert elle-même une inspection parallèle mais s’est tenue régulièrement informée de l’avancée des travaux du DFI et a demandé à plusieurs reprises à recevoir des informations supplémentaires notamment sur la question du remaniement du plan suisse de pandémie, le manuel de gestion des crises de l’OFSP (Office fédéral de la santé publique), les effets du tamiflu ainsi que l’indépendance des experts externes et la publication de leurs liens d’intérêts.

Le 26 mai 2010, la CdG-E a reçu le rapport d’évaluation commandé par le DFI à une société externe<sup>41</sup> ainsi que les réponses du Conseil fédéral aux questions posées. Par la suite, la CdG-E a prié le Conseil fédéral de lui rendre un rapport complémentaire d’ici la fin de l’année 2010 afin d’approfondir certains aspects de la gestion de la pandémie, rapport qui lui a été transmis le 3 décembre 2010. A sa séance du 28 mars 2011, la sous-commission concernée a pu en outre discuter des questions supplémentaires avec le directeur de l’OFSP et le chef de la division Maladies transmissibles.

Désirant disposer d’un aperçu des mesures prises en matière de lutte contre les pandémies et des résultats obtenus dans le cadre du remaniement du plan suisse de pandémie, la sous-commission concernée a demandé au DFI un nouveau rapport qui comporte un aperçu des mesures prises depuis l’automne 2009, lequel lui a été remis le 28 septembre 2011<sup>42</sup>.

Ainsi, sur la base des différentes informations qui lui ont été fournies par le DFI, la CdG-E a publié, le 22 août 2012, son rapport concernant l’organisation de la lutte contre la pandémie de grippe<sup>43</sup>. En raison du renoncement à mener sa propre enquête, elle ne s’est pas exprimée sur les résultats de l’évaluation ou sur le contenu des documents mais elle a examiné les mesures que le Conseil fédéral et le DFI ont

41 VAN-TAM Jonathan, LAMBERT Paul-Henri, CARRASCO Peter, TSCHANZ Beatrice, LEPPO Kimmo en collaboration avec Ernst&Young, «Évaluation de la stratégie de vaccination H1N1 de la Suisse», rapport final du Comité d’experts d’avril 2010 (sur mandat du Secrétariat général du DFI)

42 Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012 (FF 2012 6301 ss)

43 Organisation de la lutte contre la pandémie de grippe, rapport de la CdG-E du 22.8.2012

mises en œuvre dans le but d'améliorer l'organisation de la lutte contre une future pandémie de grippe.

La commission juge globalement positives les mesures que le DFI a mises en œuvre en vue d'améliorer l'organisation de la lutte contre une pandémie de grippe. Elle salue par ailleurs le fait que les différentes conclusions auxquelles le DFI a abouti aient été prises en considération dans la révision de la loi sur les épidémies<sup>44</sup>. La CdG-E estime en outre que le Conseil fédéral a pris au sérieux les controverses qui se sont développées en rapport avec la pandémie de grippe A (H1N1) et qu'il s'est donc efforcé de clarifier les questions qui se sont posées dans ce contexte. Le Conseil fédéral a analysé les résultats des différentes évaluations qui avaient été commandées, il a pris position sur les recommandations formulées et ordonné les mesures d'amélioration qui s'imposaient en fixant un calendrier pour leur mise en œuvre.

La commission a souligné dans son rapport qu'elle tenait à ce que, à l'avenir également, les organes cantonaux compétents et le plus grand nombre possible d'organisations ainsi que d'experts locaux soient associés aux procédures. S'agissant de l'obligation de signaler les intérêts des experts externes, la CdG-E a invité, dans une recommandation, le Conseil fédéral à revoir la procédure de vérification des liens d'intérêts des experts consultés par l'OFSP. En outre, elle a invité le Conseil fédéral à continuer de garantir l'échange d'informations sur le plan international concernant la pandémie de grippe H1N1.

La CdG-E constate cependant que divers travaux visant à améliorer la lutte contre les pandémies de grippe ne sont pas encore terminés et que leurs résultats ne pourront être évalués qu'à moyen ou long terme. Considérant néanmoins qu'une évaluation intermédiaire s'impose, elle a invité le Conseil fédéral à prendre position sur les recommandations et conclusions de son rapport. La commission devrait alors se pencher de nouveau sur ce dossier en 2013.

### **3.2.3 Définition des nouveaux tarifs des analyses de laboratoire**

#### **L'inspection**

Le 28 janvier 2009, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a approuvé la nouvelle liste des analyses établie par l'OFSP en vertu de l'art. 52, al. 1, let. a, ch. 1, de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)<sup>45</sup> et a fixé au 1<sup>er</sup> juillet 2009 la date de son entrée en vigueur. En raison du vif mécontentement que cette décision a provoqué au sein d'une grande partie du corps médical et eu égard aux résultats des évaluations qu'elle venait d'achever dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins<sup>46</sup>, la CdG-N a décidé de vérifier si les nouveaux tarifs des analyses de laboratoire avaient été fixés de manière adéquate et dans le respect de la loi.

<sup>44</sup> Message du 3.10.2010 concernant la révision de la loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies, LEp) (FF **2011** 291 ss)

<sup>45</sup> Loi fédérale du 18.3.1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS **832.10**)

<sup>46</sup> Ch. 3.2.6 et 3.2.8 du rapport annuel 2008 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2009 (FF **2009** 2238 s. et 2240 s.) et ch. 3.2.1 du rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012 (FF **2012** 6329)

Le 5 juin 2009, la CdG-N a fait savoir au Conseil fédéral qu'elle estimait que la procédure ayant servi à définir les nouveaux tarifs s'était pour l'essentiel déroulée de manière correcte et que les critiques qu'elle avait suscitées étaient largement infondées<sup>47</sup>. L'inspection réalisée par la commission avait toutefois mis en évidence quelques lacunes, en particulier pour ce qui était de la communication et de la transparence du processus décisionnel. La commission a donc adressé sept recommandations au Conseil fédéral, qui a pris position à leur sujet le 21 octobre 2009 et le 20 janvier 2010. La commission a pris acte de l'avis du Conseil fédéral le 30 mars 2010, décidant du même coup de clore provisoirement son enquête.

En 2012, la CdG-N a entrepris le contrôle du suivi de ladite inspection. Le 23 mai 2012, le Conseil fédéral a informé la commission de l'état de la mise en œuvre de ses recommandations et des mesures qu'il avait déjà prises. Par ailleurs, la sous-commission compétente a pu aborder le sujet avec le secrétaire général du DFI et une représentante de l'OFSP à sa séance du 3 septembre 2012.

Le 28 septembre 2012, la CdG-N a écrit au Conseil fédéral afin de préciser qu'elle attendait du DFI qu'il fasse état, lors de futures révisions de la liste des analyses, de toutes les bases de décision utilisées au moment même où il prononcerait les décisions correspondantes, et non au moment de l'entrée en vigueur de la réglementation concernée. En outre, la commission a fait remarquer que, pour qu'il puisse remplir correctement ses fonctions – et notamment appliquer une politique de communication externe qui soit transparente –, le DFI devait faire en sorte d'être informé des critiques émises contre l'OFSP. Pour le reste, la CdG-N a considéré que ses recommandations avaient été mises en œuvre et qu'il n'y avait plus lieu d'agir du point de vue de la haute surveillance. En conséquence, elle a décidé de mettre fin à ses travaux concernant cette affaire.

### **Le monitoring**

L'inspection effectuée en 2009 ayant fait naître, par ailleurs, certains doutes au sein de la commission quant à la conformité des nouveaux tarifs avec les règles applicables en matière de gestion, comme l'exige la LAMal, la CdG-N a décidé de suivre de près le monitoring que le Conseil fédéral avait annoncé. Le 5 septembre 2011, la sous-commission compétente a pu rencontrer une représentante de l'OFSP et évoquer avec elle les résultats obtenus jusqu'alors dans le domaine du monitoring. Le 20 mars 2012, le DFI a adressé à la commission son avis et le rapport final de l'OFSP du 17 janvier 2012 sur le monitoring de la liste des analyses<sup>48</sup>. La commission a pris acte de ce rapport final à sa séance du 23 mars 2012.

Les résultats du monitoring ont notamment révélé que, de 2008 à 2010, le nombre d'analyses effectuées dans les cabinets médicaux avait diminué au profit des analyses effectuées dans les laboratoires privés et au sein des hôpitaux<sup>49</sup>. En outre, le chiffre d'affaires des laboratoires des cabinets médicaux a enregistré un net recul, tandis que ceux des laboratoires privés et des laboratoires des hôpitaux sont restés stables<sup>50</sup>. Par contre, l'OFSP n'a noté aucun changement notable dans le réseau des

47 Rapport de la CdG-N du 5.6.2009 à l'intention du Conseil fédéral (FF 2009 7029)

48 VON STOCKAR, Thomas, VETTORI, Anna, FLIEDNER, Juliane, «Monitoring Analysenliste», rapport final d'INFRAS du 17.1.2012 sur mandat de l'OFSP (en allemand uniquement)

49 Laboratoires des cabinets médicaux: -7,6 %; laboratoires des hôpitaux: +26 %; laboratoires privés: +27,1 %

50 Recul du chiffre d'affaires des laboratoires des cabinets médicaux: 18,5 %

laboratoires, ni dans la qualité des soins. D'après le DFI, l'objectif consistant à réduire les recettes d'environ 100 millions de francs pour un volume d'analyses identique a été atteint. Comme cette diminution du chiffre d'affaires touche en premier lieu les laboratoires des cabinets médicaux, le DFI a annoncé son intention de prolonger, d'abord jusqu'à la fin 2012, le supplément de transition afin de soulager les médecins de premier recours.

Se fondant sur les renseignements qui lui avaient été fournis, la commission a constaté qu'elle ne pouvait pas encore émettre de jugement définitif sur les répercussions de la nouvelle liste des analyses (avec tarif), notamment parce que les données liées au monitoring demeuraient insuffisantes. C'est pourquoi elle a écrit au DFI le 4 avril 2012, en insistant pour que le monitoring soit absolument poursuivi. Le 31 juillet 2012, le DFI a confirmé que le monitoring serait poursuivi, mais il a ajouté que sa portée et ses buts spécifiques devraient encore être précisés. Le DFI a également informé la commission du projet «transAL» (transformation de la liste des analyses), qui propose des améliorations ciblées visant à consolider et à entretenir la liste des analyses. Ce projet prévoit en outre de compléter la liste des analyses par un chapitre spécial recensant les «analyses rapides», afin de soulager les laboratoires des cabinets médicaux et de renforcer la médecine de famille. Les analyses de ce type, qui seront effectuées dans les laboratoires des cabinets médicaux et tarifées différemment, permettront de poser rapidement un diagnostic. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2012 et jusqu'à l'entrée en vigueur de ce nouveau chapitre (probablement le 1<sup>er</sup> juillet 2013), le supplément de transition est augmenté de 10 % et s'élève à 1 fr. 10.

Le 3 septembre 2012, la sous-commission compétente a pu discuter des résultats disponibles et de la poursuite du monitoring avec le secrétaire général du DFI et une représentante de l'OFSP. Le 28 septembre 2012, elle a communiqué au chef du DFI qu'elle se félicitait de la poursuite du monitoring, mais qu'elle jugeait indispensable que le département fasse en sorte, dans la mesure de ses possibilités, d'améliorer rapidement les bases de données nécessaires à cet effet. Elle a réitéré en outre son souhait de voir également examinés, dans le cadre du monitoring, les changements éventuels dans la qualité des soins et les conséquences de la révision de la liste sur l'accès aux prestations pour la population. Enfin, la sous-commission a prié le DFI de lui faire parvenir des informations plus concrètes sur le monitoring d'ici à la fin janvier 2013. Elle se penchera à nouveau sur ce dossier à ce moment-là.

### **3.2.4 Réserves des assureurs-maladie: demande de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats**

Au début du mois de décembre 2010, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-E) a demandé à la CdG-E de «procéder à une enquête afin de déterminer comment il a été possible que, pendant des années, des primes ne permettant pas de couvrir les coûts aient été fixées dans certains cantons». Toutefois, avant de se prononcer sur cette demande, la CdG-E a souhaité attendre les résultats de travaux en cours et de mesures annoncées dans ce domaine, à savoir:

- la révision de la loi sur la LAMal<sup>51</sup> relative à la compensation partielle des primes trop élevées ou trop basses;
- le projet de loi sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale (LSA-Mal)<sup>52</sup>, qui prévoit notamment de nouvelles dispositions concernant les réserves légales des assureurs-maladie;
- l'ordonnance du Département fédéral de l'intérieur sur les réserves dans l'assurance-maladie sociale (Ore-DFI)<sup>53</sup>;
- la modification du 22 juin 2011 de la OAMal<sup>54</sup>.

La CdG-E a examiné la requête de la CSSS-E en février 2012, en tenant compte de ces divers changements qui impliquent de nouvelles dispositions concernant le calcul des réserves en fonction des risques. Elle est parvenue à la conclusion que le Conseil fédéral avait pris conscience des problèmes liés aux différences de pratique entre les cantons en matière de détermination des primes et qu'il avait réagi en apportant plusieurs modifications aux bases légales. En conséquence, elle a décidé que les dysfonctionnements du passé ne feraient l'objet d'aucune enquête de sa part.

Le 8 mai 2012, la CdG-E a communiqué sa décision par écrit à la CSSS-E, en lui rappelant que l'examen de modifications législatives était du ressort des commissions législatives et n'entraînait en principe pas dans les compétences des CdG, qui sont chargées de la haute surveillance parlementaire. Dans la même lettre, la CdG-E a néanmoins précisé qu'elle s'intéressait aux nouvelles dispositions concernées et qu'elle avait demandé au chef du DFI de lui fournir des informations sur les bases qui sous-tendaient le calcul des risques. Le 13 novembre 2012, la commission a pris acte de la réponse circonstanciée que le chef du DFI, qu'elle a remercié au passage, lui a adressée le 29 mai 2012 au sujet de l'examen de la solvabilité par le test de solvabilité LAMal. Elle a ensuite transmis cette réponse à la CSSS-E pour qu'elle en prenne connaissance à son tour.

Enfin, la CdG-E a noté que la CSSS-E continuerait de s'intéresser à cette problématique en sa qualité de commission législative compétente en la matière. Elle se réserve néanmoins le droit d'examiner les conséquences des dispositions en question et de prendre les mesures qu'elle jugerait nécessaires dans le cadre de la haute surveillance. Pour le reste, la commission a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'agir pour le moment du point de vue de la haute surveillance parlementaire, raison pour laquelle elle a clos le dossier.

51 Loi fédérale du 18.3.1994 sur l'assurance-maladie (RS **832.10**); 12.026 – Message du 15.2.2012 relatif à la modification de la loi sur l'assurance-maladie (correction des primes payées entre 1996 et 2011) (FF **2012** 1707)

52 *Ibid.* (FF **2012** 1725)

53 Ordonnance du DFI du 18.10.2011 sur les réserves dans l'assurance-maladie sociale (Ore-DFI; RS **832.102.15**), entrée en vigueur le 1.1.2012.

54 Ordonnance du 27.6.1995 sur l'assurance-maladie (OAMal; RS **832.102**), modification du 22.6.2011 (RO **2011** 3449), entrée en vigueur le 1.1.2012.

### **3.3 Relations internationales et commerce extérieur**

#### **3.3.1 Mise en œuvre de l'accord de Schengen**

Les accords sur l'association de la Suisse à Schengen<sup>55</sup> et à Dublin<sup>56</sup> conclus le 26 octobre 2004 ont été approuvés par les Chambres fédérales le 17 décembre 2004<sup>57</sup>, en même temps que les modifications de la législation fédérale nécessaires à leur mise en œuvre, et acceptés en votation populaire le 5 juin 2005<sup>58</sup>. Une fois l'évaluation Schengen aboutie, le Conseil de l'Union européenne (UE) a fixé l'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen pour la Suisse au 12 décembre 2008 et, en ce qui concerne le régime applicable aux contrôles aux frontières extérieures dans les aéroports, au 29 mars 2009. Depuis cette dernière date, la Suisse est entièrement intégrée dans la coopération opérationnelle Schengen/Dublin.

De 2005 à 2009, la DélCdG a été informée chaque année, par écrit, de l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin. Après l'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen pour la Suisse, elle a cédé l'objet aux CdG. Depuis 2010, celles-ci ont été régulièrement mises au courant, sur la base d'un rapport au mois d'avril, des développements relatifs à la participation de la Suisse à Schengen/Dublin.

A leur séance du 2 avril 2012, les deux sous-commissions compétentes ont discuté avec des représentants des services de l'administration fédérale chargés de la mise en œuvre de l'accord de Schengen, évoquant alors de possibles difficultés lors de cette mise en œuvre et une certaine incertitude quant à son importance par rapport à la sûreté intérieure de la Suisse.

Afin de clarifier les questions soulevées, les sous-commissions ont procédé à l'audition du président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et du chef du Corps suisse des gardes-frontières (Cgfr). Elles ont en outre demandé un avis de droit à l'Office fédéral de la justice (OFJ) en vue de connaître les possibilités dont dispose la Suisse pour sécuriser ses frontières dans le cadre des dispositions de l'accord de Schengen.

A la lumière des informations qu'elles ont obtenues, les CdG n'ont pu que constater que la mise en œuvre de l'accord de Schengen ne posait aucun problème au niveau fédéral. Elles ont donc décidé d'écrire au Conseil fédéral pour lui indiquer qu'elles mettaient fin à leurs travaux. Eu égard à l'importance de la double fonction, unique en son genre, du Cgfr – qui assume à la fois le contrôle douanier et le contrôle des personnes, contrôles effectués par des patrouilles volantes dans la zone limitrophe des frontières intérieures de l'espace Schengen (frontières terrestres et aériennes avec les autres Etats membres de l'espace Schengen) – pour la sûreté intérieure de la Suisse, le Conseil fédéral a été invité à faire le nécessaire – au besoin aussi sur le plan international – pour que cette double fonction soit maintenue.

Différents aspects particuliers de la question seront étudiés plus en détail dans le courant de l'année 2013, dans le cadre d'autres activités relevant de la haute surveillance. Ainsi, la CdG-E prévoit de se pencher à nouveau sur la dotation en ressources du Cgfr et sur la répartition des compétences entre la Confédération et les

<sup>55</sup> RS **0.362.31**

<sup>56</sup> RS **0.142.392.68**

<sup>57</sup> Arrêté fédéral du 17.12.2004 portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin (RS **362**)

<sup>58</sup> FF **2005 4891**

cantons en matière de police de sécurité (loi sur les tâches de police) dans le cadre du contrôle de suivi concernant le rapport «Evaluation de l'Administration fédérale des douanes: pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources» du 12 octobre 2010<sup>59</sup>.

Par ailleurs, les commissions continueront de s'informer de l'évolution des accords de Schengen et de Dublin dans le cadre de leur habituelle séance d'information du mois d'avril. Quant aux deux sous-commissions DFJP/ChF, elles ont décidé de se faire leur propre idée du travail accompli au quotidien par le Cgfr en effectuant une visite de service en 2013.

### **3.3.2 Protection de l'enfance et mesures de contrainte en matière de droit des étrangers – Deuxième, troisième et quatrième rapports de la Suisse concernant l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant**

Le 7 novembre 2006, à la suite d'une enquête sur l'application des mesures de contrainte du droit des étrangers, la CdG-N avait adopté un rapport sur la protection de l'enfance dans le cadre de l'application des mesures de contrainte du droit des étrangers<sup>60</sup>. Dans ce rapport, la CdG-N résumait les résultats d'une enquête effectuée auprès de tous les cantons portant sur l'application aux mineurs des mesures de détention en phase préparatoire et de détention en vue du refoulement. Ce rapport contenait cinq recommandations à l'attention du Conseil fédéral.

La recommandation 1 suggérait au Conseil fédéral d'intégrer les résultats de l'enquête de la CdG-N dans le rapport sur la mise en œuvre de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (CRDE)<sup>61</sup>, que le gouvernement doit établir tous les cinq ans à l'intention du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, conformément à l'art. 44 CRDE.

Dans sa recommandation 5, la CdG-N priait le Conseil fédéral d'intervenir auprès des cantons pour qu'ils garantissent l'assistance judiciaire et prennent d'éventuelles mesures tutélaires, l'objectif étant que les cantons coopèrent et adoptent une pratique harmonisée et conforme aux intérêts de l'enfant.

Le Conseil fédéral avait pris position sur le rapport de la CdG-N le 16 mars 2007<sup>62</sup> et s'était notamment déclaré disposé à mettre en œuvre la recommandation 1 et à étudier l'application de la recommandation 5 sur la base de données qui restaient encore à recueillir. Partiellement satisfaite de ces réponses, la CdG-N avait clos son enquête en novembre 2007 en annonçant qu'elle procéderait à un contrôle de suivi de la mise en œuvre de ses recommandations<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> FF 2011 1801

<sup>60</sup> Protection de l'enfance et mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, rapport de la CdG-N du 7.11.2006 (FF 2007 2373)

<sup>61</sup> RS 0.107

<sup>62</sup> Protection de l'enfance et mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, avis du Conseil fédéral du 16.3.2007 sur le rapport de la CdG-N du 7.11.2006 (FF 2007 2391)

<sup>63</sup> Voir également le ch. 3.7.5 du rapport annuel 2007 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2008 (FF 2008 4645 ss)

Le 16 février 2010, dans le cadre du suivi de ses recommandations, la CdG-N avait prié le Conseil fédéral de lui faire savoir quand il présenterait son prochain rapport, étant donné qu'il n'en avait plus publié depuis le premier, daté du 9 novembre 2001. Le Conseil fédéral lui avait répondu le 26 mai 2010 que les deuxième et troisième rapports avaient été rédigés ensemble et mis en consultation auprès des cantons. D'après le calendrier proposé à l'époque, ce rapport aurait dû être approuvé fin 2010.

En réponse à une nouvelle demande de la CdG-N du 21 octobre 2011, le Conseil fédéral avait répondu, le 9 décembre 2011, que la Suisse avait convenu avec le Comité des droits de l'enfant de l'ONU de lui remettre les deuxième, troisième et quatrième rapports sur la mise en œuvre de la CRDE sous une forme consolidée d'ici au 25 septembre 2012.

Le 4 juillet 2012, le Conseil fédéral a transmis à la CdG-N son avis et son rapport consolidé sur la mise en œuvre de la CRDE<sup>64</sup>, en lui expliquant dans quelle mesure les constatations et les recommandations formulées dans le rapport de la commission du 7 novembre 2006 avaient été prises en considération.

La CdG-N a ainsi pu prendre acte que la Suisse avait rempli ses obligations internationales en la matière. Quant aux raisons invoquées pour justifier le retard dans la publication du rapport, la CdG-N les a jugées compréhensibles, mais elle part du principe qu'à l'avenir, le rapport sur la mise en œuvre de la CRDE sera publié selon le rythme prévu, soit tous les cinq ans. En conclusion, elle a estimé que sa recommandation 1 avait été mise en œuvre.

D'autre part, le 16 février 2010, dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de ses recommandations, la CdG-N avait demandé au Conseil fédéral d'examiner l'opportunité de compléter l'art. 15a de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers<sup>65</sup> par une disposition permettant la collecte de données relatives à l'assistance judiciaire et aux éventuelles mesures tutélaires. Dans sa réponse du 26 mai 2010, le Conseil fédéral avait affirmé être disposé à modifier l'art. 15a OERE, qui était en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, dans le sens de la recommandation 5. Une banque de données pourrait ainsi être créée afin de provoquer – au besoin – une harmonisation des pratiques cantonales concernant l'assistance judiciaire et les mesures tutélaires applicables aux mineurs.

Une proposition de modification de l'art. 15a OERE a été mise en consultation le 18 avril 2012. L'ajout proposé, qui concerne la collecte de données, répond à la recommandation 5 du rapport de la CdG-N du 7 novembre 2006. La procédure de consultation s'est achevée le 8 août 2012. La nouvelle teneur de la disposition, qui n'a pratiquement pas été contestée, pourrait entrer en vigueur d'ici mi-2013.

Eu égard à l'avancement des travaux concernant la modification de l'OERE, la CdG-N a estimé que sa recommandation 5 avait elle aussi été mise en œuvre. Elle a toutefois prié le Conseil fédéral de l'informer si – contre toute attente – il devait renoncer à modifier l'art. 15a OERE dans le sens de cette recommandation.

<sup>64</sup> Deuxième, troisième et quatrième rapports du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant, Berne, rapport du 20.6.2012

<sup>65</sup> Ordonnance du 11.8.1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE; RS 142.281)

Dans ces circonstances, le 16 octobre 2012 la CdG-N a décidé de mettre fin à ses travaux concernant la protection de l'enfance et les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers.

### **3.4 Etat et administration**

#### **3.4.1 Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom**

Détachés de l'administration fédérale centrale depuis la fin des années 90, les CFF, la Poste et Swisscom, bien qu'ayant revêtu une nouvelle forme juridique, continuent depuis lors d'assumer des tâches relevant du service public et d'avoir une importance financière considérable pour la Confédération. En sa qualité de propriétaire et de garante, la Confédération exerce pour sa part une certaine influence sur la manière dont ces entreprises s'acquittent de leurs tâches.

Si les tâches, les attributions et les responsabilités des organes compétents de la Confédération font l'objet de normes juridiques, la pratique effective du gouvernement et de l'administration en matière de gestion des CFF, de la Poste et de Swisscom n'avait quant à elle jamais été analysée de manière empirique. Afin de remédier à cette lacune, les CdG du Conseil national et du Conseil des Etats ont chargé en janvier 2010 le CPA d'examiner la pratique de la Confédération en matière de gestion stratégique de la Poste, des CFF et de Swisscom. Le CPA a procédé à cette évaluation en collaboration avec des experts externes<sup>66</sup>. Sur la base de ce rapport d'experts, la CdG-N a publié le 8 mai 2012 son rapport concernant la pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom à l'attention du Conseil fédéral<sup>67</sup>.

Dans son rapport, la CdG-N a jugé la pratique actuelle de la Confédération en matière de gestion de ces trois entreprises probante dans l'ensemble, bien qu'elle puisse toutefois encore être améliorée. Elle y a invité notamment le Conseil fédéral à clarifier la répartition des responsabilités entre les conseils d'administration de ces trois entreprises et lui-même. Par exemple, la Confédération est intervenue directement dans des décisions qui, conformément au droit en vigueur et aux principes de la gouvernance d'entreprise définis par le Conseil fédéral, auraient dû être du ressort des entreprises. Dès lors, la CdG a invité le Conseil fédéral à poser des conditions strictes à la dérogation au modèle de gestion que constitue une intervention concrète de la Confédération.

La commission a constaté que, dans la pratique, les objectifs stratégiques ne sont souvent pas hiérarchisés et pondérés. Pour les conseils d'administration, ils ne représentent pas des instructions claires puisqu'ils n'indiquent pas comment fixer les priorités et si un objectif doit primer sur les autres. C'est pourquoi la CdG-N a estimé dans son rapport qu'il était important d'améliorer la cohérence et la clarté des objectifs stratégiques afin d'en renforcer le potentiel de pilotage tout en augmentant la transparence de la gestion de l'Etat.

