



# **Surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, à l'exemple du cas de la présidente du conseil d'administration des CFF**

**Appréciation de l'avis du Conseil fédéral**

**Rapport succinct de la Commission de gestion du Conseil des Etats**

du 12 novembre 2019

---

# Rapport

## 1 Introduction

Le 28 août 2018, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a publié un rapport d'inspection<sup>1</sup> portant sur la surveillance exercée par le Conseil fédéral et les départements compétents sur les entreprises proches de la Confédération en matière de liens d'intérêts. Sur la base de l'exemple du mandat assumé par la présidente du conseil d'administration des CFF, Mme Monika Ribar, auprès de l'entreprise Capoinvest, la commission est arrivée à la conclusion que cette surveillance devait être renforcée. Elle a formulé quatre recommandations en ce sens. Conformément à sa pratique, la CdG-E a demandé au Conseil fédéral de lui indiquer au moyen de quelles mesures et dans quel délai il envisageait de mettre en œuvre ces recommandations.

La CdG-E a pris acte de l'avis du Conseil fédéral du 24 octobre 2018 relatif à son rapport, ainsi que d'un complément d'information livré par le Conseil fédéral en décembre 2018 concernant la mise en œuvre des recommandations<sup>2</sup>.

Le Conseil fédéral a fait référence à plusieurs reprises, dans son avis, à l'audit externe portant sur le gouvernement d'entreprise de la Confédération<sup>3</sup>, dont les résultats étaient prévus pour le deuxième trimestre 2019. La CdG-E a décidé d'attendre les résultats de cet audit et de prendre connaissance des suites données à celui-ci avant de porter une appréciation finale sur la mise en œuvre de ses recommandations.

Le rapport d'audit sur le gouvernement d'entreprise, rédigé par des experts des universités de Berne, Lausanne et Saint-Gall et de l'entreprise Interface, a été finalisé le 26 avril 2019<sup>4</sup>. Le Conseil fédéral a pris connaissance de celui-ci le 26 juin 2019, dans le cadre d'une séance spéciale consacrée à la thématique de la gouvernance des entreprises. Le même jour, il a présenté les mesures qu'il avait décidé d'adopter sur la base du rapport d'experts et a publié ce dernier<sup>5</sup>. En août 2019, il a transmis aux CdG un rapport prenant position sur les recommandations des experts

<sup>1</sup> Surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, à l'exemple du cas de la présidente du conseil d'administration des CFF, rapport de la CdG-E du 28.8.2018 (FF 2018 7833).

<sup>2</sup> En particulier: transmission d'une copie de la lettre adressée le 4.12.2018 aux entreprises proches de la Confédération (cf. chap. 2.3).

<sup>3</sup> Ce rapport a été réalisé sur mandat du Conseil fédéral, selon décision du 8.6.2018; cf. Le Conseil fédéral restreint la décharge accordée au conseil d'administration de la Poste, communiqué de presse du Conseil fédéral du 11.6.2018.

<sup>4</sup> Lienhard, Andreas / Rieder, Stefan / Sonderegger, Roger W. / Ladner, Andreas / Höchner, Claudia / Ritz, Manuel / Roose, Zilla (2019): Evaluation du gouvernement d'entreprise de la Confédération fondée sur l'analyse de quatre entreprises. Rapport à l'intention de l'Administration fédérale des finances. Berne, Lucerne, Saint-Gall, Lausanne (ci-après: Rapport d'experts, évaluation du gouvernement d'entreprise 2019).

<sup>5</sup> La version française du rapport est datée du 21.6.2019.

<sup>5</sup> Le Conseil fédéral adopte des mesures à la suite du rapport d'experts sur le gouvernement d'entreprise, communiqué de presse du Conseil fédéral du 26.6.2019.

et détaillant les mesures qu'il avait adoptées<sup>6</sup>. Le 31 octobre 2019, les deux CdG ont procédé à un échange à ce propos avec le Président de la Confédération ainsi qu'avec l'un des auteurs du rapport d'experts.

Dans le cadre de l'élaboration du présent rapport succinct, la CdG-E a porté une attention particulière aux considérations et recommandations des experts portant sur la nomination et la surveillance des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération<sup>7</sup>, et aux mesures décidées par le Conseil fédéral à ce sujet<sup>8</sup>.

Sur la base des éléments portés à sa connaissance, la commission fait part ci-après de son appréciation quant à la mise en œuvre de ses recommandations de 2018.

## **2 Appréciation de la CdG-E**

### **2.1 Remarques générales**

La CdG-E constate avec satisfaction que le Conseil fédéral adhère dans une large mesure à ses constatations, et qu'il entend renforcer le devoir de surveillance des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération<sup>9</sup>.

Dans son avis, le Conseil fédéral souligne que, en matière de surveillance des liens d'intérêts, différents niveaux de surveillance doivent être distingués: tout d'abord la responsabilité personnelle de chaque membre du conseil d'administration, ensuite la responsabilité du conseil d'administration en tant qu'organe, et enfin le contrôle et pilotage par la Confédération en tant que propriétaire, à titre subsidiaire. La CdG-E partage cette vision. Elle constate que le Conseil fédéral reconnaît par là qu'une responsabilité subsidiaire lui incombe en matière de surveillance des liens d'intérêts des membres des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, comme la commission l'avait déjà souligné<sup>10</sup>.

