



Audit des outils informatiques et des processus administratifs

Tribunal pénal fédéral



Impressum

Adresse de commande	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Bestelladresse	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne
Indirizzo di ordinazione	http://www.cdf.admin.ch
Order address	
Numéro de commande	1. 16592.107.00376.007
Bestellnummer	
Numero di ordinazione	
Order number	
Complément d'informations	E-Mail: info@efk.admin.ch
Zusätzliche Informationen	Tél. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Texte original	Français
Originaltext	Französisch
Testo originale	Francese
Original text	French
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Audit des outils informatiques et des processus administratifs Tribunal pénal fédéral

L'essentiel en bref

Le Tribunal pénal fédéral (TPF) est un des quatre tribunaux de la Confédération. Il a son siège à Bellinzona et traite en moyenne plus de 50 affaires pénales ainsi que 650 plaintes par année. Le TPF compte 65 collaborateurs, dont 18 juges. Ses charges d'exploitation pour l'année 2015 se sont élevées à quelque 14,2 millions de francs et ses recettes à près de 1,1 million.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné l'existence et l'efficacité des processus administratifs et du système de contrôle interne (SCI) du TPF, ainsi que les outils informatiques utilisés dans ce contexte. Pour le CDF, ces processus permettent une gestion adéquate et efficace de la procédure pénale et ses outils informatiques répondent aux besoins. Ainsi, le résultat de l'audit est positif.

La gestion administrative sous forme «papier» est toujours requise par la loi

Le CDF a examiné l'ensemble des tâches et des contrôles liés à l'exploitation de l'infrastructure informatique du TPF. Formellement, le TPF ne disposait pas encore d'un règlement informatique. D'un point de vue opérationnel, tout fonctionne bien et la sécurité est adéquate. Depuis 2005, le TPF utilise le programme JURIS pour la gestion des affaires judiciaires. Cette application, également utilisée par le Tribunal administratif fédéral et d'autres instances cantonales, répond aux besoins des utilisateurs. Ces derniers sont généralement satisfaits de son fonctionnement.

D'un point de vue stratégique, le CDF a été informé que le TPF est impliqué dans un projet intitulé "Vision Joining Forces". L'objectif principal consiste à évaluer l'existence d'alternatives aux programmes utilisés aujourd'hui pour gérer les dossiers de justice. Malgré l'évolution des outils informatiques, la gestion administrative de ces dossiers doit toujours se faire sous forme «papier». Un changement dans ce domaine requiert des adaptations de dispositions légales qui ne sont pas de la compétence du TPF.

Améliorer l'analyse des risques

Contrairement aux unités de l'administration fédérale, le CDF constate que le TPF effectue plusieurs appréciations des risques, mais qu'il ne dispose pas d'une analyse des risques stratégiques. Il lui a donc recommandé de mettre en place une telle analyse sur la base de modèles déjà existants.



Prüfung der Informatik-Werkzeuge und der administrativen Prozesse Bundesstrafgericht

Das Wesentliche in Kürze

Das Bundesstrafgericht (BStGer) mit Sitz in Bellinzona ist eines der vier Gerichte des Bundes. Es behandelt im Durchschnitt mehr als 50 Strafsachen und 650 Beschwerden jährlich. Am Bundesstrafgericht sind 65 Personen tätig, davon 18 Richterinnen und Richter. 2015 beliefen sich sein Betriebsaufwand auf rund 14,2 Millionen Franken und seine Einnahmen auf fast 1,1 Millionen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Existenz und Wirksamkeit der administrativen Prozesse und des internen Kontrollsystems (IKS) des BStGer sowie die dafür eingesetzten Informatik-Werkzeuge geprüft. Aus Sicht der EFK ermöglichen diese Prozesse ein adäquates und effizientes Führen der Strafverfahren, die Informatik-Werkzeuge werden als bedarfsgerecht beurteilt. So gesehen ist das Ergebnis der Prüfung positiv.

Verwaltungsführung auf dem „Papierweg“ immer noch gesetzlich vorgeschrieben

Die EFK hat alle Aufgaben und Kontrollen im Bereich des Betriebs der IT-Infrastruktur des BStGer untersucht. Formal gesehen verfügte das BStGer noch nicht über ein Informatikreglement. Unter operativen Aspekten funktioniert alles einwandfrei, die Sicherheit ist zudem angemessen. Das BStGer setzt seit 2005 für die Verwaltung der Gerichtsfälle das Programm JURIS ein. Diese Anwendung, die auch das Bundesverwaltungsgericht und andere kantonale Instanzen verwenden, entspricht den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer, die mit der Funktionsweise der Anwendung im Allgemeinen zufrieden sind.

Was die Strategie angeht, wurde die EFK darüber informiert, dass sich das BStGer an einem Projekt mit dem Namen "Vision Joining Forces" beteiligt. Sein Hauptziel besteht darin, zu evaluieren, ob es Alternativen zu den aktuell benutzten Programmen gibt, um die Gerichtsakten zu verwalten. Obwohl die Informatik-Werkzeuge weiterentwickelt wurden, muss die Verwaltungsführung dieser Akten immer noch auf dem „Papierweg“ erfolgen. Um eine Änderung in diesem Bereich zu erwirken, müssen die gesetzlichen Bestimmungen angepasst werden, was nicht in der Kompetenz des BStGer liegt.

Risikoanalyse verbessern

Die EFK stellt fest, dass das BStGer im Gegensatz zu den Einheiten der Bundesverwaltung mehrere Risikobeurteilungen durchführt, jedoch über keine Analyse der strategischen Risiken verfügt. Sie hat ihm folglich empfohlen, eine solche Analyse auf der Grundlage bereits bestehender Modelle einzuführen.