<sup>66</sup> Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom, rapport d'expert à l'attention du CPA du 30.8.2011

<sup>67</sup> Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom, rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 8.5.2012 (FF 2012 7905)

Pour la commission, il apparaît en outre essentiel que le contrôle de la réalisation des objectifs de la Poste, des CFF et de Swisscom puisse être réalisé en toute indépendance. Le Conseil fédéral est tributaire pour son contrôle de la réalisation des objectifs des données qui lui sont fournies par les entreprises elles-mêmes. Le contrôle étant essentiellement basé sur la confiance, la CdG-N a jugé nécessaire de pouvoir fonder l'évaluation des résultats des entreprises sur des données qui ont été obtenues de manière indépendante ou qui ont été vérifiées par des tiers indépendants. Elle a donc demandé au Conseil fédéral de garantir l'accès aux données des entreprises qui sont nécessaires au contrôle de la réalisation des objectifs. De plus, la CdG-N a demandé au Conseil fédéral de s'efforcer d'obtenir un accès direct à des données comparatives internationales. Il s'agit là, selon elle, d'une condition nécessaire si l'on veut pouvoir garantir une certaine indépendance dans la définition des objectifs et dans l'appréciation des résultats obtenus.

Le rapport d'experts avait montré que les échanges entre l'administration et les entreprises sont continus. Ils ont lieu dans le cadre de séances fixées à intervalles réguliers et sous la forme d'entretiens informels (plus fréquents dans le cas des CFF que dans le cas de la Poste et de Swisscom). La commission était d'avis que, pour permettre une clarification des responsabilités, la Confédération devrait s'efforcer de limiter sa gestion aux instruments de pilotage prévus. Pour cette raison, elle a invité le Conseil fédéral à poser des conditions strictes à la dérogation au modèle de gestion que constitue une intervention concrète de la Confédération.

La CdG-N a prié le Conseil fédéral de prendre position sur ses observations et recommandations et de lui indiquer comment et dans quels délais il entend les mettre en œuvre. La commission abordera donc de nouveau ce dossier en 2013.

### **3.4.2 Conseil des EPF: problèmes dans la conduite du personnel**

Avant que le Conseil des écoles polytechniques fédérales (CEPF) ne connaisse depuis 2008 des problèmes importants de conduite du personnel au sein de son état-major – rotation plus élevée du personnel, cumulation des absences pour cause de maladie et recherche d'un soutien extérieur (de nature médicale, psychologique et juridique) par plusieurs collaborateurs –, la CdG-N avait décidé, en mars 2010, d'examiner la situation.

Se fondant sur les résultats des travaux de la sous-commission compétente (investigations et auditions du président du CEPF et du chef du DFI), la commission avait constaté que des problèmes sérieux de gestion des ressources humaines existaient effectivement au sein du CEPF, mais que son président en était pleinement conscient et que des mesures d'amélioration étaient en cours d'élaboration. C'est pourquoi la CdG-N recommandait au CEPF, dans une lettre du 12 novembre 2010, de veiller à la réalisation de plusieurs mesures, telles que la poursuite des processus de changement à l'aide de professionnels extérieurs et la recherche de solutions raisonnables pour les cas problématiques non résolus; par ailleurs, elle conseillait au CEPF d'entreprendre un examen précis du statut, de la fonction et des instruments de l'instance

d'alerte du domaine des EPF et, au besoin, d'adapter les directives s'y rapportant<sup>68</sup>. La commission demandait en outre au DFI d'exercer sa fonction d'autorité de surveillance et de rendre compte régulièrement à la commission de la mise en œuvre de ses recommandations<sup>69</sup>.

Lors de sa séance du 7 septembre 2011, la sous-commission compétente a examiné les documents remis à sa demande par le DFI et le CEPF. Dans ses rapports d'état, le président du CEPF s'est félicité de l'amélioration de l'ambiance générale de travail. Ni lui, ni l'instance d'alerte n'avaient eu connaissance de nouveaux cas problématiques. Tous les cas personnels alors d'actualité qui avaient été soumis au président du CEPF avaient été réglés sur le plan social. Par ailleurs, une formation interne en gestion de conflits avait été mise sur pied en 2011 et un portail Intranet avait été conçu afin que tous les collaborateurs trouvent facilement les principes déterminants, les documents et les informations concernant le fonctionnement et les processus de l'état-major du CEPF. Enfin, le président avait examiné la position, le fonctionnement et les instruments de l'instance d'alerte et était d'avis que les directives étaient complètes et ne nécessitaient aucune adaptation.

Sur la base de ces informations, la commission a constaté que la situation s'était, de manière générale, grandement améliorée. Toutefois, le dernier rapport d'état du CEPF ne permettait pas de juger de la mise en œuvre de chacune des recommandations ni du renforcement de l'instance d'alerte. Aussi, la sous-commission a décidé d'entendre une nouvelle fois le président du CEPF à ce sujet lors de sa séance du 19 octobre 2011, avant de prendre connaissance d'un nouveau rapport que le DFI lui a rendu le 2 novembre 2011. Il s'est avéré, d'une part, que le CEPF ne jugeait toujours pas nécessaire de préciser les directives concernant l'instance d'alerte et, d'autre part, que le poste de responsable de l'instance d'alerte avait été repourvu à la suite de l'expiration du mandat conclu avec le précédent titulaire. Dans ces circonstances, la commission a décidé, en mars 2012, de s'en tenir provisoirement aux conclusions du rapport du DFI, tout en se concentrant sur le fonctionnement de l'instance d'alerte et sur les adaptations correspondantes des directives.

Le 1<sup>er</sup> juin 2012, le DFI a rendu un nouveau rapport à la commission, dans lequel il indiquait que, le 24 mai 2012, le CEPF avait donné son feu vert à la révision des directives concernant l'instance d'alerte, révision que la CdG-N avait recommandée. Se fondant sur les documents dont elle disposait ainsi que sur une nouvelle audition du président du CEPF réalisée par la sous-commission compétente le 17 octobre 2012, la commission a conclu que le CEPF avait satisfait à ses recommandations. Elle a toutefois invité le DFI à poursuivre sa surveillance dans ce domaine, d'une part, et à assurer un suivi des mesures prises en vue d'en contrôler les effets, d'autre part. En outre, elle a conseillé au CEPF d'effectuer régulièrement un sondage sur la satisfaction du personnel comme celui réalisé pour la première fois en 2012 et d'en communiquer les résultats au DFI. Enfin, constatant qu'il n'y avait plus lieu d'agir du point de vue de la haute surveillance, la commission a décidé de clore ses travaux relatifs à cette affaire.

<sup>68</sup> Directives du Conseil des EPF sur le traitement d'annonces de personnes relevant du domaine des EPF concernant des comportements juridiquement et éthiquement incorrects (Directives concernant l'instance d'alerte du Conseil des EPF) du Conseil des EPF du 23.5.2012 (en vigueur depuis le 1.7.2012)

<sup>69</sup> Voir également le ch. 3.5.4 du rapport annuel 2010 des CdG et de la DélCdG des du 27.1.2011 (FF 2011 3809 ss) et le ch. 3.4.7 du rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012 (FF 2012 6348 s.)

### 3.4.3

#### **Restructuration de l'Office fédéral de la statistique: visite de service**

Le 18 juin 2012, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N a effectué une visite auprès de l'Office fédéral de la statistique (OFS), à Neuchâtel, dans le cadre de ses activités habituelles de haute surveillance.

Le directeur de l'OFS et plusieurs de ses collaborateurs ont présenté à la sous-commission, entre autres, les attributions de l'office, ses lignes directrices, ses objectifs, les points forts de son travail et les défis qu'il est appelé à relever. Ils ont également abordé la restructuration organisée dans le cadre du projet FUTURO et la situation du personnel. Par ailleurs, la sous-commission a pu s'entretenir avec le président de la commission du personnel et la directrice de l'organe de médiation. La visite a permis à la sous-commission de recueillir des informations intéressantes sur l'activité de l'OFS et lui a laissé une impression positive.

La sous-commission a ensuite rencontré, à sa séance du 3 septembre 2012, le secrétaire général et la chef du personnel du DFI, qui lui ont fourni quelques renseignements complémentaires. Puis la commission a demandé au chef du DFI que son département continue d'exercer la surveillance sur l'OFS et suive de près l'évolution de cet office, en particulier pendant sa restructuration. Pour le reste, la commission a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'agir pour le moment du point de vue de la haute surveillance.

### 3.4.4

#### **Réorganisation de l'Office fédéral des migrations**

La CdG-N avait décidé le 9 septembre 2011 d'inscrire une nouvelle fois la dernière réorganisation de l'ODM, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2010, dans son programme annuel et de faire examiner à nouveau par sa sous-commission compétente, une fois les conclusions de l'évaluation externe mandatée par le DFJP connues, le processus de réorganisation de l'office et ses conséquences, notamment sur le personnel<sup>70</sup>.

L'évaluation effectuée par le professeur Hans A. Wüthrich, de l'Université de la Bundeswehr à Munich, a clairement démontré que la réorganisation du domaine de direction «Asile et retour» de l'ODM avait échoué. Il est ainsi apparu que la réorientation achevée le 1<sup>er</sup> septembre 2010 avait été trop hâtive et nécessitait une nouvelle réorganisation, spécifiquement dans le domaine de direction chargé d'appliquer la législation sur l'asile. Au moyen d'un agenda stratégique (contenant des objectifs de production réalistes et contraignants et clarifiant des questions ouvertes s'agissant de la répartition des ressources et d'un éventuel besoin supplémentaire), l'office devrait à nouveau être en mesure de pouvoir assurer l'exécution de ses diverses tâches, aussi dans le domaine de l'asile<sup>71</sup>.

Sur la base de ces résultats, la CdG-N a décidé le 8 mai 2012 de ne pas mener sa propre enquête au sujet des diverses adaptations de la structure organisationnelle

<sup>70</sup> «Réorganisation de l'Office fédéral des migrations et non-traitement de demandes d'asile émanant de citoyens irakiens. L'ODM inscrit au programme annuel 2012 de la CdG-N», communiqué de presse de la CdG-N du 9.9.2011. Cf. Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 27.1.2012 (FF 2012 6301)

<sup>71</sup> WÜTHRICH, Hans A., «Réorganisation de l'ODM. Evaluation externe», décembre 2011

auxquelles l'ODM a procédé par le passé. Elle a, toutefois, chargé sa sous-commission DFJP/ChF de suivre de près, dans le cadre de la haute surveillance concomitante, le développement de la nouvelle organisation de l'ODM<sup>72</sup>. De plus, la CdG-N voulait examiner de manière approfondie la manière dont l'ODM et le DFJP entendent remédier aux dysfonctionnements majeurs qui avaient finalement conduit à la réorganisation de 2010 (grand nombre d'entités associées à un même dossier et de doublons et, par conséquent, manque d'efficacité) et aux lacunes mises en exergue par le professeur Wüthrich dans son évaluation externe.

Le 29 juin 2012, la chef du DFJP a écrit à la sous-commission compétente pour lui expliquer de quelle manière l'ODM allait mener ce processus d'évolution et comment elle entendait accompagner l'office dans cette tâche. Conformément aux recommandations faites par l'évaluation externe, elle a annoncé qu'un agenda stratégique fixant les objectifs pour le traitement des demandes d'asile et pour le développement de l'organisation avait été défini entre l'ODM et le DFJP. De même, elle a informé des différentes mesures prises par le DFJP en vue d'accompagner de manière très étroite le développement de l'organisation de l'ODM, tout en joignant à sa lettre l'accord conclu avec l'ODM ainsi que le mandat de projet délivré à ce dernier.

La CdG-N a ainsi pris connaissance du processus d'évolution engagé par le DFJP et a décidé de l'accompagner, principalement en continuant à mener des auditions régulièrement. Elle a notamment invité la chef du DFJP, par courrier du 16 octobre 2012, à lui présenter de manière détaillée, lors d'une audition prévue pour le printemps 2013, l'état de réalisation des objectifs de l'agenda stratégique ainsi que les mesures prises. En outre, elle a demandé à la chef du DFJP, en plus des comptes rendus oraux sur le développement de la réorganisation en cours, de bien vouloir remettre à la sous-commission DFJP/ChF un rapport mensuel écrit sur l'accomplissement des travaux dans le domaine de l'asile (indication notamment du nombre de demandes, du nombre de cas réglés, de la durée des procédures, etc., classés selon la catégorie des décisions prises).

Depuis qu'elle est en charge de ce dossier, la CdG-N a échangé de manière continue des informations avec la DélFin, laquelle s'est également intéressée aux conséquences de la dernière réorganisation de l'ODM. Afin de coordonner mieux encore les travaux de la haute surveillance parlementaire, la CdG-N a pris la décision le 16 octobre 2012 de concentrer ses activités sur le développement de l'organisation dans le domaine «Asile et retour», sur le suivi de la mise en œuvre des recommandations du professeur Wüthrich, ainsi que sur les objectifs fixés dans l'agenda stratégique.

<sup>72</sup> «Réorganisation de l'Office fédéral des migrations. Pas d'enquête sur les précédentes réorganisations mais étroit suivi de la restructuration en cours», communiqué de presse de la CdG-N du 11.5.2012

### 3.4.5

#### **Demande d'asile non traitées, déposées par des ressortissants irakiens auprès de représentations suisses**

Dans un communiqué de presse du 31 août 2011, le Conseil fédéral a révélé que, de 2006 à 2008, les ambassades de Suisse en Syrie et en Egypte avaient reçu quelque 7000 à 10 000 demandes d'asile déposées par des ressortissants irakiens, et que ces demandes n'avaient pas été traitées par l'Office fédéral des migrations (ODM) pendant plusieurs années. Il y précisait en outre que le Département fédéral de justice et police (DFJP) avait demandé une enquête externe, destinée à établir si cette manière de procéder avait causé une violation du droit et quels enseignements il fallait tirer de cette affaire.

En septembre 2011, la CdG-N a décidé d'inviter le Conseil fédéral à lui transmettre, le moment venu, les résultats de l'enquête afin qu'elle puisse déterminer, sur cette base, l'opportunité d'intervenir sur le plan de la haute surveillance.

Le rapport d'enquête<sup>73</sup>, rédigé par l'ancien juge fédéral Michel Féraud, est parvenu – exempt de tout commentaire – à la CdG-N en janvier 2012. Son auteur a conclu que l'ODM, en décidant, le 20 novembre 2006, de ne pas traiter les demandes d'asile concernées, avait violé des règles de procédure définies dans la législation en matière d'asile, ainsi que des garanties de procédure consacrées par la Constitution fédérale (Cst.)<sup>74</sup>. De plus, la chef du DFJP de l'époque n'avait pas été informée de la réglementation particulière appliquée à ces demandes, de sorte que l'ODM n'a pas respecté non plus son devoir d'information. D'après M. Féraud, il n'y aurait toutefois pas lieu de prendre de mesures, qu'elles relèvent du droit du travail ou du droit pénal, étant donné notamment le temps qui s'est écoulé depuis les faits.

Le 11 janvier 2012, le Conseil fédéral a publié un communiqué de presse consacré à la question. Cependant, il ne s'y est pas exprimé sur cette dernière appréciation, pas plus qu'il n'a tiré d'enseignements pour l'avenir – contrairement aux intentions qu'il avait affichées au départ. Il s'est contenté d'y déclarer que la proposition contenue dans son message du 26 mai 2010<sup>75</sup> concernant la modification de la loi sur l'asile, qui visait à supprimer la possibilité de déposer des demandes d'asile auprès des représentations suisses à l'étranger<sup>76</sup>, était judicieuse; en effet, selon lui, les événements avaient montré que le droit en vigueur était trop rigide.

Au terme d'une correspondance suivie, la CdG-N a décidé, à sa séance du 16 octobre 2012, de clore ce dossier, car elle a estimé que les autorités chargées de la haute surveillance n'avaient pas besoin d'intervenir davantage en l'occurrence.

Néanmoins, la commission juge qu'il est indigne d'un Etat de droit d'en arriver à ne pas traiter, en toute illégalité, des demandes d'asile. C'est pourquoi elle se félicite des mesures prises par le DFJP (entre autres, celle qui veut que toutes les nouvelles demandes d'asile doivent impérativement être enregistrées) en vue d'empêcher qu'une situation de ce genre ne puisse se reproduire.

<sup>73</sup> FÉRAUD, Michel, «Rapport sur les demandes d'asiles déposées par des ressortissants irakiens dans les représentations suisses de Damas et du Caire entre 2006 et 2008» du 22.12.2011 (sur mandat du DFJP), *site du DFJP*, [www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/berichte/ber-feraud-asy-lirak-f.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/berichte/ber-feraud-asy-lirak-f.pdf)

<sup>74</sup> RS 101

<sup>75</sup> FF 2010 4035

<sup>76</sup> Le 28 septembre 2012, le Parlement a supprimé cette possibilité avec effet immédiat (RO 2012 5359).

Par ailleurs, la CdG-N considère que l'art. 55 de la loi sur l'asile (LAsi)<sup>77</sup> aurait permis de suspendre le traitement des demandes d'asile sans entraîner de violation du droit en vigueur. Elle ne partage donc pas le point de vue de l'expert externe, qui affirme que la compétence du Conseil fédéral d'édicter des ordonnances et de prendre des décisions dans les cas d'urgence n'offre pas une souplesse suffisante. En revanche, la CdG-N rejoint l'avis du Conseil fédéral, qui indique que l'art. 55 LAsi « *vise des situations d'exception que les dispositions légales ordinaires ne suffisent plus à gérer*», que « *l'existence de telles situations d'exception ne doit pas être prise la légère*» et que « *le Conseil fédéral doit d'abord prendre des mesures fondées sur le droit d'asile ordinaire*»<sup>78</sup>. La commission rappelle toutefois que le droit de nécessité qui revient au Conseil fédéral en vertu de lois spéciales prime les compétences générales relevant du droit de nécessité qu'accordent au gouvernement les art. 184 et 185 Cst. Elle estime en outre que le fait que le Conseil fédéral tente de justifier après coup une violation du droit en vigueur, en arguant que celui-ci était trop rigide, est pour le moins discutable sous l'angle de l'Etat de droit. C'est pourquoi elle invite le gouvernement à user désormais des compétences dont il dispose lorsque la situation l'exigera.

### **3.4.6 Pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation**

Sur la base d'une évaluation réalisée par le CPA<sup>79</sup>, la CdG-N avait adressé cinq recommandations au Conseil fédéral, formulées dans son rapport du 7 septembre 2011 sur l'évaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation<sup>80</sup>. Quatre de ces recommandations concernaient le potentiel d'optimisation des procédures en question, alors que la cinquième chargeait le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité de conserver la distinction entre audition et consultation, introduite par la loi sur la consultation (LCo)<sup>81</sup> en 2005. La CdG-N prévoyait en outre deux recommandations complémentaires, l'une pour le cas où la distinction serait supprimée (5a) et l'autre pour le cas où elle serait maintenue (5b)<sup>82</sup>.

Dans son avis du 15 février 2012<sup>83</sup>, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter la recommandation 4, laquelle demandait que la loi oblige l'autorité organisatrice à motiver sa décision lorsqu'elle raccourcit les délais en raison du caractère urgent de la procédure. Par contre, il a rejeté la recommandation 3, qui prévoyait l'abrogation des procédures menées sous la forme d'une conférence. S'agissant des autres propositions de la CdG-N, il ne partageait que partiellement le point de vue de la commission.

<sup>77</sup> RS **142.31**

<sup>78</sup> Lettre du Conseil fédéral du 27.6.2012 (non publié)

<sup>79</sup> Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 9.6.2011 (FF **2012** 2149)

<sup>80</sup> FF **2012** 2139

<sup>81</sup> Loi fédérale du 18.3.2005 sur la procédure de consultation (RS **172.061**)

<sup>82</sup> Voir rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012, ch. 3.4.3 (FF **2012** 6343)

<sup>83</sup> FF **2012** 2199

Pour ce qui est de la recommandation 5, le Conseil fédéral a certes exprimé l'intention de ne pas maintenir deux procédures distinctes, mais la CdG-N n'a pas été convaincue par les réserves qu'il a émises.

Jugeant que la réaction du Conseil fédéral était globalement insatisfaisante, la CdG-N a décidé d'insister en lui écrivant. Elle a ainsi invité le Conseil fédéral, le 19 juin 2012<sup>84</sup>, à lui expliciter la façon dont il interprète la mission de contrôle de la Chancellerie fédérale, et ce, en relation avec la recommandation 1 (rôle et compétences de la Chancellerie fédérale en matière de coordination des procédures de consultation et d'audition). Quant aux recommandations 2, 3 et 5, la CdG-N en a fait des postulats, qu'elle a déposés au Conseil national. De la sorte, elle a clairement signifié au Conseil fédéral qu'il devait se pencher plus en détail sur les recommandations et les arguments de la commission.

A travers ces trois postulats<sup>85</sup>, la CdG-N charge le Conseil fédéral:

- d'examiner comment tenir compte du besoin légitime des participants aux procédures de consultation, qui souhaitent davantage de transparence dans la communication des résultats;
- de vérifier s'il y a lieu de maintenir la possibilité de mener une consultation sous la forme d'une conférence;
- d'examiner laquelle des solutions, entre celle de la procédure unique et celle des deux procédures différentes, permet de répondre au mieux tant aux objectifs des consultations qu'au besoin légitime de souplesse de la part des autorités organisatrices, et d'exposer les répercussions d'un changement conséquent de système permettant le passage à un seul instrument.

Le 5 septembre 2012, le Conseil fédéral a répondu à l'avis de la CdG-N du 19 juin 2012, insistant sur le fait qu'il tenait à ce que les recommandations émanant du rapport de la commission soient mises en œuvre rapidement. En outre, il proposait d'accepter les trois postulats déposés par la CdG-N – le Conseil national les a adoptés le 20 septembre 2012 – et annonçait la mise en consultation de la version modifiée de la LCo pour la fin de l'année 2012. Il pourra probablement approuver le message qui s'y rapporte au premier semestre de l'année 2013; ce message contiendra notamment les résultats des études demandées par les postulats de la CdG-N.

Dans une lettre du 9 novembre 2012, la CdG-N s'est déclarée satisfaite des réponses du Conseil fédéral concernant la recommandation 1 et elle s'est félicitée qu'il ait proposé l'adoption des postulats.

Mais, c'est avec étonnement que la commission a aussi pris acte du choix opéré par le Conseil fédéral pour la consultation concernant l'arrêté fédéral relatif aux contributions de la Confédération pour les Jeux olympiques d'hiver 2022 en Suisse; de par sa forme et la brièveté des délais fixés, cette procédure a en effet suscité le mécontentement d'une grande partie des milieux intéressés.

Enfin, la commission a annoncé, dans cette même lettre du 9 novembre 2012, qu'elle entendait continuer à suivre ce dossier en 2013. D'une part, elle attend avec

<sup>84</sup> Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation. Avis du Conseil fédéral du 15.2.2012 relatif au rapport de la CdG-N du 7.9.2012, avis de la CdG-N du 19.6.2012

<sup>85</sup> Po. 12.3649, Po. 12.3650 et Po. 12.3651

intérêt le message annoncé par le Conseil fédéral. D'autre part, la CdG-N a prévu de procéder, conformément à la pratique en vigueur, à un contrôle de suivi lors duquel elle se penchera sur l'état de la mise en œuvre de ses recommandations et sur l'évolution de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation, en particulier sur la pertinence des procédures choisies.

### 3.4.7 **Modernisation du Centre des publications officielles (CPO)**

Le Centre des publications officielles (CPO) de la Chancellerie fédérale (ChF) est entre autres responsable de la publication de la Feuille fédérale (FF), du Recueil officiel (RO) et du Recueil systématique (RS). Le système informatique actuellement utilisé pour remplir ces fonctions étant obsolète, un prestataire de service avait été sélectionné en 2007 afin de mettre sur pied un nouveau système plus adéquat. L'évaluation du déroulement du projet faite fin 2009 par la ChF et par le prestataire de services a abouti à des divergences sur les points prioritaires du projet et sur les modalités du déroulement des activités. Les parties ont par conséquent décidé au début 2010 de clore contractuellement le projet. La moitié du budget alloué au projet de renouvellement du CPO avait cependant déjà été dépensée.

En 2010 et 2011, les CdG se sont penchées sur ce thème lors des séances liées au rapport de gestion du Conseil fédéral. C'est dans ce cadre qu'il leur avait été expliqué qu'un nouveau concept avait été trouvé, qui permettra de remplacer le système actuel, et que ce concept serait rendu public à l'été 2011<sup>86</sup>.

La sous-commission compétente de la CdG-E a invité le 29 mars 2012 la Chancellerie de la Confédération à lui présenter plus en détail l'avancée du projet. La Chancellerie a expliqué à cette séance que la ChF a travaillé sur un nouveau concept, visant à améliorer le système informatique actuel par le biais de petits et moyens projets. Un nouveau système devrait le remplacer dans une deuxième phase. Selon la Chancellerie, les travaux devraient être terminés d'ici 2016.

La sous-commission a pris bonne note de ces explications et, dans un courrier du 4 juillet 2012, s'est étonnée que le système informatique actuel ait été modernisé alors qu'il est depuis longtemps obsolète et qu'il devra être remplacé dans une deuxième phase. La sous-commission a aussi voulu savoir pourquoi il ne serait pas possible de remplacer le système avant 2016.

Dans sa réponse du 19 septembre 2012, la ChF a répondu que le système présentait de telles faiblesses qu'il était devenu impératif de procéder à des adaptations pour le maintenir en état de fonctionner. Le temps gagné grâce à ces mesures d'*optimisation* a été mis à profit pour mettre en place le processus de *modernisation* du système CPO, qui sera progressivement remplacé d'ici 2016. La stratégie de modernisation du CPO s'articule autour de petits et moyens projets échelonnés dans le temps. Ceci comprend également la révision de la loi sur les publications officielles (projet «PrimVElec»), qui devrait permettre de mettre en place la «publication électronique faisant foi», c'est-à-dire la primauté de la publication électronique. Quant au projet

<sup>86</sup> Lors de la consultation relative au présent rapport, la Chancellerie fédérale a indiqué que le concept avait été approuvé en été 2011, mais que le public n'en avait pas été informé.

«Nouveau site du droit fédéral», il a déjà été réalisé à la fin 2012<sup>87</sup>. Selon la ChF, la modernisation du CPO nécessitera la mise en œuvre de 10 à 20 projets d'ici 2016.

La CdG-E a décidé à sa séance du 13 novembre 2012 que, au vu des informations présentées, il n'est pas nécessaire d'intervenir du point de vue de la haute surveillance. Elle reviendra sur le sujet ultérieurement afin de s'informer de l'évolution des travaux ainsi que du financement des coûts de modernisation. La commission a par ailleurs été étonnée que la ChF n'ait jusqu'à présent pas fourni dans sa réponse d'informations plus substantielles à ce propos.