Dans son rapport d'août 2018, la CdG-E a constaté que le comité interne des CFF chargé du contrôle des liens d'intérêts ne s'était pas réuni durant plusieurs années, ce qui constituait selon elle un manquement grave au devoir de surveillance du conseil d'administration. La commission prend acte du fait que le Conseil fédéral ne partage pas cette appréciation. Ce dernier reconnaît toutefois que le conseil d'administration est «dans une position de responsabilité première» et qu'il «peut et doit éviter autant que possible les conflits d'intérêts». La CdG-E continue à penser que ce devoir n'a

<sup>6</sup> Evaluation du rapport d'experts, rapport du Conseil fédéral du 14.8.2019 en réponse à la lettre des CdG du 4.7.2019 (non publié).

<sup>7</sup> Il s'agit principalement de la recommandation 3 et dans une moindre mesure de la recommandation 11 du rapport d'experts (celles-ci sont détaillées plus bas).

<sup>8</sup> D'autres aspects du gouvernement d'entreprise, abordés dans le rapport d'experts, sont approfondis par les CdG dans le cadre de leurs rapports publiés en novembre 2019 au sujet de l'affaire CarPostal et de la cyberattaque contre RUAG.

<sup>9</sup> Le Conseil fédéral entend renforcer la surveillance des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, communiqué de presse du Conseil fédéral du 26.10.2018.

<sup>10</sup> Surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, à l'exemple du cas de la présidente du conseil d'administration des CFF, rapport de la CdG-E du 28.8.2018, chap. 4.2 (FF 2018 7833 7852).

pas été correctement rempli dans le cas du mandat de Mme Ribar auprès de Capoinvest. Comme le Conseil fédéral, elle estime néanmoins que les modifications apportées par les CFF à leurs prescriptions internes permettront d'éviter que des cas similaires se reproduisent à l'avenir.

## 2.2 **Recommandation 1: Déclaration des mandats**

*Recommandation 1 du 28 août 2018:*

*La CdG-E invite le Conseil fédéral, en sa qualité d'actionnaire majoritaire, à s'assurer que, dans toutes les entreprises proches de la Confédération, les membres ou candidats au conseil d'administration soient tenus de déclarer sans délai l'ensemble de leurs mandats au sein d'organes de direction et de surveillance ainsi que leurs mandats de conseil au sein de sociétés, institutions ou fondations de droit privé ou public, et ce indépendamment de toute appréciation personnelle.*

Dans son avis, le Conseil fédéral estime que l'obligation, pour chaque membre du conseil d'administration et de la direction, d'annoncer ses liens d'intérêts et de se récuser découle des prescriptions du droit de la société anonyme et des principes du Code suisse de bonnes pratiques pour le gouvernement d'entreprise. Selon lui, les règles, prescriptions et attentes existantes du Conseil fédéral en la matière sont claires. A ce propos, il se réfère en particulier aux considérations du rapport de 2006 sur le gouvernement d'entreprise; ce dernier souligne notamment la nécessité de «règles claires sur la procédure à adopter en cas de conflits d'intérêts» et précise que «les membres concernés par des conflits d'intérêts doivent se récuser».

Dans leur rapport d'audit d'avril 2019 sur le gouvernement d'entreprise de la Confédération, les experts mandatés par le Conseil fédéral ont constaté qu'à l'exception du rapport de 2006 sur le gouvernement d'entreprise et de certaines dispositions de la loi sur le personnel<sup>11</sup> et de l'ordonnance sur le salaire des cadres<sup>12</sup>, aucune disposition ne régissait les conflits d'intérêts ou les règles de récusation au sein des entreprises proches de la Confédération<sup>13</sup>. En conséquence, les experts ont recommandé au Conseil fédéral de «vérifier [...] les règles permettant d'assurer l'indépendance des membres du conseil d'administration et le traitement des conflits d'intérêts de ces derniers»<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Loi du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1).

<sup>12</sup> Ordonnance du 19.12.2003 sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles convenues avec les cadres du plus haut niveau hiérarchique et les membres des organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération (Ordonnance sur le salaire des cadres; RS 172.220.12).

<sup>13</sup> Rapport d'experts, évaluation du gouvernement d'entreprise 2019, pp. 32 et 55.

<sup>14</sup> Rapport d'experts, évaluation du gouvernement d'entreprise 2019, recommandation 3, p. 87.

