



# Le contrôle de sécurité des personnes – encore et toujours problématique

Niklaus Ramseyer

Chaque année, la Confédération soumet 80 000 femmes et hommes à un «contrôle de sécurité relatif aux personnes» (CSP). Avec un succès douteux... Considérée à tort comme présentant un «risque pour la sécurité», une femme de ménage ayant consciencieusement fait son travail pendant de nombreuses années a été congédiée sans façon. Alors que des agents secrets interlopes et des hauts cadres délinquants s'en tirent à bon compte.

Après 23 ans de bons et loyaux services à la Confédération, une femme de ménage a été licenciée avec effet immédiat, le 25 novembre 2013, sur décision de l'OFCL (Office fédéral des constructions et de la logistique). Motif: le service spécialisé chargé des contrôles de sécurité relatifs aux personnes (CSP) du DDPS avait informé l'OFCL que M<sup>me</sup> A., comme elle est appelée dans le dossier, était fortement endettée et présentait dès lors «un risque accru pour la sécurité». Le service avait donc émis une prévision négative à l'encontre de la femme de ménage.

Dans son arrêt du 1<sup>er</sup> septembre 2014, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a retenu que cette prévision négative était injustifiée, incompréhensible et sans objet. Il a qualifié d'intactes l'intégrité, la loyauté et la fiabilité de l'employée fédérale. Son verdict: M<sup>me</sup> A. n'est ni susceptible de

céder à un chantage ni corruptible et donc ne représente aucune menace pour la sécurité de l'Etat. Par conséquent, «la décision négative du 4 novembre 2013 doit être annulée». Le service pris en faute a été condamné à verser une indemnité de 3000 francs à la femme de ménage.

#### Arrêt dévastateur pour le CSP

Dans ses considérants, le TAF dénonce une procédure d'une implacable rigueur envers les plus faibles de l'administration. Employée à mi-temps, la femme de ménage gagnait seulement 2000 francs par mois. Elle vivait avec son fils, chômeur, dans des conditions extrêmement modestes. M<sup>me</sup> A. avait honte de sa pauvreté et de ses dettes – cet endettement que l'autorité de contrôle a pris comme motif pour établir le risque qu'elle soit victime de chantage. Faute d'argent, M<sup>me</sup> A. ne mangeait que des produits bon

marché, voire se privait de toute nourriture pour s'en sortir.

Le «contrôle élargi avec audition» auquel la femme de ménage a dû se soumettre est réservé en principe aux personnes qui «ont régulièrement et largement connaissance de l'activité du gouvernement ou d'affaires importantes relevant de la politique de sécurité, et sont dès lors susceptibles de les influencer» (art. 12 de l'ordonnance du 4 mars 2011 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes OCSP). Dans le cas de M<sup>me</sup> A., ce contrôle était une ineptie, ont retenu les juges administratifs. Etant donné son plan de nettoyage minuté, «elle n'aurait aucunement eu le temps de prendre connaissance de documents qui traîneraient par hasard sur un bureau», peut-on lire dans le verdict qui descend le CSP en flèche.

L'audition aurait en outre été «exagérément longue» et menée de ma-

nière «peu professionnelle», «à la limite de la correction et de l'adéquation». Les contrôleurs auraient acculé la pauvre femme avec des «questions suggestives». Une façon de faire qui aurait suffi à elle seule pour l'acceptation de son recours.

#### L'efficacité du CSP reste à prouver

Entièrement réhabilitée, M<sup>me</sup> A. travaille aujourd'hui à nouveau à l'OFCL. Cette histoire paraît d'autant plus aberrante que le CSP a déjà failli régulièrement par le passé et continue de le faire. Mentionnons le cas de ce collaborateur du Service de renseignement de la Confédération (SRC), arrêté l'été dernier à Genève parce qu'il était impliqué dans une affaire de fraude et de vol de données. Proche du milieu catholique extrémiste valaisan, cet agent interlope, qui ne travaille plus à la Confédération, avait pourtant passé haut la main le contrôle de sécurité du plus haut degré, comme l'a confié au «Tages-Anzeiger» Markus Seiler, le chef du SRC.

Au terme d'un CSP, les contrôleurs avaient également jugé «inoffensif» tel autre agent du SRC qui, jusqu'en mai 2012, déroba de grandes quantités de données secrètes au quartier général des services secrets à la Papiermühlestrasse à Berne, en les emportant par disques durs entiers dans son sac à dos. L'homme fut démasqué par le plus pur des hasards peu avant qu'il ne s'apprête à vendre ces informations secrètes au monde entier.