### **3.4.8                    Contrôle préventif de la conformité au droit et entraide judiciaire internationale: visite auprès de l'Office fédéral de la justice**

Le 4 juillet 2012, la CdG-E a effectué une visite auprès de l'Office fédéral de la justice (OFJ). Elle a pu ainsi s'informer en détail de l'organisation de l'office, des tâches qui lui sont assignées et des dossiers en cours de traitement, de même que de l'état des finances et du personnel. Donnant suite à une requête de la sous-commission DFJP/ChF, elle a ensuite mené une discussion approfondie avec des représentants de l'OFJ au sujet du contrôle préventif de la conformité au droit et de l'entraide judiciaire internationale.

- *Contrôle préventif de la conformité au droit*: la sous-commission s'intéressait tout particulièrement à l'importance que le Conseil fédéral accorde aux avis de droit lorsqu'il prend des décisions ainsi qu'au rôle joué par l'OFJ lorsque le Conseil fédéral est confronté à des questions de nature juridique. Dans leur rapport de 2010 sur la crise financière<sup>88</sup>, les CdG avaient recommandé au Conseil fédéral de demander systématiquement, lorsqu'il était appelé à se pencher sur d'importantes questions juridiques, une analyse approfondie et une appréciation à l'OFJ. Dans son rapport sur le renforcement du contrôle préventif de la conformité au droit<sup>89</sup>, le Conseil fédéral avait admis que des améliorations en ce sens étaient nécessaires, en particulier pour ce qui était des procédures de co-rapport.

Lors de la visite, la sous-commission a constaté, à sa satisfaction, que des améliorations avaient été réalisées: désormais, l'OFJ doit en principe être impliqué dans tous les dossiers importants. Toutefois, la notion de dossier important n'est pas encore clairement définie. Par conséquent, l'OFJ n'est pas toujours impliqué de manière adéquate lorsqu'il s'agit d'objets confidentiels et d'affaires dites «vertes», et les propositions soumises au Conseil fédéral ne font pas encore état de manière uniforme des divergences internes aux départements ou à la Chancellerie fédérale.

Les CdG continueront donc de suivre ce dossier en 2013.

<sup>87</sup> Lors de la consultation relative au présent rapport, la Chancellerie fédérale a indiqué que le projet «Nouveau site du droit fédéral» ne serait terminé qu'à la mi-février 2013.

<sup>88</sup> Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission des données clients d'UBS aux Etats-Unis, rapport des CdG du 30.5.2010 (FF 2011 2903)

<sup>89</sup> Renforcement du contrôle préventif de la conformité au droit, rapport du Conseil fédéral du 5.3.2010 (FF 2010 1989)

- *Entraide judiciaire internationale*: en 2005, la CdG-E a ouvert une inspection portant sur les problèmes liés à l’entraide judiciaire avec la Russie. Elle avait été amenée à se pencher sur cette question après que la Russie eut adressé à la Suisse des demandes d’entraide judiciaire dans le cadre de diverses procédures, parmi lesquelles celle qui avait été lancée contre Michail Chodorkowski (affaire Youkos). Il s’agissait principalement de savoir si, par l’entraide judiciaire accordée, la Suisse avait éventuellement soutenu les autorités russes dans des procédures dont la légalité était douteuse<sup>90</sup>.

A l’époque, la CdG-E avait constaté, d’une part, que l’entraide judiciaire était accordée en fonction de critères juridiques stricts et, d’autre part, que les autorités compétentes – à savoir le MPC et l’OFJ – étaient favorables à l’octroi d’une entraide judiciaire étendue à la Russie, car elles espéraient qu’une bonne coopération avec les autorités russes de poursuite pénale aurait des retombées positives en matière de poursuite pénale en Suisse. En outre, la commission avait relevé, d’une part, que la pratique suisse en termes d’entraide judiciaire laissait peu de place à des considérations politiques et, d’autre part, que les différentes autorités impliquées dans l’entraide judiciaire collaboraient efficacement.

Après avoir entendu le chef du DFJP de l’époque, la sous-commission avait constaté que les problèmes avaient été identifiés et que les mesures nécessaires avaient été engagées. Toutefois, eu égard à la complexité de la matière, à son caractère sensible et à son importance, elle avait décidé de continuer de suivre ce dossier; elle souhaitait en particulier réexaminer ultérieurement le problème posé par la possible violation d’intérêts dignes de protection lorsque l’entraide judiciaire est accordée.

Se fondant sur les résultats de son entretien du 4 juillet 2012, la CdG-E a conclu, le 22 août 2012, que l’OFJ disposait des instruments nécessaires s’agissant de l’entraide judiciaire internationale et qu’il n’y avait par conséquent pas lieu de légiférer dans ce domaine. Elle a donc décidé de mettre un terme à ses travaux.

La CdG-E a été satisfaite de sa visite et des informations qu’elle a recueillies à cette occasion. Elle n’a pas manqué de relever l’engagement et la motivation dont l’OFJ fait preuve dans l’accomplissement de ses tâches avec les moyens dont il dispose.

## **3.5 Justice et Ministère public de la Confédération**

### **3.5.1 OpenJustitia du Tribunal fédéral**

Depuis le mois de septembre 2011, le Tribunal fédéral (TF) propose des logiciels libres, mis au point par ses services informatiques, sur une plate-forme Internet appelée «OpenJustitia». Spécifiquement conçue pour les tribunaux, celle-ci est destinée notamment aux cours cantonales et aux autres milieux intéressés. Préalablement au lancement du projet, la CdG-E avait posé une série de questions au TF

<sup>90</sup> Voir rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG du 20.1.2006, ch. 3.2.3 (FF 2006 4120); rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG du 19.1.2007, ch. 3.7.5 (FF 2007 2958)

sur la base d'une requête de la société Weblaw SA, qui souhaitait voir la commission enquêter sur la légitimité et l'adéquation du projet.

Se fondant sur le rapport du TF du 12 août 2011, la CdG-E a décidé, à sa séance des 22 et 24 août 2011, à une courte majorité, de ne pas donner suite à la requête de Weblaw SA et, partant, de ne pas faire obstacle à la poursuite du projet.

En raison de critiques persistantes de la part de l'opinion publique, visant le projet lui-même et le rôle du TF comme fournisseur de produits informatiques financés par l'argent du contribuable, la CdG-E a décidé, le 11 octobre 2011, de confier à sa sous-commission Tribunaux/MPC la réalisation d'un suivi de la *mise en œuvre* du projet «OpenJustitia».

Au cours de l'année sous revue, la sous-commission Tribunaux/MPC a reçu des informations sur la mise en œuvre du projet grâce à deux rapports du TF, l'un du 5 avril et l'autre du 23 octobre 2012. La sous-commission voulait savoir entre autres pourquoi le TF avait publié sur Internet, le 8 septembre 2012, son rapport de douze pages adressé à la CdG-E le 12 août 2011. Dans sa réponse du 5 avril 2012, le TF a fait valoir qu'il avait accédé à la demande d'un journal de publier son avis en vertu du principe de la transparence, parce que le journal en question avait déjà connaissance du document. Et c'est dans un souci d'égalité de traitement des médias que le TF avait jugé bon de mettre ensuite son avis en ligne.

Le 13 novembre 2012, la CdG-E a écrit au TF pour attirer son attention sur les dispositions légales qui régissent la confidentialité des documents émanant des CdG et concernant des enquêtes effectuées au titre de la haute surveillance. Les documents de ce type ne sont pas soumis au principe de la transparence visé par la loi sur la transparence (cf. art. 2 LTrans<sup>91</sup>), aussi ne peuvent-ils être publiés qu'avec le consentement des CdG.

Par ailleurs, la CdG-E a fait savoir au TF que sa sous-commission Tribunaux/MPC poursuivrait le suivi de la mise en œuvre du projet «OpenJustitia».

### **3.5.2 Requête à l'autorité de surveillance concernant un licenciement avec effet immédiat au Tribunal administratif fédéral**

A la suite d'une requête à l'autorité de surveillance, les sous-commissions Tribunaux/MPC se sont penchées sur le licenciement d'un cadre de l'administration du Tribunal administratif fédéral (TAF). Elles ont commencé par inviter le Tribunal fédéral (TF) à prendre position sur ce cas en sa qualité d'autorité de surveillance. Le TF a transmis son rapport aux sous-commissions le 14 août 2012.

Le 22 octobre 2012, les sous-commissions Tribunaux/MPC ont effectué une visite auprès du TAF, à l'occasion de laquelle elles ont pu s'entretenir avec la direction du tribunal. Elles ont alors constaté les faits suivants:

Le 28 octobre 2011, le secrétaire général du TAF a licencié un cadre avec effet immédiat, en présence du président du tribunal. Le TAF a justifié sa décision en expliquant que le cadre aurait, à plusieurs reprises, fourni à la direction du tribunal et

<sup>91</sup> Loi fédérale du 17.12.2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence, LTrans; RS 152.3)

au secrétaire général de fausses informations le concernant, notamment au sujet de la liaison qu'il entretenait avec l'une de ses subordonnées. Le 28 novembre 2011, le collaborateur a déposé un recours auprès du Tribunal pénal fédéral (TPF). Le 3 avril 2012, les parties se sont entendues sur les points ci-après: le TAF annulerait le licenciement immédiat, le contrat de travail serait résilié à l'amiable pour le 30 avril 2012, le recours auprès du TPF serait retiré et le TAF verserait à son ancien cadre une indemnité de départ équivalant à son traitement annuel (soit près de 190 000 francs). Au dire de la direction du tribunal, le TAF avait opté pour un licenciement immédiat en sachant parfaitement que les motifs qui l'avaient amené à le faire ne résisteraient pas à l'analyse en cas de procédure judiciaire. Le tribunal a estimé que sa décision était toutefois nécessaire au bien de l'entreprise, s'il entendait restaurer rapidement la sérénité au sein du secteur concerné et accélérer la procédure.

Pour sa part, le TF a considéré que le règlement à l'amiable avait clos le dossier et qu'il n'était donc pas utile de prendre d'autres mesures.

Les sous-commissions Tribunaux/MPC ont été stupéfiées d'apprendre que le TAF avait licencié l'un de ses employés avec effet immédiat pour des raisons purement tactiques, sans que les conditions juridiques requises fussent réunies, alors qu'il constitue la cour fédérale chargée de garantir que le droit du personnel de la Confédération est appliqué correctement. Les deux sous-commissions ont fait savoir au TAF qu'elles souhaitaient qu'il prenne dorénavant des décisions à l'égard de son personnel qui soient conformes au droit et qui respectent l'esprit de la loi. Elles ont en outre mis en doute le fait que la façon de faire du TAF eût accéléré la procédure: une résiliation du contrat de travail notifiée dans le respect du délai légal et une suspension immédiate du collaborateur auraient également permis de vite calmer les esprits, sans engendrer la dépense d'une somme correspondant à un an de son traitement.

Les sous-commissions, qui ont communiqué leurs conclusions au TAF le 22 novembre 2012, estiment avoir ainsi répondu à la requête visée en titre.

## **3.6 Sécurité**

### **3.6.1 Participation à des cours de répétition sous une fausse identité**

Début 2011, la DélCdG avait appris, dans le cadre de ses investigations relatives au cas du «poseur de bombe du Grütli»<sup>92</sup>, qu'un ressortissant étranger avait participé à un cours de répétition en usurpant l'identité d'un membre de l'armée suisse.

Par lettre du 24 février 2011, la DélCdG avait prié le chef du DDPS de se pencher sur ce problème; ce dernier avait transmis en mai 2011 une prise de position du chef de l'armée datée du 21 avril 2011.

Le chef de l'armée y expliquait qu'en principe l'armée et l'administration militaire ne procèdent pas à une véritable identification des personnes astreintes au service militaire, par exemple sur la base d'une pièce d'identité civile avec photo, et qu'il

<sup>92</sup> Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012, ch. 4.6 (FF 2012 6301)

pouvait arriver que les militaires ne soient connus personnellement ni des cadres ni des autres militaires, par exemple lorsqu'ils n'accomplissent pas leur service avec leur formation d'incorporation. Aucune mesure concrète n'était cependant annoncée pour remédier à ce problème.

Lors de son entretien du 23 mars 2012 avec la CdG-N, le chef de l'armée a tout d'abord annoncé comme mesure d'amélioration immédiate la mise en place de contrôles d'identité à l'aide d'une pièce d'identité civile, lorsque des soldats effectuent leur cours de répétition dans une autre unité que celle dans laquelle ils sont incorporés et ne sont donc pas connus de leurs camarades et/ou de leurs supérieurs.

Comme mesure à plus long terme, le chef de l'armée a en outre indiqué que le livret de service pourrait être remplacé par une «carte de crédit» avec photo, sur laquelle seraient également enregistrées les données relatives aux allocations pour perte de gain. Cette mesure est cependant encore à l'étude et ne serait, le cas échéant, pas mise en œuvre avant plusieurs années.

La CdG-N a salué ces mesures dans son rapport adopté le 8 mai 2012<sup>93</sup>. Pour des raisons de sécurité, elle considère en effet qu'il est essentiel que l'armée soit en mesure de contrôler l'identité des personnes qui participent à un cours de répétition, cela du moins dans les cas les plus à risques. La CdG-N attend donc de l'armée et du DDPS que les mesures annoncées soient effectivement mises en œuvre et ce, dans les meilleurs délais. La commission a décidé de suivre attentivement l'évolution de ce dossier et de s'informer au cours du premier semestre 2013 de l'état de la situation.

### **3.6.2 Suivi de l'inspection relative aux circonstances de la nomination du chef de l'armée**

Le 28 novembre 2008, la CdG-N publiait son rapport sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée<sup>94</sup>.

A l'issue de cette enquête, la CdG-N avait adressé six recommandations au Conseil fédéral. Celles-ci visaient principalement à améliorer le processus de sélection des personnes amenées à occuper des postes à très haute responsabilité au sein de l'administration fédérale (recommandation 1), à remédier aux lacunes identifiées s'agissant du déroulement des contrôles de sécurité relatifs aux personnes (recommandations 2, 3, 4 et 5), ainsi qu'à régler de manière contraignante la situation juridique concernant le versement d'indemnités de départ en cas de cessation d'un commun accord des rapports de travail (recommandation 6).

Par lettre du 7 septembre 2011, la CdG-N a prié le Conseil fédéral de lui remettre un rapport sur l'état de réalisation des six recommandations susmentionnées, et d'y inclure un bilan des expériences faites avec le nouveau modèle de division des tâches en matière de contrôles de sécurité relatifs aux personnes (CSP) entre le

<sup>93</sup> Participation à des cours de répétition sous une fausse identité, rapport de la CdG-N du 8.5.2012 (FF 2012 7503)

<sup>94</sup> Circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée, rapport de la CdG-N du 28.11.2008 (FF 2009 2989)

DDPS et la Chancellerie fédérale (ChF)<sup>95</sup>, ainsi qu'une présentation de la situation en matière de ressources humaines des deux services spécialisés chargés de ces contrôles.

Les *contrôles de sécurité relatifs aux personnes* constituent le thème principal de ce contrôle de suivi. En ce qui concerne la procédure de sélection des personnes amenées à occuper des postes à très haute responsabilité (recommandation 1), la CdG-N avait dès 2009 annoncé qu'elle s'exprimerait de manière plus approfondie à ce sujet dans le cadre de son enquête en cours sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral<sup>96</sup> (voir ch. 2.3.3 du rapport annuel 2012 du CPA en annexe). Quant à la recommandation 6 portant sur les indemnités de départ, elle a été mise en œuvre dès le 1<sup>er</sup> janvier 2010 avec l'entrée en vigueur de la modification de l'art. 78, al. 2<sup>bis</sup>, de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers)<sup>97</sup>, qui prévoit explicitement que des indemnités de départ peuvent être versées aussi en cas de cessation des rapports de travail d'un commun accord.

Au cours de l'année 2012, la sous-commission DFAE/DDPS a consacré plusieurs séances à l'examen de la situation en matière de CSP. Elle a, entre autres, traité le rapport du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> février 2012 sur la mise en œuvre des recommandations de la CdG-N, et a procédé à plusieurs auditions. Elle s'est notamment intéressée à la collaboration entre les deux services spécialisés CSP du DDPS et de la ChF, à l'examen externe des activités du service spécialisé CSP de la ChF réalisé sur mandat de la Chancellerie fédérale par un ancien juge fédéral<sup>98</sup>, ainsi qu'aux nouveaux CSP effectués depuis août 2011 dans les centres de recrutement de l'armée. Elle s'est en outre penchée sur la question savoir s'il existait un éventuel besoin de précision des bases légales en vigueur.

La CdG-N rendra ses conclusions vraisemblablement au cours du premier semestre 2013.

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

Par lettre du 16 février 2011, le chef du DDPS et le chef du DFI de l'époque avaient informé les CdG du fait que des irrégularités avaient été constatées fin décembre 2010 dans le domaine des services militaires volontaires.

<sup>95</sup> Alors qu'auparavant il n'existait qu'un seul service spécialisé chargé des CSP rattaché au DDPS, le nouveau modèle, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2011, prévoit un second service spécialisé chargé des CSP rattaché à la ChF. Le nouveau service spécialisé CSP de la ChF est responsable des auditions, des analyses de risques et des décisions concernant les cadres supérieurs de la Confédération nommés par le Conseil fédéral. Il se charge également des contrôles de sécurité élargis avec audition des collaborateurs de la Direction de la protection des informations et des objets du DDPS, et de ceux du service spécialisé CSP du DDPS. Les autres CSP sont effectués par le service spécialisé CSP du DDPS, qui se charge également des CSP concernant les cadres supérieurs de la ChF nommés par le Conseil fédéral, ainsi que de ceux concernant les collaborateurs du service spécialisé CSP de la ChF.

<sup>96</sup> Voir rapport annuel 2009 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 22.1.2010 (FF 2010 2495 s.)

<sup>97</sup> Ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3)

<sup>98</sup> Voir «Examen externe des activités du Service spécialisé de la Chancellerie fédérale, chargé des contrôles de sécurité relatifs aux personnes», communiqué de presse de la Chancellerie fédérale du 16.5.2012

Les contrôles systématiques effectués par la Centrale de compensation (CdC) avaient éveillé le soupçon que la possibilité d'accomplir des services militaires volontaires, prévue par l'ordonnance concernant les obligations militaires (OOMi)<sup>99</sup>, avait parfois été interprétée avec trop de largesse au sein de l'administration militaire. Des militaires avaient accompli du service volontaire sur une période prolongée et avaient été indemnisés au travers de l'allocation pour perte de gain (APG). Or, comme précisé dans le communiqué de presse du DDPS publié le même jour, «cela ne correspondrait pas à la finalité des allocations pour perte de gain, qui ont été introduites par le législateur comme une indemnité en paiement du salaire et non pas comme le remplacement d'une activité lucrative»<sup>100</sup>.

Les départements concernés avaient en même temps annoncé avoir déjà lancé différentes enquêtes internes pour clarifier la situation.

Au vu des travaux déjà en cours au sein de l'administration fédérale, la CdG-E avait décidé de ne pas ouvrir elle-même une enquête parallèle, conformément au principe de la subsidiarité de la haute surveillance parlementaire. Elle avait en revanche décidé de se faire informer régulièrement de l'avancée des travaux menés par l'administration et le moment venu de leurs résultats, puis de porter une appréciation générale sur les faits ainsi que sur la manière dont ont procédé les départements concernés.

Au cours de l'année 2012, la sous-commission DFAE/DDPS a notamment pris connaissance du rapport final de l'enquête administrative<sup>101</sup> ouverte à ce sujet par le chef du DDPS au printemps 2011, et s'est entretenue tant avec le chef du DDPS qu'avec le chef du DFI.

La CdG-E rendra ses conclusions vraisemblablement au cours du premier semestre 2013.

### **3.6.4 Rapport annuel de l'Office fédéral de la police**

Lors de la précédente législature, la CdG-N s'était interrogée sur l'intérêt ou la nécessité, pour une unité administrative telle que l'Office fédéral de la police (fedpol), de publier son propre rapport annuel. Pour en juger, elle avait décidé de se saisir une fois de cette publication. Les CdG ont souscrit à cette décision en inscrivant cet objet dans leur programme annuel 2012.

Conformément à ce mandat, la sous-commission compétente a examiné le rapport annuel 2011 de fedpol<sup>102</sup> et auditionné le directeur de l'office, quelques jours avant la présentation du rapport à la presse. Cette démarche a été jugée utile car elle a permis aux commissaires de poser des questions et d'obtenir des renseignements supplémentaires sur les activités de l'office, dans des domaines jugés importants et pertinents pour l'exercice de la haute surveillance parlementaire. La discussion avec le directeur de fedpol a notamment porté sur la définition des priorités dans la lutte

<sup>99</sup> Ordonnance du 19.11.2003 concernant les obligations militaires (RS 512.21)

<sup>100</sup> «Irrégularités dans le décompte des services volontaires – le chef du DDPS exige des explications», communiqué de presse du DDPS du 16.2.2011

<sup>101</sup> STEINER, Hans-Jürg, «Enquête relative au service volontaire/versements d'APG», rapport final de l'enquête administrative du 27.11.2011

<sup>102</sup> Lutte de la Confédération contre la criminalité, rapport annuel 2011 de l'Office fédéral de la police de juin 2012

antiterroriste et contre le crime (suite à l'inspection sur ProjEff 2<sup>103</sup>), sur le financement du terrorisme, sur l'efficacité des autorités de poursuite pénale en matière de crime organisé (y compris la discussion sur le besoin d'une adoption des règles légales) et sur la lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains.

Suite à ce premier examen et sur proposition de la sous-commission – laquelle jugeait la publication du rapport justifiée –, la CdG-N a décidé le 19 juin 2012, qu'à l'avenir sa sous-commission compétente examinerait le rapport d'activité de fedpol chaque année et rapporterait ses conclusions à la commission plénière, en formulant au besoin des propositions à son intention. La sous-commission sœur de la CdG-E a décidé de se joindre à ces travaux.

### **3.6.5 Rapport annuel du Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet**

Le Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOCI) est le centre de compétences de la Confédération en matière de cybercriminalité. Sa mission essentielle consiste à soutenir et à coordonner l'action des cantons dans le cadre des poursuites pénales visant des abus relatifs aux techniques de l'information. A cette fin, il recueille les communications du public, des administrations et des fournisseurs d'accès Internet signalant des sites ou des contenus Internet suspects. Il effectue aussi ses propres recherches et analyses.

Le SCOCI a vu le jour en 2001 au sein du DFJP, sur la base d'une convention signée entre le président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la chef du DFJP. Il a d'abord été directement subordonné à la Police judiciaire fédérale (PJF), puis à l'ancien Service d'analyse et de prévention (SAP). Etant donné que ses tâches relèvent de la procédure pénale et non des activités de renseignement, le SCOCI n'a pas été intégré au nouveau Service de renseignement de la Confédération (SRC) né de la fusion du SAP avec le Service de renseignement stratégique (SRS), mais il a été rattaché à la PJF, au sein de l'Office fédéral de la police (fedpol).

Jusqu'en 2010, c'est-à-dire tant que le SCOCI était subordonné au SAP, la haute surveillance parlementaire sur ce service incombait à la DélCdG. Suite au rattachement du SCOCI à la PJF, et compte tenu du fait que les délits traités (pédopornographie, *skimming*, etc.) ne relèvent pas a priori de la sécurité de l'Etat, la DélCdG s'était interrogée sur la pertinence de sa haute surveillance dans ce domaine.

Suite à cette réflexion, en automne 2011 la DélCdG avait décidé de se dessaisir de ce dossier et de ne plus s'intéresser à la problématique de la cybercriminalité que dans le cadre de la haute surveillance sur les activités du renseignement. Simultanément, elle avait proposé qu'une sous-commission des CdG se charge de la haute surveillance parlementaire sur le SCOCI. La sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E avait alors accepté de s'occuper de cette thématique dès l'année suivante.

En novembre 2012, cette sous-commission a donc auditionné le chef adjoint de la PJF et le chef du commissariat SCOCI, qui lui ont présenté le service de coordination, son rapport annuel 2011 et l'évolution de ses activités en 2012. Vu l'intérêt des

<sup>103</sup> Voir rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012, ch. 3.5.1 (FF 2012 6301 ss)

informations reçues par ce biais, elle a décidé de proposer aux CdG d'examiner ce rapport annuel systématiquement. Si elles acceptent cette proposition, les commissions plénières des deux Chambres inscriront l'examen du rapport annuel du SCOCI dans le programme annuel des CdG lors de leur séminaire qui aura lieu en janvier 2013.

### **3.6.6 Visite de service auprès du Centre logistique de l'armée Grolley**

Le 10 octobre 2012, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N a effectué une visite auprès du Centre logistique de l'armée Grolley (CLA-G), dans le cadre de ses activités habituelles de haute surveillance.

La visite a commencé par une présentation générale de la Base logistique de l'armée (BLA). Le chef de la BLA a ensuite développé trois thèmes qui intéressaient particulièrement la sous-commission. Il s'agit d'abord de la situation en matière de contrôle des données relatives aux armes militaires et de l'exécution des décisions de retrait de ces armes. Le deuxième thème a concerné la situation en matière de personnel: les défis posés par l'âge moyen élevé des collaborateurs, ainsi que la problématique de l'externalisation de certaines tâches en raison des réductions de personnel, ont notamment été évoqués. Enfin, le responsable de la BLA a informé sur la situation s'agissant de la disponibilité et de l'état du matériel de l'armée.

Après la présentation du CLA-G, axée principalement sur l'organisation, les missions et le développement du centre, les membres de la sous-commission ont pu visiter les locaux, actuellement en phase d'assainissement et de modernisation.

Cette visite de service a permis à la sous-commission de recueillir des informations intéressantes sur l'activité de la BLA ainsi que du Centre logistique de l'armée Grolley.

### **3.6.7 Méthodes de travail de l'Inspectorat DDPS: l'exemple du système d'information et de conduite des Forces terrestres (SIC FT/FIS HE)**

Dans le cadre de son programme annuel 2012, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N avait décidé de s'entretenir avec le chef de l'Inspectorat DDPS, afin que ce dernier lui présente les méthodes de travail de son service. Créé en 2009, l'Inspectorat DDPS est un instrument de conduite et un organe de contrôle du chef du DDPS, et lui est directement subordonné.

Cet entretien, qui s'est déroulé le 22 juin 2012, a débuté par une présentation générale des activités de l'inspecteurat (organisation, bases légales, produits, etc.), puis un accent particulier a été mis sur la procédure de suivi des recommandations émises par ce dernier.

A la demande de la sous-commission, la présentation a été illustrée notamment par l'exemple du rapport de révision de l'inspecteurat du 21 avril 2011 sur le système de conduite et d'information des Forces terrestres (SIC FT/FIS HE).

Cet entretien a permis à la sous-commission de recueillir des informations intéressantes sur les méthodes de travail de l'Inspectorat DDPS.