En réponse à cette recommandation<sup>15</sup>, le Conseil fédéral a annoncé que le rapport de 2006 sur le gouvernement d'entreprise serait complété: celui-ci précisera désormais que «le conseil d'administration ou le conseil d'institut édicte, en complément aux prescriptions légales en vigueur, des règles de comportement concernant la question des liens d'intérêts [...], prend des mesures de sensibilisation adéquates [et] informe des mesures prises dans le cadre du rapport de gestion.»<sup>16</sup>

La CdG-E salue la volonté du Conseil fédéral de compléter et de préciser les principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération en ce qui concerne les liens d'intérêts. Elle se demande néanmoins si une mise à jour du rapport de 2006 constitue la meilleure solution en ce sens. La commission est d'avis que le Conseil fédéral devrait examiner l'opportunité de consigner l'ensemble des préceptes relatifs au gouvernement d'entreprise de la Confédération dans un document de référence régulièrement actualisé, sur le modèle du Code suisse de bonnes pratiques pour le gouvernement d'entreprise. Un tel document permettrait d'offrir un fondement clair et continuellement actualisé à la politique de propriétaire de la Confédération, et de renforcer la transparence à ce sujet vis-à-vis de la population, du Parlement et des autres acteurs concernés. En juin 2019<sup>17</sup>, le Conseil fédéral a annoncé qu'il travaillait à la rédaction d'un rapport portant sur la stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes, en réponse à un postulat adopté par le Conseil des Etats<sup>18</sup>. La commission invite le Conseil fédéral à profiter de cette opportunité pour élaborer un tel document de référence.

Par ailleurs, pour la commission, il est essentiel que le Conseil fédéral, au-delà de la formulation de prescriptions en matière de conflits d'intérêts, s'assure que les principes à ce sujet soient *mis en œuvre dans la pratique* au sein des entreprises et que ces dernières appliquent effectivement leurs règlements internes en la matière. Cet aspect est approfondi au chap. 2.4 ci-après.

<sup>15</sup> Evaluation du rapport d'experts, rapport du Conseil fédéral du 14.8.2019 en réponse à la lettre des CdG du 4.7.2019, pp. 6–7.

<sup>16</sup> Le principe n° 6 du rapport sur le gouvernement d'entreprise a été complété selon la décision du Conseil fédéral du 26.6.2019 et sa version actualisée est disponible sur le site Internet de l'AFF (Document «37 principes directeurs», Bases, [www.evf.admin.ch](http://www.evf.admin.ch) > Thèmes > Politique budgétaire, Bases > Gouvernement d'entreprise).

<sup>17</sup> Le Conseil fédéral adopte des mesures à la suite du rapport d'experts sur le gouvernement d'entreprise, communiqué de presse du Conseil fédéral du 26.6.2019.

<sup>18</sup> Ce rapport fait suite à l'adoption en mars 2019 du Po. Abate «Stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes» du 13.12.2018 (18.4274).

### 2.3 **Recommandations 2 et 3: Comités chargés de la surveillance des liens d'intérêts, modifications de mandats en cours d'année**

*Recommandation 2 du 28 août 2018:*

*La CdG-E invite le Conseil fédéral, en sa qualité d'actionnaire majoritaire, à s'assurer que, dans toutes les entreprises proches de la Confédération, les comités chargés de la surveillance des liens d'intérêts se réunissent régulièrement et que la question soit thématiquée de manière périodique au niveau du conseil d'administration.*

*Le Conseil fédéral est également prié de s'assurer que les entreprises proches de la Confédération communiquent de manière transparente et complète sur l'activité des différents comités de leurs conseils d'administration.*

*Recommandation 3 du 28 août 2018:*

*La CdG-E invite le Conseil fédéral, en sa qualité d'actionnaire majoritaire, à mettre en place, pour toutes les entreprises proches de la Confédération, un système prévoyant explicitement une déclaration en continu des nouveaux mandats assumés par la présidence du conseil d'administration au département compétent.*

*Elle l'invite également à s'assurer que les entreprises proches de la Confédération incluent, dans leur rapport annuel de gestion, la liste de tous les mandats assumés par les membres du conseil d'administration au cours de l'année, et non plus uniquement au 31 décembre.*

Dans son avis, le Conseil fédéral souligne que le conseil d'administration est «compétent, au sein de l'entreprise, pour les mesures relevant du droit organisationnel dans le cadre de la gestion des conflits d'intérêts et de la réglementation de la récusation». La CdG-E partage cette vision; elle considère néanmoins que le Conseil fédéral assume, en sa qualité d'actionnaire majoritaire, une responsabilité complémentaire dans ce domaine. A ce titre, il lui revient en particulier de s'assurer que lesdites mesures sont bien mises en œuvre.

Le Conseil fédéral insiste par ailleurs sur le fait que les comités du conseil d'administration chargés du contrôle des liens d'intérêts doivent exercer leur fonction de manière effective, que la gestion des conflits d'intérêts doit être réglée en toute transparence et respectée en toutes circonstances. La CdG-E salue cette prise de position. Les travaux de la commission ont toutefois montré que, dans le cas des CFF, ces principes n'avaient justement pas été entièrement respectés.