Originaltext in Französisch

Verifica degli strumenti informatici e dei processi amministrativi Tribunale penale federale

L'essenziale in breve

Il tribunale penale federale (TPF), uno dei quattro tribunali della Confederazione, ha sede a Bellinzona e tratta in media più di 50 cause penali e 650 reclami all'anno. Il TPF conta 65 collaboratori di cui 18 giudici. Le spese d'esercizio per l'anno 2015 sono aumentate raggiungendo circa 14,2 milioni di franchi, a fronte di entrate di 1,1 milioni.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato la presenza e l'efficacia dei processi amministrativi e del sistema di controllo interno del TPF, così come gli strumenti informatici impiegati in questo contesto. Secondo il CDF tali processi permettono una gestione adeguata ed efficace dei procedimenti penali e i suoi strumenti informatici soddisfano le esigenze. In questa ottica, il risultato della verifica è positivo.

Formato cartaceo ancora richiesto per legge

Il CDF ha esaminato tutti i compiti e i controlli legati all'esercizio dell'infrastruttura informatica del TPF. Dal punto di vista formale il TPF non dispone ancora di una regolamentazione informatica, mentre dal punto di vista operativo tutto funziona correttamente e la sicurezza è confacente. Dal 2005, per la gestione delle cause giudiziarie il TPF utilizza il programma di gestione documentale JURIS, in uso anche presso il Tribunale amministrativo federale e altre istanze cantonali. L'applicazione risponde ai bisogni degli utenti, che in generale si ritengono soddisfatti del suo funzionamento.

Per quanto riguarda l'aspetto strategico, il CDF è stato informato del fatto che il TPF collabora al progetto "Vision Joining Forces". Lo scopo principale è valutare programmi alternativi a quelli utilizzati attualmente per gestire i dossier in ambito giudiziario. Malgrado l'evoluzione degli strumenti informatici, la gestione amministrativa di tali dossier deve essere ancora eseguita in formato cartaceo. Un eventuale cambiamento presuppone modifiche delle disposizioni legali, il che esula dalle competenze del TPF.

Migliorare l'analisi dei rischi

Il CDF constata che, contrariamente alle unità dell'Amministrazione federale, il TPF non applica un'analisi dei rischi strategici, pur effettuando diverse analisi dei rischi. A tal proposito il CDF ha raccomandato al TPF di istituire una tale analisi sulla scorta dei modelli vigenti.

Testo originale in francese



Audit of IT tools and administrative processes Federal Criminal Court

Key facts

The Federal Criminal Court (FCC) is one of the Confederation's four courts. It is based in Bellinzona and deals with more than 50 criminal cases and 650 complaints on average per year. The FCC has a staff of 65, including 18 judges. Its operating expenses amounted to around CHF 14.2 million in 2015 and its receipts were almost CHF 1.1 million.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the existence and effectiveness of the FCC's administrative processes and internal control system (ICS), as well as the IT tools used in this context. The SFAO believes that these processes allow for proper and effective management of criminal proceedings and that the IT tools meet the FCC's needs. The audit findings were positive from this perspective.

The law still requires administrative management in paper format

The SFAO examined all tasks and checks linked to the operation of the FCC's IT infrastructure. From a formal viewpoint, the FCC does not yet have IT regulations. From an operational stance, everything works well and there is proper security. The FCC has been using the program JURIS for the management of legal cases since 2005. This application, which is also used by the Federal Administrative Court and other cantonal courts, meets the needs of users, and they are generally happy with how it works.

From a strategic viewpoint, the SFAO was informed that the FCC is involved in a project called "Vision Joining Forces". The main aim is to assess the existence of alternatives to the programs currently used for managing case files. The administrative management of these files still has to be in paper format despite the evolution of IT tools. A change in this area requires an amendment of the legal provisions, and that does not come under the competence of the FCC.

Risk analysis to be improved

The SFAO found that, unlike the Federal Administration units, the FCC carries out several risk analyses but does not have an analysis of the strategic risks. Therefore, the SFAO recommended establishing such an analysis system based on the models that already exist.

Original text in French



Prise de position générale du Tribunal pénal fédéral

L'audit svolto dal CFF è stato proficuo ed il risultato d'assieme più che positivo. Le due raccomandazioni potranno portare a dei miglioramenti puntuali e verranno prese in considerazione al più presto. Ringraziamo gli esperti che hanno svolto l'audit per la loro professionalità e sensibilità.



Table des matières

1	Mission et déroulement de l'audit	9
1.1	Contexte	9
1.2	Objectifs et questions d'audit	9
1.3	Etendue de l'audit et principes	9
1.4	Documentation et entretiens	9
2	Le TPF se compose de 5 unités organisationnelles	10
2.1	La Cour des affaires pénales et la Cour des plaintes	10
2.2	Le Secrétariat général	10
2.3	Un lieu de travail à Bellinzona qui donne satisfaction	10
3	Environnement de contrôle et gestion des risques	11
3.1	Collaborateurs des Cours des affaires pénales et des plaintes	11
3.2	Les processus en matière de finances et de personnel sont définis et décrits	11
3.3	Le chef des finances est le responsable du système de contrôle interne	12
3.4	Un vadémécum spécial défini pour les Cours du TPF	12
3.5	Le TPF ne dispose pas d'une analyse des risques stratégiques	12
4	Processus administratifs	14
4.1	Une enquête interne de satisfaction positive	14
4.2	Le SG est subordonné à la Commission administrative	14
4.3	Sécurité et logistique	14
4.4	Domaine des séquestres	14
5	Processus et outils informatiques	15
5.1	Activités du service informatique	15
5.2	Exploitation informatique	15
5.3	Sécurité informatique et protection des données	16
5.4	Certains droits d'accès dans SAP représentent des combinaisons de rôles critiques	16
5.5	L'application JURIS supporte le processus de gestion des dossiers de justice	17
5.6	La gestion administrative sous forme «papier» demeure	17
6	Rapport de gestion, système de rapports et relations extérieures	18
6.1	Statistiques du nombre d'affaires des Cours	18
6.2	Statistique des quotients de liquidation des affaires	19
6.3	Le Tribunal fédéral assure la haute surveillance du TPF	20
6.4	Le TPF entretient de bonnes relations de travail avec diverses autorités	20
6.5	Les relations extérieures du TPF sont variées	20
6.6	Les relations avec la presse sont préparées avec soin	20
7	Entretien final	21
	Annexe 1: Bases légales	22
	Annexe 2: Abréviations et priorité des recommandations du CDF	23

1 Mission et déroulement de l'audit

1.1 Contexte

Conformément aux articles 6 et 8 de la Loi sur le Contrôle des finances (RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit des outils informatiques et des processus administratifs auprès du Tribunal pénal fédéral (TPF).