#### L'autorité de surveillance mise en garde à plusieurs reprises

Depuis l'affaire Nef, le Conseil fédéral a promis une amélioration des contrôles et une sélection plus rigoureuse des cadres.

En été 2008, le chef de l'armée Roland Nef doit démissionner: il s'est avéré qu'avant sa nomination il avait harcelé massivement et de manière perfide son ex-compagne, ce qui lui avait valu une procédure pénale.

Certes, Roland Nef avait été soumis à un contrôle de sécurité avec audition, le degré de contrôle le plus élevé. Le Conseil fédéral l'avait pourtant nommé en 2007, sans avoir connaissance de la procédure pénale pour harcèlement dont il faisait l'objet. En automne 2008, aussi bien Roland Nef que son chef, le ministre de la défense

#### Postulat de Maria Bernasconi, Conseil national, session d'hiver 2014

### La gestion du risque lié au personnel de l'administration fédérale

*Le Conseil fédéral est prié de vérifier l'adéquation des contrôles de sécurité des personnes au regard des impératifs de sécurité de l'Etat, et de définir des règles claires et uniformes pour l'ensemble de l'administration fédérale. Il présentera un rapport à ce sujet.*

*La pratique actuelle en matière de contrôle de sécurité des personnes est très insatisfaisante. Non seulement ces contrôles sont effectués selon des règles floues, mais ils entraînent souvent des violations de la vie privée des personnes travaillant pour la Confédération.*

*En réponse à mon interpellation déposée le 12 mars 2014 (14.3085), le Conseil fédéral avance que le principe de la proportionnalité est respecté par le biais des différentes catégories de contrôle. La nouvelle loi ramène les degrés de contrôle de trois à deux, soit les CSP de base (sans audition) et les CSP élargis (avec audition). Je trouve cette réponse peu satisfaisante, car le principe de proportionnalité doit avoir des répercussions dans la conception même des entretiens.*

*Pour ne prendre qu'un seul exemple, je citerai cette femme de ménage licenciée après 23 ans au service de la Confédération, au motif que ses dettes représentent un risque pour la sécurité de l'Etat, puisque qu'elles la rendent vulnérable à d'éventuelles tentatives de chantage. Le Tribunal administratif fédéral l'a réhabilitée avec l'argument que les autorités fédérales chargées des contrôles de sécurité semblent avoir perdu le sens du principe de proportionnalité. Ce d'autant plus que certains cadres de l'administration – qui contrairement à la femme de ménage ont pourtant accès à des informations sensibles – échappent au CSP.*

*Outre ces graves problèmes de mise en œuvre, les personnes chargées d'effectuer ces contrôles soulèvent également des interrogations. Selon quels critères ces contrôleurs et contrôleuses – des personnes employées par le DDPS et la Chancellerie fédérale – sont-ils engagés? Qu'est-ce qui garantit que ces anciens policiers, psychologues, criminologues et juristes disposent du savoir-faire nécessaire à la conduite de ces contrôles? Quelles sont les formations continues que ces personnes doivent suivre? Il s'agit donc de prendre des mesures supplémentaires pour garantir une mise en œuvre des CSP dénuée d'arbitraire et respectueuse du principe de la proportionnalité.*

Samuel Schmid (UDC), durent tirer leur révérence à cause de cette affaire. Le Conseil fédéral avait alors donné l'assurance qu'il remédierait à la situation sans tarder.

En vain: les faux pas, le copinage et même la corruption ont plutôt augmenté au sein de l'administration fédérale. Avec parfois des dommages se chiffrant à des millions. A chaque fois, la commission de gestion (CdG) a pointé du doigt les contrôles de sécurité. Le 10 octobre de cette année, dans son rapport sur les collaborateurs externes de la Confédération, elle a une fois de plus posé la question de l'utilité des CSP et dénoncé la déficience de leur mise en œuvre.

### Des ressortissants étrangers non contrôlés au service du renseignement

En outre, l'an passé, la CdG a mis au jour des aberrations concernant le contrôle de ressortissants étrangers engagés à la Confédération; ceux-ci auraient été soumis tout au plus au contrôle de sécurité de base, autrement dit le contrôle le moins strict. Selon le responsable au DDPS, «cette pratique s'appuie sur une coutume internationale, observée depuis toujours en Suisse».