### **3.7 Recherche, science, culture et société**

#### **3.7.1 Inspection de la CdG-N sur l'efficacité de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale – deuxième contrôle de suivi**

Le 3 septembre 2003, la CdG-N a présenté au Conseil fédéral son rapport concernant les effets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP). Elle y avait formulé cinq recommandations visant à renforcer l'efficacité de l'IFP à l'échelon fédéral<sup>104</sup>.

Le Conseil fédéral avait pris position sur le rapport de la CdG-N le 15 décembre 2003 et s'était déclaré prêt à suivre en grande partie les recommandations de la commission. Il avait chargé l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) de les mettre en œuvre dans un délai de six à huit ans. Lors d'un premier contrôle de suivi effectué en 2006 la CdG-N avait prié le Conseil fédéral de l'informer sur la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait formulées dans son rapport de 2003. En date du 11 août 2006, le chef du DETEC avait fourni des renseignements sur le projet de valorisation de l'IFP lancé par l'OFEV en 2004 dont les objectifs s'inspireraient largement des recommandations de la CdG-N. Les travaux de la première phase du projet de valorisation de l'IFP avançaient comme prévu et devaient se terminer en 2007. La seconde phase du projet – qui devait se faire en collaboration avec les cantons ainsi qu'avec des tiers directement concernés – serait quant à elle achevée en 2011<sup>105</sup>.

Dans le cadre d'un deuxième contrôle de suivi, la CdG-N a donc écrit le 6 mars 2012 au Conseil fédéral pour qu'il lui fournisse des renseignements relatifs à l'avancement du projet de valorisation de l'IFP, en particulier sur les mesures visant à améliorer l'acceptation de l'IFP et à sensibiliser davantage le public (recommandations 3 et 4 de la CdG-N). Par lettre du 25 avril 2012, le Conseil fédéral a rendu compte à la CdG-N de la mise en œuvre des recommandations de la CdG-N.

La CdG-N se félicite des mesures qui ont été prises depuis le premier contrôle de suivi en 2006. Elle a en particulier constaté que la reformulation des descriptions des objets et la définition d'objectifs de protection spécifiques à chaque objet – mesures qu'elle avait préconisées – seraient achevées à la fin de l'année 2012. La commission est satisfaite de l'élaboration par les offices fédéraux ARE, OFROU, OFC et OFEV d'une recommandation visant à tenir compte des inventaires fédéraux, au sens de l'art. 5 de la loi sur la protection de la nature et du paysage, dans les plans directeurs et les plans d'affection. Cette recommandation devra notamment être appliquée aux travaux relatifs à différents politiques sectorielles et à la révision de la loi sur la protection des eaux. En outre, la commission se félicite de la collaboration à venir entre la Confédération et les cantons en vue d'approfondir la question de

<sup>104</sup> Rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2004 (FF **2004** 1604 ss)

<sup>105</sup> Rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG du 19.1.2007 (FF **2007** 2916 ss)

la protection et de l'utilisation des objets de l'IFP ainsi que du renforcement, prévu ces prochains mois, du travail de relations publiques dans ce domaine.

La CdG-N a prié le Conseil fédéral de lui remettre la recommandation visant à tenir compte des inventaires fédéraux ainsi que le concept de communication élaboré dans la première phase du projet de valorisation de l'IFP. Estimant que les mesures prises en la matière correspondent à ses recommandations, la CdG-N a décidé de clore ses travaux relatifs à cette inspection, dès qu'elle aura reçu ces documents.

### **3.7.2 Politique d'information lacunaire des autorités fédérales: requête de la Commission de gestion du canton de Bâle-Ville**

Le 7 mars 2012, la Commission de gestion du canton de Bâle-Ville (CdG BS) a adressé aux CdG une requête dans laquelle elle critiquait la politique d'information lacunaire de plusieurs autorités fédérales, parmi lesquelles l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), au sujet de la décontamination effectuée du 28 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2011 de l'eau de refroidissement de la centrale de Leibstadt. A cette occasion, l'IFSN avait autorisé l'utilisation de biocides pour le traitement de l'eau qui avait ensuite été déversée dans le Rhin. Or, d'après la CdG BS, ni les autorités du canton de Bâle-Ville ni les services industriels locaux n'ont été suffisamment informés au préalable, ce qui a eu des répercussions au niveau du traitement de l'eau potable.

Le 23 mars 2012, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N a écrit à la conseillère fédérale responsable du DETEC pour lui demander de prendre position sur cette affaire. Dans son avis du 23 mai 2012, le DETEC a indiqué qu'à aucun moment la qualité de l'eau potable n'avait été menacée dans les zones situées en aval de la centrale. Cependant, aussi bien le DETEC que l'IFSN ont admis qu'il y avait eu des problèmes de communication; l'IFSN a indiqué avoir prévu plusieurs améliorations dans ce domaine.

Dans une lettre qu'elle a envoyée à la responsable du DETEC le 20 juin 2012, la CdG-N a préconisé d'améliorer la coopération entre les autorités fédérales et les autorités cantonales dans ce genre de situations afin de garantir une communication irréprochable. En outre, elle a prôné une réglementation claire des responsabilités entre les différents acteurs au niveau fédéral et une information à tous les milieux concernés. Enfin, elle a invité le DETEC à l'informer en temps utile des mesures prises par l'IFSN.

A la même date, la CdG-N a communiqué ses conclusions à la CdG BS en lui faisant part des mesures proposées au DETEC pour remédier à la situation. La CdG-N a notamment relevé que les améliorations entreprises par la CdG BS, comme l'optimisation des procédures de communication au sein de l'office cantonal de l'environnement et de l'énergie, allaient dans la bonne direction. Pour le reste, la CdG-N a considéré qu'il n'y avait plus lieu d'agir du point de vue de la haute surveillance. Elle a estimé que l'examen approfondi du comportement de tous les services concernés par la décontamination – examen effectué après coup – avait entraîné une certaine prise de conscience parmi les protagonistes.

Le 3 octobre 2012, la CdG BS a écrit une nouvelle fois à la CdG-N. Après l'avoir remerciée d'avoir examiné sa requête, elle a indiqué qu'elle avait pris connaissance

de la position du DETEC et qu'elle approuvait l'évaluation que la CdG-N en avait faite. Elle a déclaré qu'elle interviendrait auprès des autorités cantonales compétentes pour, d'une part, leur suggérer de redéfinir le rôle de la centrale internationale d'alarme pour le Rhin et, d'autre part, se tenir informée de la stratégie de coopération et de communication adoptée par les participants à la deuxième opération de désinfection à la centrale nucléaire de Leibstadt. La CdG BS considère que, le contrôle subséquent des événements ayant entraîné une prise de conscience des protagonistes, l'affaire est close pour ce qui concerne les autorités fédérales.

La CdG-N a alors fait savoir à la CdG BS qu'elle approuvait sa démarche et qu'elle mettait elle aussi un point final à cette affaire.

### **3.7.3 Suivi de l'inspection «Conception et mise en œuvre de RUMBA: bilan intermédiaire»**

Le 8 novembre 2005, la CdG-E a transmis au Conseil fédéral son rapport intitulé «Conception et mise en œuvre de RUMBA: bilan intermédiaire»<sup>106</sup>, accompagné de six recommandations, ainsi que le rapport d'évaluation du programme RUMBA du 2 mai 2005, établi par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA)<sup>107</sup>.

Le 17 mai 2006, le Conseil fédéral a fait parvenir à la CdG-E son avis sur le rapport et les recommandations de la CdG-E<sup>108</sup>. Cette dernière a pris connaissance avec satisfaction des résultats provisoires de l'inspection le 5 juillet 2006 et a fait savoir au Conseil fédéral qu'elle contrôlerait la mise en œuvre effective de ses recommandations dans le cadre d'un contrôle de suivi ultérieur.

Par un courrier du 14 mai 2012, la CdG-E a initié son contrôle de suivi en priant le Conseil fédéral de lui transmettre un rapport sur la mise en œuvre de ses six recommandations, ainsi que de prendre position sur sept points complémentaires.

Le Conseil fédéral a pris position dans son rapport du 5 septembre 2012<sup>109</sup>. La CdG-E a relevé que cinq de ses six recommandations (recommandations 1, 2, 3, 4 et 6) n'ont que partiellement été mises en œuvre et que la recommandation 5 n'a pas été mise en œuvre entre la clôture de l'inspection et le contrôle du suivi entrepris six années plus tard. Elle a par ailleurs aussi dû constater qu'avant l'arrêté du Conseil fédéral du 16 septembre 2011, aucun changement notable ne semble avoir été entrepris au niveau du programme RUMBA pour la mise en œuvre de ses recommandations. Les mesures découlant de cet arrêté du Conseil fédéral vont, du point de vue de la CdG-E, dans la bonne direction et permettront une avancée s'agissant de la mise en œuvre des recommandations 1, 2 et 4. Toutefois, la commission ne dispose à ce stade d'aucune information permettant d'évaluer de manière concrète le développement du programme RUMBA introduit en 1999. Elle ne peut se satisfaire de cette évolution minimale, tant sous l'angle temporel que sous l'angle de son pilotage.

<sup>106</sup> FF 2006 4513

<sup>107</sup> MAUCH, Corine, HAFELLI, Ueli, «Evaluation du programme de gestion des ressources et de management environnemental de l'administration fédérale (RUMBA)», rapport d'expertise élaboré par «Interface Institut für Politikstudien» à l'attention du Contrôle parlementaire de l'administration du 2.5.2005

<sup>108</sup> FF 2006 4527

<sup>109</sup> Conception et mise en œuvre de RUMBA – bilan intermédiaire. Contrôle complémentaire de la CdG-E concernant le rapport du 8.11.2005, rapport du Conseil fédéral du 5.9.2012

La CdG-E attend notamment du Conseil fédéral que les objectifs annuels des départements et des offices soient fixés de manière conséquente et contraignante, afin qu'ils soient mis en œuvre. Ces objectifs doivent être réalistes, mais aussi garantir une évolution notable au niveau des répercussions environnementales. La commission est aussi d'avis que si les objectifs ne sont pas atteints, des sanctions doivent en résulter.

Par ailleurs, la CdG-E attend également que le Conseil fédéral veille à ce que les résultats de la diminution des répercussions sur l'environnement soient au moins comparables à ceux des autres administrations semblables qui disposent d'un programme analogue.

En conclusion, la CdG-E estime que le Conseil fédéral n'a pas suffisamment attaché d'importance au développement du programme RUMBA. Par conséquent, la commission a décidé de thématiser avec le Président de la Confédération 2013 la progression du programme RUMBA lors du traitement du rapport de gestion du Conseil fédéral en mai 2013. En outre, la commission se penchera sur le rapport environnemental 2015 de l'administration fédérale (bilan de la période 2013–2014) avant de se prononcer sur la clôture des travaux.

## **4 Protection de l'Etat et services de renseignement**

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

#### **4.1.1 Compétences et droit à l'information**

La DélCdG exerce la haute surveillance parlementaire sur les activités de la Confédération dans les domaines du renseignement civil et militaire. Concrètement, elle surveille le Service de renseignement civil de la Confédération (SRC), lui-même responsable du service de renseignement intérieur (protection de l'Etat) et extérieur. La délégation surveille également les activités de renseignement de l'armée, en particulier celles du Service de renseignement militaire (SRM) ainsi que les procédures judiciaires du MPC dans le domaine de la protection de l'Etat.

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

Pour exercer ses attributions, la DélCdG dispose d'un droit d'information très étendu (art. 169, al. 2, Cst. et art. 154 LParl). Elle a le droit de demander que lui soient remis les documents classés secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement. En outre, toutes les décisions du Conseil fédéral lui sont communiquées au fur et à mesure, accompagnées des propositions et des co-rapports correspondants. La DélCdG peut aussi exiger les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral.

En rapport avec son droit à l'information, la DélCdG s'est aussi intéressée à des directives internes du directeur du SRC sur l'organisation des contacts avec les organes de surveillance du SRC. Ces directives du 21 septembre 2012 avaient été adressées à la DélCdG, ainsi qu'à la DélFin et à d'autres instances de surveillance, dont le Contrôle fédéral des finances (CDF) et la surveillance interne du DDPS

(Surveillance SR), afin qu'elles en prennent acte. Le 16 octobre 2012, la DélCdG a prié le chef du DDPS de venir s'exprimer à ce sujet lors d'une prochaine séance.

Le 6 novembre 2012, le chef du DDPS a informé la DélCdG qu'entre-temps le SRC avait abrogé la directive en question, car elle aurait pu donner lieu à des malentendus au sujet des droits des organes de surveillance. Le SRC avait été rendu attentif à cette problématique par la Surveillance SR<sup>110</sup>. La DélCdG a estimé que la nouvelle directive, datée du 29 octobre 2012, était globalement conforme à la LParl, sous réserve d'une dernière disposition équivoque que le chef du DDPS a encore fait supprimer. La DélCdG a informé la DélFin de ce dossier lors d'une séance commune qui s'est tenue le 28 novembre 2012.

Comme les CdG, la DélCdG axe son activité de surveillance sur le respect des critères de légalité, d'opportunité et d'efficacité. Pour la délégation, la haute surveillance parlementaire consiste en premier lieu à contrôler la manière dont l'exécutif exerce son rôle de surveillance. Il appartient en fin de compte au Conseil fédéral et non au Parlement d'assumer la responsabilité de l'activité des services de renseignement. Ainsi, la délégation examine en particulier si le Conseil fédéral et le département compétent assument correctement les fonctions de conduite et de surveillance inscrites dans la loi.

#### **4.1.2 Surveillance des organes de contrôle de l'exécutif**

En vertu de l'art. 8 de la loi fédérale sur le renseignement civil (LFRC)<sup>111</sup> et de l'art. 99, al. 5, de la loi sur l'armée (LAAM)<sup>112</sup>, le DDPS exerce un contrôle administratif sur le renseignement civil et militaire et établit à cet effet un plan de contrôle annuel qui doit être coordonné avec les activités de la DélCdG. Ce contrôle est confié à la Surveillance SR du DDPS. La DélCdG prend acte de ses rapports d'inspection et examine globalement la manière dont le chef du DDPS met cet organe de contrôle en œuvre.

Les résultats des inspections menées par la Surveillance SR conformément au plan de contrôle 2011 du chef du DDPS ont été présentés à la DélCdG le 25 avril 2012. Un audit concernant les procédures internes du SRC a montré que celui-ci avait doté certains de ses collaborateurs d'une carte de police, dont l'utilisation était réglée dans une directive interne<sup>113</sup>. Ces cartes étaient par exemple attribuées à des personnes actives dans l'acquisition d'informations en Suisse, mais également à des membres de la direction du SRC. La DélCdG avait d'ailleurs pu vérifier ce dernier point le jour-même, lors d'une visite au SRC.

Fort de ce constat, la DélCdG a écrit au chef du DDPS afin de le rendre attentif au fait qu'une carte de police légitime son titulaire vis-à-vis des tiers lors de l'exécution de mesures policières, or les membres du SRC ne sont pas autorisés à exécuter de telles mesures<sup>114</sup>. Par conséquent les cartes de police ne devraient pas être remises

<sup>110</sup> Lettre du SRC à la Surveillance SR du 29.10.2012 (non publié)

<sup>111</sup> Loi fédérale du 3.10.2008 sur le renseignement civil (LFRC; RS 121)

<sup>112</sup> Loi fédérale du 3.2.1995 sur l'armée et l'administration militaire (loi sur l'armée, LAAM; RS 510.10)

<sup>113</sup> Weisung des Direktors NDB über die Bewaffnung, die Aufbewahrung von Waffen und den Polizeiausweis, du 30.10.2010 (non traduite; non publié)

<sup>114</sup> Lettre de la DélCdG au chef du DDPS du 12.6.2012 (non publié)

aux collaborateurs du SRC. En conclusion, la DélCdG priait le chef du DDPS de régler cette question.

Le 3 juillet 2012, le chef du DDPS a répondu à la DélCdG que la Surveillance SR établirait un rapport sur l'utilisation des cartes de police par le SRC d'ici le mois d'octobre 2012. Le 3 octobre 2012, le chef du DDPS a informé la délégation que le SRC avait décidé de lui-même de remplacer les cartes de police par un autre type de carte de légitimation. Cette décision faisait notamment suite à un entretien avec le secrétaire général de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP).

Dans son rapport rendu fin octobre 2012, la Surveillance SR constate que les cartes de police étaient utilisées au SRC sans base légale. La DélCdG a discuté de ce rapport avec le chef du DDPS le 6 novembre 2012, notamment sous l'angle du changement de culture auquel devait se soumettre le SRC suite à la fusion des services de renseignement intérieur et extérieur. Le nouveau concept de carte de légitimation a été présenté à la délégation lors de la même audition.

L'Autorité de contrôle indépendante (ACI) est une instance interdépartementale nommée par le Conseil fédéral, dont la mission consiste à s'assurer de la légalité de l'exploration radio. La DélCdG prend acte de son rapport d'activité chaque année et c'est dans ce but qu'elle a rencontré les trois membres de l'ACI le 22 mai 2012. Lors de cet entretien, elle a été informée qu'un nouveau membre allait être nommé au sein de cet organe, suite au départ de la représentante de l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Le 4 juillet 2012, le Conseil fédéral a désigné Monsieur Peter Pauli, sous-directeur de l'OFCOM, pour la remplacer. Les deux autres membres de l'ACI – nommés à ce poste le 23 novembre 2011<sup>115</sup> – sont Messieurs Martin Wyss, de l'OFJ et Michel Liechti, chef de la Surveillance SR au DDPS.

Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2012, date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LFRC sur l'exploration radio, l'ACI est régie par une norme non plus du degré réglementaire mais législatif<sup>116</sup>. A la même date, le Conseil fédéral a également édicté une révision totale de l'Ordonnance sur la guerre électronique (OGE)<sup>117</sup>, qui est devenue l'Ordonnance sur la guerre électronique *et l'exploration radio*<sup>118</sup>.

### 4.1.3 Examen de la liste d'observation du Conseil fédéral

La DélCdG contrôle la manière dont l'exécutif assume ses responsabilités dans le domaine de la conduite du renseignement. Ainsi, en vertu de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)<sup>119</sup>, le DDPS est tenu de soumettre la liste d'observation au Conseil fédéral chaque année, pour approbation (art. 11, al. 7, LMSI). Après décision du Conseil fédéral, la liste est soumise à la DélCdG pour information.

<sup>115</sup> «Exploration radio: nouvelle autorité de contrôle indépendante», communiqué de presse du DDPS du 23.11.2011

<sup>116</sup> Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012, ch. 4.5 (FF **2012** 6301, 6374 s.)

<sup>117</sup> RO **2003** 3971

<sup>118</sup> Ordonnance du 17.10.2012 sur la guerre électronique et l'exploration radio (OGE; RS **510.292**)

<sup>119</sup> Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS **120**)

La DélCdG a discuté de la liste d'observation avec le directeur du SRC le 16 octobre 2012. En 2011, une appréciation globale avait conduit le Conseil fédéral à réduire la liste d'observation de manière substantielle. Fin août 2012, il a de nouveau approuvé cette liste sans la modifier.

Cependant, une nouvelle règle introduite par la modification de l'art. 11, al. 3, LMSI entrée en vigueur le 16 juillet 2012 veut que l'inscription d'une organisation ou d'un groupement sur une liste de l'Union européenne (UE) ou de l'Organisation des Nations Unies soit constitutive du soupçon concret que ladite organisation ou ledit groupement menace aussi la sécurité de la Suisse. En vertu de la disposition visée, le DDPS doit inscrire tout groupement faisant l'objet d'un soupçon de cette nature dans la liste d'observation.

Lors de la révision de 2011, des groupements qui figuraient sur la liste établie par l'UE dans le cadre de la lutte contre le terrorisme avaient été supprimés de la liste d'observation<sup>120</sup>. Or le message complémentaire relatif à la révision «LMSI II réduite» précise que «les organisations et les groupements qui figurent dans des listes internationales sont repris dans la liste d'observation du simple fait qu'ils figurent dans l'une de ces listes»<sup>121</sup>. Dans ces circonstances, la DélCdG s'est entretenue avec le directeur du SRC pour examiner si la loi n'exigeait pas l'annulation de la suppression de ces groupements de la liste.

#### **4.1.4 Examen de la procédure d'approbation des nouveaux contacts du SRC et du SRM à l'étranger**

Il n'appartient pas à la DélCdG de se prononcer sur l'opportunité politique des contacts du SRC et du SRM à l'étranger. Sa mission de haute surveillance consiste ici à s'assurer que le Conseil fédéral a effectivement approuvé – comme l'exigent l'art. 12, al. 2, OSRC<sup>122</sup> et l'art. 6, al. 1, de l'ordonnance sur le Service de renseignement de l'armée (OSRA)<sup>123</sup> – tous les contacts que les deux services entretiennent avec des services de renseignement étrangers.

Cette exigence remonte à une recommandation formulée dans le premier rapport de la DélCdG sur l'Afrique du Sud, du 12 novembre 1999. A l'époque, la délégation avait relevé que l'établissement et le maintien de contacts réguliers avec l'étranger ne devaient «plus relever du bon vouloir [des services de renseignement]»<sup>124</sup> et que pour tenir compte de la primauté du pouvoir politique, il fallait que ces contacts du

<sup>120</sup> Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012 (FF **2012** 6301, 6360 s.)

<sup>121</sup> Message complémentaire au message du 15 juin 2007 relatif à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure («LMSI II réduite») du 27.10.2010 (FF **2010** 7147, 7175)

<sup>122</sup> Ordonnance du 4.12.2009 sur le Service de renseignement de la Confédération (OSRC; RS **121.1**)

<sup>123</sup> Ordonnance du 4.12.2009 concernant le Service de renseignement de l'armée (OSRA; RS **510.291**)

<sup>124</sup> Le rôle des Services de renseignements suisses dans le cadre des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud, rapport de la DélCdG des Chambres fédérales du 12.11.1999 (FF **2000** 505, 512)

service de renseignement étranger soient approuvés par le Conseil fédéral. Le Conseil fédéral avait alors inscrit cette revendication dans le droit d'application<sup>125</sup>.

Depuis 2010, les contacts du SRC et du SRM à l'étranger sont coordonnés et planifiés sous la houlette du SRC. De par son rôle, le SRC prépare aussi la documentation qui permet au Conseil fédéral d'approuver annuellement de nouveaux contacts. Selon la pratique courante, le Conseil fédéral reçoit chaque année une liste des contacts réguliers des deux services, dans laquelle les nouvelles relations sont mises en évidence.

Le contrôle de la DélCdG effectué en 2010 a montré que cette année-là, les contacts du SRM n'avaient pas été inscrits dans la liste. En 2012, les trois services partenaires avec lesquels le SRM voulait établir des contacts réguliers n'ont par ailleurs pas été présentés en tant que nouveaux contacts mais comme des contacts déjà approuvés par le passé. Cette erreur a été mise en évidence par une comparaison avec la liste de 2011, que le Conseil fédéral n'avait toutefois plus sous les yeux au moment de prendre sa décision. En raison de cette information lacunaire, le Conseil fédéral n'a pas pu assumer sa fonction de conduite politique en conformité avec la réglementation.

Par ailleurs, la DélCdG a constaté que la liste du Conseil fédéral mentionnait quelques services partenaires avec lesquels les contacts n'étaient pas réguliers. Les relations de cette nature sont en principe du ressort de la direction du SRC ou du SRM et, conformément aux directives<sup>126</sup> internes du DDPS, elles doivent être signalées annuellement au chef du DDPS – mais pas au Conseil fédéral.

Lors d'un entretien qu'elle a eu avec les chefs du SRC et du SRM en août 2012, la DélCdG a abordé la question des contacts à l'étranger et des problèmes constatés dans la procédure d'approbation de ces contacts. Les observations de la DélCdG ont incité le directeur du SRC à réexaminer la procédure interne du DDPS préalable à l'approbation des contacts par le Conseil fédéral. Lors de la séance de la délégation du 6 novembre 2012, le chef du DDPS a annoncé à la DélCdG qu'à partir de 2013 tous les contacts avec des services partenaires seraient présentés au Conseil fédéral, indépendamment de leur intensité et de leur fréquence.

## **4.2 Les 20 ans de la Délégation des Commissions de gestion**

Instituée suite aux deux commissions d'enquête parlementaires successives de 1989 et 1990, la délégation des Commissions de gestion s'est réunie pour la première fois le 4 mars 1992. A l'occasion de son 20<sup>e</sup> anniversaire en 2012, la DélCdG a décidé de reconstituer les débuts du nouvel organe. Le lecteur trouvera dans les pages suivantes un aperçu des circonstances de la création de la délégation et de ses premières affaires.

Pour marquer ce jubilé, les rapporteurs de la DélCdG sont, par ailleurs, revenus sur l'histoire et l'importance de la délégation pour la fonction de surveillance du Parle-

<sup>125</sup> Lors de la révision totale de l'ancienne ordonnance sur les services de renseignements au DDPS (Orens), le Conseil fédéral a adopté le 4.12.2000 une telle disposition (RO 2001 124).

<sup>126</sup> Directives du chef du DDPS concernant les rapports relatifs aux activités pour le maintien de la sécurité intérieure et extérieure du 12.12.2011 (non publié)

ment devant leurs collègues du Conseil national et du Conseil des Etats lors de la session de printemps de 2012<sup>127</sup>. Enfin, une demi-douzaine d'anciens membres de la DéICdG et les membres actuels se sont réunis en juin pour partager un repas.

#### 4.2.1 La création de la délégation

La Commission d'enquête parlementaire (CEP) chargée d'enquêter sur les événements survenus au DFJP, instituée suite à la démission de la conseillère fédérale Elisabeth Kopp en 1989, dresse un constat sévère sur la gestion du Ministère public. Ce dernier a fait preuve de laxisme dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le crime organisé tandis que l'ancienne police fédérale a fiché, à titre préventif, des centaines de milliers d'individus sur la base d'une conception biaisée et dépassée de la menace et au mépris des libertés individuelles. Dans son rapport de novembre 1989<sup>128</sup>, la CEP DFJP considère que cette situation «tient certainement à ce que ces domaines ont échappé à un contrôle adéquat des autorités politiques responsables et à ce que le Parlement ne dispose d'aucun moyen légal pour en exercer le contrôle approfondi»<sup>129</sup>.

La commission propose alors, par voie d'initiative (Iv. pa. 89.243), d'instaurer la possibilité pour les Commissions de gestion d'instituer, dans des cas particuliers, une délégation commune habilitée à se faire remettre des dossiers tombant sous le coup du secret et à interroger des fonctionnaires liés par le secret de fonction ou le secret militaire. Le Conseil fédéral est farouchement opposé à une telle proposition. Le gouvernement considère que cette délégation disposerait de pouvoirs similaires à ceux d'un juge d'instruction sur l'ensemble de l'administration fédérale, ce qui «constituerait une atteinte considérable au principe de la séparation des pouvoirs»<sup>130</sup>. Les parlementaires ne l'entendent pas de cette oreille et soutiennent, tous groupes confondus, l'adoption de l'initiative. Lors des débats sur les résultats de la CEP DFJP, le président de la commission, Moritz Leuenberger, cherche tout de même à dissiper les craintes du Conseil fédéral: il ne s'agit pas d'instituer une CEP permanente ou de vouloir fouiner en permanence dans les affaires de l'administration mais simplement de permettre au Parlement d'exercer sa fonction de surveillance<sup>131</sup>. Or on assiste bien à l'émergence d'un nouveau paradigme dans les rapports entre législatif et exécutif puisque, selon l'initiative, le dernier mot sur l'accès aux documents secrets reviendrait dorénavant au Parlement.