Le Conseil fédéral, dans son avis, s'est engagé à clarifier ses attentes en matière d'organisation des entreprises en ce qui concerne les liens d'intérêts. Le 4 décembre 2018, le directeur de l'Administration fédérale des finances (AFF) et les secrétaires généraux du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (SG-DETEC) et du Département de la défense, de la protection

de la population et des sports (SG-DDPS) ont adressé une lettre à ce sujet aux présidentes des conseils d'administration des CFF, de la Poste, de Swisscom, de RUAG et de Skyguide<sup>19</sup>. Dans cette lettre, faisant explicitement référence au rapport de la CdG-E, les représentants de la Confédération formulent leurs attentes envers les entreprises concernées en matière de gestion des liens d'intérêts, sous la forme de huit points:

- Le conseil d'administration veille à définir des exigences et à prendre des mesures adéquates et transparentes en matière de gestion des conflits d'intérêts et de réglementation de la récusation.
- La gestion des conflits d'intérêts se fonde sur le Code suisse de bonnes pratiques pour le gouvernement d'entreprise (Code suisse). Ce code s'adresse certes aux entreprises cotées en Bourse, mais il peut également être utilisé comme meilleure pratique par toutes les autres grandes entreprises suisses.
- Les membres du conseil d'administration et de la direction doivent être incités notamment à régler leurs affaires personnelles et professionnelles de manière à éviter autant que possible les conflits d'intérêts avec la société. Si un conflit d'intérêts survient, ils se récusent. Une personne en conflit d'intérêts permanent ne peut pas faire partie du conseil d'administration ni de la direction (chiffre 17 du Code suisse).
- Les membres du conseil d'administration et les candidats à cette fonction sont tenus d'annoncer sans délai à la présidente ou au président du conseil d'administration les mandats qu'ils assument au sein d'organes de direction ou de surveillance et les mandats de conseil auprès de sociétés, d'institutions et de fondations de droit privé ou public. Cette obligation s'applique à tout changement dans les liens d'intérêts, et également aux mandats de durée déterminée et à la dissolution de mandats.
- Le président ou le vice-président qui reçoit une annonce concernant des liens d'intérêts ou des conflits d'intérêts demande au conseil d'administration de prendre une décision qui tienne compte de la gravité du conflit d'intérêts: ce dernier récusé la personne concernée pour prendre sa décision (chiffre 17 du Code suisse).
- Le président du conseil d'administration annonce sans délai ses propres mandats et tout changement concernant ces derniers à la personne ou à l'organe désigné à cet effet au sein du conseil d'administration ainsi qu'au département compétent.
- Si, en cas de mandats tiers, le conseil d'administration délègue à un comité l'examen préalable ou la décision relative aux conflits d'intérêts, ce comité doit exercer sa fonction adéquatement.

<sup>19</sup> Lettre du directeur de l'AFF, du SG-DETEC et de la SG-DDPS aux présidentes et présidents des conseils d'administration des CFF, de RUAG, de la Poste, de Swisscom et de Skyguide du 4.12.2018 (non publié).

- Lorsqu'un nouveau membre est nommé au conseil d'administration, ce dernier confirme au département compétent dans le cadre de la proposition de nomination que l'annonce de liens d'intérêts concernant la personne proposée est complète et qu'aucun conflit d'intérêts ne subsiste.
- Le rapport de gestion de l'entreprise fournit dans le cadre des liens d'intérêts publiés les informations concernant tous les changements intervenus au cours de l'année précédente et ne se limite pas à la situation en matière de liens d'intérêts à une date donnée (par ex. au 31 décembre).

La commission salue expressément les démarches du DETEC, du DDPS et de l'AFF. Elle estime que les principes énoncés dans la lettre du 4 décembre 2018 permettent de clarifier et de renforcer la conduite des entreprises proches de la Confédération en ce qui concerne la gestion des liens d'intérêts. Par ailleurs, ces principes mettent en œuvre dans une large mesure les recommandations de la commission: ils stipulent ainsi que les comités chargés de la surveillance des liens d'intérêts doivent exercer leur fonction de manière effective (recommandation 2), que les nouveaux mandats assumés par la présidence du conseil d'administration doivent être signalés de manière continue au département compétent (recommandation 3) et que le rapport de gestion de l'entreprise doit faire état de l'ensemble des mandats assumés en cours d'année, et non seulement au 31 décembre (recommandation 3).

Aux yeux de la commission, les principes énoncés dans la lettre du 4 décembre 2018 revêtent une grande importance, dans la mesure où ils concrétisent de manière détaillée les attentes de la Confédération en tant que propriétaire. Ils mériteraient, à ce titre, d'être accessibles au public. Cela justifie d'autant plus, du point de vue de la CdG-E, la création d'un document de référence en matière de gouvernement d'entreprise de la Confédération (cf. chap. précédent). Par ailleurs, au vu de l'importance des éléments contenus dans cette lettre pour la concrétisation des principes du gouvernement d'entreprise, la commission est d'avis que ce document aurait dû être signé par les chefs de départements compétents (DETEC, DDPS et DFF) ou par le collège gouvernemental.

Dans sa recommandation 2, la commission invitait par ailleurs le Conseil fédéral à s'assurer que les entreprises communiquent de manière transparente et complète sur l'activité des différents comités de leur conseil d'administration – ce qui n'avait pas été le cas pour les CFF<sup>20</sup>. La commission constate qu'il n'est pas fait explicitement référence à ce point dans l'avis du Conseil fédéral du 24 octobre 2018 ou dans la lettre aux entreprises du 4 décembre 2018. Elle part néanmoins du principe que cette exigence sera mise en œuvre par les entreprises concernées à l'avenir, dans le prolongement des principes énoncés par la Confédération en ce qui concerne l'activité des comités du conseil d'administration et des informations communiquées dans le rapport de gestion. Elle examinera, au cours des prochains mois, l'évolution des pratiques en la matière au sein des entreprises et se réserve la possibilité d'intervenir à ce sujet dans le cadre de ses travaux relatifs au gouvernement d'entreprise.