1.2 Objectifs et questions d'audit

L'audit a porté sur l'examen de l'existence et de l'efficacité des processus administratifs et du système de contrôle interne (SCI) du TPF ainsi que sur les outils informatiques utilisés. Les questions d'audit suivantes ont notamment été traitées :

1. Est-ce que les processus administratifs du Tribunal pénal fédéral (TPF) permettent une gestion correcte et efficace de la procédure pénale ?
2. Comment est mesurée la charge de travail du TPF ? Existe-t-il des cas en suspens ? Le TPF considère-t-il ceci comme opportun ? Existe-t-il des risques d'augmentation des cas ?
3. Quels sont les outils et applications informatiques utilisés par le TPF ? Ces outils contribuent-ils à l'efficacité de la gestion administrative du TPF ?
4. Quels sont les liens et les interfaces entre les différents tribunaux fédéraux ? Existe-t-il des synergies possibles ?

Conformément au principe de la séparation des pouvoirs, le CDF n'a pas examiné et ne se prononce pas dans cet audit sur le contenu du travail judiciaire effectué par le TPF.

1.3 Etendue de l'audit et principes

L'audit a eu lieu durant la période du 27 juin au 29 juillet 2016. Il a été exécuté par MM. Stéphane Kury et Ariel Decrauzat, responsable d'audit. Pour réaliser cet audit, le CDF s'est entretenu avec les principaux responsables concernés, a procédé à une analyse documentaire et à différents contrôles. Pour la partie informatique, le CDF s'est basé sur le « Guide d'audit des applications informatiques » d'octobre 2010 publié par Expert suisse.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations et la documentation requises ont été fournies par les collaborateurs du TPF. Des entretiens d'audits ont été menés auprès du Président du TPF, du Président de la Cour des affaires pénales, de la Secrétaire générale ainsi qu'avec un juge, trois greffiers et plusieurs collaborateurs du Secrétariat général (SG).

Le CDF tient à exprimer ses remerciements pour l'obligeance et l'amabilité avec lesquelles les informations et documents requis lui ont été fournis.



2 Le TPF se compose de 5 unités organisationnelles

Conformément aux articles 32 ss de la Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP), le TPF a son siège à Bellinzona. Il se compose de la Cour plénière, de la Commission administrative, de la Cour des affaires pénales, de la Cour des plaintes et du Secrétariat général. Au moment de l'audit, le tribunal comptait 65 collaborateurs, dont 18 juges. Ses charges d'exploitation pour l'année 2015 se sont élevées à quelque 14.2 millions de francs et ses recettes à près de 1.1 million de francs.

Le Président du TPF préside la Cour plénière et la Commission administrative qui constituent les organes de direction. Il représente le tribunal à l'extérieur. Il est secondé par le vice-président. La Cour plénière est composée des 18 juges du tribunal. Elle promulgue les règlements, élit les présidents des différentes cours, nomme le secrétaire général et son suppléant et rend des décisions matérielles. La Commission administrative est un organe collégial formé de trois à cinq membres en charge des affaires administratives et des règlements du tribunal qui ne sont pas confiés à d'autres organes.

2.1 La Cour des affaires pénales et la Cour des plaintes

Actuellement, le Tribunal pénal fédéral se compose de deux cours, l'une pour les affaires pénales et l'autre pour les plaintes. La Cour des affaires pénales statue en première instance sur les infractions énumérées aux articles 23 et 24 du Code de procédure pénale suisse (CPP). À cela s'ajoutent certaines compétences de droit pénal général ou administratif fondées sur d'autres lois fédérales.

La Cour des plaintes statue sur les recours déposés contre les décisions et les actes de procédure des services de polices et du Ministère public de la Confédération, de même que contre certaines décisions du tribunal des mesures de contrainte et de la Cour des affaires pénales. La Cour des plaintes possède d'autres compétences, en particulier dans les domaines de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale et du droit pénal administratif.

2.2 Le Secrétariat général

Le Secrétariat général (SG) assure la direction administrative et dirige les services (chancellerie, finances, personnel, bibliothèque, informatique, logistique et sécurité). Ceux-ci fournissent les prestations nécessaires à la bonne marche du tribunal et à son activité judiciaire.

Le CDF a constaté que le poste de suppléant de la Secrétaire générale et celui d'une assistante de direction à temps partiel sont actuellement vacants. Le Président de la Commission administrative chargée des nominations internes au tribunal a confirmé le maintien de ces vacances pour l'année 2016. La situation sera analysée en 2017 pour vérifier la nécessité de repourvoir ces postes.

2.3 Un lieu de travail à Bellinzona qui donne satisfaction

Le TPF siège à Bellinzona depuis sa fondation le 1er avril 2004. Les collaborateurs qui y travaillent sont satisfaits d'être au Tessin. En matière de recrutement, l'attractivité du lieu s'avère toutefois un peu plus difficile pour des juges de langue française. La décentralisation du TPF est considérée comme une bonne idée pour le fédéralisme.

3 Environnement de contrôle et gestion des risques

Les tâches, les compétences et les responsabilités du TPF sont fixées dans différentes lois et ordonnances. Celles-ci sont complétées par plusieurs instructions, directives et règlements internes. Les dispositions de la Loi sur le personnel de la Confédération (Lpers) et de son ordonnance (Opers) s'appliquent aux collaborateurs du TPF. En revanche, les juges bénéficient d'un statut spécial qui est défini dans une ordonnance¹. Le CDF a constaté que l'ensemble du personnel disposait d'un descriptif de poste répondant aux besoins de sa fonction.