Les investigations de la CEP DFJP à peine terminées, le Parlement institue en mars 1990 une deuxième commission d'enquête parlementaire, consacrée cette fois au Département militaire fédéral (DMF) et chargée d'enquêter sur les organisations secrètes, les services du renseignement et la gestion des fichiers personnels. La CEP DMF met notamment à jour l'existence de deux organisations secrètes, la P-26, organisme clandestin chargé d'organiser la résistance en cas d'invasion soviétique et la P-27, service de renseignement extraordinaire, toutes deux ne dépendant ni de

<sup>127</sup> BO 2012 N 264 et BO 2012 E 231 s.

<sup>128</sup> Evénements survenus au DFJP, rapport de la CEP du 22.11.1989 (FF 1990 593)

<sup>129</sup> *Ibid.* (FF 1990 838)

<sup>130</sup> Evénements survenus au DFJP, prise de position du Conseil fédéral sur le rapport de la CEP du 4.12.1989 (FF 1990 848, 862 ss)

<sup>131</sup> BO 1989 N 2046

l'armée ni de l'administration et opérant en dehors de tout contrôle politique<sup>132</sup>. La commission d'enquête y voit un impératif supplémentaire pour renforcer la haute surveillance parlementaire et propose une nouvelle initiative parlementaire visant à créer une délégation permanente chargée de surveiller les activités de l'administration soumises à une obligation particulière de secret. On parle alors d'une «délégation de sécurité» qui ne dépendrait pas des Commissions de gestion mais directement de l'Assemblée fédérale.

Dans sa prise de position sur le rapport de la CEP DMF<sup>133</sup>, le Conseil fédéral se montre cette fois-ci plus enthousiaste. Il approuve la création d'une telle délégation mais insiste pour que sa taille n'excède pas celle de la Délégation des finances (DélFin) dans un souci de préserver le secret. Lors des débats parlementaires qui s'ensuivent, certains expriment leur crainte à l'idée d'attribuer à un organe permanent des pouvoirs extraordinaires similaires à ceux d'une CEP et y voient la tentation d'instituer un «tribunal politique»<sup>134</sup>. L'initiative est toutefois largement acceptée par les deux conseils lors de la session d'hiver 1990.

Au même moment, la commission ad hoc du Conseil des Etats chargée de mettre en œuvre l'initiative parlementaire de la CEP DFJP rend son rapport. Il n'est plus question d'instaurer une délégation, de peur de créer deux catégories de membres des Commissions de gestion, mais de renforcer les droits généraux à l'information des CdG. Le projet prévoit ainsi que les commissions, à la majorité des deux tiers de leurs membres, «doivent pouvoir exiger de l'administration fédérale qu'elle leur remette des documents même lorsque le Conseil fédéral ne veut pas lever le secret de fonction. Par la même procédure, elles doivent pouvoir citer des fonctionnaires fédéraux et des particuliers en tant que témoins»<sup>135</sup>. Dans son avis, le Conseil fédéral campe sur ses positions: il est opposé à un élargissement général des compétences des CdG sans limitation quant au domaine d'application. Selon le gouvernement, un tel projet est anticonstitutionnel et la possibilité pour les CdG d'avoir accès à des documents des procédures préparatoires des affaires du Conseil fédéral menacerait le principe de la collégialité et l'exercice même de la fonction gouvernementale<sup>136</sup>.

Devant l'obstination du Conseil fédéral et compte tenu de l'initiative de la CEP DMF déposée entre-temps, la commission du Conseil des Etats fait table rase et laisse tomber son premier projet. Elle propose alors un compromis tout helvétique: une délégation des Commissions de gestion, analogue à la Délégation des finances, exercera avec des droits étendus la haute surveillance dans le domaine du renseignement et de la protection de l'Etat. Elle pourra toutefois recevoir des mandats des CdG, avec l'aval des deux tiers de leurs membres, pour investiguer dans d'autres domaines de l'administration. Conformément aux souhaits du Conseil fédéral, plusieurs restrictions aux droits de la délégation sont prévues: cette dernière ne pourra exiger des documents qui sont destinés à forger l'avis du Conseil fédéral.

<sup>132</sup> Evénements survenus au DMF, rapport de CEP du 17.11.1990 (FF 1990 1229)

<sup>133</sup> Evénements de grande portée au DMF, avis du Conseil fédéral sur le rapport de la CEP DMF du 23.11.1990 (FF 1990 1529)

<sup>134</sup> BO 1990 E 921

<sup>135</sup> Création d'une délégation. Rapport de la commission du Conseil des Etats du 12.12.1990 (FF 1991 992)

<sup>136</sup> Création d'une délégation. Iv. pa. de la CdG, avis du Conseil fédéral du 20.2.1991 (FF 1991 1397)

D'autre part, le gouvernement pourra protéger la source de données émanant d'autorités étrangères.

Le Parlement examine le projet de nouvel art. 47<sup>quinquies</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC)<sup>137</sup> durant la session d'automne 1991. Bien que quelques voix s'élèvent pour dénoncer un risque «d'inquisition permanente»<sup>138</sup>, voire un affaiblissement de l'exécutif, le projet de la commission du Conseil des Etats bénéficie d'un large soutien et l'entrée en matière n'est pas combattue. Si les grandes lignes du projet sont acceptées sans modification par les deux Chambres, il est un point qui fait débat: la possibilité d'entendre des particuliers et des fonctionnaires cantonaux en qualité de témoins. Lors de la première lecture, le Conseil d'Etat biffe cette possibilité. Le sénateur Daniöth, futur membre de la délégation, estime, par exemple, qu'une telle mesure reviendrait à développer une «parajustice» et à faire des parlementaires des «Sherlock Holmes amateurs»<sup>139</sup>. Pour le Conseil national, il en va au contraire de la crédibilité des enquêtes de la future délégation de pouvoir interroger différentes catégories de personnes avec les mêmes droits. Pour mettre la révision législative sous toit le plus rapidement possible, les commissions concernées proposent un nouveau compromis: les particuliers pourront être entendus comme témoins, mais pas les fonctionnaires cantonaux qui pourront l'être uniquement en qualité d'informateurs. Le 13 décembre 1991, lors du vote final, les deux chambres acceptent le projet à l'unanimité.

#### **4.2.2 L'organisation du nouvel organe**

Conformément au nouvel art. 47<sup>quinquies</sup>, les CdG désignent trois de leurs membres députés au Conseil national et trois députés au Conseil des Etats pour former la nouvelle délégation. Celle-ci tient sa séance constitutive le 4 mars 1992. Parmi les membres figurent deux anciens membres de la CEP DMF, son vice-président, le conseiller national socialiste tessinois Werner Carobbio, et le conseiller aux Etats UDC Bernhard Seiler. Sont également membres le sénateur PDC Hans Daniöth, le sénateur radical Robert Bühler ainsi que le conseiller national Karl Tschuppert, radical lucernois, désigné président en raison de son expérience de rapporteur de la délégation «renseignement et sécurité» de la CdG-N, chargée d'assurer le suivi de la CEP DMF. Enfin, l'écologiste Hans Meier représente les partis non gouvernementaux. La composition du nouvel organe témoigne d'un équilibre voulu par le législateur: mettre sur pied le plus petit organe possible dans le but de sauvegarder le secret tout en bénéficiant de la représentation politique la plus large possible et en incluant au moins un parti non gouvernemental. Durant 20 ans, la délégation n'a jamais dérogé à la règle.

La délégation se donne pour première tâche d'élaborer des lignes directrices. Il s'agit en effet de préciser les concepts de la nouvelle base légale et plus largement de définir les contours d'une activité encore inédite pour le Parlement suisse.

<sup>137</sup> Loi fédérale du 23.3.1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (RO 1992 641; FF 1991 I 992 1397)

<sup>138</sup> BO 1991 E 468

<sup>139</sup> BO 1991 E 466

Au printemps 1992, les membres de la délégation soumettent pour consultation leur premier projet de lignes directrices aux chefs du DMF et du DFJP. Dans leur réponse, les conseillers fédéraux font valoir que seule la loi fait foi et que tout accord entre le Conseil fédéral et la délégation est dès lors inutile. Si le gouvernement salue diplomatiquement la création de la délégation, une telle attitude atteste de la méfiance encore vive de l'exécutif envers le nouvel organe. La DélCdG tient toutefois à ce que les lignes directrices soient acceptées par toutes les parties de sorte à créer une unité de doctrine et à favoriser un dialogue constructif. Dans ce document censé fixer la frontière entre responsabilités gouvernementales et haute surveillance parlementaire, le principal point d'achoppement tient à la définition du mandat attribué à la délégation. Cette dernière propose une définition fonctionnelle du mandat et entend par «sécurité de l'Etat» «toutes les activités de la Confédération qui ont un caractère préventif ou répressif (...) et qui visent à garantir la sûreté intérieure de la Suisse. On entend par là notamment la lutte contre le terrorisme, les groupes extrémistes ayant recours à la violence, le crime organisé et l'espionnage»<sup>140</sup>. Par «renseignement», la délégation entend l'acquisition et l'exploitation d'informations sur les pays étrangers afin de garantir la sécurité extérieure de la Suisse. Pour sa part, le Conseil fédéral privilégie une définition organisationnelle permettant de circonscrire précisément les services soumis à contrôle. Aussi la délégation ajoute une telle définition dans ses lignes directrices. Le secteur d'activité concerné est au premier chef le service de police du Ministère public fédéral, mais aussi les différents services de renseignement de l'armée et, le cas échéant, le secrétariat politique du DFAE, les services centraux du Ministère public et tous les autres services dans le cadre d'activités en lien avec le renseignement et la sécurité intérieure.

Autre élément important: la délégation n'entend pas se limiter à des contrôles a posteriori mais souhaite être informée en continue et spontanément des développements importants et des problèmes potentiels. Il est prévu de rencontrer régulièrement les chefs des départements et des services concernés. Les membres de la délégation espèrent de ce fait prévenir de nouveaux scandales d'Etat et restaurer la crédibilité des services secrets. Comme le mentionne Tschuppert devant le Conseil national en juin 1993, si la confiance des citoyens dans les institutions politiques, y compris les organes secrets chargés de la sécurité intérieure, peut être regagnée, alors tous les efforts pour mettre en place une nouvelle institution en valent la peine<sup>141</sup>.

### 4.2.3 Les premières affaires

En août 1992, la délégation procède à sa première visite de service, en l'occurrence dans les locaux du Ministère public, encore en charge de la protection de l'Etat. Dans la «salle des fiches», les membres constatent qu'un fichage indiscriminé par la police fédérale reste toujours possible. En effet, en moins de deux ans, elle avait réuni quelque 27 000 fiches, dont 19 000 concernant des ressortissants arabes, fiches établies après l'invasion du Koweït par l'Irak. Le DFJP craignait alors des retentissements de la Guerre du Golfe sur territoire suisse. Or de nombreuses fiches avaient été établies sur la base de renseignements acquis lors de manifestations et réunions

<sup>140</sup> Lignes directrices de la DélCdG du 12.8.1992  
(FF 1993 285)

<sup>141</sup> BO 1993 N 1199

légales, opérations qui transgressent les droits constitutionnels et qui ne sont pas autorisées sans indication d'extrémisme violent. Le «fichier arabe» a, pour cette raison, été «nettoyé» des éléments problématiques par la suite.

En 1993, la délégation visite pour la première fois un service cantonal chargé de la protection de l'Etat. Elle se rend dans le canton de Lucerne, où elle visite le «service spécial», qui a été réduit de cinq à trois employés après l'affaire des fiches. La délégation rencontre à cette occasion non seulement le conseiller d'Etat concerné mais aussi une délégation de sept membres de la Commission de gestion du Grand Conseil lucernois qui exerçait déjà une surveillance parlementaire sur les activités liées à la protection de l'Etat dans le canton.

En marge de ces visites de terrain et des objets ordinaires, les premières affaires ne tardent pas à arriver sur la table. Au printemps 1993, la délégation ouvre sa première inspection formelle sur les échanges secrets de pilotes entre la Suisse et l'Afrique du Sud dans les années 1980, période où le pays africain était au ban de la communauté internationale. Le renseignement militaire ayant été impliqué dans cette affaire, il appartenait à la délégation de faire toute la lumière sur les événements. Dans son rapport d'enquête du 28 septembre 1993<sup>142</sup>, la délégation ne constate pas de manquement grave mais épingle le renseignement militaire pour avoir été incapable de mettre en balance les intérêts politiques et militaires de l'époque.

L'enquête sur l'échange de pilotes à peine terminée, la délégation s'intéresse à la découverte de 10 kg d'uranium dans une halte d'autoroute à Kempththal. Une «source» de Peter Regli, chef du sous-groupe de renseignement et protagoniste de l'échange de pilotes avec l'Afrique du Sud, avait à sa demande déposé le matériel radioactif à cet endroit pour qu'il soit récupéré par la Police cantonale zurichoise. Les relations des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid et le rôle clé du divisionnaire Regli ont à nouveau fait l'objet d'intenses investigations par la délégation entre 1999 et 2003. Elle aura au total produit quatre rapports sur le sujet<sup>143</sup>.

A l'occasion de son enquête sur l'échange de pilotes avec l'Afrique du Sud, la délégation a été confrontée pour la première fois à l'applicabilité de la protection des sources étrangères, potentiellement en conflit avec son mandat de haute surveillance parlementaire. Certes, l'art. 47<sup>quinquies</sup> de la LREC prévoyait la possibilité pour le gouvernement de protéger ses sources des services étrangers, mais la délégation considérait comme inadmissible le fait de lui refuser des informations capitales sur la base de cette disposition et a exigé des explications du chef de département concerné. Entre-temps, l'art. 169 de la Constitution nouvellement révisée disposait que le secret de fonction ne pouvait en aucun cas être opposé à la délégation. Depuis lors, l'établissement de contacts réguliers avec des services de renseignements étrangers est devenu un objet d'importance politique qui doit être autorisé par le Conseil fédéral et fait pleinement partie du domaine de compétence de la délégation.

<sup>142</sup> Echange de pilotes avec l'Afrique du Sud, rapport de la DélCdG du 28.9.1993 (FF **1994** 89)

<sup>143</sup> *Ibid.*; Le rôle des Services de renseignements suisses dans le cadre des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud, rapport de la DélCdG du 12.11.1999 (FF **2000** 505); Entraînement de pilotes militaires à l'étranger durant la période 1993–2000, rapport final de la DélCdG du 15.9.2000 (non publié dans la FF); Examen des contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid, rapport de la DélCdG du 18.8.2003 (FF **2004** 2101)

## 4.2.4

### Le «domaine secret» de l'Etat comme mandat de la DélCdG

Le champ d'application de la haute surveillance exercée par la délégation était, sur la base de l'art. 47<sup>quinquies</sup> LREC et plus tard 53 LParl, plutôt restrictif, se limitant aux activités relevant du renseignement et de la sécurité de l'Etat. Les CdG pouvaient certes attribuer d'autres mandats à la délégation, mais une telle procédure restait l'exception.

L'initiative parlementaire «Précision du droit à l'information des commissions de surveillance»<sup>144</sup>, adoptée à l'unanimité par les Chambres en juin 2011, a permis d'adapter l'art. 53 LParl de sorte à ce qu'il soit moins restrictif et plus conforme à la pratique développée ces dernières années. Dans son message, la CdG-E relevait que «l'activité de la DélCdG ne se limite pas au contrôle des activités des organes chargés de la protection de l'Etat et du renseignement au sens étroit du terme, mais s'étend régulièrement à d'autres domaines qui relèvent de la sécurité intérieure et extérieure et, dans des cas particuliers, des événements ne relevant pas du domaine de la sécurité tel que l'on l'entend traditionnellement, mais qui sont susceptibles de porter un grave préjudice aux intérêts du pays»<sup>145</sup>.

Dans le cas de la crise diplomatique avec la Libye par exemple, la délégation avait décidé de faire toute la lumière sur les projets d'exfiltration des otages par une unité spéciale de l'armée suisse, non pas parce que l'objet relevait du renseignement ou de la sécurité intérieure, ce qui n'était pas le cas, mais parce qu'il s'agissait d'informations sensibles appartenant au domaine secret de l'Etat. Le Conseil fédéral n'avait d'ailleurs à cette occasion pas remis en cause la légitimité de la délégation d'exercer sa fonction de haute surveillance également dans ce domaine.

Autrement dit et comme l'affirme désormais l'art. 53 LParl, le domaine de surveillance de la délégation s'étend à toutes les affaires devant rester *secrètes*. C'est précisément ce que demandait l'initiative parlementaire de la CEP DMF il y a plus de 20 ans, en exigeant la création d'une délégation chargée d'exercer la haute surveillance «sur les activités de l'administration soumises à une obligation particulière de secret»<sup>146</sup>. Il aura fallu ainsi près de deux décennies pour concrétiser dans la loi les aspirations du Parlement à une haute surveillance systématique des domaines sensibles de l'Etat.

<sup>144</sup> Iv. pa. CdG-E 10.404 «Précision du droit à l'information des commissions de surveillance» du 26.2.2010

<sup>145</sup> Précision du droit à l'information des commissions de surveillance, rapport de la CdG-E du 3.12.2010 (FF **2011** 1727)

<sup>146</sup> Evénements survenus au DMF, rapport de CEP du 17.11.1990 (FF **1990** 1229, 1521 ss)

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

### 4.3.1 Liquidation des cas en suspens dans le contrôle de qualité et réduction supplémentaire du volume des données

Dans son rapport d'inspection du 21 juin 2010<sup>147</sup> sur le système d'information relatif à la protection de l'Etat ISIS<sup>148</sup>, la DélCdG était parvenue à la conclusion que l'assurance de la qualité des données contenues dans le système ne répondait pas aux prescriptions légales. En raison des problèmes persistants découlant de la migration, en 2004, des données de l'ancien vers le nouveau système ISIS, l'assurance périodique de la qualité des données ISIS, inscrite dans la loi, a pris de plus en plus de retard. Au printemps 2010, ce retard se montait à environ 114 000 appréciations générales<sup>149</sup>. Ce n'est qu'à partir de l'automne 2010, lorsque le SRC est parvenu à augmenter l'effectif de l'Assurance qualité, que les contrôles ont pu être repris en nombre. Simultanément, la radiation d'un grand nombre de personnes enregistrées avait permis de réduire le volume de données qui devaient encore être contrôlées.

Jusqu'à fin 2011, le nombre de contrôles périodiques en suspens a pu être réduit à 21 000. A la fin du premier semestre 2012, ils étaient encore à peine 10 000 et le retard a finalement été entièrement comblé à la fin de l'année.

Le nombre de personnes enregistrées dans ISIS a culminé à 212 000 à l'automne 2010<sup>150</sup>. Fin 2011, grâce au rattrapage de contrôles et aux suppressions recommandées par la DélCdG, le nombre d'enregistrements dans ISIS avait pu être réduit à quelque 55 000 personnes, dont 12 000 tiers. A la fin du premier semestre 2012, le nombre d'enregistrements dans ISIS n'atteignait plus tout à fait 50 000 personnes, les radiations ayant touché les personnes et les tiers dans une même mesure. Fin 2012, quelque 38 000 personnes et 7 000 tiers faisaient encore l'objet d'enregistrements dans ISIS.

Fin 2011, l'Assurance qualité du SRC a également accéléré le contrôle des institutions enregistrées dans ISIS, faisant passer leur nombre à moins de 15 000 au début de 2012 à quelque 13 500 à la fin du premier semestre 2012 (à noter que les institutions tierces n'ont pas été mentionnées à part). A la fin de l'année, le nombre d'institutions enregistrées s'élevait à 11 000 environ.

Dans son arrêt du 18 mars 2009, statuant sur la demande de consultation d'un hebdomadaire suisse, le TAF avait demandé la radiation de tous les enregistrements pour lesquels un média a été enregistré comme objet en tant que tel<sup>151</sup>. Le SRC a effacé une première partie de ces quelque 200 enregistrements en 2011. Fin 2012, il n'y avait plus qu'une centaine de médias enregistrés dans ISIS.

<sup>147</sup> Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS), rapport de la DélCdG du 21.6.2010 (FF **2010** 7003)

<sup>148</sup> Avant 2010, ISIS était l'acronyme construit sur la désignation allemande (*informatisiertes Staatsschutzinformationssystem*) du système d'information relatif à la protection de l'Etat. Depuis, cet acronyme désigne le «système d'information sécurité intérieure» (*Informationssystem Innere Sicherheit*).

<sup>149</sup> Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012 (FF **2012** 6301; 6363 ss)

<sup>150</sup> Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012 (FF **2012** 6301; 6342 ss)

<sup>151</sup> Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS), rapport de la DélCdG des Chambres fédérales du 21.6.2010 (FF **2010** 7003; 7051 s.)

L'effort extraordinaire destiné à venir à bout des contrôles en suspens ayant été mené à bien et les radiations concernées ayant été faites, le SRC estime que le nombre des enregistrements dans ISIS devrait à nouveau repartir légèrement à la hausse.

### 4.3.2 Indicateurs ISIS

La recommandation 13 du rapport ISIS demandait au DDPS de définir des indicateurs permettant au département de procéder à un examen de plausibilité afin de déterminer si l'Assurance qualité fonctionne conformément aux prescriptions légales. Pour répondre à cette demande, le SRC a élargi les rapports trimestriels<sup>152</sup> relatifs à l'évolution du volume de données ISIS, que la DélCdG avait demandés en mars 2010, en y incluant des informations supplémentaires. A partir du premier trimestre 2011, les rapports présentaient également des chiffres relatifs aux contrôles de qualité effectués et en suspens.

Selon le préposé à la protection des données ISIS (voir ch. 4.3.3), ces informations ont permis à la direction du SRC de dégager des tendances claires pour la liquidation des cas en suspens dans le contrôle de qualité. La DélCdG a pris connaissance de ces chiffres à la fin de chaque trimestre.

Les indicateurs permettent de calculer le taux de suppression lors des appréciations générales. Ainsi, en 2012, environ 40 % des personnes examinées ont été radiées parce qu'elles ne revêtaient plus d'importance pour la sûreté de l'Etat. En outre, durant la même période, un tiers des institutions contrôlées a été radié, le taux de suppression trimestriel ayant varié entre 24 et 42 %.

Avant que le SRC s'attelle à la liquidation systématique des cas en suspens dans l'Assurance qualité à l'automne 2010, la part des tiers représentait nettement plus de 40 % de toutes les personnes enregistrées dans ISIS. Ainsi, pour près de la moitié des personnes faisant l'objet d'un enregistrement dans ISIS, le SRC ne disposait pas encore d'indices directs relatifs à leur pertinence pour la sûreté de l'Etat.

En 2011, comparée à l'ensemble des enregistrements ISIS, la part des tiers a diminué au fur et à mesure des radiations d'enregistrements relatifs à des personnes effectuées par l'Assurance qualité. Début 2012, cette part est passée sous la barre des 20 %. Simultanément, la proportion entre les personnes et les tiers nouvellement saisis s'est également améliorée. Elle a atteint environ 15 % en 2012. Cette tendance est plausible puisque l'objectif principal d'ISIS est d'enregistrer les personnes revêtant une importance pour la protection de l'Etat, mais pas celles qui ont des contacts avec elles, certes, mais dont le SRC ne parvient pas à évaluer la pertinence sous l'angle de la protection de l'Etat.

Le système ISIS ne permet pas de générer suffisamment d'indicateurs de manière automatique et une partie d'entre eux doit être calculée manuellement. Lors d'un entretien avec le préposé externe à la protection des données ISIS, ce dernier a recommandé à la délégation de veiller à ce que les fonctions statistiques correspondantes figurent dès le départ dans les spécifications de détail du futur système ISIS (voir ch. 4.3.11).

<sup>152</sup> *Ibid.* (FF 2010 7003; 7069)

### 4.3.3 Travail du préposé à la protection des données ISIS

Tenant compte de la recommandation 1 du rapport ISIS de la DélCdG, le Conseil fédéral a institué un préposé externe à la protection des données chargé de surveiller la liquidation des cas en suspens par l'Assurance qualité. S'en tenant à la recommandation, le Conseil fédéral l'a chargé de lui faire rapport semestriellement.

Pour remplir la mission de préposé à la protection des données ISIS, le DDPS a pu s'attacher les services de l'ancien député au Conseil des Etats Hansruedi Stadler qui est entré en fonction début 2011. Cette année-là, la DélCdG s'est entretenue avec lui à deux reprises et a pris connaissance de son premier rapport semestriel. En mars et en octobre 2012, la délégation s'est entretenue avec lui à propos de son deuxième et de son troisième rapport semestriel.

Conformément à la recommandation de la DélCdG, le SRC était chargé de verrouiller l'accès à toutes les données saisies dans ISIS qui n'avaient pas fait l'objet d'une appréciation générale dans le délai prescrit. Les collaborateurs du SRC n'avaient le droit d'utiliser de telles données que sur autorisation préalable du préposé à la protection des données ISIS. En cas de consultation de la base de données, ISIS indiquait à l'utilisateur quelles données étaient verrouillées sans toutefois l'empêcher d'y accéder<sup>153</sup>.

Le 19 mars 2011, lors de l'entretien avec le préposé à la protection des données ISIS, ce dernier a déclaré que l'Assurance qualité examinait hebdomadairement si les rapports écrits que la division Analyse rédigeait en se fondant sur des données ISIS contenaient des informations visées par le verrouillage. Dans de tels cas, plutôt rares, les informations incriminées étaient soumises après coup à l'approbation du préposé externe à la protection des données ISIS.

A fin 2012, l'Assurance qualité du SRC était parvenue à liquider tous les contrôles en souffrance. Le préposé externe à la protection des données ISIS a ainsi rempli le mandat qui faisait l'objet de la première recommandation de la DélCdG. La délégation estime qu'il a contribué de manière importante au rétablissement de la conformité légale des données saisies dans ISIS. Ses contrôles concomitants ont augmenté la confiance que la DélCdG place dans la qualité de ces données.

Pour la délégation, il est également important d'éviter que des négligences puissent se reproduire à l'échelon de l'assurance de la qualité. La liquidation des cas en suspens, entre octobre 2010 et fin 2012, a nécessité des efforts substantiels qui ont dû être fournis en plus des contrôles réguliers. Sans le personnel supplémentaire autorisé par le DDPS pour une durée limitée, le SRC ne serait pas venu à bout de la tâche.