Verte réprimande de la CdG: une telle façon de procéder pourrait avoir pour conséquence que des ressortissants étrangers contrôlés juste pour la forme «aient accès à des informations particulièrement sensibles de la Confédération». Et c'est bien ce qu'il advint: quelle ne fut par la stupéfaction d'un diplomate suisse de se retrouver en face d'étrangers lors d'une séance avec des hauts représentants des services secrets suisses du DDPS!

### Manque de personnel, montagne de contrôles en suspens

Les problèmes, erreurs et manquements évoqués ci-dessus ne sont pas a fortiori à mettre sur le compte des personnes chargées du contrôle, qui travaillent à la division «Protection des informations et des objets (PIO)», au DDPS et à la Chancellerie fédérale. En 2008, ils étaient censés contrôler 30 000 personnes par année, aujourd'hui, ils doivent en contrôler 80 000! «Les ressources humaines permanentes sont insuffisantes», admet la direction de l'armée interrogée à ce sujet, à laquelle la PIO est rattachée.

En plus des 28 employés à plein temps au DDPS et des quatre employés à la Chancellerie fédérale, 20 personnes supplémentaires ont été engagées temporairement (jusqu'à fin 2016) pour aider à réduire la montagne de dossiers en suspens. Grâce à ce personnel supplémentaire, communique le DDPS, le cap peut être maintenu. Le service en charge des contrôles travaille principalement pour ce département. En 2013, pas moins de 40 000 conscrits ont été contrôlés. Les 1038 qui ont été identifiés comme présentant un risque n'ont pas reçu d'arme personnelle, si ce n'est qu'ils ont été d'emblée déclarés inaptes au service. Sur plusieurs milliers d'employés fédéraux, d'employés cantonaux et d'employés dans des centrales nucléaires contrôlés, 91 sont restés dans le filtre et ont été disqualifiés avec une «déclaration de risque».

Dans sa réponse à des interpellations parlementaires (voir encadrés), le Conseil fédéral souligne: «Les autorités chargées des contrôles n'émettent qu'une recommandation...» La responsabilité quant à l'engagement d'une personne considérée comme suspecte, la restriction de ses tâches, voire son licenciement, incombent aux supérieurs hiérarchiques.



© Fotolia

### Maria Bernasconi, secrétaire générale de l'APC et conseillère nationale:

«La vigilance des supérieurs est plus importante que le contrôle»

«La pratique actuelle en matière de contrôle de sécurité des personnes est très insatisfaisante», écrit Maria Bernasconi dans son postulat (voir page 22). Selon elle, «non seulement ces contrôles sont effectués selon des règles floues, mais ils entraînent souvent des violations de la vie privée des personnes travaillant pour la Confédération» sans que cela corresponde à un besoin réel et au mépris du principe de la proportionnalité. C'est la deuxième fois déjà qu'elle intervient dans ce sens. Dans sa réponse à la première interpellation (14 mai), le Conseil fédéral explique que les CSP «ont pour objectif de révéler à titre préventif des risques pour la sécurité», en ajoutant que ces risques sont en particulier «le terrorisme, le renseignement prohibé, l'extrémisme violent ou la corruption». Or, Maria Bernasconi en est persuadée, il serait bien plus important que «les supérieurs hiérarchiques assument réellement leur tâche de direction en la matière».

### Puni pour son courage

Le cas d'une personne engagée à la Centrale de compensation (CdC) à Genève montre à quel point elle a raison. Ayant observé de graves abus et irrégularités en matière de notes de frais et d'achat de matériel informatique à l'étage de direction de cette institution de 800 collaborateurs, l'homme avait, comme il se doit, dénoncé ces agissements au Contrôle fédéral des finances.

La cheffe de la CdC, Valérie Cavero, avait alors dû quitter son poste. D'autres personnes, notamment les coresponsables des achats informatiques non conformes aux règles, sont restés en fonction. Quant au whistleblower, il fut écarté de la CdC et s'est retrouvé en arrêt maladie. Pire: au lieu de le remercier, l'Administration fédérale des finances – la Centrale de compensation est de son ressort – lui a mis la police sur le dos. Comme l'a relaté le «Tages-Anzeiger», des agents de police ont fouillé chez lui et confisqué des ordinateurs. Bref, selon son avocat, le courageux employé a été victime d'un «mobbing massif» de la part de l'étage de direction. L'affaire n'est pas encore terminée. Toutes les personnes impliquées ont passé le contrôle de sécurité avec succès.

Niklaus Ramseyer



## Interview avec Marc Steiner, membre du conseil consultatif de Transparency International Suisse

Interview: Luc Python

### **En Suisse, certains domaines du secteur public sont exposés à la corruption, dites-vous dans votre rapport annuel 2013. Qu'est-ce que cela signifie?**

En raison de la complexité du secteur IT et du fait que la transparence pour les responsables hiérarchiques et des autorités de surveillance n'y est réalisable qu'au prix d'un certain effort, ce secteur est en effet exposé à certains risques de corruption.

Dans le domaine de la construction également, en admettant l'hypothèse de travail selon laquelle des entreprises trouvent des accords anticoncurrentiels pour fausser le résultat d'un marché, il ne paraît pas improbable que, parfois, on cherche à emprunter le chemin de la collusion aussi avec la partie mandante. Comme il y a beaucoup d'argent en jeu, la totalité des marchés publics est touchée par un certain risque de corruption. N'oublions pas que les volumes d'acquisitions des pouvoirs publics s'élèvent à environ 40 milliards de francs, et que ce calcul ne prend pas en considération les entités adjudicatrices telles les CFF, Alptransit Gotthard SA, les groupes énergétiques, etc.

### **La Suisse ne serait-elle plus le pays modèle où la corruption est inexistante? Qu'est-ce qui a changé?**

La Suisse n'est probablement pas plus corrompue qu'avant. Elle est simplement évaluée en fonction de nouveaux standards de droits d'attribution des marchés, en vigueur depuis 1996. L'accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), révisé en 2012, mentionne clairement la lutte contre la corruption comme thème du droit relatif aux marchés publics. La situation demeure à ce jour comparable avec celle du marché financier et respectivement de la régulation de celui-ci. On considère en général aujourd'hui que la légitimation de la régulation du droit administratif économique n'est plus uniquement une question d'argent et d'accès au marché. Elle dépend désormais de la gouvernance. Cette vision des choses jouit actuellement d'une large acceptation politique.

### **Que fait la Suisse pour lutter contre la corruption dans le secteur public?**

Différents mécanismes de gouvernance se superposent à la pratique administrative des marchés publics, afin d'augmenter la compliance pénale, administrative, de même que la compliance au niveau des marchés publics. Il en résulte une réduction des risques liés à la corruption. Le respect des standards en matière de droit des marchés

publics est à peu près comparable au respect des lois de la circulation. La probabilité que des accidents et autres abus se produisent est d'autant plus grande lorsque l'enracinement de la culture de compliance en matière de droit d'attribution des marchés publics est faible. La sensibilisation des acteurs en rapport avec la thématique de la récusation est une question récurrente du droit administratif; il s'agit d'éviter les collisions d'intérêts.

Ensuite il s'agit de faire prendre conscience de l'existence de normes pénales en matière de corruption, et en particulier de règles en matière de ce qui est communément appelé l'«appâtage». Ceci s'applique également au droit du personnel, au code en vigueur en matière d'acceptation de cadeaux et à la réglementation de l'alerte professionnelle (whistleblowing).

### **Ces moyens sont-ils suffisants?**

La nouvelle réglementation fédérale et cantonale du droit d'attribution des marchés est un sujet brûlant, notamment en ce qui concerne les négociations entre pouvoir adjudicateur et soumissionnaires, qui recèlent un grand potentiel d'abus. Transparency International Suisse exige que toute condamnation pour motif de corruption fasse l'objet d'une mention sur une liste noire centralisée et entraîne un blocage des mandats. Les statistiques des acquisitions ainsi que la transparence lorsqu'il s'agit de savoir quel mandat a été attribué à quel soumissionnaire permettent d'empêcher les abus. D'ailleurs c'est comme cela que le journaliste du «Tages-Anzeiger», Christian Brönnimann, a pu découvrir l'affaire du Seco.

### **Quel est le rôle de votre organisation?**

Transparency International Suisse sensibilise tous les acteurs, soit l'Etat, l'économie et la société, à l'importance de la lutte contre la corruption. Elle développe son savoir sur la base des thèmes qui se révèlent particulièrement importants pour la lutte anticorruption. Le champ étudié est ainsi très vaste et comprend aussi bien la corruption dans le monde du sport que le rapport aux capitaux en provenance d'Etats totalitaires ou encore le financement des partis politiques. Depuis l'époque de l'affaire du Seco et l'échec du projet d'acquisition INSIEME, Transparency International est parvenue à la conclusion suivante: les marchés publics constitueront à l'avenir un thème principal. En ce sens, TI veut s'investir dans le cadre de la révision actuel du droit en matière de marchés publics.