<sup>20</sup> Surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, à l'exemple du cas de la présidente du conseil d'administration des CFF, rapport de la CdG-E du 28.8.2018, chap. 4.1 (FF 2018 7833 7848).



Dans son avis, le Conseil fédéral a en outre annoncé que la question des flux d'information entre la Confédération et les entreprises serait abordée dans le cadre du rapport d'experts sur le gouvernement d'entreprise et que le Conseil fédéral vérifierait, sur cette base, «si la réglementation doit être complétée pour permettre une information pertinente et en temps utile de la Confédération, et donc un pilotage correspondant». La CdG-E constate néanmoins que ni le rapport d'experts ni la prise de position du Conseil fédéral en réponse à ce rapport n'abordent de manière spécifique la question des flux d'information entre l'entreprise et le propriétaire au sujet des liens d'intérêts des membres des conseils d'administration, à l'exception des remarques portant sur la procédure de nomination (cf. chapitre suivant)<sup>21</sup>.

La CdG-E constate que les principes énoncés dans la lettre du 4 décembre 2018 permettent de clarifier en partie la question des flux d'information entre les entreprises et la Confédération au sujet des liens d'intérêts. Elle estime néanmoins que le Conseil fédéral devrait encore déterminer quelle place sera accordée à ce sujet, à l'avenir, dans les rapports transmis périodiquement par les entreprises à la Confédération ainsi que lors des entretiens trimestriels menés par le propriétaire. La commission est favorable à ce que la question des liens d'intérêts figure de manière systématique à l'ordre du jour des entretiens, respectivement qu'un chapitre spécifique leur soit consacré dans les rapports transmis par les entreprises. Elle s'informerera des mesures prises à ce sujet lors du contrôle de suivi de la présente inspection et se réserve le droit d'aborder ce sujet dans le cadre ses travaux à venir relatifs à la gouvernance des entreprises.

<sup>21</sup> Deux recommandations du rapport d'experts portent néanmoins de manière plus générale sur la question des flux d'information et pourraient en ce sens se révéler pertinentes aussi en ce qui concerne les liens d'intérêts: la recommandation 5 invite le Conseil fédéral à préciser les éléments devant être contenus dans les rapports établis à l'attention de services propriétaires, tandis que la recommandation 7 invite le Conseil fédéral à systématiser et uniformiser les entretiens réalisés entre les représentants de la Confédération et les entreprises.

## 2.4 **Recommandation 4: Vérification des mandats par la Confédération**

*Recommandation 4 du 28 août 2018:*

*La CdG-E attend du Conseil fédéral, en sa qualité d'actionnaire majoritaire, qu'il porte à l'avenir une attention accrue, lors de la prise de connaissance des rapports de gestion des entreprises proches de la Confédération, aux informations relatives aux mandats tiers des membres des conseils d'administration, et qu'il procède si nécessaire à des clarifications approfondies par le biais des unités administratives compétentes.*

*Pour ce faire, la commission invite le Conseil fédéral à renforcer le rôle de l'AFF en tant que centre de compétences spécialisé dans le domaine de la surveillance des conflits d'intérêts au sein des entreprises proches de la Confédération.*

La présente recommandation porte sur la surveillance exercée par le Conseil fédéral sur les entreprises en matière de liens d'intérêts. Comme précisé plus haut, il est essentiel pour la CdG-E que le Conseil fédéral, au-delà de la formulation de prescriptions en matière de conflits d'intérêts, s'assure que les principes à ce propos soient *mis en œuvre dans la pratique* au sein des entreprises et que ces dernières appliquent effectivement leurs règlements internes en la matière.

Dans son avis du 24 octobre 2018, le Conseil fédéral a estimé que la vérification par les unités administratives en matière de liens d'intérêts devait «se limiter à poser la question concernant des mandats tiers lors de l'élection ou de réélections à venir et à poser d'autres questions en cas d'incertitudes». Il s'est néanmoins engagé à renforcer la surveillance des liens d'intérêts, en précisant que cette tâche serait assurée par les services propriétaires au sein des départements, en collaboration avec l'AFF. Le Conseil fédéral a par ailleurs précisé que les rôles exercés dans le modèle de propriétaire de la Confédération seraient examinés dans le cadre de l'expertise relative au gouvernement d'entreprise.

La CdG-E considère également que l'élection et la réélection des membres du conseil d'administration constituent des moments-clé lors desquels une attention particulière doit être accordée à la question des liens d'intérêts. Elle estime toutefois que les départements compétents et l'AFF devraient assurer un suivi à ce sujet également en dehors des périodes d'élection; cela se justifie d'autant plus que les principes énoncés par le DDPS, le DETEC et l'AFF en décembre 2018 prévoient une déclaration en continu des mandats tiers de la présidence au département compétent. La commission salue en ce sens la volonté du Conseil fédéral de renforcer la surveillance des liens d'intérêts par les départements et l'AFF. Elle peine néanmoins à saisir quelles mesures concrètes contribueront à ce renforcement, et estime que plusieurs éléments doivent encore être précisés à ce sujet; ceux-ci sont décrits ci-après.