En vertu des dispositions légales régissant l'assurance de la qualité, les données enregistrées dans ISIS doivent être réexaminées tous les trois ans. Cela signifie que, pour au moins une partie des enregistrements qui ont été contrôlés au cours de ces deux dernières années dans le cadre de la liquidation des cas en suspens, les contrôles périodiques à effectuer tous les trois ans arriveront progressivement à échéance dès fin 2013. La charge de travail supplémentaire sera sans doute moins élevée que lors de la liquidation des cas en suspens, étant donné que ceux-ci ont

<sup>153</sup> Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012, ch. 4.3.3 (FF 2012 6301; 6364 s.)

aussi donné lieu à des radiations (environ 40 % en 2012). Il n'empêche que, dès fin 2013, le SRC devra à nouveau effectuer un nombre de contrôles supérieur à la moyenne. Il faut donc qu'il se demande aujourd'hui déjà comment il parviendra à effectuer ces contrôles dans les délais sans le personnel supplémentaire qui avait été autorisé jusqu'à fin 2012 pour liquider les cas en suspens.

Dans son deuxième rapport, le préposé à la protection des données ISIS avait déjà fait état de cette difficulté. En mars 2012, la DéICdG a appris que le SRC avait fait appel au préposé à la protection des données ISIS dans le cadre de l'évaluation des besoins futurs en personnel de l'Assurance qualité. A la lecture du troisième rapport du préposé, la délégation a constaté que le DDPS avait octroyé à l'Assurance qualité trois postes supplémentaires dès 2013. Le SRC prévoit en outre d'avancer une partie des contrôles pour ne pas risquer un dépassement de délai à cause d'un nombre trop important d'appréciations générales à effectuer.

Il ressort du deuxième rapport du préposé externe à la protection des données que ce dernier s'était également penché sur les exigences légales minimales en vigueur en matière d'assurance de la qualité. Lors des travaux préparatoires relatifs à la révision de l'Ordonnance sur les systèmes d'information du SRC (OSI-SRC)<sup>154</sup> du 9 décembre 2011, le SRC avait proposé d'assouplir les exigences en matière d'assurance qualité en modifiant l'ordonnance<sup>155</sup>. En plus de l'accroissement de l'intervalle de temps entre les contrôles, il souhaitait que seuls les enregistrements jugés peu fiables soient encore soumis à un contrôle périodique. De l'avis du SRC, ces sacrifices consentis au détriment de la qualité auraient permis à l'Assurance qualité de juguler durablement les cas en suspens.

Pour sa part, le préposé à la protection des données ISIS a estimé que la proposition du SRC n'était pas compatible avec l'interprétation correcte de l'art. 15, al. 5, LMSI. Par ailleurs, l'OFJ, le PFPDT et la Surveillance SR sont parvenus à une conclusion similaire dans le cadre de la consultation des offices. Par la suite, le DDPS ayant renoncé à assouplir des dispositions relatives à l'assurance de la qualité des données ISIS, la révision de l'OSI-SRC approuvée par le Conseil fédéral n'a plus donné lieu à aucune contestation.

#### **4.3.4 Nouvelle version du programme préventif de recherches photos passeport**

Le rapport ISIS contient deux recommandations (2 et 12) au sujet du programme préventif de recherches fondé sur le contrôle des photos d'identité. La recommandation 2 demandait au DDPS de faire effacer tous les tiers saisis dans ISIS sur la seule foi du programme de recherches fondé sur le contrôle des photos d'identité. Le SRC a procédé à la radiation de ces données en décembre 2010 déjà<sup>156</sup>.

La recommandation 12 de la DéICdG demandait au Conseil fédéral d'abandonner le programme de recherches ou, s'il devait décider de le poursuivre, de justifier son

<sup>154</sup> Ordonnance du 4.12.2009 sur les systèmes d'information du Service de renseignement de la Confédération (OSI-SRC; RS **121.2**)

<sup>155</sup> Voir également compte-rendu de la DéICdG relatif au rapport de gestion du Conseil fédéral lors de la session d'été 2012, BO **2012** E 625

<sup>156</sup> Rapport annuel 2011 des CdG et de la DéICdG des Chambres fédérales du 27.1.2012, ch. 4.3.2 (FF **2012** 6301; 6363 s.)

choix dans un rapport. Le Conseil fédéral a décidé de continuer le programme. Le DDPS a adressé le rapport demandé à la délégation le 31 mars 2011. Il ressort de ce rapport que le programme de recherches ne sert plus qu'à l'accomplissement d'une partie des tâches relevant de la LMSI et que la gestion des données a été rendue plus restrictive. Les informations relatives aux personnes dont les passeports ont été contrôlés à la frontière sont dorénavant stockées dans une base de données à part (le module informatique P4). La durée de conservation de ces données est limitée à cinq ans (art. 33 OSI-SRC). Selon l'art 31 OSI-SRC le droit d'être renseigné est régi par les art. 8 et 9 de la loi fédérale sur la protection des données (LPD)<sup>157</sup>.

Le 25 avril 2012, la DélCdG a assisté, sur place, à une démonstration de la nouvelle base de données que le SRC venait de mettre en route le même mois. Le traitement manuel des documents de voyage photographiés à la frontière s'est avéré plutôt lourd. La délégation a constaté qu'un logiciel permettait toutefois de vérifier automatiquement si le porteur d'un passeport photographié à la frontière avait déjà été saisi dans ISIS.

Il est ressorti du rapport du 31 mars 2011 que, pour le DDPS, une nouvelle version du programme préventif de recherches fondé sur le contrôle des photos d'identité s'imposait, car il permettait au SRC de se procurer une photo récente des personnes contrôlées. Cela étant, l'année passée, la DélCdG avait déjà constaté que, depuis le 11 octobre 2011, date de l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur le système central d'information sur les visas (OVIS)<sup>158</sup> récemment édictée, les autorités suisses concernées avaient accès aux données relatives à toutes les personnes ayant présenté une demande de visa Schengen, photos d'identité incluses<sup>159</sup>.

Le SRC a accès à ces données Schengen par le truchement du système d'information central sur la migration (SYMIC). Cet accès au SYMIC repose sur l'art. 9 de l'ordonnance SYMIC<sup>160</sup> qui dispose que le SRC est autorisé à accéder aux données relatives aux personnes pour lesquelles il envisage des mesures d'éloignement.

Lors de sa visite du 25 avril 2012, la DélCdG a également voulu se rendre compte par elle-même de la manière dont le SYMIC permet au SRC d'accéder aux photos des personnes qui ont présenté une demande de visa Schengen. Il est apparu que les collaborateurs disposant d'un accès au SYMIC ignoraient que celui-ci leur permettait d'avoir accès à des données et aux photos d'identité relatives à ces personnes. La DélCdG s'est donc demandé si les droits d'accès inclus dans le système électronique ne correspondaient pas à l'ordonnance SYMIC ou si l'ordonnance elle-même était défailante. Par lettre du 29 mai 2012, la DélCdG a prié le DDPS de clarifier cette question.

Le 11 juin 2012, le directeur du SRC a informé la DélCdG que le SYMIC permettait effectivement d'accéder aux données relatives aux demandes de visas, photos d'identité incluses. Il a précisé que ce système permettait d'accéder aux données relatives à toutes les personnes qui ont présenté une demande de visa Schengen auprès d'un service suisse, mais que le SRC ne disposait toutefois d'aucun accès en

<sup>157</sup> Loi fédérale du 19.6.1992 sur la protection des données (LPD; RS **235.1**)

<sup>158</sup> Ordonnance du 6.6.2011 sur le système central d'information sur les visas (OVIS; RS **142.512**)

<sup>159</sup> Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012, ch. 4.3.4 (FF **2012** 6301; 6364)

<sup>160</sup> Ordonnance du 12.4.2006 sur le système d'information central sur la migration (Ordonnance SYMIC; RS **142.513**)

ligne aux données relatives aux demandes enregistrées par d'autres Etats dans le système central d'information sur les visas (C-VIS) et que, le cas échéant, il pouvait obtenir les informations relatives à ces visas en présentant une demande d'accès motivée à fedpol (art. 17 OVIS).

Dans le courant du mois d'octobre 2012, la DélCdG s'est entretenue avec le directeur du SRC du rapport sur les programmes de recherches préventifs à remettre au moins une fois par année au chef du DDPS (art. 24, al. 5, OSRC). Durant la période couverte par le dernier rapport en date (second semestre 2011 et premier semestre 2012), seuls 0,5 % des voyageurs qui ont fait l'objet d'un enregistrement dans le programme préventif de recherches fondé sur le contrôle des photos d'identité ont également été enregistrés dans ISIS. Depuis 2007 où elle atteignait encore 2 %, cette proportion n'a cessé de diminuer. De l'avis du directeur du SRC, cette tendance est probablement due à la décroissance du nombre de personnes enregistrées dans ISIS amorcée en 2011. Etant donné toutefois que la part des correspondances dans ISIS a commencé à baisser à partir de 2008, lorsque le traitement des données du programme préventif de recherches fondé sur le contrôle des photos d'identité a été accéléré en faisant appel à du personnel supplémentaire et que la masse des données stockées dans ISIS augmentait encore, force est de penser que cette explication est insuffisante.

En fin de compte, le SRC et les cantons fournissent un effort considérable pour enregistrer plus de 100 000 passages de frontière par an alors que plus de 99 % des informations ainsi traitées ne sont vraisemblablement pas pertinentes sous l'angle de la sécurité de la Suisse. De plus, dans de nombreux cas le SRC n'aurait pas besoin du programme préventif de recherches fondé sur le contrôle des photos d'identité pour pouvoir accéder aux informations sur les passeports de personnes qui veulent entrer en Suisse, puisqu'il dispose d'un droit d'accès au système d'information sur les visas Schengen et que pratiquement tous les ressortissants des pays concernés par ce programme préventif sont soumis à l'obligation du visa<sup>161</sup>.

Avec la nouvelle version du programme préventif, le Conseil fédéral a donné suite aux critiques du rapport ISIS de la DélCdG sous l'angle juridique, mais la question de l'opportunité et de l'efficacité reste d'actualité. La DélCdG va selon toute vraisemblance conclure cette partie de son contrôle de suivi du rapport ISIS au printemps 2013 par une appréciation dans ce sens.

#### **4.3.5 Association à l'assurance de la qualité des utilisateurs chargés de l'analyse et des cantons**

Dans le rapport ISIS, la DélCdG avait constaté que la saisie des données et les contrôles de qualité dans ISIS étaient effectués par des collaborateurs qui ne participaient pas à l'analyse ultérieure de ces données à des fins relevant de la sûreté de l'Etat. Au sein de l'ancien SRS, les analystes participaient directement au processus de saisie des données, ce que la délégation avait jugé pertinent<sup>162</sup>. Partant, elle s'était

<sup>161</sup> Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012, ch. 4.3.4 (FF 2012 6301, 6366 s.)

<sup>162</sup> Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS), rapport de la DélCdG du 21.6.2010 (FF 2010 7003, 7067 s.)

dite convaincue que le fait d'associer les spécialistes de l'analyse à la saisie des données déboucherait sur une amélioration considérable de la qualité des données ISIS.

La DélCdG avait également estimé qu'il était nécessaire que les organes de sûreté des cantons améliorent la qualité des communications qu'ils envoient au SRC, cela afin d'éviter à la source que des communications ne présentant aucune importance pour la sûreté de l'Etat ne lui soient transmises. Eu égard à ces deux constatations, la délégation avait exigé du SRC qu'il lui soumette deux rapports, l'un exposant la manière dont les compétences d'analyse du personnel peuvent être mises au service de l'appréciation, l'autre la manière dont les cantons peuvent contribuer à l'amélioration de la qualité des données ISIS (voir recommandations 4 et 5 du rapport ISIS).

Le 24 février 2012, la DélCdG a entendu plusieurs représentants du SRC au sujet des deux rapports susmentionnés, rédigés par le SRC.

Le rapport sur la manière dont les compétences des collaborateurs chargés de l'analyse peuvent être mises au service de la saisie et du traitement des informations dans ISIS comporte deux pages. Ce rapport prévoit principalement de permettre aux collaborateurs chargés de la saisie des données et du contrôle préalable de leur pertinence sous l'angle de la sûreté de l'Etat de participer aux séances internes du SRC, au cours desquelles les analystes amènent leurs connaissances spécialisées. En outre, ces collaborateurs doivent pouvoir, d'une part, remettre une évaluation de la pertinence des données lorsque cela s'avère nécessaire pour la saisie des données ou les contrôles périodiques et, d'autre part, vérifier semestriellement, par sondage, l'utilité concrète des données confirmées lors de l'appréciation globale.

Ce rapport de deux pages annonce également l'examen de la pertinence de certaines données de moindre importance sous l'angle de l'analyse (comme l'indication du lieu d'origine). Il est ressorti de la discussion avec les représentants du SRC que ce genre d'examen est entrepris uniquement dans des cas particuliers et à l'initiative de la Section Analyse préliminaire. Il n'y a pas d'examen systématique des champs de données prévus dans ISIS. Il est également apparu que la désignation «analyse préliminaire» n'est pas adéquate pour le processus de saisie des données dans ISIS et que le terme «intégration» serait plus adapté pour décrire la saisie de données dans le système. Le SRC a examiné l'opportunité de renommer la section qui s'appelle «Saisie des données/Triage» depuis avril 2012.

Il ressort du rapport rédigé en réponse à la recommandation 5, que l'attribution des mandats aux organes de sûreté des cantons a été harmonisée et systématisée, ce qui a permis de simplifier la gestion des dossiers par le SRC et les cantons. L'autorité cantonale de surveillance dispose également de la liste des mandats qui ont été confiés à l'organe de sûreté du canton. Ainsi, à l'aide de cette liste, elle peut notamment consulter les données que la sûreté cantonale traite sur ordre du SRC (voir art. 35a OSRC).

### **4.3.6 Examen de l'allocation des ressources pour le traitement des données dans ISIS**

La recommandation 3 du rapport ISIS demandait au SRC d'allouer les ressources en personnel aux diverses tâches relevant du traitement des données dans ISIS de sorte que seules soient saisies dans le système les informations dont la pertinence sous

l'angle de la sûreté de l'Etat a effectivement été examinée et qui peuvent faire l'objet d'une appréciation régulière conformément aux prescriptions légales. Le DDPS était en outre invité à redéfinir l'engagement des ressources en personnel au sein du SRC dans le cadre d'un projet formel.

Au printemps 2012, le DDPS a accordé au SRC trois postes supplémentaires à partir de 2013 pour l'Assurance qualité (voir ch. 4.3.3), afin de relayer le personnel supplémentaire alloué jusqu'à fin 2012 pour liquider les cas de contrôle de la qualité en suspens. Le SRC a également modifié l'organigramme et les compétences des domaines chargés du traitement des données ISIS. Depuis le printemps 2012, les collaborateurs qui effectuent la saisie des données dans ISIS et ceux qui sont chargés d'en contrôler la qualité ne sont plus subordonnés au même supérieur direct commun. Une spécialisation des collaborateurs a également été introduite dans le domaine de la saisie des données: le triage des données et leur saisie dans ISIS ont été confiés à des collaborateurs distincts.

Le SRC a limité l'examen de l'allocation des ressources en personnel à sa division Gestion de l'information. Il n'a toutefois pas procédé à une analyse élargie des besoins, en y intégrant notamment la division Analyse qui, en fin de compte, utilise les données ISIS pour ses analyses de situation.

En revanche, à l'été 2010 déjà, le SRC avait chargé une société de consultants indépendante d'analyser les processus de travail de la division Gestion de l'information. Cette analyse a été achevée en février 2011 avec la remise d'un rapport d'une soixantaine de pages.

L'étude présentait au SRC un calcul de l'effectif nécessaire pour venir à bout, avant fin 2012, des cas en suspens dans le contrôle de qualité. A partir d'une analyse des liens fondamentaux au sein des processus de travail relatifs aux données ISIS, les consultants ont également mis différentes possibilités d'amélioration en évidence, sans toutefois vraiment remettre en question le modèle de gestion appliqué à l'exploitation d'ISIS que le SRC avait repris de l'ancien service de renseignement intérieur.

En revanche, à la demande du SRC, la société de consultants indépendante a soumis le rapport d'inspection ISIS de la DélCdG à une évaluation critique et formulé des recommandations contredisant l'avis du Conseil fédéral sur ledit rapport.

En ce qui concerne le traitement des données au sein du SRC, cette étude n'a en fin de compte déployé des effets tangibles que sur la subordination de l'Assurance qualité et la répartition des tâches entre les collaborateurs chargés de la saisie des données qui, comme indiqué précédemment, ont toutes deux été modifiées au printemps 2012.

#### **4.3.7 Séparation des données administratives de celles relevant de la protection de l'Etat**

La recommandation 6 du rapport ISIS de la DélCdG demandait au Conseil fédéral de pourvoir à ce que seules les données relevant de la protection de l'Etat soient enregistrées dans la banque de données relevant de la protection de l'Etat (ISIS01). La délégation voulait ainsi éviter qu'à l'avenir, des personnes dont le SRC, à l'instar d'autres services de la Confédération, doit s'occuper pour des raisons administra-

tives fassent l'objet d'un enregistrement dans ISIS01. La DélCdG avait constaté ce problème lorsqu'elle avait elle-même consulté ISIS par sondage<sup>163</sup>.

Dans le rapport ISIS, la DélCdG avait expressément souligné que les données relatives à ces personnes devaient être enregistrées dans «ISIS02 Administration» et que seule la base de données ISIS01 pouvait contenir des informations relevant de la protection de l'Etat<sup>164</sup>.

Conformément à la recommandation 6, le SRC enregistre dorénavant les données relevant de l'activité administrative uniquement dans ISIS02. Toutefois, la recommandation n'aura été entièrement mise en œuvre qu'une fois que toutes les données de nature purement administrative auront été transférées dans ISIS02. Actuellement, le SRC est en train d'introduire un système de gestion des affaires qui succédera à ISIS02 et reprendra toutes les données correspondantes.

Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2011, le traitement des données dans ISIS02 est régi par une directive du directeur du SRC. En substance, cette directive prévoit notamment que, lors de leur radiation de la base de données relative à la protection de l'Etat, les rapports qui permettent de lever une suspicion documentée dans cette dernière doivent être saisis dans la base des données administratives, accompagnés du rapport sur lequel les soupçons se fondaient<sup>165</sup>. Ce cas de figure se présente lorsque le contrôle de qualité conclut que la personne concernée est mise hors de cause par un rapport.

Lorsqu'une information n'est plus pertinente du point de vue de la protection de l'Etat, elle doit être supprimée, conformément à l'art. 15, al. 1, LMSI. La question se pose toutefois de savoir s'il est permis de copier préalablement dans ISIS02 des informations qui doivent être effacées d'ISIS01. La DélCdG continuera de s'intéresser à cette problématique en 2013.

### **4.3.8 Pas de saisie de données sans contrôle de pertinence**

La recommandation 8 demandait au Conseil fédéral de préciser le droit d'exécution de sorte que, avant la saisie de toute nouvelle information, il soit obligatoirement procédé à une appréciation qui confirme ou infirme l'importance des personnes concernées du point de vue de la protection de l'Etat. Le Conseil fédéral a suivi cette recommandation et, le 9 décembre 2011, a complété l'OSI-SRC en reprenant son contenu pour ainsi dire littéralement (art. 29, al. 2, OSI-SRC).

L'accumulation dans ISIS d'un grand nombre d'informations non pertinentes découlait notamment des directives inappropriées régissant la saisie des données. Ainsi, un tiers devenait automatiquement pertinent pour la protection de l'Etat dès lors qu'il apparaissait dans plus de deux communications dans ISIS<sup>166</sup>. Les directives relatives

<sup>163</sup> Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS), rapport de la DélCdG du 21.6.2010 (FF 2010 7003, 7017 s.)

<sup>164</sup> *Ibid.* (FF 2010 7003, 7051 s.)

<sup>165</sup> Directive du directeur du SRC du 1.6.2011 (n'existe qu'en allemand), p. 2 (non publié)

<sup>166</sup> Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS), rapport de la DélCdG du 21.6.2010 (FF 2010 7003; 7023 s.)

à l'enregistrement échelonné des activistes enclins à la violence<sup>167</sup> généraient elles aussi un automatisme semblable<sup>168</sup>.

La DélCdG a estimé que ces mécanismes ne constituaient en fin de compte qu'une méthode inappropriée de déterminer l'importance d'une information tout en faisant l'économie de leur examen par les collaborateurs du renseignement lors de la saisie de cette information. Dans sa recommandation 9, la délégation avait par conséquent demandé que toutes les règles de cette nature soient abrogées et que toutes les directives régissant la saisie dans ISIS soient revues.

Suite aux résultats des inspections effectuées par la Surveillance des services de renseignement (Surveillance SR)<sup>169</sup>, les règles inappropriées s'appliquant à la saisie ont été abrogées au printemps 2010 déjà. Durant la période jusqu'à l'été 2011, le SRC a rédigé plusieurs nouvelles directives relatives à la saisie des données dans ISIS ainsi qu'une liste de cas illustratifs. Les instructions pour la saisie ISIS, qui comprennent encore 225 pages, ont été révisées partiellement en avril 2012. La Surveillance SR, qui assure le contrôle sur place du respect des nouvelles prescriptions, estime que les nouvelles règles de saisie nécessitent des connaissances spécifiques importantes et doivent encore être consolidées dans la pratique.

#### 4.3.9 Droit d'accès

Dans sa recommandation 11, la DélCdG avait proposé au Conseil fédéral de remplacer le droit d'accès indirect prévu à l'art. 18 LMSI alors en vigueur par un droit d'accès différé selon les modalités de l'art. 8 de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP)<sup>170</sup>. Dans son message complémentaire «LMSI II réduite»<sup>171</sup> du 27 octobre 2010, le Conseil fédéral avait proposé une solution encore plus favorable pour le requérant, à savoir un droit d'accès en vertu des art. 8 et 9 LPD.

Le Conseil des Etats s'était rallié à la proposition du Conseil fédéral lors de la session d'été 2011. En revanche, lors de la session d'automne, le Conseil national a décidé de s'en tenir au statu quo. Durant la session d'hiver, suivant l'avis de sa Commission des affaires juridiques, le Conseil national s'est rangé à la proposition de compromis du Conseil des Etats et a accepté que le droit d'accès aux données enregistrées dans ISIS soit régi en application de l'art. 8 LSIP. La DélCdG a dès lors considéré sa recommandation 11 comme pleinement réalisée.

Dans son rapport ISIS, la DélCdG a mentionné un arrêt non publié du TAF, du 18 mars 2009, qui exigeait que la base de données «ISIS02 Administration» soit

<sup>167</sup> Richtlinien zur Abgestuften Erfassung von gewaltorientierten Aktivisten (ces directives n'ont pas été traduites en français) (non publié).

<sup>168</sup> Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS), rapport de la DélCdG des Chambres fédérales du 21.6.2010 (FF **2010** 7003; 7032 s.)

<sup>169</sup> *Ibid.*, ch. 2.10 (FF **2010** 7003; 7036 ss)

<sup>170</sup> Loi fédérale du 13.6.2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (RS **361**)

<sup>171</sup> Message complémentaire au message du 15 juin 2007 relatif à la modification de la loi fédérale institution des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure («LMSI II réduite») du 27.10.2010 (FF **2010** 7147)

soumise au droit d'accès direct selon les modalités des art. 8 et 9 LPD<sup>172</sup>. Etant donné que les exigences formulées dans cet arrêt n'avaient pas encore été mises en œuvre, la délégation avait recommandé au Conseil fédéral (recommandation 10) de soumettre tous les fichiers d'ISIS, à l'exception des données «ISIS01 Protection de l'Etat», à un droit d'accès direct.

Le Conseil fédéral s'était déclaré prêt à examiner la recommandation 10<sup>173</sup>, en précisant toutefois son intention d'attendre la rédaction des dispositions relatives aux futurs systèmes d'information du SRC dans le cadre de l'élaboration de la future loi sur le service de renseignement.

En avril 2012, la Surveillance SR a informé la DélCdG que, en application de l'arrêt du TAF du 18 mars 2009, le SRC avait commencé à octroyer un droit d'accès direct aux données enregistrées dans ISIS02, ce qui lui a été confirmé le 26 juin 2012, lors d'un entretien avec le PFPDT.

Les nouvelles dispositions de l'art. 18 LMSI sont entrées en vigueur le 16 juillet 2012 et accordent désormais un droit d'accès direct aux données enregistrées dans ISIS02. En effet, contrairement à ce qui est le cas des données enregistrées dans ISIS01, par exemple, les intérêts liés au maintien du secret ne peuvent pas être invoqués en ce qui concerne les données de nature administratives pour lesquelles le SRC est dorénavant tenu de renseigner la personne qui a fait valoir son droit d'accès aux données la concernant, et cela, en appliquant les normes générales du droit fédéral sur la protection des données. Cette obligation de renseigner ne peut pas non plus être différée lorsque ISIS02 ne contient aucune donnée relative à la personne qui fait usage de son droit d'accès. La révision LMSI II a donc déjà permis de réaliser l'objectif principal de la recommandation 10.

### **4.3.10 Renforcement de l'effectif de la Surveillance SR**

Le 3 octobre 2008, les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur le renseignement civil (LFRC) élaborée par la DélCdG en réponse à l'initiative parlementaire Hofmann (Iv. pa. 07.404). Le 10 octobre 2008, la délégation a, par écrit, rendu le Conseil fédéral attentif au fait qu'en vertu de l'art. 8 LFRC, l'activité du renseignement extérieur devait dorénavant aussi être soumise à un contrôle administratif, à l'instar de celle du renseignement intérieur. En effet, en 2008, le Conseil fédéral avait encore refusé de soumettre le renseignement extérieur à un tel contrôle alors même que la DélCdG avait recommandé cette mesure dans son second rapport Onyx du 9 novembre 2007<sup>174</sup>.

Dans sa lettre du 10 octobre 2008, la DélCdG a prié le Conseil fédéral de préciser, encore avant la fin de l'année, quelles ressources en personnel il entendait engager pour remplir cette mission de contrôle après le transfert, début 2009, du renseignement intérieur au DDPS. Le 12 décembre 2008, le Conseil fédéral a répondu à la

<sup>172</sup> Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS), rapport de la DélCdG du 21.6.2010 (FF 2010 7003, 7051)

<sup>173</sup> Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'état ISIS, rapport de la DélCdG du 21.6.2010, avis du Conseil fédéral du 20.10.2010 (FF 2010 7079, 7095)

<sup>174</sup> Légalité et efficacité du système d'exploration radio «Onyx», rapport du 9.11.2007 de la DélCdG, avis du Conseil fédéral du 14.3.2008 (FF 2008 2319, 2323)

DéICdG que deux collaborateurs de l'Inspectorat du DFJP seraient transférés au secrétariat général du DDPS début 2009 d'où ils continueraient d'exercer le contrôle sur le renseignement intérieur et qu'il avait en outre l'intention de débloquer deux postes supplémentaires pour étendre le contrôle administratif au renseignement extérieur dès que la LFRC serait en vigueur.