3.1 Collaborateurs des Cours des affaires pénales et des plaintes

Les juges, les greffiers et les collaboratrices des secrétariats sont généralement affectés soit à la Cour des affaires pénales, soit à la Cour des plaintes. Il peut néanmoins arriver que des collaborateurs d'une cour travaillent pour l'autre cour dans certaines affaires. De telles situations concernent essentiellement le personnel représentant une minorité linguistique.

La structure organisationnelle existante permet d'absorber la charge de travail, même si la fluctuation du nombre d'affaires varie fortement d'une année à l'autre. Lors de l'affectation d'un juge sur une affaire, il y a lieu de s'assurer que celui-ci n'a pas déjà travaillé sur celle-ci à un autre moment. Dans ce cas, il serait obligé de se récuser. Dès lors, afin de pouvoir éviter ce genre de situation, deux juges suppléants ont été désignés récemment par le Parlement. Ces deux personnes ne sont pas des collaborateurs du TPF, mais peuvent intervenir dans une affaire en cas de besoin.

3.2 Les processus en matière de finances et de personnel sont définis et décrits

Une trentaine de diagrammes de flux et de descriptions de processus couvrent les besoins de gestion en matière de finances et de personnel. Ils sont complétés d'une matrice de contrôle des risques. Seuls les points de contrôles pour lesquels le TPF a estimé des risques moyens et élevés font l'objet de mesures visant à réduire les risques. Ainsi, plus de quatre-vingts points de vérifications sont couverts dans cette matrice. Des checklists complémentaires ont été élaborées dans le domaine du personnel. D'une manière générale, le CDF considère les contrôles mis en place pour les achats et la gestion et l'exploitation de l'immeuble comme suffisants pour réduire les risques clé.

Au niveau de la logistique, les processus-clé et les prestations y relatives sont définis dans le document „Betriebsführungskonzept (BFK) für die Liegenschaft des Bundesstrafgerichts“ portant sur la gestion du bâtiment appartenant à l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Des directives, des instructions et/ou d'autres règlements complètent les documents susmentionnés. Le CDF considère également que les contrôles mis en place sont suffisants pour réduire les risques clé en matière de logistique.

¹ Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal administratif fédéral, des juges ordinaires du Tribunal pénal fédéral et des juges ordinaires du Tribunal fédéral des brevets (RS 173.711.2)



3.3 Le chef des finances est le responsable du système de contrôle interne

Le chef des finances a été désigné comme responsable du système de contrôle interne (SCI). Sa fonction lui confère de vérifier la mise en place des processus de travail et l'actualisation des descriptions y relatives. Il assure aussi la surveillance de l'application du SCI. Il rédige chaque année à l'attention de la Commission administrative un rapport annuel intitulé „Jahresbericht des IKS-Beauftragten zu Handen der Direktion zum Internen Kontrollsystem (IKS) betreffend die finanzrelevanten Geschäftsprozesse“.

Le responsable SCI du TPF a constaté dans son rapport du 22 avril 2015 que les processus „Personalbedarfsermittlung“ und „Funktionsbewertung“ n'ont pas été intégrés dans le SCI. Or, le CDF avait préconisé au paragraphe 6.1 de son rapport de 2010² d'intégrer ces deux processus dans ceux existants. En effet, le processus „Personalbedarfsermittlung“ affecte à lui seul 80% des ressources disponibles du tribunal. Durant son audit, le CDF a pris note que la Commission administrative couvre ces deux processus au cas par cas et qu'elle estime qu'il n'est pas nécessaire de les formuler de manière standard. Le CDF a constaté que les contrôles mis en place dans ce domaine sont adéquats.

3.4 Un vadémécum spécial défini pour les Cours du TPF

La Cour des affaires pénales et la Cour des plaintes travaillent sur la base de la « Checklist Chancellerie » et d'un vadémécum spécialement rédigé pour chaque cour. Celui de la Cour des affaires pénales répond par des articles de lois à plus de 300 questions. Le document est clairement intitulé, daté et son numéro de version y est mentionné. La Cour des affaires pénales dispose en plus du document « Fil rouge (vom Eingang der Anklage bis zum Vollzug des Urteils) » qui représente un soutien dans l'exécution de ses tâches. Le vadémécum de la Cour des plaintes est moins détaillé que celui de la Cour pénale. Il n'est que partiellement rempli dans les colonnes „Besonderheiten“ et „Rechtliche Grundlagen“. Il ne dispose d'aucune entête, n'affiche aucune date d'élaboration, ni de numéro de version. Le CDF est d'avis qu'il présente encore un potentiel d'amélioration, par exemple sous forme de compléments de questions, mais il ne formule pas de recommandation formelle à ce sujet.

3.5 Le TPF ne dispose pas d'une analyse des risques stratégiques

Contrairement aux unités de l'administration fédérale, le TPF ne dispose pas d'une analyse des risques stratégiques. Le CDF a constaté que les risques essentiels sont couverts par des mesures idoines et ponctuelles, mais ils ne sont pas répertoriés pour donner une vision globale de ceux-ci. A titre d'exemple, le CDF cite les types de risques suivants :

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

² Rapport 10272 du 17.11.2010, finanzielle Führung beim BSTGER

■ [REDACTED]
■ [REDACTED]
■ [REDACTED]
■ [REDACTED]

Les analyses de risques standards font généralement la distinction quant à la probabilité de survenance du risque dans le temps et l'estimation de son degré d'importance. Par ailleurs, le TPF ne dispose pas d'une analyse récapitulant de manière synthétique les forces et les faiblesses de son organisation, mais aussi les menaces et les opportunités le concernant (analyse MOFF connue aussi sous le terme de «Swot-Analyse»). Le CDF considère qu'une telle analyse favoriserait une approche opportune de l'environnement du TPF et une meilleure compréhension pour les collaborateurs.

Recommandation 1 (priorité 2) :

Le CDF recommande au TPF d'établir une analyse des risques stratégiques sur le modèle de celle en vigueur dans l'administration fédérale. Il l'encourage aussi à la compléter au besoin par une analyse MOFF.