### *Renforcement de la procédure de nomination du conseil d'administration*

Le rapport d'experts sur le gouvernement d'entreprise réalisé sur mandat du Conseil fédéral porte essentiellement sur la surveillance des liens d'intérêts dans le cadre de la procédure de nomination. A ce propos, les experts constatent que, jusqu'à présent, les procédures liées à cette nomination n'ont guère été fixées systématiquement<sup>22</sup>. L'absence de processus systématisé est critiquée par de nombreux acteurs; il ressort ainsi des entretiens réalisés par les experts que l'AFF est souvent intégrée tardivement dans les démarches<sup>23</sup>. En conséquence, les experts recommandent de systématiser la procédure de préparation pour la nomination des membres du conseil d'administration et de s'assurer que les différents services concernés soient intégrés assez tôt et avec les mêmes droits dans la procédure<sup>24</sup>.

Dans sa prise de position relative au rapport d'experts<sup>25</sup>, le Conseil fédéral informe que l'AFF a soumis, en juillet 2017, un questionnaire aux secrétariats généraux des départements et à la Chancellerie fédérale, afin notamment de «sonder l'éventualité d'uniformiser la procédure de sélection.» Il indique que la majorité des départements s'est déclarée satisfaite de la situation actuelle en ce qui concerne l'instrumentaire existant et la responsabilité individuelle des départements. Selon l'avis prédominant, «les différences entre les entités devenues autonomes sont trop grandes pour normaliser la procédure de sélection et de nomination», raison pour laquelle le Conseil fédéral renonce à émettre une directive interdépartementale en ce sens. Il estime néanmoins que la proposition de nomination soumise au Conseil fédéral devrait informer de manière transparente sur *l'ensemble de la procédure* et non uniquement sur le profil d'exigences et les liens d'intérêts des personnes sélectionnées, comme cela était le cas par le passé. De son point de vue, une information transparente sur la procédure de sélection permettrait de renforcer le potentiel d'influence du Conseil fédéral<sup>26</sup>.

La CdG-E n'est pas entièrement satisfaite des suites données par le Conseil fédéral aux recommandations des experts dans ce domaine. Elle salue certes sa volonté de renforcer le degré de détail des propositions de nomination qui lui sont soumises. Le Conseil fédéral n'indique néanmoins pas comment et dans quels délais il compte mettre en œuvre ce renforcement. La commission attend du Conseil fédéral qu'il établisse un catalogue de mesures et un calendrier précis à ce propos. Elle s'informerait des mesures prises à ce sujet lors du contrôle de suivi de la présente inspection et se réserve le droit d'aborder ce sujet dans le cadre ses travaux à venir relatifs au gouvernement d'entreprise.

<sup>22</sup> Rapport d'experts, évaluation du gouvernement d'entreprise 2019, cf. notamment pp. 48, 79 et 87, recommandation 3.

<sup>23</sup> Rapport d'experts, évaluation du gouvernement d'entreprise 2019, p. 48.

<sup>24</sup> Rapport d'experts, évaluation du gouvernement d'entreprise 2019, p. 87, recommandation 3.

<sup>25</sup> Evaluation du rapport d'experts, rapport du Conseil fédéral du 14.8.2019 en réponse à la lettre des CdG du 4.7.2019, p. 6.

<sup>26</sup> L'AFF a informé la CdG-E que la pratique selon laquelle la proposition de nomination soumise au Conseil fédéral devrait désormais inclure une description de la procédure de sélection et des informations sur les évaluations réalisées a déjà été appliquée lors des dernières procédures d'élection (lettre de l'AFF à la CdG-E du 28.10.2019).

Par ailleurs, la CdG-E est peu convaincue par les raisons invoquées par le Conseil fédéral pour renoncer à une harmonisation des procédures de nomination des conseils d'administration. La commission peine en particulier à comprendre en quoi les différences entre les entreprises concernées empêcheraient la mise en place d'une directive standardisée qui déterminerait, dans les grandes lignes, les étapes de la nomination des membres du conseil d'administration et les responsabilités respectives des départements, de l'AFF et du Conseil fédéral. Elle relève en outre que le sondage auprès des départements mentionné par le Conseil fédéral a été réalisé en juillet 2017, soit avant la publication du rapport de la CdG-E et du rapport d'experts. Au vu de ces éléments, elle prie le Conseil fédéral de réexaminer sur le fond l'opportunité de systématiser le processus de nomination; elle tirera un bilan de cet examen lors du contrôle de suivi de la présente inspection et se réserve le droit d'aborder ce sujet dans le cadre de ses travaux à venir relatifs au gouvernement d'entreprise.