Le Conseil fédéral a mis la LFRC en vigueur avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2010. En mars 2010, lors d'un entretien avec la Surveillance SR, la DéICdG a constaté qu'ils n'étaient que trois et que la décision relative au quatrième poste de travail n'avait pas encore été prise. L'inspection sur ISIS ayant une nouvelle fois confirmé la nécessité de disposer d'un contrôle administratif opérationnel, la recommandation 15 avait pour objectif d'inciter le DDPS à renforcer l'effectif de la Surveillance SR, conformément aux assurances données par le Conseil fédéral. La DéICdG a considéré que l'objectif de la recommandation 15 avait été atteint dès lors que la Surveillance SR a été en mesure de pourvoir son quatrième poste en avril 2011.

Au mois de janvier 2012, deux collaborateurs de la Surveillance SR ont déposé auprès de la DéICdG une requête en matière de surveillance. La délégation ne lui a toutefois pas donné suite puisque, statuant dans le cadre d'une procédure judiciaire, le TAF avait déjà tranché l'affaire en défaveur des deux auteurs de la requête.

En février 2012, le DDPS a informé la DéICdG qu'il avait suspendu les deux collaborateurs de la Surveillance SR. En avril 2012, lors de l'entretien annuel avec le chef de la Surveillance SR, la délégation a été informée que le chef du DDPS avait déjà mis un collaborateur supplémentaire à sa disposition pour une durée limitée. La Surveillance SR a pu repourvoir le dernier poste devenu vacant au cours du mois suivant.

### **4.3.11 Points en suspens à régler dans le système appelé à succéder à ISIS-NT**

ISIS contient un champ de données qui consigne la date de la plus récente appréciation générale des informations relatives à chaque personne faisant l'objet d'un enregistrement. Lors de l'enquête qu'elle a menée sur ISIS, la DéICdG avait toutefois constaté que des dates avaient été enregistrées pour des appréciations qui ne pouvaient avoir été effectuées. Il est apparu que, pour éviter que l'Assurance qualité prenne encore plus de retard dans son travail, des dates fictives avaient été enregistrées pour des contrôles qui n'avaient pas été effectués et prolongeaient illégalement le délai jusqu'à la prochaine appréciation générale.

Pour exclure que de telles manipulations puissent se reproduire, la DéICdG avait recommandé au DDPS de configurer ISIS de sorte que la date de toutes les appréciations générales périodiques faites concernant une personne enregistrée puisse être présentée correctement dans le système (recommandation 14). Le Conseil fédéral s'était déclaré d'accord de tenir compte de cette recommandation dans le cadre du développement du système appelé à remplacer ISIS.

Le Conseil fédéral s'était également engagé à mettre la recommandation 16 du rapport ISIS en œuvre et à veiller à ce que seules des données qui remplissent toutes les exigences légales en matière de qualité soient transférées dans le futur système ISIS. Le SRC avait décidé de lancer le développement d'un tel système d'information en février 2010. Initialement, le SRC prévoyait non seulement d'achever ce

développement, mais également de transférer toutes les données ISIS avant fin 2012. Depuis lors, cette planification s'est avérée irréaliste.

Depuis la liquidation des cas en suspens par l'Assurance qualité, il est possible d'admettre que les données enregistrées dans ISIS sont conformes aux exigences légales. Eu égard au retard pris par le SRC dans le développement du système appelé à remplacer ISIS, la recommandation 16 est devenue sans objet. Quant au contrôle de la mise en œuvre de la recommandation 14, la DélCdG se penchera sur les spécifications détaillées du futur système en 2013.

Dans la recommandation 17, la DélCdG avait exigé du DDPS qu'il lui soumette un rapport sur les solutions techniques actuelles et futures en matière d'exploitation de bases de données orientées personne. Ce rapport devait mettre en évidence le cadre juridique que la LMSI impose à ce système. La délégation avait exigé que sa rédaction soit confiée à des experts indépendants de l'administration et fondé sur l'état actuel des connaissances scientifiques.

Le 18 août 2011, le SRC a confié l'étude à la même société de consultants indépendante qui, en février 2011, avait déjà livré le rapport sur les processus de travail de la division Gestion de l'information (voir ch. 4.3.6). Après l'échéance du délai de remise du rapport contractuellement fixé à fin 2011, la DélCdG a prié le SRC de lui remettre une copie de l'étude. En février 2012, le directeur du SRC a répondu que le projet de rapport en sa possession se limitait beaucoup trop aux possibilités des systèmes d'informations actuels du SRC, raison pour laquelle il avait chargé la société de consultants de reprendre l'étude de manière à tenir également compte de l'évolution technique la plus récente.

Cette issue n'avait rien d'étonnant dans la mesure où le mandat que le SRC avait confié à la société de consultants portait principalement sur l'analyse des «systèmes actuels» et était resté très vague en ce qui concerne les technologies les plus récentes. En juin 2012, lorsque la délégation a pris connaissance du compte-rendu de l'étude, elle n'a pas vu en quoi ce rapport d'une trentaine de pages pouvait être utile pour le SRC. De plus, le rapport en question ne contient aucune analyse juridique fondée de l'interprétation à donner à la notion d'«enregistrement avec référence nominale» et n'aborde pas les conséquences de cette interprétation sur l'aspect technique de l'enregistrement et de la consultation des données relatives aux personnes. Par conséquent, le SRC a manqué une occasion de tirer des enseignements qui auraient pu lui être utiles pour l'élaboration de la future loi sur le service de renseignement.

#### **4.4 Essai pilote du système d'information relatif à la sécurité extérieure ISAS**

Lors de l'élaboration de la LFRC en réponse à l'initiative parlementaire Hofmann (Iv. pa. 07.404), la DélCdG avait repris telles quelles les dispositions de l'art. 99 LAAM dans l'art. 5 LFRC. En adoptant cet article, le Parlement avait assuré la continuité des bases légales régissant le traitement des informations sur l'étranger après la réorganisation du renseignement civil.

Avant la création du SRC, le service de renseignement extérieur exploitait déjà deux bases de données dans les domaines du terrorisme et de la prolifération. Dès 2007, en tenant compte des retours d'expérience, il a entrepris de développer un nouveau

système pour les remplacer et dont il a achevé la première version apte à fonctionner durant le second semestre de 2009<sup>175</sup>. Le SRC a commencé l'exploitation de ce système en juin 2010 sous la dénomination d'ISAS (Système d'information relatif à la sécurité extérieure) après y avoir transféré les données relatives à la prolifération et au terrorisme contenues dans les bases de données exploitées auparavant.

ISAS est un instrument de travail indispensable qui permet au SRC de remplir ses tâches au quotidien. En 2012, le nombre de personnes traitées dans ISAS a été comparable au nombre de personnes et de tiers traités dans ISIS. C'est dans ISAS que le SRC enregistre également des informations collectées en vertu de la LMSI. Or, selon l'interprétation de l'OFJ et de la DéICdG, il découle de l'art. 6 LFRC que les informations de cette nature peuvent être enregistrées uniquement dans ISIS<sup>176</sup>. Cette opinion est aussi celle de la Surveillance SR, que le chef du DDPS, à la demande de la DéICdG (lettre du 25 janvier 2011), avait chargée d'examiner la saisie des données dans ISAS. Le SRC a néanmoins décidé de s'en tenir à cette pratique irrégulière, au titre de solution transitoire<sup>177</sup>, jusqu'à ce que le nouveau système informatique (IASA SRC, système d'information et d'analyse *all source*) fasse évoluer les actuels ISIS et ISAS sur un même niveau technologique. La réalisation d'IASA, dont la mise en service avait initialement été fixée à fin 2012, n'a toutefois cessé de prendre du retard.

C'est pour cette raison que, en juin 2012, la DéICdG a attiré l'attention du chef du DDPS sur le fait que, depuis la mise en service d'ISAS en juin 2010, le SRC ne respecte délibérément pas les dispositions de l'art. 6 LFRC<sup>178</sup>. Même si le SRC estime qu'il ne s'agit que d'une solution transitoire, la délégation est d'avis que cette situation irrégulière pose problème, cela d'autant plus qu'elle dure depuis deux ans et qu'en raison des retards pris par le projet, la date de la mise en service d'IASA n'est pour l'heure pas prévisible. Dans sa réponse du 3 juillet 2012, le chef du DDPS a assuré la DéICdG qu'il réglerait définitivement la question de la saisie de données relevant de la LMSI une fois que la Surveillance SR aurait achevé l'examen de suivi inscrit dans son programme d'inspections 2012.

Le SRC n'exploite pas la base de données ISAS en se fondant sur l'art. 5 LFRC, que la DéICdG avait conçu comme base légale pour le traitement des données issues de l'acquisition d'informations sur l'étranger lors de l'élaboration de la LFRC, mais en tant qu'essai pilote de durée déterminée au sens de l'art. 17a LPD. Le DDPS avait fait ce choix en automne 2009, lors de l'élaboration des ordonnances relatives à la LFRD. En approuvant l'art. 17, al. 1, OSI-SRC, le Conseil fédéral a cautionné cette procédure.

Les essais pilotes au sens de l'art. 17a LPD doivent permettre d'expérimenter un nouveau système d'information avant de créer le cadre légal indispensable à son exploitation. Ce n'est qu'une fois ces bases légales en vigueur que le nouveau système pourra être mis en service.

<sup>175</sup> Projekte ISDACO und IASA NDB, rapport d'audit du CDF à l'attention de la DélFin et de la DéICdG du 10.8.2012, p. 10 (non publié)

<sup>176</sup> Rapport annuel 2010 des CdG et de la DéICdG des Chambres fédérales du 27.1.2011, ch. 3.8.7 (FF 2011 3749; 3829 ss)

<sup>177</sup> Rapport d'inspection n° 2 de la Surveillance SR du 12.3.2012, p. 36 (en allemand uniquement ; non publié)

<sup>178</sup> Lettre de la DéICdG au chef du DDPS du 11.6.2012 (non publié)

En l'absence de base légale autorisant un système d'information, les essais qui précèdent sa mise en service sont soumis à diverses conditions spéciales pour limiter les atteintes à la personnalité à l'indispensable. Dans le cas d'espèce, le fait que le SRC ait repris dans ISAS toutes les données des bases existantes pour effectuer l'essai pilote afin de les rendre accessibles à tous les collaborateurs de la Division Analyse complique la situation<sup>179</sup>.

Au plus tard deux ans après le début de l'essai pilote, le Conseil fédéral doit, sur la base d'un rapport d'évaluation, décider de la poursuite de l'exploitation du traitement des données. L'essai pilote en tant que tel ne peut s'étendre sur plus de cinq ans. Si aucune base légale formelle n'est instaurée jusque-là, l'exploitation d'ISAS en tant qu'essai pilote devra être arrêtée.

En vertu de l'art. 17a LPD, la phase d'essai pilote d'ISAS est limitée dans le temps et les données qui peuvent être traitées sont soumises à des conditions très strictes. Avant le début de l'essai pilote déjà, la DélCdG doutait que le SRC soit en mesure de respecter ces prescriptions. Par lettre du 24 avril 2010, la délégation avait par conséquent recommandé au chef du DDPS d'examiner l'opportunité d'exploiter ISAS en se fondant non pas sur l'art. 17a LPD mais sur l'art. 5 LFRC, tant il est vrai que le législateur avait justement édicté cet article pour le traitement des informations que le SRC se procure sur l'étranger<sup>180</sup>. Comme cela est ressorti de la lettre du chef du DDPS du 12 mai 2012, ce dernier n'a pas diligemment examiné de point.

Après que le SRC a remis au PFPDT un premier rapport intermédiaire sur l'essai pilote d'ISAS en février 2011, le DDPS a, le 8 juin 2012, présenté au Conseil fédéral le rapport d'évaluation visé à l'art. 17a, al. 4, LPD pour approbation. Le Conseil fédéral a approuvé le rapport et a suivi la recommandation du département qui demandait la poursuite de l'essai pilote.

Dans son rapport d'évaluation, le DDPS parvient à la conclusion que l'architecture du système ISAS est moderne et que ce dernier donne aux collaborateurs du SRC la flexibilité dont ils ont besoin pour procéder à des analyses consolidées des données saisies. Le DDPS y relève cependant des lacunes en ce qui concerne les interfaces avec d'autres systèmes et la production de statistiques à l'attention des organes de surveillance; il souligne en outre qu'il convient de tester la stabilité du système en y intégrant des domaines d'utilisation supplémentaires. Par contre, le rapport ne contient pas d'informations concernant l'élaboration des dispositions légales qui régiront le système d'information dans sa configuration définitive.

Le 26 juin 2012, la DélCdG s'est entretenue du rapport d'évaluation avec le PFPDT. Ce dernier s'est déclaré d'accord sur le principe de la poursuite de l'essai pilote, à condition toutefois que le SRC renonce à augmenter le nombre de collaborateurs disposant d'un accès au système. Le PFPDT a estimé que l'élargissement du cercle des utilisateurs d'ISAS entraînerait la perte de son statut d'essai pilote et le ferait entrer dans sa phase d'exploitation normale.

Le SRC ayant précisé qu'il pourrait être nécessaire à l'avenir de faire également participer à l'essai pilote des collaborateurs des organes de sûreté cantonaux, le

<sup>179</sup> Rapport annuel 2010 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2011, ch. 3.8.7 (FF 2011 3749; 3836 s.)

<sup>180</sup> Rapport annuel 2010 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2011, ch. 3.8.7 (FF 2011 3749; 3837 s.)

PF PDT a indiqué qu'il appartiendrait au SRC de motiver tout élargissement du cercle des participants. Ce n'est qu'à la lumière de ces explications que le PF PDT recommandera au Conseil fédéral d'approuver ou non la demande du SRC.

Dans son rapport d'évaluation, le DDPS indique également comment il entend créer les bases légales d'ISAS en révisant la LFRC afin de remplacer l'actuel art. 5. Selon le rapport, le Conseil fédéral aurait dû adopter le message concerné avant fin 2012.

## **4.5 Conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral**

### **4.5.1 Contexte**

La Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité (Délséc), constituée des chefs du DDPS, du DFAE et du DFJP, a été instituée en 1994. Lorsqu'il a remanié la conduite stratégique à la fin des années 90, le Conseil fédéral a créé l'Organe de direction pour la sécurité (Ordiséc), un organe d'état-major chargé de travaux préparatoires pour la Délséc<sup>181</sup>. Le secrétariat des deux organes a été confié au Bureau d'appréciation de la situation et de détection précoce du coordonnateur du renseignement. Le Conseil fédéral a défini les structures et procédures dans ses directives du 3 novembre 1999 sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité<sup>182</sup>.

Le 22 juin 2005, le Conseil fédéral a créé un état-major de crise chargé de soutenir la Délséc lors de situations de crise. Simultanément, il a supprimé le poste de coordonnateur du renseignement. Son bureau est devenu l'état-major de la Délséc (EM Délséc) et a nouvellement été chargé d'élaborer des planifications préventives<sup>183</sup> sur lesquelles le président de la Délséc devait pouvoir se fonder dans des situations de crise impliquant des menaces stratégiques ou des catastrophes. L'effectif de l'état-major a été doublé à cet effet et deux représentants des cantons ont été invités à siéger au sein de l'Ordiséc. Le 24 octobre 2007, le Conseil fédéral a inscrit ces changements dans l'Ordonnance sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral<sup>184</sup>.

Fin 2008, l'EM Délséc a soumis la mise en œuvre des décisions du 22 juin 2005 à une évaluation. L'enquête effectuée auprès des membres de l'Ordiséc a abouti à une évaluation globalement positive des structures et procédures en place. Le rapport du 21 novembre 2008, qui avait été approuvé par la Délséc et porté à la connaissance du Conseil fédéral, était assorti de recommandations proposant d'apporter quelques améliorations au système existant. Aucun besoin de réformes fondamentales n'avait été mis en évidence.

<sup>181</sup> Voir ch. 8 du rapport sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000) du 7.6.1999 (FF **1999** 6903; 6965 ss)

<sup>182</sup> Directives sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral du 3.11.1999 (FF **2000** 201)

<sup>183</sup> Voir section 3 des directives sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral du 24.8.2011 (FF **2011** 6305; 6307 ss)

<sup>184</sup> Ordonnance du 24.10.2007 sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral (RO **2007** 5217)

#### 4.5.2

### Recommandations de la haute surveillance parlementaire

En janvier 2009, dans son rapport sur l'affaire Tinner<sup>185</sup>, la DélCdG avait constaté que le Conseil fédéral ne s'était penché sur la problématique du cas que tardivement et n'en avait jamais discuté dans l'optique d'une solution globale et cohérente, perdant progressivement sa marge de manœuvre du fait de la pression exercée par les Etats-Unis. L'examen de la délégation a également montré que la Délsec n'avait jamais abordé les aspects délicats de l'affaire Tinner alors qu'elle avait justement été instituée pour préparer les décisions du collège fédéral en matière de politique de sécurité. De plus, les trois départements touchés par l'affaire Tinner étaient précisément ceux représentés au sein de la Délsec. Le Conseil fédéral a malgré tout permis au DFJP de tenter de gérer l'affaire au moyen de structures *ad hoc*.

La recommandation 3 du rapport de la DélCdG invitait par conséquent le Conseil fédéral à présenter une stratégie réglant la question de la préparation interdépartementale des objets de grande portée en matière de politique de sécurité et de politique étrangère et pour le traitement desquels la confidentialité joue un rôle important. Dans son avis sur l'affaire Tinner, le Conseil fédéral a souligné qu'il disposait déjà de structures adaptées pour la préparation de tels objets, mentionnant la Délsec à titre d'exemple alors que celle-ci n'était justement pas intervenue dans l'affaire Tinner.

Le Conseil fédéral a estimé superflu d'élaborer la stratégie demandée par la DélCdG. Dans la lettre qu'elle a adressée au Conseil fédéral le 26 octobre 2009, la délégation a regretté cette décision et l'a informé qu'elle continuerait de s'intéresser à la pertinence des structures et procédures de la conduite de la politique de sécurité, raison pour laquelle elle souhaitait s'entretenir avec les membres de la Délsec en 2010.

Dans leur rapport sur la crise financière et la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis du 30 mai 2010<sup>186</sup>, les CdG ont déploré que le Conseil fédéral lui-même s'était penché trop tard sur les objets importants et ne leur avait pas consacré suffisamment d'attention. Elles ont en outre constaté que, plus facilement que le collège fédéral, les délégations de ce dernier parvenaient à se pencher sur les thèmes délicats suffisamment tôt, et pouvaient y consacrer une discussion approfondie et élargie.

Ainsi, la motion 3 du rapport demandait au Conseil fédéral de réglementer ses délégations dans la LOGA de manière à instaurer un équilibre entre le principe de l'autorité collégiale et celui de la division en départements et améliorer ainsi les bases de décision du Conseil fédéral.

Lors de l'enquête sur l'affaire libyenne en 2010, à la demande de la CdG-E, la DélCdG s'était penchée sur le projet du DFAE et du DDPS qui envisageaient d'exfiltrer les deux ressortissants suisses retenus en Libye. A cette occasion, la délégation avait une nouvelle fois constaté que «la Délsec n'[avait] pas [été] asso-

<sup>185</sup> Affaire Tinner: gestion du dossier par le Conseil fédéral et légalité des mesures ordonnées, rapport de la DélCdG du 19.1.2009 (FF 2009 4493, 4541 s.)

<sup>186</sup> Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis, rapport des CdG des Chambres fédérales du 30.5.2010 (FF 2011 2903)

ciée par les départements qui en font partie à des affaires interdépartementales qui touchent à la politique de sécurité»<sup>187</sup>.

La recommandation 11 du rapport du 3 décembre 2010 de la CdG-E demandait au Conseil fédéral de repenser de manière fondamentale le rôle et l'importance de la Délsec ainsi que ses tâches et de renforcer cet organe en conséquence ou de lui assigner d'autres objectifs.

### 4.5.3 Réformes du Conseil fédéral

Dans son avis du 13 octobre 2010 relatif au rapport des CdG sur la crise financière<sup>188</sup>, le Conseil fédéral a admis que les délégations étaient un instrument à même de renforcer la conduite collégiale. Il a également annoncé son intention de dissoudre toutes les délégations existantes à la fin de 2010 et d'instituer, en 2011, uniquement les délégations vraiment nécessaires, dont il entendait par ailleurs renforcer le rôle de manière ciblée.

Dans son message additionnel sur la réforme du gouvernement<sup>189</sup>, du 13 octobre 2010 également, le Conseil fédéral a présenté une proposition visant à renforcer le rôle des délégations en dotant, dans la LOGA, chaque délégation d'un secrétariat rattaché au département responsable et chargé du soutien administratif (organisation des séances, tenue des procès-verbaux et gestion des dossiers).

Bien que la DélCdG ait souhaité s'entretenir avec la Délsec dès la fin du premier semestre 2010, il n'a pas été possible d'organiser de rencontre avant la fin de l'année. Le 17 décembre 2010, peu avant cet entretien, le Conseil fédéral a, comme il l'avait annoncé, institué ses nouvelles délégations. La composition de la Délsec s'en est trouvée modifiée: le DFE a remplacé le DFAE<sup>190</sup>.

Le 20 décembre 2010, la DélCdG a demandé au chef du DDPS, le département assurant la présidence de la Délsec, de lui fournir des précisions sur la décision du Conseil fédéral. Il est ressorti de la discussion que la nouvelle composition de la Délsec répondait à la volonté du Conseil fédéral de faire siéger au sein de chaque délégation le suppléant du chef de département qui en assure la présidence. Le Conseil fédéral avait appliqué cette règle à six des neuf délégations et le chef du DFE appartenait à six délégations alors que les autres chefs de département n'étaient membres que de quatre délégations au plus.

Le chef du DDPS a également informé la DélCdG que, dans le courant de l'été 2010, le secrétaire d'Etat du DFAE, le directeur de fédpol et le directeur du SRC avaient commencé à repenser l'organisation de la conduite de la politique de sécurité et à préparer des propositions d'amélioration. La DélCdG a entendu ces trois personnes le 24 janvier 2011. Il est apparu que ces travaux n'avaient été ordonnés ni par la Délsec ni par le Conseil fédéral. Il est en revanche clairement ressorti de la discussion que, depuis quelque temps déjà, les membres de la Délsec n'étaient plus

<sup>187</sup> Gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye, rapport de la CdG-E du 3.12.2010 (FF 2011 3901, 3988 s.)

<sup>188</sup> Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis, avis du Conseil fédéral du 13.10.2010 (FF 2011 3263)

<sup>189</sup> Message additionnel du 13.10.2010 sur la réforme du gouvernement (FF 2010 7119)

<sup>190</sup> «Délégations et suppléances du Conseil fédéral», communiqué de presse du Conseil fédéral du 17.12.2010

satisfaits du fonctionnement de leur délégation et des prestations de ses organes de soutien.

La réorganisation des délégations décidée par le Conseil fédéral le 17 décembre 2010 a été préparée par la ChF. Les travaux de celle-ci ont consisté à mettre en œuvre les objectifs que le Conseil fédéral avait formulés dans son avis sur le rapport UBS des CdG. Lors de ses travaux, la ChF a notamment constaté que seules cinq des 17 délégations recensées, dont la Délsec, avaient siégé au cours des années précédentes. Cette dernière se réunissait en effet tous les mois et était le seul organe qui disposait de ses propres directives et d'un état-major.

La ChF avait élaboré une série de propositions différentes quant au nombre et à la composition des délégations. Le Conseil fédéral les a examinées et affinées dans le courant du mois de décembre 2010. Finalement, le souhait exprimé par les départements d'accorder plus d'importance au critère de la suppléance a été déterminant pour le choix du Conseil fédéral. Ainsi, en sa qualité de suppléant du chef du DDPS, c'est le chef du DFE qui a remplacé le chef du DFAE au sein de la Délsec.

Le Conseil fédéral a manifestement décidé la nouvelle composition de la Délsec sans savoir que le secrétaire d'Etat du DFAE, le directeur de fedpol et le directeur du SRC étaient en train de réfléchir à l'amélioration des structures de conduite de la politique de sécurité. La décision du Conseil fédéral du 17 décembre 2010 a eu des conséquences sur le développement d'instruments de politique de sécurité à l'échelon de l'administration. Lors de l'entretien du 24 janvier 2011, la DélCdG a appris que la composition et le nombre de membres de l'Ordiséc allaient être mis en discussion. Quant à l'EM Délsec, son avenir avait déjà été remis en question dans le message additionnel sur la réforme du gouvernement.

Le 8 mars 2011, la DélCdG a rencontré la présidente de la Confédération et les trois membres de la Délsec. Après avoir souligné qu'elle respectait la compétence du Conseil fédéral en matière de détermination de ses propres délégations, la DélCdG a clairement indiqué qu'elle estimait que la réorganisation décidée ne permettrait pas de remédier aux lacunes en matière de conduite de la politique de sécurité que la haute surveillance parlementaire avait constatées au cours des années précédentes.

Se fondant sur les résultats de ses récentes inspections, la délégation estimait que la dimension de politique étrangère des crises était assurément celle qui avait posé le plus de problèmes au Conseil fédéral. C'est pour cette raison qu'elle craignait que, si le DFAE n'était pas représenté au sein de la Délsec, cette dernière perdrait encore en autorité et en efficacité aussi bien en matière de détection précoce que de maîtrise des crises. La DélCdG a également précisé qu'elle ne voyait pas en quoi la réorganisation des délégations avait permis au Conseil fédéral de mettre en place de nouveaux instruments capables de mieux répondre aux défis posés par la politique extérieure.

Durant la discussion, les quatre membres du collège fédéral ont annoncé qu'une réforme des instruments à l'échelon de l'administration allait permettre de répondre aux préoccupations exprimées par la DélCdG et que, début mars 2011, le Conseil fédéral avait déjà décidé de remplacer l'Ordiséc par le Groupe Sécurité, un organe plus petit, composé du secrétaire d'Etat du DFAE, du directeur de fedpol et du directeur du SRC. Le Groupe Sécurité sera chargé non seulement de fonctionner en tant qu'organe permanent responsable des travaux préparatoires pour la Délsec, mais également de procéder à des évaluations de situation à l'attention d'autres délégations auxquelles il pourra soumettre des propositions. Les quatre membres du gou-

vernement ont également informé la DélCdG que l'EM Délséc allait être dissous et qu'il avait été prévu de confier le secrétariat de la Délséc au DDPS.

Le Conseil fédéral a publié son avis sur le rapport de la CdG-E sur la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye le 20 avril 2011. Les mesures proposées par le Conseil fédéral en réponse à la recommandation 11 de la DélCdG étaient celles présentées par ses quatre membres lors de l'entretien du 8 mars 2011.

Le 25 mai 2011, en se fondant sur une proposition émanant de trois membres de la Délséc, le Conseil fédéral a fixé les tâches du Groupe Sécurité. Il a notamment décidé que des rapports sur des thèmes particuliers allaient pouvoir être établis à la demande de la Délséc, des autres délégations du gouvernement ou du Groupe Sécurité lui-même et que les procès-verbaux de ce dernier seraient transmis à DélCdG au fur et à mesure. Le 24 août 2011, le Conseil fédéral a abrogé l'Ordonnance sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral en vigueur jusque-là et concrétisé sa décision au moyen de directives<sup>191</sup>.