Prise de position du Tribunal pénal fédéral :

Il TPF ha valutato i singoli rischi ed ha previsto delle misure idonee. Tuttavia un'analisi standard dei rischi strategici non è mai stata effettuata e può essere utile. Questa raccomandazione verrà perciò tenuta in considerazione.



4 Processus administratifs

4.1 Une enquête interne de satisfaction positive

La Secrétaire générale a effectué un sondage de satisfaction auprès des juges et des greffiers du TPF au début de l'année 2016. Dix-huit collaborateurs sur 40 ont répondu aux questions. Le résultat de ce sondage a démontré que les services du SG sont appréciés et qu'ils effectuent un bon travail. Les relations professionnelles entre collaborateurs du SG et le personnel des Cours sont très bonnes. La représentativité des trois régions linguistiques au sein du TPF représente un atout au niveau comportemental avec des mentalités dépendant des origines et des coutumes des collaborateurs. Le fait que tous les collaborateurs du TPF travaillent dans le même bâtiment facilite les liens entre eux. Il règne au TPF une bonne ambiance de travail. Les relations entre des représentants de divers corps de métiers sont aussi facilitées par des contacts souvent informels et courts.

4.2 Le SG est subordonné à la Commission administrative

Le SG est subordonné aux décisions de la Commission administrative. Les membres de cette dernière peuvent toutefois décider d'accorder dans certains cas une plus grande autonomie et plus de marge de manœuvres à la Secrétaire générale. Sans cela, celle-ci n'a pas la faculté d'émettre rapidement une directive interne nécessitée par des motifs impératifs car elle doit attendre sa validation par la Commission. Le CDF a été informé que la Secrétaire générale soumettra prochainement à la CA une requête lui demandant d'accroître son indépendance décisionnelle dans le domaine de la sécurité.

4.3 Sécurité et logistique

Les collaborateurs du CDF ont eu l'occasion de tester la sécurité et la logistique du TPF. La visite des locaux du TPF et le suivi des mesures spéciales mises en place lors de procès les ont convaincus du système fonctionnel et de qualité existant en la matière. Le CDF souligne le fait que le test d'évacuation des locaux exécuté en 2015 a été concluant.

4.4 Domaine des séquestres

Dans le cadre de cet audit, la thématique des séquestres a été abordée de manière succincte. Les interviews ont essentiellement eu lieu avec le Président de la Cour pénale et l'une de ses greffières. Le CDF a pris connaissance que les cas de séquestres ne faisaient pas l'objet d'une statistique. En effet, seuls les dossiers individuels des affaires peuvent renseigner sur la nature des séquestres et le genre des biens ou objets séquestrés, respectivement les valeurs de ceux-ci. Les juges sont responsables de gérer eux-mêmes les cas des séquestres. Dans le cadre de valeurs patrimoniales, leur rôle consiste «*dans toute la mesure du possible, à placer celles-ci de manière que le placement soit sûr, qu'elles ne se déprécient pas et qu'elles produisent un rendement*»³.

Il y a lieu de relever qu'en Suisse, il n'existe pas de service centralisé chargé de la gestion des séquestres. Un tel organe pourrait disposer de compétences techniques applicables à tout genre de séquestre. Ce domaine est très vaste et les enjeux financiers peuvent être considérables. On

³ Ordonnance sur le placement des valeurs patrimoniales séquestrées (RS 312.057)

parle de plusieurs milliards de francs de biens et de valeurs séquestrés. Ils peuvent également représenter un risque financier ou un risque d'image important pour la Confédération. Le CDF informe le TPF qu'il abordera ce thème dans un audit transversal prévu en 2017.

5 Processus et outils informatiques

5.1 Activités du service informatique

Le service informatique assume les tâches suivantes :

- Support aux utilisateurs
- Gestion et configuration de l'application JURIS
- Gestion de l'infrastructure externe (Vidéoconférence, WIFI)
- Gestion des serveurs
- Gestion de la téléphonie
- Développement de l'intranet

Ses activités sont priorisées en fonction de leur importance. La première priorité consiste à fournir un support informatique valable aux utilisateurs. La deuxième mission relève de la manutention et de l'exploitation de l'infrastructure. Enfin, la réalisation des différents projets intervient lorsque le temps à disposition le permet. Il faut relever que la sécurité informatique du réseau de la Confédération, la gestion de l'infrastructure du réseau (local et à distance) et la location de matériel sont externalisés à l'Office fédéral de l'Informatique et de la télécommunication (OFIT). Pour chacune de ses prestations, un « Service level agreement (SLA) » a été signé.

La plateforme SAP correspond à celle utilisée par les unités administratives de la Confédération. Elle est hébergée auprès de l'OFIT. En début d'année, un accord a été signé avec l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) concernant l'utilisation de ses services standards. La nouvelle prestation « Unified Communication and Collaboration (UCC) » sera implémentée au TPF d'ici à la fin de l'année 2016. Elle sera aussi comprise dans l'arrangement.

5.2 Exploitation informatique

L'exploitation de l'infrastructure informatique du TPF est gérée par son service informatique. Celle-ci comporte la gestion des changements, la gestion des accès et la gestion opérationnelle.

Les modifications effectuées au niveau des applications sont gérées et contrôlées de manière appropriées. Les utilisateurs impactés sont informés des évolutions apportées. Ils participent activement aux phases de tests. La gestion des changements est considérée par le CDF comme adéquate.

Des contrôles sont en place pour la gestion des accès logiques et physiques. La sécurité logique relative aux applications et aux documents électroniques est assurée par un processus interne qui délimite les accès des utilisateurs selon leurs rôles et leurs responsabilités. L'administration des accès est également considérée par le CDF comme adéquate.

Au niveau de la gestion opérationnelle, plusieurs types de sauvegardes sont réalisés à différentes fréquences. Le service informatique surveille chaque jour leur exécution. Les incidents survenus sont enregistrés, traités et suivis jusqu'à leur résolution, ce qui permet d'assurer l'exploitation normale des services. La gestion opérationnelle est aussi considérée par le CDF comme adéquate.