#### *Répartition des rôles en matière de surveillance*

Le Conseil fédéral ne se prononce pas directement concernant la demande de la CdG-E de renforcer le rôle de l'AFF en tant que centre de compétences spécialisé dans la surveillance des conflits d'intérêts au sein des entreprises proches de la Confédération. La recommandation des experts visant à s'assurer que les différents services propriétaires (dont l'AFF) «soient intégrés assez tôt et avec les mêmes droits»<sup>27</sup> dans la procédure de nomination est laissée sans réponse. Le Conseil fédéral ne souhaite pas fondamentalement modifier la répartition actuelle des tâches en ce qui concerne la surveillance des liens d'intérêts; il estime en particulier que l'idée de transmettre au Département fédéral des finances (DFF) la compétence de préparation des procédures de nomination n'est «guère possible en pratique»<sup>28</sup>. Le Conseil fédéral s'est par contre déclaré prêt à ancrer dans la législation la répartition des tâches entre les services propriétaires<sup>29</sup>.

La commission demeure convaincue que l'AFF pourrait jouer un rôle central en matière de conseil dans le domaine de la surveillance des liens d'intérêts et que son rôle en ce sens doit être clarifié. A ce titre, la commission salue la volonté du Conseil fédéral d'ancrer dans la législation la répartition des tâches entre les services concernés. Pour la CdG-E, il est essentiel qu'une réflexion de fond soit menée quant aux responsabilités, compétences et rôles respectifs des chefs de départements, des secrétariats généraux et de l'AFF en matière de gouvernement d'entreprise<sup>30</sup>. Dans ce cadre, la commission attend du Conseil fédéral qu'il définisse également de manière transparente quel service est intégré à quel moment dans le processus de nomination des membres du conseil d'administration. Elle tirera un bilan à ce sujet

<sup>27</sup> Rapport d'experts, évaluation du gouvernement d'entreprise 2019, p. 87, recommandation 3.

<sup>28</sup> Evaluation du rapport d'experts, rapport du Conseil fédéral du 14.8.2019 en réponse à la lettre des CdG du 4.7.2019, p. 12.

<sup>29</sup> Evaluation du rapport d'experts, rapport du Conseil fédéral du 14.8.2019 en réponse à la lettre des CdG du 4.7.2019, p. 4.

<sup>30</sup> Cf. également à ce sujet: Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire, rapport de la CdG-E du 12.11.2019, chap. 8.2.2.3 (FF: pas encore publié).

dans le cadre du contrôle de suivi de la présente inspection. Ici également, elle se réserve le droit d'aborder ce point dans le cadre ses travaux à venir relatifs au gouvernement d'entreprise.

Suite à la publication du rapport d'experts, le Conseil fédéral a en outre annoncé qu'il examinerait la possibilité de renforcer les services chargés de la surveillance sur les entreprises au niveau du personnel et des compétences. La CdG-E salue cette décision; elle est d'avis qu'une telle mesure est indispensable afin de permettre aux départements compétents de vérifier de manière approfondie les informations transmises par les entreprises, notamment en ce qui concerne les liens d'intérêts.

La CdG-E se demande en outre s'il ne serait pas adéquat que le Conseil fédéral établisse une liste des sanctions possibles de la part du propriétaire lorsque des manquements sont constatés en termes de déclaration des liens d'intérêts.

#### *Contrôle du fonctionnement et perfectionnement du conseil d'administration*

Dans leur rapport relatif au gouvernement d'entreprise, les experts mandatés par le Conseil fédéral ont constaté que le fonctionnement du conseil d'administration des entreprises proches de la Confédération ne faisait pas l'objet d'une évaluation périodique régulière; sur cette base, ils ont formulé une recommandation invitant à vérifier les mécanismes de contrôle du fonctionnement du conseil d'administration. Les experts ont par ailleurs souligné que «la formation et le perfectionnement des membres du conseil d'administration revêtent une grande importance»<sup>31</sup>.

Dans sa prise de position relative au rapport d'experts<sup>32</sup>, le Conseil fédéral fait valoir que «le bon fonctionnement de l'organe de direction supérieur des entreprises et le perfectionnement de ses membres relève en premier lieu du conseil d'administration.» Il propose néanmoins d'inscrire explicitement dans le modèle du profil d'exigences des membres des conseils d'administration «la disposition et l'engagement des membres à se perfectionner et à veiller au bon fonctionnement de l'organe»<sup>33</sup>.

Ici également, la CdG-E partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel la responsabilité principale revient avant tout à l'entreprise elle-même; elle considère néanmoins qu'une responsabilité de surveillance incombe également au Conseil fédéral, qui doit s'assurer que ces principes sont mis en œuvre dans la pratique. La commission estime que ces deux aspects (mécanismes de contrôle du bon fonctionnement du conseil d'administration et perfectionnement de ses membres) sont centraux et devraient être abordés de manière régulière dans les rapports remis par l'entreprise au

<sup>31</sup> Rapport d'experts, évaluation du gouvernement d'entreprise 2019, cf. notamment pp. 49, 79 et 87, recommandation 3.

<sup>32</sup> Evaluation du rapport d'experts, rapport du Conseil fédéral du 14.8.2019 en réponse à la lettre des CdG du 4.7.2019, pp. 6–7.