Ces directives tenaient compte de la composition de la Délséc à fin 2010. L'EM Délséc ayant été dissous, le secrétariat de la Délséc a été confié au DDPS. En vertu de ces directives, la Délséc est chargée d'évaluer la situation dans le domaine de la sécurité et de coordonner les affaires de politique de sécurité interdépartementales. Par contre, les tâches liées à la conduite du renseignement, en particulier au moyen de la définition des besoins prioritaires du renseignement, n'ont pas été reprises dans les directives.

#### 4.5.4 La DélCdG persiste dans ses critiques

Le rythme des séances de la Délséc a beaucoup varié depuis début 2011. Tant que l'EM Délséc et l'Ordiséc ont assuré la préparation des séances, la Délséc s'est réunie une fois par mois, la dernière fois en avril 2011. Après le redémarrage en septembre 2011, la Délséc a opté pour un rythme trimestriel avant de passer à un rythme bimestriel dès le début 2012.

Lorsque la Délséc a entamé ses activités sous le régime des nouvelles directives, elle a mené une réflexion concernant sa mission. Bien que n'ayant plus à assumer de tâches concrètes dans le domaine de la conduite du renseignement, la Délséc a entamé un long débat de fond qui a duré jusqu'en 2012 sur le traitement des objets relevant du renseignement. Début mars 2012, le DDPS a énuméré les tâches de la Délséc relevant du renseignement dans une note d'information.

Selon cette note, la Délséc examine, avant que ces objets soient soumis à l'approbation du Conseil fédéral, la liste d'observation, la mission de base et les contacts avec l'étranger du SRC et du SRM, ainsi que le rapport sur la menace et sur les activités des organes de sécurité de la Confédération prévu à l'art. 27 LMSI. En outre, tous les trois ans, la Délséc adopte également la liste des besoins secrets qu'ont, en matière de renseignement, les destinataires d'informations du SRC désignés dans la loi. La Délséc avait introduit cette liste en 2005 à des fins de coordination du renseignement. Par ailleurs, la Délséc reçoit chaque année les informations relatives aux papiers d'identité fictifs et aux assertions trompeuses que le SRC est

<sup>191</sup> Directives sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral du 24.8.2011 (FF 2011 6305)

autorisé à utiliser à l'étranger en vue de collecter des informations de manière secrète conformément à l'art. 16 OSRC.

La prise de connaissance de ces missions et listes, qui sont approuvées par la direction politique du SRC, fait partie des tâches de la haute surveillance exercée par la DélCdG. A cette occasion, elle vérifie que les objectifs que l'exécutif assigne au renseignement ont été fixés suivant une procédure correcte et qu'ils respectent le cadre légal. Pour une partie des objets traités par la Délsec, ce but n'a cependant pas été atteint. Ainsi, en 2010, la Délsec a admis des besoins en renseignements sur l'étranger d'un organe de la Confédération au profit duquel la loi (art. 1, let. a, LFR) n'autorise pas le SRC à rechercher de telles informations. En 2012, la DélCdG a en outre constaté que l'approbation exigée pour les nouveaux contacts du SRM avec l'étranger faisait défaut parce que le DDPS avait oublié de les mentionner dans la demande soumise à la Délsec et au Conseil fédéral.

Le 19 mars 2012, la DélCdG a une nouvelle fois rencontré la Délsec. Elle voulait s'informer à la source sur les expériences faites depuis le renouvellement des délégations et s'intéressait particulièrement au développement des interactions entre la Délsec et le nouveau Groupe Sécurité.

Lors de cet entretien, les membres de la Délsec n'ont pas formellement exclu qu'il puisse s'avérer judicieux de changer la composition de leur délégation. La DélCdG n'a toutefois pas décelé d'intention concrète allant dans ce sens. En revanche, Délsec et DélCdG ont toutes les deux constaté que le climat de travail au sein du Groupe Sécurité était bon et que les objets sensibles pouvaient être traités avec la confidentialité nécessaire.

Pourtant, force a été de constater que les travaux du Groupe Sécurité ne donnaient guère lieu à des propositions à l'attention de la Délsec et que cette dernière ne lui avait commandé qu'un seul rapport d'analyse. La Délsec prenait uniquement connaissance du «radar de situation» systématiquement à l'ordre du jour de ses séances. Le Groupe Sécurité est habilité à travailler pour d'autres délégations du Conseil fédéral et la DélCdG a pu constater qu'il avait aussi fourni un de ses rapports d'analyse à la Délégation pour les affaires étrangères et la politique européenne.

Le Groupe Sécurité a adopté son premier rapport d'activité le 14 juin 2012. Cette autoévaluation a donné des résultats globalement positifs. Elle a toutefois également fait état du manque de liens institutionnels reliant le Groupe Sécurité à la Délsec et pointé les différences en ce qui concerne les départements représentés en leur sein respectif. Le Groupe Sécurité a en outre estimé judicieux de fixer ses séances en fonction de celles de la Délsec, raison pour laquelle il se réunit dorénavant avant chaque séance de la Délsec.

Le Groupe Sécurité a remis son rapport d'activité à la DélCdG qui en a pris connaissance le 15 août 2012. Comme elle a pu s'en rendre compte, c'est avant tout l'intérêt que la haute surveillance accorde au fonctionnement de la conduite de la politique de sécurité qui a incité le Groupe Sécurité à dresser un premier bilan de ses activités. Ce rapport ne résulte en effet pas d'une commande de la Délsec qui ne l'a d'ailleurs pas non plus mis à l'ordre du jour de l'une de ses séances. La DélCdG a rencontré le nouveau chef du DFAE pour la première fois le 15 août 2012. La question de la composition de la Délsec a également été abordée à cette occasion.

Un examen rétrospectif de la première année d'activité de la Délsec sous le régime des nouvelles directives du Conseil fédéral montre que deux cinquièmes des sujets

traités concernaient le renseignement et que bon nombre d'entre eux intéressaient directement le DFAE, par exemple les contacts du SRC avec l'étranger ou la recherche d'informations sur l'étranger, domaines pour lesquels le DFAE est le plus important destinataire d'informations du SRC. Il ne fait aucun doute que pour le traitement de tels objets, l'implication du DFAE aurait été plus judicieuse que la participation du DFE. En outre, comme le département chargé du dossier n'était pas représenté au sein de la Délsec, cette dernière ne s'est jamais penchée sur l'enlèvement des deux Suisses au Pakistan.

Lors de la session d'automne 2012, les Chambres fédérales ont adopté la réforme du gouvernement. L'art. 23 LOGA qui régit les délégations du Conseil fédéral a été complété par deux nouvelles dispositions: les délégations seront désormais tenues de tenir le Conseil fédéral régulièrement informé de leurs délibérations et la tenue de leur secrétariat est confiée à la ChF. Alors que dans son message additionnel sur la réforme du gouvernement, le Conseil fédéral proposait de rattacher le secrétariat de chaque délégation au département responsable, les CdG avaient, dans un co-rapport adressé aux CIP le 27 janvier 2011, recommandé de confier cette tâche à la ChF<sup>192</sup>.

#### **4.5.5 Décision du Conseil fédéral du 24 octobre 2012**

Le 24 octobre 2012, le Conseil fédéral a décidé que le DFAE siègera de nouveau au sein de la Délsec dès 2013, aux côtés du DDPS et du DFJP. Cette décision a été prise sur proposition du DFE qui a immédiatement informé la DélCdG de la décision du gouvernement. La DélCdG, qui s'est expressément félicitée de cette décision, en a pris acte formellement début novembre 2012.

### **5 Rapports de gestion 2011 et autres rapports**

#### **5.1 Rapport de gestion 2011 du Conseil fédéral**

En mai 2012, les Commissions de gestion réunies ont auditionné l'ensemble des membres du collège gouvernemental ainsi que la chancelière de la Confédération à l'occasion de l'examen du rapport de gestion 2011 du Conseil fédéral. Conformément à l'art. 144 de la LParl, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale le rapport par lequel il rend compte de sa gestion durant l'année précédente. A ce titre, la mission des CdG consiste à évaluer la mise en œuvre des objectifs fixés par le Conseil fédéral et à porter une appréciation générale de la gestion du gouvernement dans la période sous revue. Il s'agit ici d'une tâche centrale de la haute surveillance parlementaire.

Les objectifs du programme de la législature 2007 à 2011 ont pu être atteints dans leur grande majorité et plus de 75 % des projets relevant des lignes directrices<sup>193</sup> de la politique gouvernementale ont pu être transmis comme prévu au Parlement. Les CdG se sont montrées globalement satisfaites des résultats présentés et ont proposé à

<sup>192</sup> Voir ch. 3.4.2 du rapport annuel des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012 (FF 2012 6301, 6341 s.)

<sup>193</sup> Renforcer la place économique suisse; garantir la sécurité; renforcer la cohésion sociale; utiliser les ressources dans le respect du développement durable; consolider la politique de la Suisse dans un monde globalisé.

l'unanimité à leur conseil respectif d'approuver le rapport de gestion du Conseil fédéral. Les Chambres fédérales ont suivi la recommandation des CdG lors de la session d'été 2012.

Selon la procédure en vigueur depuis 2011, les chefs de département disposaient d'une demi-heure pour présenter librement deux à trois thèmes spécifiques qu'ils considéraient comme particulièrement importants. De leur côté, les CdG ont sélectionné deux thèmes transversaux sur lesquels les membres du Conseil fédéral ainsi que la chancellerie fédérale étaient appelés à se prononcer – cette année les thèmes transversaux concernaient la réforme des départements ainsi que les expertises et avis de droit externes. Les présidents des sous-commissions compétentes pouvaient leur poser ensuite les questions de leurs choix, avant que soit ouvert un débat général.

Les points forts discutés avec les représentants des départements sont les suivants:

- *DFF*. La chef du DFF a parlé de l'élaboration de la loi fédérale sur l'assistance administrative d'après les conventions contre les doubles impositions (loi sur l'assistance administrative), suite à la décision de mars 2009 de reprendre les standards de l'OCDE. L'adoption de cette loi par les Chambres donnera les bases légales nécessaires pour une trentaine de Conventions contre la double imposition (CDI). Les négociations concernant la régularisation d'avoirs non imposés et l'imposition future d'avoirs placés (impôt libérateur) occupent également beaucoup le département. Les députés se sont intéressés à des questions concernant la fiscalité et les banques, mais aussi au climat de travail au sein du Conseil fédéral et aux dernières fuites en date. La présidente de la Confédération estime que le climat de travail est bon; elle est également persuadée que ces fuites ne proviennent pas du Conseil fédéral.
- *DFE*. Le chef du DFE, suite à l'élection présidentielle française, a d'abord parlé des problèmes structurels de la France dont les difficultés budgétaires donnent à penser, surtout dans le cadre de la crise européenne. Le ministre a ensuite mis l'accent sur la problématique du franc fort, qu'il a présentée à travers différents objets – dont le message global sur la «promotion économique 2012–2015» et le message concernant la révision de la loi sur les cartels. A propos de cette révision, le chef du département s'est défendu d'avoir fait une loi en fonction du cours du franc. Il a ensuite abordé le thème des relations de la Suisse avec l'UE, puis celui de la formation et de la recherche. Les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, la question de la promotion économique, ainsi que les mesures et la politique liées à la conjoncture économique ont été certains des thèmes abordés par la commission à l'issue de la présentation du chef du DFE.
- *DFI*. Le chef du DFI a énuméré un certain nombre de mesures développées par son département dans la volonté d'accroître l'efficacité, la transparence et la qualité de la politique de la santé. Il s'est ensuite penché sur le thème des assurances sociales, dont l'assainissement et la sauvegarde constitue un des grands objectifs du Conseil fédéral. Dans ce cadre, le rapport sur l'avenir du 2<sup>e</sup> pilier, mis en consultation jusqu'à la fin du mois de mars 2012, est évidemment un élément important. Le ministre a également parlé de la volonté de son département d'encourager la formation et de promouvoir la culture. Les membres de la CdG se sont intéressées en particulier au domaine

de la santé, et ont notamment interrogé le chef du Département sur l'augmentation des primes de la caisse fédérale de la santé (Eidgenössische Gesundheitskasse – EGK) et l'adaptation des prix des médicaments aux fluctuations des taux de change.

- *DFAE*. Le chef du DFAE a présenté les axes stratégiques de la politique étrangère, en soulignant la nécessité de fixer des principes en la matière, de manière à ce qu'ils soient portés aussi bien par les départements que par le Conseil fédéral et le Parlement. Ces principes sont l'Etat de droit, l'universalité, la neutralité, la solidarité et la responsabilité. Le chef du département a souligné un certain nombre de priorités, comme celles de rénover la voie bilatérale avec l'UE. Dans ce but, une feuille de route a été établie, afin d'avancer en parallèle sur les aspects matériels et institutionnels dans les dossiers de l'électricité et de l'énergie. Le chef du département a précisé qu'il n'y aurait plus d'approche sectorielle et qu'on passait à présent à une approche globale. A la question de la commission sur l'engagement de la Suisse dans les Etats en crise, le ministre a souligné l'importance des partenariats migratoires qui permettent d'obtenir l'aide nécessaire à l'exécution des renvois.
- *DDPS*. Le chef du DDPS a parlé d'abord de la mise en œuvre du «développement de l'armée». Il a expliqué que des problèmes se sont manifestés au sein de l'armée tout particulièrement dans les secteurs de la logistique et de l'informatique. Le secteur de l'informatique a été réorganisé, ce qui a permis des économies importantes, et les programmes fonctionneraient aujourd'hui sans pannes. Pour ce qui est de la logistique, le département cherche encore des solutions. Le ministre a également parlé du réseau national de sécurité, ainsi que de l'élaboration des bases nécessaires à l'exécution du mandat du Service de renseignement de la Confédération (SRC). Entre autres questions, les parlementaires l'ont interrogé sur des thématiques qui ne figuraient pas dans le rapport annuel du DDPS, à savoir la planification de l'armement du Département et le Système de conduite et d'information des Forces terrestres (FIS FT/FIS HE). Le chef du département a expliqué à ce sujet que le FIS FT sera utilisé dans des lieux fixes – et non des véhicules; le département réfléchira ces prochaines années à l'utilité d'investir pour l'installer dans des véhicules.
- *DETEC*. La chef du DETEC a abordé le sujet de la stratégie énergétique 2050, en rappelant que ses perspectives ont été très influencées par le tremblement de terre de Fukushima de mars 2011. Elle a également parlé du financement des transports, auxquels le Département consacre approximativement 83 % de son budget, ainsi que de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire I et II. Les membres des CdG ont interrogé la chef du DETEC sur l'état des négociations avec l'Allemagne concernant un traité relatif aux vols d'approche vers l'aéroport de Zurich et sur les conséquences possibles des mesures d'économie prévues dans le domaine du trafic de marchandises national. Ils lui ont en outre posé différentes questions sur des sujets liés à la politique environnementale, comme la politique forestière ou l'ordonnance sur la protection des eaux, et sur les entreprises fédérales CFF Cargo, Swisscom, la Poste et Skyguide.
- *DFJP*. La chef du DFJP a d'abord mis l'accent sur le thème de la protection des enfants et des adolescents, en soulignant qu'on oublie souvent que le

DFJP s'occupe d'autres thèmes tout aussi importants que celui de la migration. A ce sujet, elle a parlé de la mise en œuvre du plan d'intégration, qui implique une révision de la loi fédérale sur les étrangers ainsi que de cinq lois relevant de la compétence de la Confédération. A la question de la commission sur la réorganisation de l'Office fédéral des migrations, le département dit espérer un organigramme définitif dès la fin de l'année et un Domaine de direction Asile et retour fonctionnel dès la mi-2013; les parlementaires se sont également penchés sur le domaine de l'asile ainsi que sur les réactions à l'étranger à propos de l'activation de la clause de sauvegarde.

- *ChF*. La chancelière a expliqué quel travail a été accompli par la Chancellerie pour les élections du Conseil national en 2011 et l'introduction du vote électronique et elle a souligné les efforts investis pour la mise en œuvre des mesures décidées dans le cadre de l'ordonnance sur les langues adoptée en 2010 par le Conseil fédéral. A également été abordé le sujet de la responsabilité de la Chancellerie dans le renouvellement intégral des commissions extraparlimentaires. Les députés ont interrogé la chancelière notamment sur le rôle d'état-major de la ChF ainsi que son rôle de plaque tournante pour les affaires du Conseil fédéral. Les Chambres fédérales travaillent en ce moment sur le renforcement de la Chancellerie, renforcement qui serait fort utile selon la chancelière.

Les deux thèmes transversaux sélectionnés par les CdG ont permis de mettre en lumière certaines informations importantes. La question de la réorganisation concerne principalement trois départements, avec le transfert de tout ce qui concerne le domaine formation et recherche du DFI au DFE, le transfert de l'Office vétérinaire fédéral du DFE au DFI, et le passage du Bureau de l'intégration – actuellement sous la direction bicéphale du DFAE et du DFE – sous la responsabilité directe du chef du DFAE, et l'appellation «Direction des affaires européennes». Selon le chef du DFAE, la réforme des départements et celle de la direction de l'Etat sont liées, le but étant d'augmenter la marge de manœuvre du collège gouvernemental. Le chef du DFE précise cependant que les structures sont secondaires: c'est d'abord la volonté de collaborer qui importe, et un potentiel d'amélioration subsiste dans ce domaine. Interrogée sur l'état des travaux concernant le réexamen des tâches, la présidente de la Confédération a précisé qu'un réexamen des tâches accompagne chaque réorganisation et que le Conseil fédéral a prévu un certain nombre de mesures, qui figurent dans le programme de consolidation 2012–2013 (LPCO 12/13). Sur la question du nombre des expertises externes et avis de droit commandés par les départements, et des raisons de ces commandes, la chef du DETEC souligne qu'il faudrait prêter attention au fait que les EPF sont deux fois soutenues. En effet, elles reçoivent de l'argent du DFI et sont massivement soutenues par la Confédération du fait de ces expertises. Elle souligne également que son département est en train de mettre sur pied un système de contrôle pour toutes les études – aussi celles qui concernent des petits montants – et que ce système intéresse déjà les autres départements, puisqu'il permettra une meilleure transparence.

Le 16 avril 2012, les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG ont examiné le rapport de gestion 2011 du Tribunal fédéral (TF) conjointement avec les collèges présidentiels des sous-commissions compétentes pour les tribunaux des CdG<sup>194</sup>. Elles ont notamment abordé, avec la Commission administrative du TF, les points forts de la gestion du tribunal. Elles ont en outre entendu les présidents du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral au sujet de la gestion des tribunaux de première instance. Les sous-commissions ont encore approfondi divers autres sujets sous l'angle de la haute surveillance parlementaire.

Lors de ces entretiens, les sujets suivants ont notamment été évoqués:

- *Charge de travail du TF*: durant l'exercice sous revue, le TF a enregistré 7419 nouveaux dossiers – 52 de plus que l'année précédente – et a statué sur 7327 affaires. Au total, 2267 affaires pendantes ont été reportées à l'année 2012 (2175 pour l'exercice précédent). Les chiffres ont donc légèrement augmenté pour la troisième fois consécutive. La durée moyenne de procédure s'est élevée à 126 jours.

Le TF a renvoyé 220 affaires, a estimé que 2578 affaires étaient irrecevables, a radié 265 affaires et en a admis 909. Par ailleurs, 2310 affaires ont été liquidées par un juge unique, tandis que 4945 ont été tranchées par voie de correspondance. Enfin, 72 procédures ont été menées dans le cadre d'une séance.

En résumé, les CdG ont noté que le volume des affaires du TF était resté stable à un haut niveau et que le tribunal était en mesure de gérer correctement les procédures avec les effectifs dont il disposait.

- *Pouvoir de cognition du TF*: les nouveaux codes de procédure conduisent le TF à statuer parfois sur des jugements rendus par des tribunaux cantonaux de première instance. Il s'agit de décisions qui sont prises par les tribunaux de commerce, ce qui n'arrive plus que dans les cantons de Berne, d'Argovie et de Saint-Gall, ainsi que d'affaires pénales complexes dans lesquelles le TF doit statuer sur la levée des scellés. Pour des questions de principe et afin de ne plus avoir à contrôler des faits, le TF souhaite que toutes les affaires qu'il est appelé à traiter aient déjà été l'objet d'une décision de la part d'une deuxième instance cantonale. C'est pourquoi il s'est opposé à la motion 10.3138, qui a été transmise par le Parlement et qui vise à étendre le pouvoir de cognition du TF aux recours introduits contre les arrêts de la Cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral, de façon à permettre un réexamen des faits. La plupart des membres des sous-commissions ont eu de la peine à comprendre que le TF s'élève avec tant de véhémence contre la mise en œuvre d'une motion adoptée par le législateur.
- *Tribunal administratif fédéral*: s'agissant de la réduction des affaires en suspens dans le domaine de l'asile, les sous-commissions ont constaté que des progrès avaient certes été réalisés, mais que l'objectif n'était pas encore atteint. Pour ce qui est des décisions prises en matière d'asile, il y a lieu de relever que le tribunal est suffisamment doté en personnel en prévision des recours qui sont en train de s'accumuler auprès de l'ODM. En ce qui concerne

<sup>194</sup> Rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012 (FF 2012 6388)

l'ordre de priorité des dossiers, le tribunal applique le principe «premier entré, premier sorti», quoiqu'il soit actuellement en discussion avec l'ODM à ce sujet.

- *Tribunal pénal fédéral*: celui-ci a été confronté à des problèmes de sécurité lors d'un procès impliquant des éco-terroristes. La sécurité du tribunal a dû être sérieusement renforcée, ce qui a engendré un surcoût de 1,6 million de francs. L'épreuve a d'ailleurs été pénible pour les employés du tribunal, notamment les juges, qui ont dû faire face à de massives et perfides menaces.
- Le Tribunal pénal fédéral a également connu des difficultés en relation avec le *séquestre de très importantes valeurs patrimoniales*. Il n'est en effet pas armé pour assumer la gestion de produits financiers à la structure complexe. Le tribunal a donc créé un groupe de travail chargé de proposer des solutions en vue de remplacer l'ordonnance du Conseil fédéral en vigueur (Ordonnance sur le placement des valeurs patrimoniales séquestrées), dont la teneur est pour le moins sommaire.

A l'unanimité, les CdG ont proposé à leurs conseils respectifs d'approuver le rapport de gestion 2011 du TF. Les Chambres fédérales ont suivi la proposition des CdG lors de la session d'été.

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

En vertu de la loi fédérale relative à la participation de l'Assemblée fédérale au pilotage des entités devenues autonomes<sup>195</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le Conseil fédéral adresse régulièrement aux commissions de surveillance un rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques qui ont été fixés pour les entités devenues autonomes (art. 148, al. 3<sup>bis</sup>, LParl). Dans le cadre d'un échange de lettres, les CdG et le Conseil fédéral ont défini les modalités du rapport que ce dernier doit adresser aux Commissions de gestion. Le Conseil fédéral publie un rapport intégré regroupant plusieurs rapports succincts rendant compte de l'atteinte des objectifs stratégiques de toutes les entités de la Confédération devenues autonomes. Il adresse en outre chaque année aux CdG des rapports plus détaillés sur la réalisation des objectifs stratégiques des unités revêtant une importance économique ou financière particulière, à savoir Swisscom, les CFF, la Poste, Skyguide, RUAG, la FINMA, le domaine des EPF et l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE). Les entités devenues autonomes de plus petite taille, telles que l'IPI, l'ASR, le MNS, Pro Helvetia, l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP), Identitas SA, la SIFEM (*Swiss Investment Fund for Emerging Markets*), Swissmedic et l'IFSN, font quant à elles l'objet d'un rapport détaillé tous les quatre ans.

En 2012, les CdG ont examiné pour la première fois depuis la modification législative précitée une série de rapports sur la réalisation des objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral. Que ce soit dans le contexte de l'examen du rapport de

<sup>195</sup> Loi fédérale du 17.12.2010 relative à la participation de l'Assemblée fédérale au pilotage des entités devenues autonomes (RO 2011 5859)

gestion du Conseil fédéral ou dans un autre cadre, les CdG se sont penchées sur les rapports suivants:

#### **ChF**

- Rapport du Conseil fédéral concernant les motions et postulats des conseils législatifs 2011 (partiellement)
- Rapports succincts 2011 du Conseil fédéral sur l'atteinte des objectifs stratégiques des entités de la Confédération devenues autonomes

#### **DFI**

- Progrès 2011, rapport d'activité du Conseil des EPF sur le domaine des EPF
- Rapport du Conseil fédéral sur l'accomplissement du mandat de prestations 2008–2012 du domaine des EPF durant l'exercice 2011
- Rapport 2011 sur le personnel des EPF, de Swissmedic et du Musée national suisse conformément à l'art. 5 LPers
- Rapport annuel 2011 sur les assurances sociales établi en vertu de l'art. 76 LPG

#### **DFJP**

- Rapport concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin 2011
- Rapport annuel 2011 de fedpol
- Rapport annuel 2011 du SCOCI
- Rapport 2011 sur le personnel de l'IPI conformément à l'art. 5 LPers

#### **DDPS**

- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques assignés à RUAG Holding SA pour l'exercice 2011
- Rapport annuel 2011 de RUAG

#### **DFE**

- Rapport annuel et comptes annuels 2011 de la FINMA
- Rapport sur la gestion du personnel 2011 de la FINMA
- Rapport sur la politique en matière de personnel 2011: rapport à l'intention des CdG
- Compte d'Etat 2011 (document complémentaire relatif au personnel)
- Rapport 2011 des unités autonomes sur la gestion du personnel
- Rapport 2011 sur le personnel de Publica conformément à l'art. 5 LPers

#### **DFE**

- Rapport du Conseil fédéral sur le détail des exportations de matériel de guerre en 2011

- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de l'ASRE pour l'exercice 2011
- Rapport sur le personnel de l'IFFP

## **DETEC**

- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques des CFF SA et de la Poste pour l'exercice 2011
- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de Skyguide pour l'exercice 2011
- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de Swisscom pour l'exercice 2011
- Rapport de gestion et de développement durable 2011 des CFF
- Rapport de gestion et rapport financier 2011 de la Poste
- Rapport de gestion 2011 de Swisscom
- Rapport de gestion, rapport de développement durable et rapport financier 2011 de Skyguide
- Rapport sur les grands projets ferroviaires 2011
- Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de l'IFSN pour les exercices 2009 à 2011
- Rapport du DETEC sur les normes de sécurité 2011 de l'aviation civile suisse
- Rapport 2011 sur le personnel des CFF, de La Poste, de Swisscom, de Skyguide et de l'IFSN selon l'art. 5 LPers

## **Divers**

- Compte-rendu d'activité 2011 de la Banque nationale suisse
- Rapport d'activité 2011 de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC)
- Rapport établi par le Ministère public de la Confédération sur ses activités au cours de l'année 2011