5.3 Sécurité informatique et protection des données

Lors de l'engagement d'un nouveau collaborateur, le tribunal prévoit une journée de formation et de sensibilisation à son environnement informatique. Toutefois, le CDF a constaté l'absence de règlement informatique. Un tel règlement fixe habituellement les conditions d'utilisation du système d'information, respectivement des supports électroniques et fixe les règles en matière de sécurité.

De nombreuses informations concernant des affaires pénales ou des plaintes parviennent au TPF par le biais de supports électroniques. La réception de ces instruments en principe cryptés et protégés à l'aide d'un mot de passe est limitée à quelques collaborateurs autorisés du TPF. Les données sont sauvegardées selon un processus défini qui permet ainsi de limiter les accès qu'au personnel autorisé. Le CDF estime que les dispositions légales en matière de protection des données devraient aussi être fixées dans un règlement informatique.

Recommandation 2 (priorité 2) :

Le CDF recommande au TPF d'élaborer un règlement informatique qui devra être formellement validé par la direction. Ce règlement devra aussi s'assurer du respect de la loi sur la protection des données en désignant au besoin une personne responsable de ces questions.

Prise de position du Tribunal pénal fédéral :

La raccomandazione è pertinente e verrà tenuta in considerazione.

5.4 Certains droits d'accès dans SAP représentent des combinaisons de rôles critiques

Le chef des finances a établi à fin juillet 2015 les deux listes « Rischi inerenti l'accumulo di autorizzazioni SAP » et « Rischi inerenti le azioni critiche in SAP ». Ces documents se réfèrent à l'implémentation définitive du projet standard de la Confédération « SuPro BeBe SAP⁴ » pour fin 2016. Ils recensent l'existence de combinaisons de rôles critiques dans les droits d'accès au système SAP. Des contrôles compensatoires sont prévus. Le Président du TPF et les autres membres de la Commission administrative acceptent le système actuel. Pour sa part, le CDF constate que dans les mesures compensatoires prises figure souvent une remarque du genre : « nessun controllo specifico ; rischio coperto da altri controlli ». A ce sujet, le CDF est d'avis qu'une mention précisant le genre des autres contrôles couvrant le risque engendré par les combinaisons de rôles critiques devrait figurer sur les listes. Puisque le chef des finances s'est engagé à remédier rapidement à cela, le CDF renonce à formuler une recommandation à son sujet. L'adaptation a d'ailleurs été effectuée entretemps.

⁴ Supportprozesse Benutzer- und Berechtigungsverwaltung SAP

5.5 L'application JURIS supporte le processus de gestion des dossiers de justice

Le programme JURIS est utilisé depuis 2005 pour supporter le processus de gestion des dossiers de la Cour des affaires pénales et de la Cour de plaintes. Cette application, développée par la société Abraxas, est également utilisée par le Tribunal administratif fédéral et d'autres instances cantonales. Les collaborateurs interviewés sont globalement satisfaits du fonctionnement de JURIS. Ce dernier répond aux besoins des utilisateurs. La gestion des changements est définie dans une directive. Toutes les modifications apportées sont documentées par le service informatique. Les utilisateurs sont impliqués dans chaque demande d'évolution. Les changements spécifiques demandant l'intervention de la société Abraxas sont onéreux. Une simple question au fournisseur peut coûter entre 800 et même dépasser 1'500 francs. Une petite modification au logiciel est estimée entre 2'000 et 3'000 francs, voire plus. Le support pour l'installation d'une nouvelle Release s'élève entre 7'000 et plus de 15'000 francs. Un changement de version (Juris 5) approche les 80'000 francs. Le TPF se limite donc aux mises à jour fournies par celle-ci deux fois par année. Le TPF a trouvé des solutions internes pour répondre avec satisfaction à ses propres besoins opérationnels.

Le CDF a été informé que, depuis l'année 2016, le TPF est impliqué dans un projet nommé "Vision Joining Forces". L'un des objectifs est d'évaluer l'existence d'alternatives aux programmes utilisés aujourd'hui pour gérer les dossiers de justice.

5.6 La gestion administrative sous forme «papier» demeure

Les présidents des cours sont responsables de la désignation des personnes chargées d'une affaire. La collaboration entre les différents acteurs est considérée comme très bonne en général. Les affaires pénales sont dirigées par un ou plusieurs juges, selon la gravité de l'affaire à gérer. Un seul greffier est par contre chargé de rapporter les délibérations d'une affaire. Dans le domaine des plaintes, il y a toujours un collège formé de trois juges et d'un seul greffier. Celui-ci peut faire une proposition de jugement qui est analysée et discutée dans le cadre de la commission ad hoc.

Les collaboratrices des secrétariats de la Cour des affaires pénales et de la Cour des plaintes travaillent à la tenue des dossiers juridiques y relatifs. Ceux-ci peuvent représenter plusieurs pages jusqu'à de nombreux classeurs. La documentation contenue dans les dossiers peut être ainsi très volumineuse. Plusieurs des documents, même s'ils existent sur un support électronique, doivent actuellement être imprimés pour être remis aux juges. Ainsi, une partie des documents contenus dans les dossiers doivent être copiés en plusieurs exemplaires chaque fois. Les autorités judiciaires sont conscientes de cette situation. Elles envisagent d'analyser la pertinence de tenir une documentation de manière électronique. Une adaptation en cascade de dispositions légales s'avère toutefois nécessaire à ce sujet. Elle n'est pas de la compétence du TPF.

6 Rapport de gestion, système de rapports et relations extérieures

Le TPF rédige annuellement un rapport de gestion qui contient les éléments essentiels de son activité. Un système de rapport concernant le domaine du personnel, ainsi que le suivi budgétaire des comptes complètent les informations sur la gestion du tribunal. Le CDF a pris connaissance de ce rapport et des statistiques qu'il contient. Comme il ne se prononce pas sur le contenu du travail judiciaire, il n'émet pas d'opinion sur la qualité et la pertinence des chiffres et des indicateurs présentés.

6.1 Statistiques du nombre d'affaires des Cours

En matière judiciaire, il est difficile de parler d'une quantité d'affaires traitées. En effet, celle-ci n'indique pas l'ampleur et le genre de tâches exécutées. Le nombre d'affaires peut varier d'une année à l'autre et d'une langue à l'autre. Le TPF traite des affaires en allemand, en français et en italien. Dans tous les cas, le juge principal chargé d'une affaire ou d'une plainte doit pouvoir instruire celle-ci dans sa langue maternelle. Les autres juges qui y sont affectés peuvent être d'une langue différente.

Les statistiques du nombre de cas et de leur genre fluctuent d'une année à l'autre. Le rapport de gestion 2015 du TPF présente la statistique des affaires de la Cour des affaires pénales comme suit :

Affaires de la Cour des affaires pénales	Affaires						Issue du procès (selon accusé)				
	Introduites en 2014	Liquidées en 2014	Reportées de 2014	Introduites en 2015	Liquidées en 2015	Reportées à 2016	Acquittement	Condamnation	Condamnation, acquittement partiel	Autres	
Poursuites pénales	40	29	22	47	38	31	6	17	11	14	
Disjonctions	-	1	1	1	-	2	-	-	-	-	
Demandes de révision, etc.	1	-	1	1	1	1	-	-	-	1	
Décisions ultérieures	7	5	2	10	10	2	-	-	-	10	
Renvois par la Cour des plaintes	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	
Renvois par le Tribunal fédéral	7	7	2	1	1	2	1	-	-	-	
Total	55	43	28	60	50	38	7	17	11	25	

Tableau 1 : Affaires de la Cour des affaires pénales en 2015 (source TPF)

Sans procéder à une quelconque subdivision par genre d'affaire, une cinquantaine de cas demeurait en suspens au TPF à mi-juillet 2016. Cinq autres cas étaient en traitement au Tribunal fédéral.

En ce qui concerne la Cour des plaintes, la statistique présentée à fin 2015 était la suivante :

		Affaires						Issue du procès					
		Introduites en 2014	Liquidées en 2014	Reportées de 2014	Introduites en 2015	Liquidées en 2015	Reportées à 2016	Radiation	Irrecevabilité	Rejet Refus	Admission	Renvoi	Transmission
Affaires de la Cour des plaintes													
Procédure pénale	Plaintes et autres demandes	345 ²	359 ²	82 ²	231	247	66	26	59	107	55	-	-
	Demandes de révision, etc.	-	-	-	2	2	-	-	1	1	-	-	-
	Décisions sur renvoi du TF	8	2	6	1	7	-	4	-	2	1	-	-
	Total	353²	361²	88²	234	256	66	30	60	110	56	-	-
Entraide judiciaire internationale	Plaintes	338 ¹	375	101 ¹	321	350	72	43	59	225	23	-	-
	Détention en vue d'extradition	22	21	2	28	28	2	5	-	23	-	-	-
	Demandes de révision, etc.	1	1	-	5	5	-	-	5	-	-	-	-
	Décisions sur renvoi du TF	-	-	-	2	-	2	-	-	-	-	-	-
	Total	361	397	103	356	383	76	48	64	248	23	-	-
Droit public	Recours contre les décisions du TAF en matière de droit du personnel	2 ¹	-	2	-	2	-	-	-	1	1	-	-
	Total	716	758	193	590	641	142	78	124	359	80	-	-

¹ Correction relative à un cas enregistré par erreur en 2014.

² Correction relative à une erreur de calcul en 2014.

Tableau 2 : Affaires de la Cour des plaintes en 2015 (source TPF)

Le nombre d'affaires en cours recensé au début juillet 2016 était de 278 cas. Parmi ceux-ci figuraient de nombreuses plaintes déposées par des détenteurs d'une voiture de marque Volkswagen contre le fabricant. En l'occurrence, ces plaintes ne seront traitées que lorsque le plaignant se sera acquitté des émoluments de base.

6.2 Statistique des quotients de liquidation des affaires

Les statistiques de performance des tribunaux pénaux suisses peuvent se déterminer en calculant les quotients de liquidation des affaires. L'évaluation des performances de la justice suisse en comparaison européenne est effectuée par le Groupe suisse de criminologie. Les informations du CDF en la matière concernent des valeurs portant sur les années 2011 et 2012. Pour le taux de liquidation des affaires en 2012, la Suisse se trouvait dans la moyenne européenne.

Le rapport de gestion 2015 du TPF présente les trois quotients de liquidation suivants :

Quotients de liquidation

	Liquidation des nouvelles entrées (Q1)			Liquidation des affaires reportées (Q2)			Rapport entre les affaires liquidées et introduites (Q3)		
	Introduites en 2015	dont liquidées en 2015	dont reportées à 2016	Reportées de 2014	dont liquidées en 2015	dont reportées à 2016	Introduites en 2015	Liquidées en 2015	
Cour des affaires pénales	60	29 (48,3%)	31 (51,7%)	28	21 (75,0%)	7 (25,0%)	60	50 (83,3%)	
Cour des plaintes									
Procédure pénale	234	168 (71,8%)	66 (28,2%)	88	88 (100,0%)	- (0,0%)	234	256 (109,4%)	
Cour des plaintes									
Entraide judiciaire internationale	356	280 (78,7%)	76 (21,3%)	105	105 (100,0%)	- (0,0%)	356	385 (108,1%)	
Total	650	477 (73,4%)	173 (26,6%)	221	214 (96,8%)	7 (3,2%)	650	691 (106,3%)	

Tableau 3 : Quotients de liquidation des affaires en 2015 (source TPF)



Sur le principe, un rapport entre les affaires liquidées et introduites (Q3) supérieur à 100% représente en soi un bon indicateur de performance en la matière.

6.3 Le Tribunal fédéral assure la haute surveillance du TPF

La haute surveillance en matière de gestion du TPF est assurée par le Tribunal fédéral (TF). Celui-ci rencontre régulièrement les instances du TPF. Ce dernier soumet au TF pour analyse les données statistiques relatives aux affaires. Il suit également le résultat des appréciations périodiques du personnel du TPF et les compare aux évaluations faites dans les autres tribunaux.

6.4 Le TPF entretient de bonnes relations de travail avec diverses autorités

Le Président du TPF représente celui-ci à l'extérieur. Il a de bons contacts avec la Délégation des finances, la Commission de gestion du Parlement et la Commission juridique. Il déplore le fait que les nombreux changements enregistrés dans ces organismes au cours des années l'empêchent d'avoir une continuité optimale dans les relations qu'il soigne activement. Il maintient aussi des contacts réguliers avec le Tribunal fédéral qui est l'instance de surveillance du TPF. A l'heure actuelle, le Président du TPF est en discussion avec les autorités compétentes spécialisées et le Parlement sur la création d'une Cour d'appel qui n'existe pas au niveau de la Confédération.

6.5 Les relations extérieures du TPF sont variées

La Cour plénière siège plusieurs fois par année. En 2015, elle s'est réunie à 6 reprises, contre 4 en 2014. Ses délibérations font l'objet de procès-verbaux (PV) qui sont accessibles sur l'intranet du TPF. Cette Cour a récemment adressé au Président de la Fédération Suisse des Avocats (FSA) une lettre se plaignant de la difficulté de fixer des délais pour traiter une affaire. Dans sa prise de position du 7 avril 2016, le président de la FSA a mentionné deux mesures qu'il entend prendre pour soutenir le TPF dans sa démarche. La Commission administrative se réunit à période régulière. En 2015, 8 séances de travail ont été enregistrées, contre 11 en 2014. Les PV sont publiés sur l'intranet du TPF.

Des contacts très réguliers sont entretenus par le Secrétariat général avec d'autres tribunaux et leurs services. Cela permet des synergies, favorise l'échange d'expériences et permet d'élaborer des règlements similaires entre les différents tribunaux.

6.6 Les relations avec la presse sont préparées avec soin

La communication externe est régie d'une part par le concept-cadre pour la communication des tribunaux fédéraux avec les médias, d'autre part par le « Règlement du tribunal sur les principes de l'information (RS 173.711.33) ». Les journalistes qui relatent régulièrement l'activité juridictionnelle du tribunal peuvent faire une demande écrite d'accréditation au Secrétariat général. La Secrétaire générale représente le tribunal envers les journalistes. Les communications sont souvent discutées au préalable avec le Président du TPF ou avec les présidents des cours et des collèges judiciaires. Afin d'apprécier les relations avec les journalistes, le SG leur a soumis en 2015 un sondage d'opinion sur la communication du TPF. Les adaptations éventuelles ont été apportées. Les relations avec les journalistes sont bonnes et un rapport de confiance existe avec eux. Sur la centaine de journalistes qui sont accrédités auprès du TPF, une dizaine d'entre eux suivent fréquemment les jugements.



7 Entretien final

Les résultats de la révision ont été discutés le 28 novembre 2016 avec la Secrétaire générale et le Responsable des finances du TPF. Le CDF remercie l'ensemble des personnes impliquées dans cet audit pour leur disponibilité et leur bonne collaboration. Il rappelle qu'il appartient au TPF de s'assurer et de contrôler la mise en œuvre des recommandations.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES



Annexe 1: Bases légales

Loi sur le Contrôle des finances (LCF, RS 614.0)

Loi sur les finances (LFC, RS 611.0)

Ordonnance sur les finances (OFC, RS 611.01)

Ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF, RS 172.010.58)

Constitution fédérale de la Confédération suisse, Art. 191a (RS 101)

Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (Loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP / RS 173.71)

Règlement sur l'organisation du Tribunal pénal fédéral (Règlement sur l'organisation du TPF, ROTPF / RS 173.713.161)

Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (Code de procédure pénale, CPP / RS 312.0)

Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA / RS 172.021)

Loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA / RS 313.0)

Règlement du Tribunal pénal fédéral du 31 août 2010 sur les frais, émoluments, dépens et indemnités de la procédure pénale fédérale (RFPPF / RS 173.713.162)

Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP / RS 311.0)

Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (Loi sur l'entraide pénale internationale, EIMP / RS 351.1)

Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 concernant les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral, des juges du Tribunal administratif fédéral et des juges ordinaires du Tribunal fédéral des brevets (Ordonnance sur les juges / RS 173.711.2)

Règlement du Tribunal pénal fédéral du 24 janvier 2012 sur les principes de l'information (RS 173.711.33)

Règlement du Tribunal pénal fédéral du 28 septembre 2010 sur les activités accessoires et les fonctions publiques de ses membres (Règlement du Tribunal pénal fédéral sur les activités accessoires, RAATPF / RS 173.713.151)

Ordonnance sur le placement des valeurs patrimoniales séquestrées (RS 312.057)

Annexe 2: Abréviations et priorité des recommandations du CDF

Abréviations:

CA	Commission administrative
CDF	Contrôle fédéral des finances
FSA	Fédération Suisse des Avocats
IKS	Interne Kontrollsystem
LOAP	Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération
Lpers	Loi sur le personnel de la Confédération
MOFF	Analyse des menaces, des opportunités, des forces et des faiblesses
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'Informatique et de la télécommunication
Opers	Ordonnance sur le personnel de la Confédération
PV	Procès-verbal
SAP	Logiciel comptable de la marque SAP (System
SCI	Système de contrôle interne
SG	Secrétariat général
SLA	Service level agreement (accord / contrat / convention)
SuPro BeBe	Supportprozesse Benutzer- und Berechtigungsverwaltung
TF	Tribunal fédéral
TPF	Tribunal pénal fédéral
UCC	Unified Communication and Collaboration
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération

Priorité des recommandations du CDF:

Le CDF priorise ses recommandations en se fondant sur des risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).