<sup>33</sup> A ce propos, l'AFF a informé la CdG-E que les profils d'exigences pour les nouveaux conseils d'administration devant être nommés dans le cadre de la dissociation des activités de RUAG avaient été complétés, sur la base de la décision du Conseil fédéral du 26.6.2019, avec une référence concernant la disposition des membres à se perfectionner et à veiller au bon fonctionnement du conseil d'administration en tant qu'organe. Le mandat assigné par le Conseil fédéral au DFF visant à compléter le modèle du profil d'exigences sera mis en œuvre de manière concrète d'ici fin 2019 (lettre de l'AFF à la CdG-E du 28.10.2019).

propriétaire et lors des entretiens périodiques. Elle se demande par ailleurs si ces éléments ne devraient pas, au-delà du profil d'exigences des membres du conseil d'administration, figurer parmi les principes directeurs du gouvernement d'entreprise. Dans la mesure où ces questions dépassent le cadre de son inspection de 2018, la commission ne les approfondira pas davantage dans le présent rapport; elle continuera néanmoins à suivre cette thématique.

### 3 Conclusion et suite de la procédure

La CdG-E constate avec satisfaction que le Conseil fédéral adhère dans une large mesure à ses constatations. Celui-ci reconnaît qu'une compétence subsidiaire lui revient en matière de surveillance des liens d'intérêts au sein des entreprises proches de la Confédération, même si la responsabilité primaire incombe aux entreprises concernées.

La commission relève que, suite à son rapport, le Conseil fédéral et l'administration ont pris diverses mesures afin de mieux définir les *principes de base* en matière de gestion des liens d'intérêts au sein des entreprises. La commission salue en particulier les démarches du SG-DETEC, du SG-DDPS et de l'AFF, qui ont précisé, dans une lettre adressée aux entreprises concernées, les attentes de la Confédération dans ce domaine. Au vu des démarches effectuées, la commission considère que ses recommandations 1, 2 et 3 sont largement mises en œuvre.

Néanmoins, pour la commission, il est essentiel que le Conseil fédéral, au-delà de la formulation de prescriptions en matière de conflits d'intérêts, s'assure que les principes à ce sujet soient *mis en œuvre dans la pratique* au sein des entreprises et que ces dernières appliquent effectivement leurs règlements internes en la matière. En ce sens, la commission salue la volonté du Conseil fédéral de renforcer la *surveillance*, par les départements et l'AFF, des liens d'intérêts au sein des entreprises. Elle peine néanmoins à saisir quelles mesures concrètes contribueront à ce renforcement, et estime que plusieurs éléments doivent encore être précisés à ce sujet.

En ce qui concerne le processus de nomination des membres des conseils d'administration, la commission salue la volonté du Conseil fédéral de renforcer le degré de détail des propositions de nomination qui lui sont soumises. Celui-ci n'indique néanmoins pas comment et dans quels délais il compte mettre en œuvre cette mesure. Par ailleurs, la commission est d'avis que le Conseil fédéral devrait réexaminer sur le fond l'opportunité d'harmoniser le processus de nomination entre les différentes entreprises, malgré les réserves émises à ce sujet par les départements.

La commission estime en outre que le rôle de l'AFF dans le domaine de la surveillance des liens d'intérêts doit être clarifié. Pour elle, il est essentiel qu'une réflexion de fond soit menée quant aux responsabilités, compétences et rôles respectifs des chefs de départements, des secrétariats généraux et de l'AFF en matière de gouvernement d'entreprise, et plus précisément en ce qui concerne la surveillance des liens d'intérêts. Du point de vue de la commission, le Conseil fédéral devrait également renforcer sa surveillance en ce qui concerne les mécanismes de contrôle du bon fonctionnement du conseil d'administration et le perfectionnement de ses membres.

La commission est enfin d'avis que le Conseil fédéral devrait examiner l'opportunité de consigner l'ensemble des préceptes relatifs au gouvernement d'entreprise de la Confédération dans un document de référence régulièrement actualisé, sur le modèle du Code suisse de bonnes pratiques pour le gouvernement d'entreprise.

La commission décidé de clore son inspection; elle se renseignera sur l'état de mise en œuvre de ses recommandations d'ici deux ans environ, dans le cadre d'un contrôle de suivi. Elle se penchera, dans ce cadre, sur les questions encore ouvertes soulignées dans le présent rapport. Elle se réserve néanmoins le droit d'aborder ces éléments au cours des prochains mois, dans le cadre ses travaux à venir relatifs au gouvernement d'entreprise.

12 novembre 2019

Au nom de la Commission de gestion  
du Conseil des Etats:

La présidente, Anne Seydoux-Christe

La secrétaire, Beatrice Meli Andres

Le président de la sous-commission DFI/DETEC,  
Claude Hêche

Le secrétaire de la sous-commission DFI/DETEC,  
Nicolas Gschwind

---

**Liste des abréviations**

AFF	Administration fédérale des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
DDPS	Département de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
FF	Feuille fédérale
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
RS	Recueil systématique
RUAG	<i>Rüstungsunternehmen Aktiengesellschaft</i>
SG-DDPS	Secrétariat général du Département de la défense, de la protection de la population et des sports
SG-DETEC	Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication