



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Haute surveillance de la Confédération sur la Suva

Évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national

du 10 mars 2026

Mots clés

suva **Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (Suva)**

Fondée en 1912 par la Confédération, la Suva a été l'une des premières assurances sociales. Aujourd'hui, c'est un établissement autonome de droit public ayant son siège à Lucerne.

Monopole partiel de la Suva

Toutes les travailleuses et tous les travailleurs doivent être assurés contre les accidents. Les branches à haut risque, telles que le bâtiment, ainsi que la Confédération doivent assurer leurs salariées et salariés auprès de la Suva. La Suva dispose ainsi d'un monopole partiel en matière d'assurance-accidents obligatoire.



Conseil de la Suva



Le conseil de la Suva se compose de trois groupes : seize personnes représentant les organisations d'employeurs, seize personnes représentant les organisations de travailleuses et travailleurs et huit personnes représentant la Confédération. Le conseil de la Suva détermine les objectifs stratégiques de la Suva, et il nomme et surveille la direction de la Suva.

Haute surveillance de la Confédération

La Suva est soumise à la haute surveillance de la Confédération. Conformément à la loi, le Conseil fédéral approuve son rapport annuel et ses comptes annuels. En outre, il nomme les membres du conseil de la Suva et approuve certains règlements.



L'essentiel en bref

La haute surveillance de la Confédération sur la Suva a une portée limitée et est adéquatement inscrite dans la loi. La Confédération dispose néanmoins de plus d'informations sur la Suva que nécessaire, si bien que, en pratique, elle ne respecte pas le cadre de la haute surveillance. Les processus de nomination des membres du conseil de la Suva par le Conseil fédéral ne sont que partiellement opportuns.

En janvier 2025, les Commissions de gestion de l'Assemblée fédérale (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer la haute surveillance de la Confédération sur la Suva. En Suisse, la moitié des travailleuses et travailleurs sont assurés auprès de la Suva. La Confédération est chargée par la loi d'exercer la haute surveillance sur la Suva. Le Conseil fédéral approuve ainsi le rapport annuel et les comptes annuels de la Suva. Il nomme également les membres de son organe de direction stratégique, le conseil de la Suva, qui représentent les travailleuses et travailleurs, les employeurs et la Confédération.

À sa séance du 3 avril 2025, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG du Conseil national, qui accompagne l'évaluation, a décidé que celle-ci devait porter sur les bases légales de la haute surveillance de la Confédération, sur les prescriptions fédérales relatives à la composition et à l'organisation du conseil de la Suva, ainsi que sur la mise en œuvre concrète de la haute surveillance.

Le CPA a mandaté un avis de droit externe et a analysé les documents détenus par la Confédération concernant la haute surveillance sur la Suva. Il a en outre mené des entretiens avec 44 personnes, dont des représentantes et représentants de la Suva.

Les résultats les plus importants sont présentés ci-après.

La portée de la haute surveillance de la Confédération est limitée et clairement inscrite dans la loi

Le législateur a souligné à plusieurs reprises l'autonomie de la Suva, dernièrement lors de la révision de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) achevée en 2017. La Suva est chargée de tâches légales, mais ne constitue pas une entité devenue autonome de la Confédération. Elle est gérée de manière autonome par les partenaires sociaux, et la Confédération doit exercer sa haute surveillance avec retenue (ch. 3.1).

Les bases légales définissent de manière concise, mais néanmoins adéquate, la portée et les instruments de la haute surveillance exercée par la Confédération. L'objectif de cette haute surveillance est de garantir la stabilité financière de la Suva et une organisation interne adéquate. C'est toutefois le conseil de la Suva qui est responsable en premier lieu de veiller à ce que la Suva atteigne ces objectifs. Si la stabilité financière de la Suva est potentiellement menacée, la portée de la haute surveillance de la Confédération peut s'étendre (ch. 3.2). Dans le cours normal des activités, il est adéquat que la Confédération examine uniquement les comptes annuels de la Suva de manière approfondie, compte tenu de l'objectif de stabilité financière (ch. 6.1).

Afin de garantir une organisation adéquate de la Suva, le Conseil fédéral a édicté ou approuvé des prescriptions opportunes sur les compétences du conseil de la Suva. L'organisation de la Suva convient à sa position autonome ainsi qu'à sa taille. La commission du conseil de la Suva assume beaucoup de tâches qui, dans une entreprise, incombent au conseil d'administration. Cela inclut la surveillance sur la direction, ce qui est adéquat (ch. 3.4). Les membres du conseil de la Suva interrogés ont confirmé au CPA que le conseil de la Suva et sa commission étaient opportuns pour assurer la surveillance sur la Suva (ch. 5.1).

Dans la pratique, la Confédération outrepassa le cadre légal de la haute surveillance

Selon la loi, la haute surveillance de la Confédération sur la Suva est exercée par le Conseil fédéral. Dans la pratique, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) assume les tâches correspondantes sans délégation formelle (ch. 3.3).

Dans le cours normal des affaires de la Suva, la Confédération dispose d'un droit à l'information limité dans le cadre de sa haute surveillance. Dans les faits, la section compétente de l'OFSP reçoit toutefois plus d'informations que nécessaire et ne respecte donc pas toujours le cadre légal de la haute surveillance. Elle demande par exemple des rapports trimestriels sur la situation financière au lieu d'annuels, comme le prévoit l'ordonnance. De même, l'OFSP reçoit tous les documents et procès-verbaux des séances du conseil de la Suva, ce qui est disproportionné (ch. 6.2).

La même section de l'OFSP est chargée de la haute surveillance sur la Suva et de la surveillance juridique sur toutes les assurances-accidents. Compte tenu des connaissances spécialisées nécessaires, ce regroupement est opportun. Cependant, les collaboratrices et collaborateurs de l'OFSP n'ont souvent pas été en mesure d'expliquer dans quel rôle ils interagissaient avec la Suva (ch. 6.4). Cela est pourtant essentiel, puisque la Confédération peut faire valoir des droits à l'information plus étendus pour la surveillance juridique que pour la haute surveillance (ch. 3.3). En outre, les propositions au Conseil fédéral pour l'approbation du rapport annuel et des comptes annuels de la Suva ne mentionnent pas que des séances ont régulièrement lieu entre des cadres dirigeants et des spécialistes de la Suva et de la Confédération. Par ailleurs, contrairement aux prescriptions légales, la rencontre annuelle entre la cheffe de département et la Suva ne fait pas l'objet d'un procès-verbal (ch. 6.3).

Aux yeux du CPA, le fait que le cadre de la haute surveillance sur la Suva n'est pas toujours respecté dans la pratique s'explique par la conception qu'ont les collaboratrices et collaborateurs compétents de la Confédération de leur rôle, qui dépasse le mandat légal. Une certaine proximité entre les personnes (mouvements de personnel de la Suva vers l'OFSP) ainsi qu'un sens aigu des responsabilités face à l'importance économique de la Suva y contribuent peut-être également. Légalement, toutefois, aucune responsabilité de la Confédération n'est prévue, même si la Suva était confrontée à des difficultés financières (ch. 6.4).

Les processus internes de nomination des membres du conseil de la Suva ne sont que partiellement opportuns

Le Conseil fédéral nomme les 40 membres du conseil de la Suva, mais les organisations d'employeurs et de travailleurs proposent des candidatures pour leurs

16 sièges respectifs. Cela répond à l'objectif du législateur d'assurer la gestion autonome de la Suva par les partenaires sociaux, et est donc approprié (ch. 4.1).

En nommant les membres du conseil de la Suva, le Conseil fédéral doit veiller à le doter des compétences nécessaires à la conduite et à la surveillance de la Suva. À cette fin, il a adopté un profil d'exigences largement opportun. Celui-ci ne précise toutefois pas en quoi consiste une représentation équilibrée des « catégories professionnelles » prescrite par la loi (ch. 4.2).

Le Conseil fédéral doit également nommer huit représentantes et représentants de la Confédération au sein du conseil de la Suva. La Confédération n'exerce une influence sur la composition de ce groupe que depuis peu (ch. 4.1). L'administration fédérale ne vérifie pas suffisamment les candidatures avant la nomination. L'OFSP se contente de contrôler si les documents requis ont été remis, mais ne les examine pas sur le fond. Il n'existe d'ailleurs pas de prescriptions pour l'examen des liens d'intérêts. Enfin, la répartition des responsabilités entre l'OFSP et le département pour préparer la nomination n'est pas suffisamment claire (ch. 4.3).

La désignation « représentants de la Confédération » dans la loi est trompeuse

La loi fédérale sur l'assurance-accidents prévoit que le conseil de la Suva, composé de 40 membres, comprend 16 personnes représentant les organisations d'employeurs, 16 celles de travailleurs, et huit « représentants de la Confédération ». Contrairement aux personnes représentant la Confédération dans les conseils d'administration ou d'institut d'entités devenues autonomes, ces membres du conseil de la Suva ne peuvent pas recevoir d'instructions de la Confédération, mais doivent représenter les intérêts de la Suva (ch. 3.1 et 3.5). Lors des entretiens, certaines de ces personnes ont pourtant indiqué au CPA qu'elles souhaiteraient recevoir davantage d'instructions et d'informations de la Confédération ; ce qui serait contraire à la loi. La désignation légale de « représentants de la Confédération » est donc trompeuse (ch. 5.2).

La présence d'un troisième groupe de personnes indépendantes au sein du conseil de la Suva en plus des partenaires sociaux n'est pas contestée, et correspond également aux prescriptions de la FINMA pour les assureurs-accidents privés. Les membres du conseil de la Suva ont eux aussi souligné l'importance d'un troisième groupe de personnes pour l'équilibre entre les partenaires sociaux (ch. 5.2).

Toutefois, tous les « représentants de la Confédération » au sein du conseil de la Suva ne sont pas indépendants au sens juridique du terme, puisqu'on y trouve deux personnes de l'administration fédérale. Compte tenu de la volonté claire du législateur que la Confédération n'exerce pas de surveillance directe ni d'influence sur la Suva, mais uniquement une haute surveillance, cela pose problème. La fonction de ces personnes au sein du conseil de la Suva n'a jamais été clairement établie (ch. 5.2).

Table des matières

1	Introduction	8
1.1	Contexte et questions d'évaluation	8
1.2	Méthodologie	9
1.3	Plus-value et limites de l'évaluation	10
1.4	Structure du rapport	11
2	Informations de base sur la Suva et le rôle de la Confédération	12
2.1	Rôle de la Confédération dans l'histoire de la Suva	12
2.2	Surveillance et haute surveillance sur la Suva	13
2.3	Monopole partiel et champs d'activité de la Suva	15
3	Clarté des bases légales relatives à la haute surveillance de la Confédération sur la Suva	17
3.1	La surveillance de la Confédération sur la Suva n'est que partiellement comparable à celle exercée sur les entités devenues autonomes	18
3.2	Les instruments et la portée de la haute surveillance sont suffisamment détaillés et adéquatement inscrits dans la loi	20
3.3	La distinction entre surveillance juridique et haute surveillance est importante, car elles ont une portée différente	22
3.4	Les prescriptions juridiques relatives à l'organisation de la Suva sont adéquates	23
3.5	Les « représentants de la Confédération » au sein du conseil de la Suva ne peuvent pas recevoir d'instructions	24
4	Opportunité de la nomination des membres du conseil de la Suva par le Conseil fédéral	25
4.1	Le rôle de la Confédération dans la sélection de membres potentiels du conseil de la Suva est globalement approprié	26
4.2	Le profil d'exigences pour les membres du conseil de la Suva est largement opportun	28
4.3	La Confédération ne vérifie pas de manière adéquate les personnes proposées	31
5	Opportunité des prescriptions de la Confédération relatives à l'organisation du conseil de la Suva	33
5.1	Les prescriptions relatives à l'organisation du conseil de la Suva sont appropriées pour exercer sa surveillance sur la Suva	33
5.2	Les tâches et les responsabilités des « représentants de la Confédération » au sein du conseil de la Suva ne sont pas claires dans la pratique	37

6	Légalité et opportunité de la pratique de la Confédération en matière de haute surveillance	39
6.1	Le processus écrit d’approbation des comptes annuels est légal et opportun	39
6.2	La Confédération reçoit de la Suva plus d’informations que nécessaire à l’exercice de la haute surveillance dans le cours normal des activités	40
6.3	L’objectif des rencontres entre la Confédération et la Suva pour la haute surveillance n’est pas clair	44
6.4	L’OFSP n’a pas une conception des rôles adéquate pour la haute surveillance sur la Suva	47
7	Conclusions	49
7.1	La portée de la haute surveillance de la Confédération est limitée et clairement inscrite dans la loi	50
7.2	Dans la pratique, la Confédération outrepassa le cadre légal de la haute surveillance	51
7.3	Les processus internes de nomination des membres du conseil de la Suva ne sont que partiellement opportuns	52
7.4	La désignation « représentants de la Confédération » dans la loi est trompeuse	53
	Liste des abréviations	55
	Bibliographie et liste des documents	56
	Liste des personnes interrogées	58
	Annexes	
1	Approche de l’évaluation	61
2	Critères d’évaluation	62
	Impressum	66

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte et questions d'évaluation

Fondée en 1912 par la Confédération, la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA, ou Suva) est l'une des premières assurances sociales ; il s'agit aujourd'hui d'un établissement autonome de droit public¹ doté de la personnalité juridique. La Suva joue un rôle important dans l'économie du pays, car actuellement, la moitié des travailleuses et travailleurs de Suisse sont assurés auprès d'elle. Elle encaisse plus de 3,5 milliards de francs de primes par an. La forte proportion d'assurés et d'assurées s'explique également par le fait que la Suva détient un monopole partiel : la loi impose en effet aux entreprises présentant des risques d'accident élevés ainsi qu'à la Confédération d'assurer leurs employées et employés auprès de la Suva.

La Suva est soumise à la haute surveillance de la Confédération. Ainsi, conformément à la loi, le Conseil fédéral approuve le rapport annuel et les comptes annuels de la Suva. Il nomme en outre les membres du conseil de la Suva, au sein duquel les partenaires sociaux sont représentés de façon paritaire. Le conseil de la Suva exerce notamment la surveillance sur la direction et fixe le montant des primes. Depuis la fondation de la Suva, le législateur n'a eu de cesse de souligner que la gestion de la Suva devait relever de la responsabilité des partenaires sociaux.

Dans le même temps, le Parlement n'a cessé de critiquer le fait que la Confédération n'ait pas suffisamment de moyens d'intervention auprès de la Suva². Il a également été demandé à plusieurs reprises de placer la Suva sous la surveillance du Contrôle fédéral des finances (CDF)³. La loi ne fixe que peu de règles concernant la haute surveillance exercée par la Confédération sur la Suva, et il existe peu d'informations accessibles au public sur la manière dont la Confédération assume cette tâche.

Dans ce contexte, les Commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales ont décidé, le 23 janvier 2025, de charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer la haute surveillance de la Confédération sur la Suva. Ainsi, se fondant sur une esquisse de projet du CPA, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N, compétente en la matière, a décidé le 3 avril 2025 de centrer l'évaluation sur les questions suivantes :

¹ Art. 61, al. 1, de la loi fédérale du 20.3.1981 sur l'assurance-accidents (LAA, RS **832.20**).

² Par ex. questions de l'heure des questions Gutjahr 20.6031 « La LAA ne donne aucune compétence à l'OFSP en sa qualité d'autorité de surveillance de la CNA, vraiment ? », et 20.5872 « L'OFSP doit surveiller la CNA, mais ne peut la sanctionner. Cherchez l'erreur ? »

³ Motion Pfister Gerhard 21.3928 (« Soumettre la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents à la surveillance du Contrôle fédéral des finances »), adoptée par le Conseil national, mais rejetée par le Conseil des États ; postulat Ruch 25.3893 (« Transparence et justification des réserves financières de la Suva et contrôle du CDF »), que le Conseil fédéral propose de rejeter dans son avis du 27.8.2025.

- Les bases légales régissant la haute surveillance par la Confédération sont-elles claires (chap. 3) ?
- Le Conseil fédéral veille-t-il à ce que la composition (chap. 4) et l'organisation (chap. 5) du conseil de la Suva soient opportunes, afin que celui-ci puisse assumer sa fonction de surveillance ?
- La Confédération exerce-t-elle sa haute surveillance de manière opportune et conformément à la loi (chap. 6) ?

1.2 Méthodologie

Pour être en mesure de répondre aux questions d'évaluation, le CPA a eu recours à plusieurs méthodes de collecte et d'analyse des données, présentées dans le tableau 1 et expliquées ci-après. Le CPA a procédé à la collecte des données entre avril et octobre 2025. L'annexe 1 en fin de rapport contient un aperçu de l'approche de l'évaluation, tandis que l'annexe 2 décrit les critères d'évaluation utilisés.

Tableau 1

Aperçu des méthodes

Questions d'évaluation	Avis de droit (mandat externe)	Analyses documentaires	Entretiens
Clarté des bases légales	*	*	
Opportunité des processus de la Confédération relatifs à la nomination des membres du conseil de la Suva	(*)	*	*
Opportunité des prescriptions relatives à l'organisation du conseil de la Suva	(*)	*	*
Légalité et opportunité de la haute surveillance exercée par la Confédération dans la pratique	(*)	*	*

Légende : * = contribution principale à l'analyse ; (*) = contribution secondaire à l'analyse.

Un *avis de droit*⁴ commandé par le CPA évalue si la portée et les instruments de la haute surveillance exercée par la Confédération sont réglementés de manière claire et suffisamment détaillée dans les bases légales. Il évalue également les prescriptions de la Confédération relatives à la nomination et à l'organisation du conseil de la Suva, ainsi que les processus écrits relatifs à l'exercice de la haute surveillance.

Le CPA a procédé à des *analyses documentaires* afin d'évaluer la haute surveillance pratiquée par la Confédération. Le CPA a demandé aux services fédéraux compétents

4 Grisel Rapin, Clémence / Zufferey, Jean-Baptiste (2025) : Avis de droit rédigé à l'attention du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) et portant sur la haute surveillance de la Confédération sur la Suva. Fribourg. *Ci-après* : avis de droit.

les documents relatifs à la haute surveillance pour les exercices 2021 à 2024 ainsi que pour les nominations des membres du conseil de la Suva de 2021 à l'été 2025. Cela comprend tous les documents que la Suva transmet à la Confédération dans le cadre de la haute surveillance et ceux que les services fédéraux établissent eux-mêmes.

Par ailleurs, le CPA a mené des *entretiens* avec 44 personnes. D'une part, il s'est entretenu avec des collaboratrices et collaborateurs de deux unités de l'administration fédérale : la section Assurance-accidents, prévention des accidents et assurance militaire (APAM) de la division Surveillance de l'assurance de l'OFSP, étant donné que cette section prépare notamment les affaires du Conseil fédéral relatives à la haute surveillance de la Confédération⁵, et le Secrétariat général du DFI (SG-DFI), dont relève la haute surveillance. D'autre part, le CPA a mené des entretiens avec des collaboratrices et collaborateurs de la Suva afin de recueillir leur point de vue sur la haute surveillance de la Confédération. Seize des quarante membres du conseil de la Suva ont ainsi été interrogés (concernant la structure de la surveillance et du conseil de la Suva, cf. ch. 2.2 et 4.1). Le CPA a réalisé des entretiens avec les huit représentantes et représentants de la Confédération. Il a sélectionné quatre personnes parmi les 16 représentant les travailleuses et travailleurs et quatre parmi les 16 représentant les employeurs⁶. Le CPA a également réalisé des entretiens avec des collaboratrices et collaborateurs de la Suva qui, de par leurs fonctions, sont en contact avec le conseil de la Suva ou avec la haute surveillance exercée par la Confédération sur la Suva. La liste des personnes avec lesquelles le CPA s'est entretenu se trouve en fin de rapport.

En octobre 2025, le CPA a discuté des résultats de l'évaluation, d'abord avec le SG-DFI, ensuite avec les cadres compétents de l'OFSP, puis avec le président du conseil de la Suva et le secrétaire général de la Suva. En janvier 2026, le CPA a soumis les projets du présent rapport et de l'avis de droit rédigé à sa demande, pour consultation, à un cercle restreint de personnes au sein du DFI, de l'OFSP et de la Suva.

1.3 Plus-value et limites de l'évaluation

Selon leurs principes d'action, les CdG tiennent compte, dans le cadre de la haute surveillance qu'elles exercent sur des organes assumant des tâches de la

⁵ OFSP (2025) : Rapport d'activité 2024. Surveillance de l'assurance-maladie sociale et de l'assurance-accidents, ch. 2.1. *Ci-après* : Rapport d'activité 2024.

⁶ Ont été sélectionnées deux des trois personnes appartenant au groupe des employeurs, respectivement des travailleuses et travailleurs, qui siègent à la commission du conseil de la Suva (le vice-président et une autre personne). Le CPA a par ailleurs veillé à interroger, outre les 16 personnes sélectionnées, des membres issus de toutes les commissions du conseil de la Suva, reflétant de manière appropriée la composition du conseil de la Suva en termes de langue, de sexe et d'expérience. Comme l'a appris le CPA au cours des entretiens, le secrétariat général de la Suva avait transmis aux membres du conseil de la Suva interrogés, avant les entretiens avec le CPA, une note d'information de plusieurs pages spécialement rédigée à cet effet, portant sur l'évaluation, la haute surveillance de la Confédération ainsi que l'organisation du conseil de la Suva. Le CPA a alors adapté son canevas d'entretien, renonçant aux questions visant à évaluer les connaissances sur ces thèmes, car les réponses à ces questions n'auraient pas été très instructives.

Confédération, du statut juridique et de la forme d'organisation de ceux-ci⁷. L'indépendance de la Suva est clairement inscrite dans la loi. L'évaluation peut donc porter sur toutes les activités ou décisions de la Suva qui tombent sous le coup de la haute surveillance de la Confédération.

La présente évaluation clarifie la portée de la haute surveillance exercée par la Confédération. Les bases légales étant très concises, par le passé, la Confédération et la Suva n'étaient pas toujours d'accord sur la portée de la haute surveillance⁸. L'avis de droit rédigé à la demande du CPA contribue à clarifier le rôle de la Confédération auprès de la Suva. L'évaluation fournit également des bases pour évaluer l'opportunité de la haute surveillance exercée par la Confédération sur la Suva en tant qu'établissement autonome.

Conformément à la décision de la sous-commission compétente, le CPA a renoncé à comparer les prescriptions imposées par la Confédération à la Suva avec celles imposées par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) aux assurances-accidents privées. Cela signifie que les orientations financières que la Confédération donne à la Suva, par exemple en matière de placements et de solvabilité, ou encore le contrôle des comptes annuels, ne font pas l'objet d'une appréciation matérielle dans le cadre de cette évaluation. Celle-ci s'intéresse toutefois au processus suivi par la Confédération pour approuver les comptes annuels et le rapport annuel.

La taille du conseil de la Suva, qui compte 40 membres, a par le passé fait l'objet de critiques et le Conseil fédéral avait proposé de la réduire⁹. Comme cette taille a néanmoins été maintenue et figure ainsi dans la loi, la présente évaluation ne s'y intéresse pas directement. Le CPA a toutefois examiné si les prescriptions légales relatives à l'organisation du conseil de la Suva ainsi que leur mise en œuvre garantissaient que celui-ci puisse exercer sa fonction de surveillance sur la Suva.

1.4 Structure du rapport

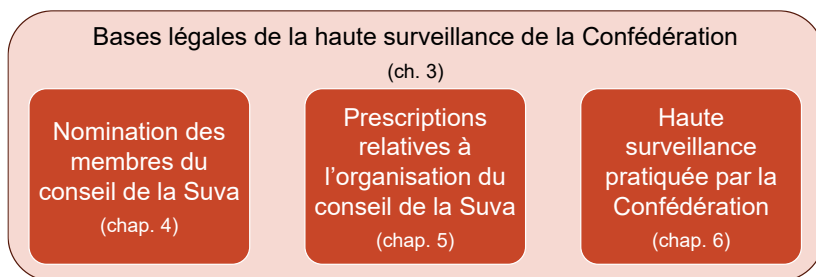
Après une brève présentation des principes fondamentaux régissant la Suva et sa surveillance au chapitre 2, les quatre chapitres suivants répondent aux questions posées et suivent le schéma d'analyse présenté à la figure 1 : le chapitre 3 évalue les bases légales. Le chapitre 4 porte sur la nomination des membres du conseil de la Suva par le Conseil fédéral et le chapitre 5 sur les prescriptions de la Confédération relatives à l'organisation du conseil de la Suva. Au chapitre 6, le CPA évalue si la Confédération exerce sa haute surveillance conformément à la loi et de manière opportune. Au chapitre 7, le CPA tire ses conclusions.

⁷ Principes d'action des Commissions de gestion du 13.5.2024 (FF **2024** 2751, 3).

⁸ Maurer Alfred (1989) : Schweizerisches Unfallversicherungsrecht. 2^e édition. Berne : Stämpfli.

⁹ Message du 30.5.2008 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (FF **2008** 4877), ch. 3.1.3. *Ci-après* : message de 2008.

Schéma d'analyse de l'évaluation avec les trois piliers de la haute surveillance



2 Informations de base sur la Suva et le rôle de la Confédération

Ce chapitre pose les bases qui permettront de répondre aux questions de l'évaluation dans les chapitres suivants. Il présente tout d'abord de manière sommaire le rôle de la Confédération dans l'histoire de la Suva depuis 1912 (ch. 2.1), pour ensuite exposer brièvement la surveillance et la haute surveillance exercées sur la Suva (cf. 2.2). Enfin, il décrit le monopole partiel de la Suva et ses domaines d'activité (cf. 2.3).

2.1 Rôle de la Confédération dans l'histoire de la Suva

En 1912, avec l'introduction de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (LAMA¹⁰), la Confédération instituait la Suva. La Suva a ainsi été conçue comme établissement monopolistique chargé de l'assurance obligatoire des travailleurs et travailleuses du secteur secondaire (art. 60 LAMA). Avec l'industrialisation, il était apparu que les travailleurs et travailleuses tombaient souvent dans la pauvreté en cas d'accident ou de maladie. Après l'échec d'un projet d'assurance générale en cas d'accident et de maladie, la LAMA a prévu une assurance obligatoire uniquement pour les professions à risque, telles que le travail en usine ou la construction de tunnels, de chemins de fer et de routes.

Au cours de cette période initiale, la Confédération apportait également une contribution financière : elle a mis à disposition de la Suva un fonds de roulement de 5 millions de francs et 5 millions de francs supplémentaires pour la constitution d'un fonds de réserve. Elle prenait en outre en charge la moitié des frais administratifs. Au fil des ans, la Confédération a progressivement réduit ses contributions financières.

¹⁰ Loi fédérale du 13.6.1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (LAMA, FF 1911 III 815).

Depuis qu'elle a supprimé les contributions à l'assurance contre les accidents non professionnels, en 1967, elle ne participe plus financièrement à la Suva¹¹.

La Suva a conservé son monopole jusqu'en 1984. Avec la LAA, l'assurance-accidents est devenue obligatoire pour tous les employés et employées et le marché s'est ouvert aux assurances-accidents privées. Les prescriptions de la LAMA de 1912 ont toutefois été reprises sur le fond et subsistent encore aujourd'hui : les branches à risque doivent assurer leurs employées et employés auprès de la Suva¹² (cf. encadré 1 au ch. 2.3).

Le « scandale immobilier » de la Suva en 2005, qui a vu un collaborateur de la Suva condamné pour corruption, a également fait des remous dans les milieux politiques¹³. La révision de la LAA, lancée en 2006¹⁴, avait donc également pour objectif de mieux encadrer légalement la gouvernance de la Suva. Dans le cadre de la révision de la LAA, la fin du monopole partiel de la Suva et la privatisation de l'institution ont également été discutées. Le Conseil fédéral est toutefois parvenu à la conclusion que le système d'assurance-accidents était efficace et devait être maintenu¹⁵. La LAA révisée est finalement entrée en vigueur en 2017. Dans le nouveau projet, le Conseil fédéral n'a pas retenu la réduction qu'il avait initialement proposée du nombre de sièges au conseil de la Suva, qui devait passer de 40 à 25. Désormais, la Suva est toutefois soumise à une révision externe détaillée et c'est le conseil de la Suva, et non plus le Conseil fédéral, qui nomme les membres de la direction. Dans l'ensemble, les modifications apportées par la révision de la LAA ont renforcé l'indépendance de la Suva vis-à-vis de la Confédération.

2.2 Surveillance et haute surveillance sur la Suva

La surveillance sur la Suva est réglée de manière exhaustive dans la LAA et illustrée à la figure 2. La Suva est soumise à la *haute surveillance de la Confédération* qui, selon la loi, est exercée par le Conseil fédéral (art. 61, al. 3, LAA). Le Conseil fédéral approuve le rapport annuel et les comptes annuels de la Suva (art. 61, al. 3, LAA). Il approuve également le règlement d'organisation de la Suva (art. 61, al. 3, LAA) et le règlement sur les honoraires des membres du conseil de la Suva (art. 63, al. 3, LAA)¹⁶.

¹¹ Suva (site Internet) : L'assurance-accidents, une réponse aux dangers et aux problèmes sociaux de l'époque (état au 19.11.2025).

¹² Message du 18.8.1976 à l'appui d'un projet de loi fédérale sur l'assurance-accidents (FF 1976 III 143), ch. 352.

¹³ La Suva était alors soumise à une forte pression dans l'opinion publique. Plusieurs interventions parlementaires avaient été déposées : interpellation du groupe UDC 05.3484 (« Situation scandaleuse au sein de la CNA »), interpellation Leutenegger Oberholzer 05.3667 (« CNA. Scandale immobilier et surveillance ») ; postulat Recordon 05.3650 (« Adaptation de l'organisation de la CNA aux règles de la bonne gouvernance »), interpellation du groupe UDC 05.3728 (« Scandale de la CNA. Halte à la dissimulation des responsabilités ! »).

¹⁴ Message de 2008, ch. 1.1.2. Cf. aussi avis de droit, ch. II.B.3.e.

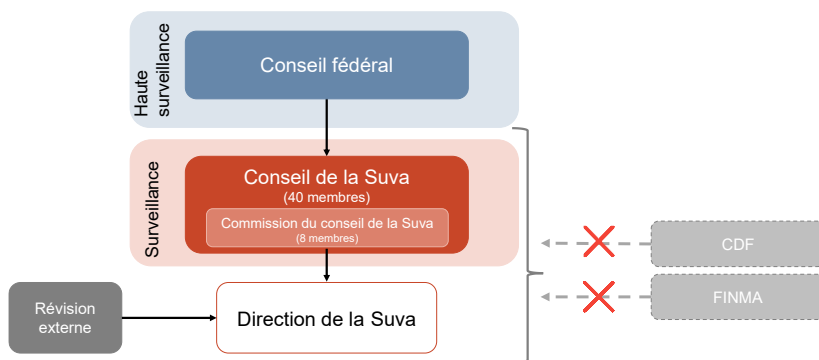
¹⁵ Message de 2008, ch. 1.1.3.2

¹⁶ Avis de droit, II.E.2.a.

Enfin, le Conseil fédéral nomme les membres du conseil de la Suva (art. 63, al. 2, LAA).

Figure 2

Structure de la surveillance et de la haute surveillance sur la Suva



La *surveillance* de la Suva et de sa direction est assurée par le conseil de la Suva, dont les 40 membres sont nommés par le Conseil fédéral. Le conseil de la Suva se compose de trois groupes : les deux premiers comptent 16 personnes chacun et représentent l'un les organisations de travailleuses et travailleurs assurés auprès de la Suva, et l'autre les organisations d'employeurs des branches concernées. Le troisième groupe est constitué de huit « représentants de la Confédération »¹⁷. Le conseil de la Suva se constitue lui-même, et il élit son président ou sa présidente et ses deux vice-présidents ou vice-présidentes (art. 63, al. 5, LAA). La présidente ou le président du conseil de la Suva est traditionnellement issu du groupe représentant la Confédération, tandis que la vice-présidence se compose d'un membre du groupe des employeurs et d'un autre du groupe des travailleurs et travailleuses¹⁸. Ces personnes constituent la présidence et dirigent en même temps leur groupe respectif. Le conseil de la Suva détermine les objectifs stratégiques, les principes applicables à la politique du personnel de la Suva et fixe les tarifs de primes (art. 63, al. 5, LAA).

La loi permet au conseil de la Suva de déléguer certaines tâches, comme la nomination des membres de la direction de la Suva et la surveillance de la direction, à une *commission du conseil de la Suva* (art. 63, al. 6, LAA).

Contrairement aux assurances-accidents privées, la Suva n'est pas soumise à la surveillance de la FINMA. La Suva est également explicitement exclue d'un contrôle par le CDF (art. 19 de la loi sur le Contrôle des finances¹⁹). Toutefois, la loi prescrit

¹⁷ À l'art. 63, al. 1, let. c, seule la forme masculine est utilisée.

¹⁸ Message additionnel du 19.9.2014 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (FF 2014 7691), ch. 3.2. *Ci-après* : message additionnel de 2014.

¹⁹ Loi fédérale du 28.6.1967 sur le Contrôle des finances (loi sur le Contrôle des finances [LCF], RS 614.0).

un contrôle détaillé des comptes annuels par un organe de révision externe, nommé par le conseil de la Suva (art. 64b LAA).

2.3 Monopole partiel et champs d'activité de la Suva

La Suva gère l'assurance-accidents obligatoire. Les employeurs des branches à risque (par ex. le bâtiment et l'industrie) doivent assurer leurs salariés et salariées auprès de la Suva. Les employées et employés de la Confédération sont également obligatoirement assurés contre les accidents auprès de la Suva. Celle-ci dispose ainsi d'un monopole partiel (cf. encadré 1). Les autres employeurs, principalement les entreprises de services et les secteurs non industriels, doivent assurer leurs employées et employés auprès d'assurances-accidents privées. Au contraire de la Suva, celles-ci sont autorisées à proposer des assurances complémentaires, par exemple en couvrant un salaire maximal plus élevé ou en versant non pas 80 %, mais l'intégralité du salaire sous forme d'indemnités journalières.

Outre l'assurance-accidents obligatoire, la Suva gère d'autres branches d'assurance financièrement indépendantes : depuis 1984, les employeurs et les personnes exerçant une activité lucrative indépendante dans des branches qui sont obligatoirement assurées auprès de la Suva peuvent s'assurer, ainsi que les membres de la famille collaborant à l'entreprise, auprès de la Suva dans le cadre de l'assurance facultative des employeurs²⁰. L'assurance-accidents pour les personnes percevant des indemnités de chômage (assurance-accidents en cas de chômage)²¹ et l'assurance-accidents de l'assurance-invalidité sont légalement déléguées à la Suva respectivement depuis 1996 et début 2022. Enfin, depuis 2005, la Suva gère également l'assurance militaire, dont les coûts sont pris en charge par la Confédération²².

²⁰ Art. 66, al. 4, LAA.

²¹ Art. 66, al. 3^{bis}, LAA.

²² Art. 81 et 82 de la loi fédérale sur l'assurance militaire du 19.6.1992 (LAM, RS 833.1) et art. 67 LAA.

Obligation d'assurance pour les branches à risque

Les entreprises des branches à risque (ainsi que l'administration fédérale, les entreprises liées à la Confédération et les établissements de la Confédération) doivent assurer leurs employés et employées auprès de la Suva²³. L'art. 66 LAA énumère les types d'« entreprises et [d']administrations » concernées, tandis que l'ordonnance sur l'assurance-accidents (OLAA) les décrit plus en détail²⁴. Sont notamment soumises à l'obligation d'assurance les entreprises de l'industrie du bâtiment, d'installations et de pose de conduites, les entreprises qui travaillent avec des machines, le métal, le bois, la pierre ou le verre, les entreprises qui fabriquent des boissons et les entreprises de travail temporaire (art. 66, al. 1, let. b, e, k, o, LAA). En 2017, une initiative parlementaire²⁵ a conduit à l'introduction d'exceptions : si les magasins d'articles de sport, les magasins d'optique ou les bijouteries ne font que transformer les produits sans les fabriquer eux-mêmes, ils ne doivent pas s'assurer auprès de la Suva, mais peuvent choisir librement leur assureur-accidents (art. 66, al. 1, let. e, LAA)²⁶.

Si un employeur emploie du personnel travaillant dans un domaine obligatoirement assuré auprès de la Suva, il est tenu d'assurer tous ses salariés et salariées auprès de la Suva. Si la Suva soumet une entreprise à l'assurance obligatoire, celle-ci peut contester cette décision devant les tribunaux²⁷.

La liste exhaustive des activités accessoires de la Suva a été inscrite dans la loi au 1^{er} janvier 2017 dans le cadre de la révision de la LAA (cf. ch. 2.1) [art. 67a LAA]. Ainsi, la Suva gère par exemple deux cliniques de réadaptation et propose des services de conseil et des formations dans le domaine de la promotion de la santé en entreprise. Les activités accessoires doivent être compatibles avec les tâches relevant de la puissance publique qui incombent à la Suva et être autofinancées.

La Suva joue également un rôle central dans la prévention des accidents :

- En matière de *prévention des accidents professionnels*, la Suva est un organe d'exécution (art. 85 LAA) : elle surveille l'application des prescriptions sur la prévention des accidents et maladies professionnels directement dans les entreprises²⁸. La Commission fédérale de coordination pour la sécurité au

²³ Message du 18.8.1976 à l'appui d'un projet de loi fédérale sur l'assurance-accidents (FF 1976 III 143), ch. 352.

²⁴ Art. 73 à 89 de l'ordonnance du 20.12.1982 sur l'assurance-accidents (OLAA, RS 832.202).

²⁵ Initiative parlementaire Baumann 04.474 (« Loi sur l'assurance-accidents. Modification de l'article 66 [entreprises assurées] »).

²⁶ Art. 66, al. 1, let. e. Cf. message additionnel de 2014, ch. 2.3.3.

²⁷ Cf. par ex. l'ATF 115 V 290 concernant l'assujettissement des entreprises commerciales ou l'ATF 113 V 327 concernant les entreprises mixtes.

²⁸ Cf. art. 49 et 50 de l'ordonnance du 19.12.1983 sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (ordonnance sur la prévention des accidents [OPA], RS 832.30).

travail (CFST) joue également un rôle central dans ce domaine²⁹. C'est elle qui décide de l'utilisation du supplément de prime destiné à la prévention des accidents et maladies professionnels (art. 87 LAA). La CFST est étroitement liée à la Suva. En effet, le Conseil fédéral désigne une représentante ou un représentant de la Suva à la tête de la CFST (art. 85, al. 2^{bis}, LAA) et plus de 80 % du budget de la CFST sont utilisés par la Suva³⁰. Par le passé, le CDF a critiqué ces liens étroits entre la CFST et la Suva³¹. Début 2026, le CDF devrait publier un nouveau rapport sur l'exécution dans le domaine de la sécurité au travail³².

Afin de *prévenir les accidents non professionnels*, la Suva gère, en collaboration avec les autres assureurs-accidents, le Bureau de prévention des accidents (BPA), organisé sous la forme d'une fondation de droit privé (art. 88, al. 1, LAA). Tout comme la CFST et les activités de ses organes d'exécution, le BPA est financé par des suppléments de primes fixés par le Conseil fédéral (art. 88, al. 2 et 3, LAA). Le conseil de fondation, qui surveille le BPA, est actuellement dirigé par le président de la direction de la Suva³³.

3 Clarté des bases légales relatives à la haute surveillance de la Confédération sur la Suva

Cette partie traite de la première question de l'évaluation : les bases légales relatives à la haute surveillance de la Confédération sont-elles claires ? Elle s'appuie pour l'essentiel sur l'avis de droit mandaté par le CPA (cf. ch. 1.2).

Réponse à la question d'évaluation : Dans l'ensemble, les bases légales règlent clairement la portée et les instruments de la haute surveillance de la Confédération.

- La Suva n'étant pas une entité de la Confédération devenue autonome, la surveillance de la Confédération sur la Suva n'est que partiellement comparable à celle qui est exercée sur les entités devenues autonomes (ch. 3.1).
- La loi définit de manière exhaustive la portée et les instruments de la haute surveillance de la Confédération, et la volonté du législateur quant à la retenue dont doit faire preuve la Confédération à cet égard est claire (cf. 3.2).

²⁹ CDF (2016) : Audit de l'organisation et de l'utilisation des moyens pour la sécurité au travail – Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail.

³⁰ En 2024, la CFST a versé 103,5 millions de francs à la Suva, ce qui correspond à 84 % des indemnités versées aux organes d'exécution et aux organisations spécialisées. Cf. CFST (2025), Compte séparé 2024.

³¹ Cf. CDF (2016) : Audit de l'organisation et de l'utilisation des moyens pour la sécurité au travail – Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail, et CDF (2021) : Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles – Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail.

³² Cf. CDF (2024) : Programme annuel 2024, numéro 24652.

³³ Cf. BPA (site Internet) : Ensemble pour plus de sécurité – Voici comment le BPA s'organise (état au 19.11.2025).

-
- En plus de la haute surveillance, la Confédération exerce également la surveillance juridique sur la Suva, dont la portée est plus étendue que celle de la haute surveillance (ch. 3.3).
 - Les prescriptions légales relatives à l'organisation de la Suva respectent de manière adéquate son autonomie (cf. 3.4).
 - Conformément à la loi, le conseil de la Suva compte huit « représentants de la Confédération ». Étant donné que la Confédération ne peut pas leur donner d'instructions, cette désignation est inappropriée (ch. 3.5).

3.1 La surveillance de la Confédération sur la Suva n'est que partiellement comparable à celle exercée sur les entités devenues autonomes

En tant qu'établissement autonome, la Suva accomplit des tâches pour le compte de la Confédération en gérant l'assurance-accidents obligatoire pour les branches à risque et pour la Confédération (cf. ch. 2.3). Conformément à la Constitution fédérale, le Conseil fédéral surveille les organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 187, al. 1, let. a, Cst.), et donc également la Suva. La Confédération n'est cependant ni propriétaire, ni actionnaire principal ou majoritaire de la Suva, et n'y détient aucune participation financière. La Suva ne fait pas partie des entités de la Confédération devenues autonomes, comme le montre l'avis de droit³⁴.

Le Parlement a réaffirmé l'indépendance de la Suva dans le cadre de la révision de la LAA, achevée en 2017. Lors de la consultation relative à cette révision législative, le Conseil fédéral avait encore soumis à discussion deux options concernant le rôle de la Confédération au sein de la Suva³⁵ :

- Option « Haute surveillance de la Confédération » : la Suva continue d'être gérée par les partenaires sociaux. Ceux-ci décident de la stratégie de l'entreprise et du montant des primes. Les organes de la Suva exercent la surveillance directe et la Confédération, la haute surveillance.
- Option « Surveillance directe de la Confédération » : la Suva devient une entreprise détenue par la Confédération, comme d'autres entités devenues autonomes. La stratégie et les primes sont approuvées par le Conseil fédéral.

Lors de la consultation, la majorité s'est largement prononcée en faveur de l'option « Haute surveillance de la Confédération »³⁶. Il était donc clair que la Suva devait rester autonome et ne pas devenir une entité autonome de la Confédération³⁷ au sens de la LOGA³⁸.

³⁴ Avis de droit, II.B.3.e.

³⁵ Message de 2008, ch. 3.1.3.

³⁶ Message additionnel de 2014, ch. 3.1, 7732.

³⁷ Avis de droit, II.B.4.

³⁸ Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010).

Tableau 2

Rôle de la Confédération à l'égard de la Suva et des entités devenues autonomes

	Suva	Entités devenues autonomes
Nomination des membres de l'organe de direction stratégique	Conseil fédéral (conseil de la Suva)	Conseil fédéral (conseil d'administration/ d'institut)
Détermination d'objectifs stratégiques pour l'organisation	Conseil de la Suva	Conseil fédéral
Nomination de la direction	Conseil de la Suva	Conseil d'administration/ d'institut ¹⁾
Nomination de l'organe de révision externe	Conseil de la Suva	Conseil fédéral

Source : sélection d'éléments clés, d'après le rapport sur le gouvernement d'entreprise³⁹.

¹⁾ Le Conseil fédéral approuve la nomination, sauf dans le cas des entités accomplissant des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité.

Le rôle de la Confédération auprès de la Suva et la haute surveillance qu'elle exerce ne sont donc pas directement comparables à la surveillance et au pilotage exercés par la Confédération sur des entités devenues autonomes⁴⁰. Le tableau 2 l'illustre et permet de comparer le rôle de la Confédération à l'égard de la Suva et des entités devenues autonomes. Le Conseil fédéral nomme l'*organe de direction stratégique* de la Suva, à savoir le conseil de la Suva, tout comme il nomme le conseil d'administration ou le conseil d'institut des entités devenues autonomes ; pour le reste, la Confédération remplit un rôle différent en ce qui concerne la Suva. Ainsi, les *objectifs stratégiques* de la Suva ne relèvent pas de la compétence de la Confédération, mais sont déterminés par le conseil de la Suva (art. 63, al. 5, LAA). La haute surveillance de la Confédération ne porte pas non plus sur la nomination de la direction ou sur la surveillance de la *gestion de la Suva*. C'est la commission du conseil de la Suva qui est chargée de « la surveillance sur la direction, y compris sur son président, pour vérifier notamment qu'elle observe la législation ainsi que les règlements et les instructions pertinents, et qu'elle assure convenablement la gestion de l'entreprise » (art. 63, al. 5, let. k, LAA en relation avec l'art. 4, al. 1, du règlement d'organisation). Enfin, le conseil de la Suva nomme l'organe de révision externe, alors que cette tâche incombe au Conseil fédéral pour les entités devenues autonomes.

³⁹ Rapport du Conseil fédéral du 13.9.2006 sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise, RS 06.072, FF 2006 7799). *Ci-après* : rapport sur le gouvernement d'entreprise.

⁴⁰ Avis de droit, II.B.3.e.

Le modèle d'organisation et de surveillance de la Suva est donc *sui generis*, c'est-à-dire propre à la Suva.⁴¹ Toutefois, les lignes directrices du rapport sur le gouvernement d'entreprise, selon lesquelles la Confédération pilote les entités devenues autonomes, peuvent être appliquées à la Suva « sous une forme adaptée et différenciée »⁴².

3.2 Les instruments et la portée de la haute surveillance sont suffisamment détaillés et adéquatement inscrits dans la loi

La Suva n'est pas tenue de se conformer aux dispositions du code des obligations applicables aux sociétés anonymes⁴³ et elle n'est pas non plus soumise à la loi sur la surveillance des assurances⁴⁴. En ce qui concerne l'organisation de la Suva ainsi que sa surveillance, le législateur a délibérément opté, avec une haute surveillance exercée par la Confédération et une surveillance assurée par le conseil de la Suva, pour une forme différente de celle des autres assureurs-accidents ou des entités de la Confédération devenues autonomes (cf. ch. 3.1).

Selon l'avis de droit, la haute surveillance n'est pas définie de manière uniforme dans le droit suisse. Ce terme est principalement utilisé en rapport avec la haute surveillance du Parlement sur l'administration fédérale (art. 169 Cst.). On le trouve toutefois également dans certaines lois spéciales relatives à des entités décentralisées ou devenues autonomes. Selon l'avis de droit, le fait que le législateur utilise le terme « haute surveillance » et non « surveillance » témoigne de la volonté de conférer un haut niveau d'indépendance à l'entité. Cela concerne également la Suva, pour laquelle la LAA définit de manière exhaustive la portée et les instruments de la haute surveillance de la Confédération⁴⁵.

La haute surveillance de la Confédération sur la Suva est mentionnée en tant que principe à l'art. 61, al. 3, LAA. La loi précise dans le même alinéa que cette haute surveillance est exercée par le Conseil fédéral et énumère ensuite les instruments de cette haute surveillance. Ainsi, le Conseil fédéral approuve :

- le règlement d'organisation de la Suva⁴⁶ ;
- le rapport annuel de la Suva ;
- les comptes annuels de la Suva.

Avec les prescriptions mentionnées, les bases légales de la haute surveillance de la Confédération sont globalement concises ; elles ne sont pas précisées au niveau de

⁴¹ Avis de droit, II.B.3.e.

⁴² Message additionnel de 2014, ch. 3.1.

⁴³ Art. 620 à 763 de la loi fédérale du 30.3.1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations, RS 220).

⁴⁴ Avis de droit, II.B.2.b.

⁴⁵ Avis de droit, II.B.1.

⁴⁶ Règlement du 10.6.2016 concernant l'organisation de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (Règlement d'organisation CNA, RS 832.207). *Ci-après* : règlement d'organisation.

l'ordonnance. Selon l'avis de droit⁴⁷, cela est adéquat, mais implique que les bases légales soient interprétées dans le contexte des objectifs généraux suivants relatifs à la surveillance d'une telle institution :

- a) garantie d'une organisation adéquate et conforme aux standards : selon l'avis de droit, le fait que le Conseil fédéral approuve le règlement d'organisation, nomme les membres du conseil de la Suva et puisse les révoquer pour de justes motifs (art. 63, al. 2, LAA) permet d'assurer cet objectif. Le Conseil fédéral approuve également le règlement relatif aux honoraires des membres du conseil de la Suva (art. 63, al. 3, LAA).
- b) garantie de la pérennité financière de l'institution : afin de contribuer à la réalisation de cet objectif, la Suva doit faire parvenir au Conseil fédéral, en plus de ses comptes annuels, un rapport annuel sur sa sécurité financière, c'est-à-dire sur ses fonds propres (art. 111, al. 4, OLAA)⁴⁸.

Il convient de souligner que la Confédération poursuit ces objectifs *en aval* des responsabilités du conseil de la Suva. La loi ne précise pas les conséquences qui découleraient d'un refus du Conseil fédéral d'approuver le rapport annuel ou les comptes annuels de la Suva. L'avis de droit souligne toutefois deux aspects importants à cet égard. Premièrement, l'approbation des comptes annuels de la Suva vise à garantir le respect des obligations légales en matière de comptabilité et relatives à la sécurité financière de la Suva⁴⁹. Deuxièmement, selon la loi, le conseil de la Suva est chargé d'adopter le rapport annuel et les comptes annuels et de donner décharge à la direction (art. 63, al. 5, LAA). Les éventuelles réserves en matière de haute surveillance ne seraient pertinentes que pour le nouvel exercice. Il appartiendrait à la Suva ou à son organe de révision de décider dans quelle mesure et comment en tenir compte⁵⁰. Les instruments de la haute surveillance sont donc limités. L'approbation par le Conseil fédéral ne dégage en aucun cas le conseil de la Suva de sa responsabilité envers l'institution.

Selon l'avis de droit, la Confédération ne peut en outre se prévaloir d'un droit général à l'information vis-à-vis de la Suva. Sa haute surveillance ne porte que sur les aspects mentionnés dans la loi, conformément au principe de proportionnalité. Cela signifie que, dans le cours normal des activités de la Suva, la haute surveillance doit en principe s'appuyer sur le rapport annuel et les comptes annuels ainsi que sur le rapport sur la situation financière, qui sont mentionnés dans les bases légales. Toutefois, si des indices concrets laissent supposer l'existence d'irrégularités ou d'évolutions susceptibles de compromettre la stabilité financière de la Suva, il est adéquat que la Confédération, en tant qu'autorité de haute surveillance, demande davantage d'informations. Selon l'avis de droit, dans le cas de la Suva, il faut donc distinguer la haute surveillance en régime ordinaire et la haute surveillance en régime

⁴⁷ Avis de droit, III.1.b.

⁴⁸ Avis de droit, II.C.

⁴⁹ Avis de droit, II.E.2.b.iii.

⁵⁰ Avis de droit, II.E.2.b.iii.

extraordinaire⁵¹. La haute surveillance est proportionnée lorsqu'elle tient compte de la marche des affaires de la Suva.

Dans l'ensemble, les instruments et la portée de la haute surveillance exercée par la Confédération sont clairement inscrits dans la loi. En établissant une distinction entre les responsabilités de la Confédération et celles du conseil de la Suva, la LAA souligne également la portée limitée de cette haute surveillance⁵². Dès la création de la Suva, le législateur a clairement exprimé sa volonté que la Suva soit dirigée par les parties concernées, c'est-à-dire les travailleurs et les employeurs, et qu'elle soit aussi autonome que possible⁵³. Cela a été réaffirmé lors de la révision de la LAA : par leur participation au conseil de la Suva, les partenaires sociaux assument la responsabilité de l'établissement⁵⁴.

3.3 **La distinction entre surveillance juridique et haute surveillance est importante, car elles ont une portée différente**

La haute surveillance exercée par la Confédération fait partie de ce qu'on appelle la *surveillance institutionnelle*. Celle-ci porte sur la gestion et la solvabilité de l'établissement concerné. Dans le cas de la Suva, le conseil de la Suva exerce la surveillance institutionnelle et le Conseil fédéral la haute surveillance institutionnelle (cf. fig. 2 au ch. 2.2). Le rôle de la Confédération à l'égard de la Suva est comparable à celui de la FINMA à l'égard des assureurs-accidents privés.

La Confédération exerce en outre une *surveillance juridique* sur tous les assureurs-accidents, dans le cadre de laquelle elle doit veiller à l'application uniforme du droit en vigueur (art. 79 LAA)⁵⁵. La surveillance juridique est déléguée à l'OFSP (art. 104 OLAA) et est assurée par la section APAM. Dans ce cadre, l'OFSP suit la jurisprudence afin de contrôler la pratique en matière d'assurance-accidents obligatoire ou de traiter les dénonciations à l'autorité de surveillance. L'OFSP vérifie également si les primes des assurances-accidents sont conformes aux prescriptions légales⁵⁶.

En ce qui concerne la Suva, la Confédération exerce donc à la fois un rôle de haute surveillance et un rôle de surveillance juridique. Selon l'avis de droit, cette distinction est importante, car la Confédération dispose d'instruments plus étendus dans le cadre de la surveillance juridique que dans celui de la haute surveillance. Ainsi, dans le cadre de la surveillance juridique prévue par la LAA, la Confédération dispose d'un droit à l'information étendu et peut donner des instructions ou prendre des mesures (art. 79 LAA). Dans le cadre de la haute surveillance, au contraire, la Confédération

⁵¹ Avis de droit, III.1.b.1.

⁵² Avis de droit, III.1.b.1.

⁵³ Message du 10.12.1906 concernant les assurances contre les maladies et les accidents (FF 1906 VI 213), art. 21 à 37, ch. 6.a.

⁵⁴ Message de 2008, ch. 3.1.3.

⁵⁵ Avis de droit, II.B.2.e.

⁵⁶ Rapport d'activité 2024, ch. 5.1.

ne dispose pas d'un droit à l'information étendu et ne peut pas non plus donner d'instructions à la Suva, comme indiqué au ch. 3.2⁵⁷.

Les analyses du CPA ont révélé que c'est la même section de l'OFSP qui assume les deux rôles auprès de la Suva. Les bases légales ne mentionnent une délégation que pour la surveillance juridique. La délégation de la haute surveillance fédérale n'est mentionnée ni dans les bases légales ni dans l'ordonnance sur l'organisation du DFI, ce qui, selon l'avis de droit, constitue une lacune⁵⁸. Toutefois, d'un point de vue juridique, il n'y a rien à redire au fait que la même section assume ces deux tâches. L'analyse du CPA révèle toutefois que, en pratique, la distinction entre les deux rôles de la Confédération n'est pas suffisamment claire (cf. ch. 6.4).

3.4 Les prescriptions juridiques relatives à l'organisation de la Suva sont adéquates

Dans le cadre de sa haute surveillance institutionnelle, la Confédération doit veiller au bon fonctionnement de l'organisation, comme indiqué au ch. 3.2. La LAA impose déjà certaines prescriptions relatives à l'organisation de la Suva, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences entre le conseil de la Suva et le Conseil fédéral. Selon l'avis de droit, les prescriptions de la LAA garantissent de manière adéquate que la Suva, en tant que grande institution, est organisée selon les normes applicables.⁵⁹ Ainsi, la loi définit les organes de la Suva, à savoir le conseil de la Suva, la direction et l'organe de révision (art. 62 LAA). Elle précise notamment qu'il n'est pas possible de faire partie à la fois du conseil de la Suva et de la direction (art. 64, al. 2, LAA). Elle définit également les tâches de l'organe de révision (art. 64b LAA) et de l'actuaire responsable (art. 65a LAA) et énonce des dispositions générales en matière de présentation des comptes (art. 65 LAA).

En outre, le conseil de la Suva doit soumettre le règlement d'organisation de la Suva au Conseil fédéral pour approbation (art. 61, al. 3, LAA). Ce document⁶⁰ précise notamment l'organisation du conseil de la Suva. Il définit par exemple ses commissions et leurs attributions et spécifie les compétences que le conseil de la Suva délègue à la commission du conseil⁶¹. Cela comprend la surveillance de la direction de la Suva et sa décharge, la responsabilité d'un système de contrôle interne et de la gestion des risques, ainsi que l'organisation et la surveillance de la révision interne et de l'actuaire responsable (art. 63, al. 5, LAA en relation avec l'art. 4, al. 1, du règlement d'organisation). Conformément au règlement d'organisation, la commission du conseil joue ainsi un rôle central dans la surveillance de la Suva. Selon l'avis de droit, il s'agit-là d'un modèle de délégation courant et cette délégation est inscrite dans la loi de manière adéquate. Comme le montre le ch. 5.1, les prescriptions

⁵⁷ Avis de droit, II.B.2.a.

⁵⁸ Avis de droit, III.1.b.

⁵⁹ Avis de droit, III.3.b.

⁶⁰ Règlement d'organisation.

⁶¹ Avis de droit, II.B.2.b, p. 19.

organisationnelles sont en outre de nature à permettre une surveillance opportune de la Suva par le conseil de la Suva.

3.5 **Les « représentants de la Confédération » au sein du conseil de la Suva ne peuvent pas recevoir d'instructions**

La composition du conseil de la Suva est définie dans la LAA. En plus des partenaires sociaux, le conseil de la Suva comprend également huit « représentants de la Confédération » (art. 63, al. 1, LAA). Dans les entités devenues autonomes, les représentants et représentantes de la Confédération sont des membres d'organes de direction stratégiques qui sont tenus, par contrat ou par la loi, de représenter les intérêts de la Confédération. Ils fournissent à la Confédération des informations en provenance directe de l'organe de direction concerné, et la Confédération peut exercer une influence par leur intermédiaire⁶². La Confédération est aujourd'hui rarement représentée de la sorte dans les entités devenues autonomes (cf. encadré 2), sans compter que la Suva n'est pas une entité de la Confédération devenue autonome. Le législateur a même précisé à plusieurs reprises que la Confédération devait faire preuve de retenue dans l'exercice de sa haute surveillance sur la Suva (cf. ch. 3.1).

Encadré 2

Les personnes recevant des instructions de la Confédération sont rares dans les conseils d'administration

Dans les entités devenues autonomes, la Confédération nomme le conseil d'administration ou d'institut (cf. ch. 3.1, tab. 2). Selon le rapport sur le gouvernement d'entreprise, la présence de personnes représentant la Confédération et recevant des instructions de sa part au sein de ces organes devrait se limiter à des cas exceptionnels, à savoir si la Confédération ne peut pas défendre ses intérêts autrement ou si le profil d'exigences du conseil d'administration ou du conseil d'institut le requiert⁶³. Les représentants et représentantes de la Confédération peuvent être des membres du personnel fédéral ou des tiers. À l'heure actuelle, des représentants et représentantes de la Confédération siègent au sein de Swisscom SA⁶⁴ et d'Identitas SA⁶⁵.

L'avis de droit conclut d'ailleurs que les personnes qui siègent au conseil de la Suva en tant que « représentants de la Confédération » ne peuvent pas recevoir d'instructions de la part de celle-ci. Ces personnes ne sont pas légalement ou contractuellement tenues de représenter les intérêts de la Confédération⁶⁶. La loi les oblige au contraire à défendre les intérêts de la Suva (art. 64a, al. 1, LAA). Le message

⁶² Rapport sur le gouvernement d'entreprise, ch. 4.2.3.

⁶³ Rapport sur le gouvernement d'entreprise, ch. 4.2.3.

⁶⁴ Swisscom (2023) : Statuts de Swisscom SA, version du 28.3.2025, ch. 7.1.3.

⁶⁵ Art. 7a, al. 3, de la loi du 1.7.1966 sur les épizooties (LFE, RS 916.40).

⁶⁶ Avis de droit, III.1.c.

de 2008 relatif à la modification de la LAA indiquait toutefois encore que la « représentation de la Confédération au sein du conseil [servait] à défendre les intérêts qui sont les siens »⁶⁷. Selon l'avis de droit, la désignation de « représentant de la Confédération » dans la loi semble être un reliquat historique⁶⁸. A ses débuts, la Confédération détenait une participation financière dans la Suva ; il est donc compréhensible qu'elle ait souhaité être représentée au sein de son organe de direction (cf. ch. 2.1). Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Étant donné que les « représentants de la Confédération » mentionnés dans la LAA n'ont donc ni obligation d'informer la Confédération ni pour mission de défendre ses intérêts, cette désignation est inappropriée.

Cette appellation peut également prêter à confusion. C'est ce que montre le cas d'une commission parlementaire qui, dans un rapport publié il y a quelques années, estimait que la Confédération pouvait donner des instructions à ses représentants et représentantes au sein de la Suva et exercer par leur intermédiaire une forme de surveillance sur cette dernière⁶⁹. Comme le montre en outre la présente évaluation, même les membres du conseil de la Suva, y compris ceux du groupe des « représentants de la Confédération », ne comprennent pas bien la fonction de ce groupe dans le cadre de la haute surveillance exercée par la Confédération (cf. ch. 5.2).

La présence au conseil de la Suva d'un troisième groupe de personnes – les « représentants de la Confédération » – aux côtés des partenaires sociaux, n'est pas remise en cause dans l'avis de droit. La présence d'un groupe de personnes indépendantes est plutôt la norme dans ce genre d'organes⁷⁰. Les conseils d'administration des banques et des assurances privées doivent même être composés pour un tiers de membres indépendants⁷¹.

4 Opportunité de la nomination des membres du conseil de la Suva par le Conseil fédéral

Cette partie traite de la question suivante : le Conseil fédéral veille-t-il à ce que la composition du conseil de la Suva soit opportune, afin que celui-ci puisse assumer sa fonction de surveillance ?

Réponse à la question d'évaluation : La Confédération a édicté des prescriptions opportunes pour la nomination des membres du conseil de la Suva, mais elle n'examine pas les candidatures de manière adéquate avant la nomination.

⁶⁷ Message de 2008, ch. 3.1.3.

⁶⁸ Avis de droit, II.E.5.c.

⁶⁹ Rapport de la Commission des finances du Conseil des États du 24.1.2022 relatif à la motion Pfister Gerhard 21.3928 « Soumettre la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents à la surveillance du Contrôle fédéral des finances », ch. 4.

⁷⁰ Avis de droit, III.3.b, pp. 45 et 46.

⁷¹ FINMA (2017a) : Circulaire FINMA 2017/11, « Gouvernance d'entreprise – banques », ch. IV.B.b. Cf. aussi FINMA (2017b) : Circulaire FINMA 2017/2, « Gouvernance d'entreprise – assureurs », ch. IV.A.

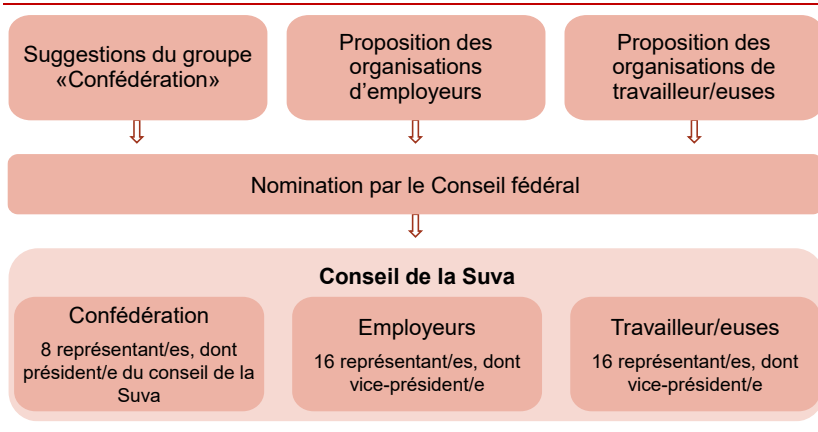
- Le rôle de la Confédération dans la sélection des candidats et candidates au conseil de la Suva est globalement approprié (ch. 4.1).
- Le profil des exigences pour les membres du conseil de la Suva est globalement opportun (ch. 4.2).
- La Confédération n'examine pas les candidatures de manière adéquate avant la nomination par le Conseil fédéral (ch. 4.3).

4.1 **Le rôle de la Confédération dans la sélection de membres potentiels du conseil de la Suva est globalement approprié**

Le conseil de la Suva se compose de 16 personnes issues des organisations de travailleurs et de travailleuses, de 16 personnes issues des organisations d'employeurs et d'un groupe de huit représentants et représentantes de la Confédération (cf. ch. 2.2 et fig. 3 ci-après). Toutes ces personnes sont nommées par le Conseil fédéral (art. 63, al. 2, LAA). En vertu de la LAA, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs et de travailleuses peuvent proposer des candidatures au Conseil fédéral (art. 63, al. 2, LAA). Le Conseil fédéral peut révoquer en tout temps un membre du conseil de la Suva pour de justes motifs (art. 63, al. 2, LAA).

Figure 3

Processus de nomination et composition du conseil de la Suva



Comme l'ont révélé les entretiens, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs et travailleuses s'occupent elles-mêmes des candidatures des membres de leur groupe. Lorsqu'un membre issu de l'un de ces groupes démissionne ou atteint la limite d'âge de 70 ans, il incombe à la vice-présidente ou au vice-président concerné, en tant que responsable du groupe en question, de rechercher une personne

appropriée pour lui succéder. Les organisations veillent également à ce que, au sein de leur groupe, les branches tenues de s'assurer auprès de la Suva jouissent d'une représentation proportionnelle à leur poids (cf. ch. 4.2).

Selon l'analyse effectuée par le CPA, en pratique, la Confédération a une influence limitée sur le choix des personnes proposées par les organisations. D'après les informations fournies par le conseil de la Suva ainsi que par l'administration fédérale, le Conseil fédéral n'a jamais refusé de nommer une personne proposée par les organisations. Selon l'avis de droit, cette influence limitée de la Confédération est appropriée et légale, car la Suva doit être gérée par les partenaires sociaux (cf. ch. 3.1). Il est donc approprié qu'ils aient une grande influence sur le choix de leurs représentants et représentantes au sein du conseil de la Suva et qu'ils proposent ces personnes⁷².

Comme l'a constaté le CPA, les représentantes et représentants de la Confédération étaient jusqu'à récemment désignés par la présidence du groupe de la Confédération – qui assume même temps la présidence du conseil de la Suva – et par le secrétaire général de la Suva, puis proposés au Conseil fédéral pour nomination. Ainsi, le président du conseil de la Suva et le secrétaire général de la Suva choisissaient de facto les membres du groupe de la Confédération au sein du conseil de la Suva. Cela explique sans doute pourquoi l'administration fédérale n'a pas été en mesure d'indiquer au CPA comment les six nouveaux représentants et représentantes de la Confédération avaient été sélectionnés lors du dernier renouvellement intégral du conseil de la Suva pour la période 2024–2027. Le CPA n'a reçu un document du SG-DFI, à savoir une liste des personnes envisagées, que pour la nomination d'un membre susceptible d'accéder à la présidence du conseil de la Suva. Cependant, là encore, on ignore qui a sélectionné la personne finalement nommée, à quel moment et selon quels critères.

Depuis le dernier renouvellement intégral du conseil de la Suva, le conseil de la Suva et le SG-DFI ont convenu d'une nouvelle procédure en cas de vacance au sein du groupe de la Confédération. Elle prévoit d'associer plus clairement la Confédération à la sélection des représentantes et représentants de la Confédération : le président du groupe de la Confédération propose d'abord des membres potentiels à la Confédération. Le secrétariat général de la Suva ne prend contact avec les personnes envisageables qu'après cette étape. Une liste restreinte est établie sur la base de ces contacts. La Confédération établit ensuite un ordre de priorité parmi ces personnes avant que le président du groupe de la Confédération et le secrétariat général de la Suva ne formulent une proposition de nomination. Cette procédure implique donc la Confédération, raison pour laquelle le CPA la juge appropriée. La procédure convenue par écrit mentionne toutefois le SG-EDI et l'OFSP : les responsabilités de la Confédération en matière de sélection ne sont donc toujours pas clairement définies. Selon un processus récemment établi par l'OFSP pour les nominations de remplacement au conseil de la Suva, ce dernier doit communiquer à l'OFSP les candidatures de remplacement proposées. Cela ne correspond toutefois pas à la

⁷² Avis de droit, II.E.5.b.

nouvelle procédure définie pour les postes vacants au sein du groupe de la Confédération. Les analyses montrent que la répartition des responsabilités entre l'OFSP et le SG-DFI lors de l'examen des dossiers de candidature avant la nomination par le Conseil fédéral n'est pas plus clairement définie (cf. ch. 4.3).

4.2 Le profil d'exigences pour les membres du conseil de la Suva est largement opportun

Pour les conseils d'administration ou les conseils d'institut des entités de la Confédération devenues autonomes nommés par le Conseil fédéral, celui-ci établit, conformément à ses principes directeurs du gouvernement d'entreprise, un profil d'exigences énumérant les conditions auxquelles les membres du conseil d'administration ou du conseil d'institut doivent répondre pour garantir une formation d'opinion autonome et objective. Le Conseil fédéral exerce son droit de nomination sur la base de ce profil d'exigences⁷³. Cette prescription s'applique par analogie à la Suva.

Pour le conseil de la Suva, le Conseil fédéral a adopté un profil d'exigences⁷⁴ qui s'inspire du modèle de profil d'exigences pour les membres du conseil d'administration ou de l'institut des entités de la Confédération devenues autonomes⁷⁵ et qui est comparable à d'autres profils d'exigences d'entités devenues autonomes, comme celui de Swisscom⁷⁶.

Le profil d'exigences (cf. tableau 3) reprend la plupart des éléments définis dans la LAA concernant l'organisation du conseil de la Suva. Il aborde notamment la composition et la taille du conseil de la Suva (cf. art. 63, al. 1, LAA). Il explicite l'exigence légale de représentation des différentes régions du pays et des deux sexes (art. 63, al. 2, LAA), en indiquant par exemple que le conseil de la Suva doit se composer d'au moins 40 % d'hommes et d'au moins 40 % de femmes. Ces prescriptions s'inspirent de celles applicables aux organes de direction des entreprises liées à la Confédération, qui reposent⁷⁷ elles-mêmes sur l'art. 2a de l'ordonnance sur les salaires des cadres⁷⁸.

⁷³ Rapport sur le gouvernement d'entreprise, Principe n° 5.

⁷⁴ DFI (2023) : Profil d'exigences pour les membres du conseil de la CNA, approuvé par le Conseil fédéral le 22.11.2023.

⁷⁵ DFF (2013) : Modèle de profil d'exigences pour les membres du conseil d'administration ou de l'institut des entités de la Confédération devenues autonomes (*ci-après* : « organe de conduite suprême »).

⁷⁶ DETEC (2025) : Profil d'exigences du conseil d'administration de Swisscom SA

⁷⁷ Avis de droit, III.3.a.

⁷⁸ 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 (RS 172.220.12).

Tableau 3

Profil d'exigences pour les membres du conseil de la Suva

Composition	– 40 membres (8 représentant/es de la Confédération, 16 représentant/es des travailleurs/euses, 16 représentant/es des employeurs) – Représentation des langues (62,2 % allemand, 22,9 % français, 8 % italien, 0,5 % romanche) – Représentation des sexes (au moins 40 % de femmes/d'hommes)
Conseil dans son ensemble	– Connaissances spécifiques à la branche – Connaissances spécialisées – Compétences pour la direction stratégique
Chaque membre	– Être disposé/e à exécuter le mandat légal – Attachement à la voie du partenariat social – Compétences spécialisées, sociales et personnelles – Indépendance de tout intérêt – Compétences linguistiques – Disponibilité
Présidence	– Expérience de direction – Connaissances des assurances sociales suisses – Connaissances des techniques financières – Intelligence stratégique – Compétence de direction

Remarque : l'inventaire des exigences n'est pas exhaustif.

Source : DFI (2023) : Profil d'exigences pour les membres du conseil de la CNA, approuvé par le Conseil fédéral le 22 novembre 2023

Conformément à la LAA, la composition du conseil de la Suva doit tenir compte non seulement des régions du pays et des sexes, mais aussi des catégories professionnelles (art. 63, al. 2, LAA). Étant donné que certaines branches sont tenues de s'assurer auprès de la Suva, elles devraient, dans la mesure du possible, être représentées au conseil de la Suva. Le conseil de la Suva décide par exemple de la stratégie de l'entreprise et des taux de primes. Dans le message additionnel relatif à la modification de la LAA, il a été avancé qu'un organe composé de 40 personnes reflétait mieux la diversité de l'économie et que, de ce fait, les décisions bénéficiaient d'un soutien plus large que celles d'un organe de direction plus restreint, comme le connaissent habituellement les entités de la Confédération devenues autonomes⁷⁹. Le profil d'exigences ne précise toutefois pas comment les branches doivent être représentées. Du point de vue du CPA, le profil d'exigences devrait au moins indiquer qui est responsable de la représentation équilibrée des catégories professionnelles. D'après

⁷⁹ Message additionnel de 2014, ch. 3.2.

les déclarations recueillies lors des entretiens, les deux vice-présidents du conseil de la Suva, responsables respectivement du groupe des employeurs et de celui des travailleurs et travailleuses, veillent actuellement à ce que les branches soient représentées au sein du conseil de la Suva en fonction de leur taille. Lorsque des membres du conseil de la Suva démissionnent, ce sont eux qui recherchent, pour leur groupe respectif, des personnes aptes à remplacer les démissionnaires. Les candidates et candidats potentiels sont ensuite proposés pour nomination au Conseil fédéral (cf. ch. 4.1).

Le profil d'exigences définit d'autres conditions auxquelles doit satisfaire le conseil de la Suva en tant qu'organe collégial. Pour cet organe dans son ensemble, le profil d'exigences prévoit des connaissances spécifiques à la branche, notamment dans les domaines des assurances sociales, des marchés financiers et de la gestion de fortune, ainsi que des connaissances spécialisées, notamment en gestion d'entreprise, en sciences actuarielles, en finance, en droit et en médecine. Ces exigences correspondent aux connaissances spécifiques à la branche requises pour le conseil de la Suva telles que définies dans le message de 2008 (cf. ch. 4.14.1).

Par ailleurs, en tant que collège, le conseil de la Suva doit être en mesure de définir et de mettre en œuvre la stratégie de l'entreprise. Des exigences s'appliquent également à la collaboration au sein du collège et à la garantie d'un contrepoids à la direction de la Suva (*checks and balances*).

Enfin, le profil définit les exigences auxquelles chaque membre du conseil de la Suva doit répondre. Il s'agit notamment d'exigences générales, à savoir la disposition à mettre en œuvre la gestion stratégique de la Suva et à apporter une contribution au partenariat social. Le profil d'exigences prévoit en outre des compétences spécialisées, sociales et personnelles, des connaissances linguistiques ainsi qu'une disponibilité suffisante. Des exigences supplémentaires, notamment en matière de disponibilité, sont définies pour la présidence du conseil de la Suva.

Le devoir de diligence et de loyauté ainsi que l'indépendance vis-à-vis de tout lien d'intérêt sont également mentionnés (cf. art. 64a LAA). L'indépendance vis-à-vis de tout lien d'intérêt n'est toutefois pas définie précisément. Cela serait pourtant nécessaire, puisque les représentantes et représentants des organisations défendent les intérêts de celles-ci et ne peuvent donc pas être totalement indépendants de tout lien d'intérêt.

Selon les membres du conseil de la Suva interrogés par le CPA, le profil d'exigences est globalement opportun, car les compétences nécessaires y figurent. Le CPA estime lui aussi que le profil d'exigences pour le conseil de la Suva est globalement opportun. Il tient compte des dispositions légales, sans toutefois préciser comment les branches doivent être représentées au sein du conseil de la Suva. Les connaissances spécifiques à la branche pertinentes pour la Suva dont il est question dans le message de 2008 y figurent également. Ce profil est comparable au modèle de profil d'exigences pour les membres du conseil d'administration ou d'institut des entités de la Confédération devenues autonomes, en ce qui concerne les exigences imposées au collège, à chaque membre et à la présidence.

4.3

La Confédération ne vérifie pas de manière adéquate les personnes proposées

Étant donné que le Conseil fédéral nomme le conseil de la Suva, il doit s'assurer que les personnes envisagées ainsi que le conseil dans son ensemble remplissent tous les critères du profil d'exigences (cf. ch. 4.2), que celles-ci aient été proposées par les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs et de travailleuses ou qu'elles soient désignées comme « représentants de la Confédération »⁸⁰. Le CPA conclut que, dans l'ensemble, cette vérification n'est pas effectuée de manière adéquate.

Le CPA a demandé tous les documents en rapport avec les nominations des membres du conseil de la Suva à partir de 2021 et a mené des entretiens avec des représentants et représentantes de la Suva, de l'OFSP et du SG-DFI. L'OFSP prépare, à l'intention du SG-DFI, les propositions au Conseil fédéral relatives aux nominations. Toutefois, ni l'OFSP ni le SG-DFI ne se considèrent compétents pour examiner les candidatures sur le fond. Au moment de l'évaluation du CPA, l'OFSP avait défini une marche à suivre pour la préparation des propositions au Conseil fédéral en vue de la nomination de remplacement de certains membres (cf. ch. 4.1). Selon cette procédure, l'OFSP procède à un examen formel des candidatures et vérifie, par exemple, si le curriculum vitae et le formulaire requis concernant les liens d'intérêts ont bien été fournis. Les informations données par les candidats et candidates ne sont toutefois pas vérifiées sur le fond. Les collaboratrices et collaborateurs de l'OFSP ont d'ailleurs précisé au CPA qu'ils étaient uniquement chargés d'établir la proposition au Conseil fédéral, mais pas de vérifier les candidatures sur le fond. Le SG-DFI, quant à lui, n'a pu indiquer dans quelle mesure il avait vérifié les candidatures avant la nomination.

L'absence de contrôle sur le fond est particulièrement problématique en ce qui concerne les liens d'intérêts. Selon le Conseil fédéral⁸¹, ceux-ci doivent être vérifiés non seulement avant la nomination, mais aussi régulièrement, afin de garantir l'impartialité de la formation de l'opinion au sein du conseil de la Suva et de permettre à ce dernier de défendre les intérêts de la Suva (cf. art. 64a, al. 1, LAA). L'administration fédérale n'a toutefois précisé nulle part dans quels cas un lien d'intérêts serait considéré comme problématique pour siéger au conseil de la Suva. Or, c'est précisément au sein du conseil de la Suva, composé de représentantes et représentants des organisations, qu'une telle précision serait indiquée (cf. ch. 4.2). Il ressort des entretiens que le secrétariat général de la Suva procède chaque année à un examen des liens d'intérêts. Cependant, il serait clairement de la responsabilité de la Confédération d'assurer cet examen, puisqu'elle nomme les membres du conseil de la Suva sur la base du profil d'exigences et qu'elle a également la possibilité de les révoquer (art. 63, al. 2, LAA).

Dans l'ensemble, il n'existe que peu de documents concernant la nomination des membres du conseil de la Suva au sein de l'administration fédérale. Le CPA a reçu

⁸⁰ Avis de droit, II.E.5.d.

⁸¹ Message additionnel de 2014, ch. 3.2.

les CV des personnes concernées ainsi que les déclarations d'intérêts mises à jour chaque année. Les CV datent de la première nomination au conseil de la Suva, ce qui, pour certains membres, remonte à dix ans, voire davantage. Selon l'OFSP, il n'est pas nécessaire de fournir des CV à jour, car le formulaire sur les liens d'intérêts, mis à jour chaque année, donne des informations sur les activités des personnes concernées.

L'administration fédérale ne dispose pas d'autres documents ou d'un récapitulatif permettant de vérifier si le conseil de la Suva répond aux exigences énoncées dans le profil requis (cf. ch. 4.2). Il n'existe qu'un aperçu des exigences imposées par la Chancellerie fédérale en matière de langue et de sexe. Les compétences spécialisées et spécifiques aux branches présentes au sein du conseil de la Suva ne sont par contre récapitulées nulle part. En pratique, ce sont généralement les représentants et représentantes de la Confédération qui apportent au conseil de la Suva leur expertise dans les domaines de la médecine, des sciences actuarielles, de l'économie et du droit des assurances sociales. Plusieurs membres du conseil de la Suva ont certes fait remarquer au CPA qu'une seule personne disposait de connaissances médicales, et que ces connaissances étaient donc limitées. De plus, les thèmes abordés sont parfois complexes et les membres ne possèdent pas tous des connaissances spécialisées dans chacun d'entre eux. Toutefois, dans l'ensemble, le conseil dispose des compétences nécessaires.

Enfin, faute de documents écrits, le CPA n'a pas toujours pu déterminer sur quelle base reposaient certaines informations figurant dans les propositions au Conseil fédéral en vue du renouvellement intégral du conseil de la Suva ou de la nomination de remplacement de certains membres. Lors des nominations de remplacement, les liens d'intérêts et les compétences du candidat ou de la candidate qui sont pertinents pour le conseil de la Suva selon le profil d'exigences (cf. ch. 4.2) sont certes mentionnés. Cependant, comme ces informations ne ressortent ni des CV – souvent très succincts – des personnes concernées, ni de la liste des liens d'intérêts, le CPA ne peut identifier leur source ; les entretiens n'ont pas non plus permis de répondre à cette question.

Dans certains cas, les propositions au Conseil fédéral ne font pas non plus état de la manière dont le profil d'exigences est satisfait, tant en ce qui concerne la composition du conseil de la Suva que les exigences posées au conseil de la Suva dans son ensemble (cf. ch. 4.2). Ces dernières années, lors des nominations de remplacement, c'est-à-dire lorsque seuls certains sièges du conseil de la Suva devaient être repourvus, les répercussions de la nomination d'une personne proposée sur la composition du conseil de la Suva ont certes été partiellement exposées, notamment en ce qui concerne la représentation des différentes régions du pays, des langues et des sexes, requise par la Chancellerie fédérale. Cependant, les propositions au Conseil fédéral sont très succinctes lorsqu'il s'agit du renouvellement intégral du conseil de la Suva. Aucune indication n'est fournie, que ce soit lors des nominations de remplacement ou du renouvellement intégral, sur la manière dont le conseil de la Suva dans son ensemble satisfait aux exigences définies dans le profil (cf. ch. 4.2).

Selon la LAA, la composition du conseil de la Suva doit en outre tenir compte de manière adéquate des catégories professionnelles, puisque certaines branches sont

obligatoirement tenues de s'assurer auprès de la Suva⁸². Comme l'a constaté le CPA, l'administration fédérale ne dispose pas d'informations à ce sujet, et celles-ci sont également absentes des propositions au Conseil fédéral pour les nominations de remplacement ou du renouvellement intégral. L'intégration adéquate, au sein du conseil de la Suva, des partenaires sociaux des branches soumises à l'obligation d'assurance est un élément fondamental de l'organisation de la Suva (cf. ch. 2.2). Par conséquent, le CPA estime qu'il n'est pas approprié qu'aucun contrôle ne soit effectué en matière de représentation de ces partenaires sociaux.

5 Opportunité des prescriptions de la Confédération relatives à l'organisation du conseil de la Suva

Réponse à la question d'évaluation : Les prescriptions relatives à l'organisation du conseil de la Suva sont opportunes. Le rôle des représentantes et des représentants de la Confédération au sein du conseil de la Suva n'est toutefois pas clair.

5.1 Les prescriptions relatives à l'organisation du conseil de la Suva sont appropriées pour exercer sa surveillance sur la Suva

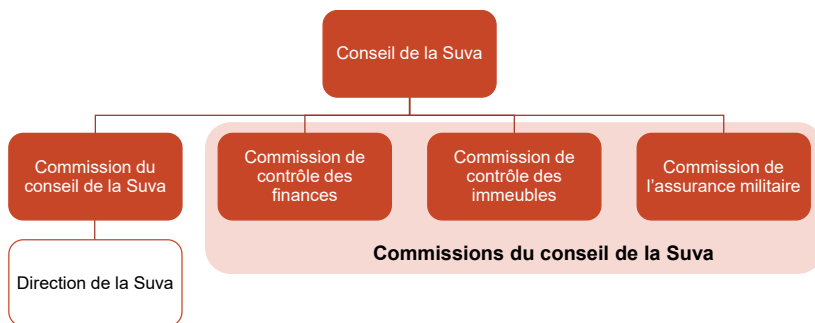
⁸² Message additionnel de 2014, ch. 3.2.

opportunes. Elles permettent au conseil de la Suva d'exercer sa surveillance sur la Suva.

Selon l'avis de droit⁸³ et les déclarations de plusieurs de ses membres, le *conseil de la Suva* joue d'une certaine manière le rôle de l'assemblée générale d'une société anonyme. Les membres du conseil de la Suva interrogés par le CPA estiment que les deux séances annuelles du conseil sont suffisantes. Il serait difficile de tenir davantage de séances, compte tenu des autres obligations des membres. Les membres évaluent la charge de travail annuelle à environ une semaine. Chacun des trois groupes du conseil de la Suva (représentant/es des travailleurs/euses / représentant/es des employeurs / représentant/es de la Confédération) doit non seulement étudier des documents, mais aussi tenir une séance préparatoire la veille de la séance du conseil.

Figure 4

Structure du conseil de la Suva



Source : CPA, représentation simplifiée de l'organigramme de la Suva.⁸⁴

La structure du conseil de la Suva est présentée à la figure 4. Dans son règlement d'organisation, le conseil de la Suva a fait usage de la possibilité offerte par la loi de déléguer certaines tâches à une *commission du conseil* (cf. ch. 3.4). Il a ainsi délégué à cette commission plusieurs aspects essentiels relatifs à la direction, à savoir la surveillance sur cette dernière, la décharge qui lui est donnée et la nomination de ses membres (cf. fig. 4). La loi ne prescrit rien concernant la composition de la commission du conseil ; elle prévoit simplement que le conseil de la Suva se constitue lui-même (art. 63, al. 5, LAA). Le conseil de la Suva a fixé, dans un règlement d'organisation, que la commission du conseil de la Suva se compose de huit membres, à savoir trois du groupe des travailleurs et travailleuses, trois du groupe des employeurs et deux du groupe de la Confédération. Le président ou la présidente du conseil de la Suva ainsi que les deux vice-présidents ou vice-présidentes sont d'office

⁸³ Avis de droit, III.3.b, p. 44.

⁸⁴ Suva (2025) : organigramme de la Suva.

membres de la commission du conseil⁸⁵. Le conseil de la Suva nomme les cinq autres membres ainsi que sept membres suppléants.

Selon l'avis de droit, la commission du conseil est comparable au conseil d'administration d'une société anonyme⁸⁶. Il a d'ailleurs souvent été qualifié de « conseil d'administration » lors des entretiens menés par le CPA. Les personnes avec lesquelles le CPA s'est entretenu ont aussi souligné que cet organe exerçait la surveillance réelle et réalisait la plus grande partie du travail ; elles ont également estimé que la taille réduite de la commission permettait d'approfondir des thèmes et de préparer les décisions du conseil de la Suva. La commission du conseil se réunit presque tous les mois. Ses membres estiment que la charge de travail représente environ 20 % d'un temps plein, ce qui signifie que les membres de la commission du conseil consacrent beaucoup plus de temps à leur activité que les autres membres du conseil de la Suva.

Selon l'avis de droit, la répartition des tâches entre le conseil de la Suva et la commission du conseil correspond globalement à un modèle de délégation que l'on peut voir dans les grandes entreprises entre une assemblée générale et un conseil d'administration⁸⁷. Parallèlement, les responsabilités entre le conseil de la Suva *in corpore* et la commission du conseil sont clairement définies⁸⁸. Cette structure est donc opportune pour la surveillance de la Suva.

En outre, le conseil de la Suva a délégué des tâches de surveillance spécifiques à trois commissions (cf. fig. 4), qui peuvent aussi être appelées à conseiller la commission du conseil. Le règlement d'organisation de la Suva prévoit les commissions ci-après et leur assigne des tâches, considérant que le conseil de la Suva peut, au besoin, instituer d'autres commissions⁸⁹ :

- la *commission de contrôle des finances* évalue la situation financière de la Suva et la tenue des comptes, contrôle les comptes annuels de la Suva et, sur proposition de la direction, édicte des directives sur la tenue des comptes ;
- la *commission de contrôle des immeubles* évalue et approuve le volet stratégique du domaine des placements immobiliers directs de la Suva ; elle est en outre l'organe spécialisé et consultatif de la commission du conseil de la Suva ;
- la *commission de l'assurance militaire* surveille la gestion de l'assurance militaire sur mandat du conseil de la Suva.

Selon l'avis de droit, ces trois commissions de surveillance thématique sont appropriées et, à l'exception de la commission de l'assurance militaire, correspondent à la pratique courante dans les entreprises⁹⁰. Les membres du conseil de la Suva

⁸⁵ Art. 4 du règlement d'organisation de la commission du conseil de la Suva.

⁸⁶ Avis de droit, III.3.b, p. 45.

⁸⁷ Avis de droit, III.3.b, p. 45.

⁸⁸ Avis de droit, III.3.b, p. 44.

⁸⁹ Art. 3 et 5 du règlement d'organisation.

⁹⁰ Avis de droit, III.3.b, p. 47.

interviewés par le CPA estiment pour la plupart que la commission de contrôle des finances est importante, car les finances sont un élément essentiel d'une assurance et la Suva dispose d'une grande fortune de placement (plus de 55 milliards de francs). Ces personnes considèrent également que la commission de contrôle des immeubles est opportune, car ses connaissances spécifiques lui permettent de conseiller la commission du conseil. La commission de l'assurance militaire occupe quant à elle une position particulière : contrairement aux deux autres commissions de surveillance thématique, elle ne se réunit en général qu'une fois par an, ce qui, pour le CPA, rend discutable sa contribution substantielle à la surveillance de l'assurance militaire. C'est notamment pour cette raison que certains membres du conseil de la Suva ont remis en question son utilité lors des entretiens.

Pour le moment, le conseil de la Suva n'a institué que les trois commissions de surveillance thématique mentionnées ci-dessus. Le CPA a souhaité savoir si une autre commission devait être instituée pour la surveillance ; un petit nombre de membres du conseil de la Suva ont évoqué l'éventualité d'instituer une commission chargée de surveiller les placements de la Suva. Ainsi, certains membres estiment que les connaissances en matière de placements sont faibles au sein du conseil, eu égard à l'importante fortune de placement. D'autres considèrent au contraire que la surveillance exercée à ce sujet par la commission du conseil et la commission de contrôle des finances est suffisante et que la commission de contrôle des immeubles s'intéresse de près aux placements dans l'immobilier. En tout état de cause, le conseil de la Suva est libre d'instituer d'autres commissions si nécessaire (art. 3, al. 4, du règlement d'organisation).

Dans l'ensemble, le CPA conclut que la LAA et le règlement d'organisation approuvé par le Conseil fédéral règlent de manière opportune les tâches, les compétences et les responsabilités entre le conseil de la Suva *in corpore*, la commission du conseil et les commissions de surveillance thématique.

Enfin, la LAA prévoit que le conseil de la Suva édicte des prescriptions sur la gestion des conflits d'intérêts (art. 64a LAA). Le conseil de la Suva a introduit des règles en ce sens dans un règlement d'organisation⁹¹. Selon l'avis de droit, ces règles de récusation correspondent aux normes de la bonne gouvernance d'entreprise⁹². Toutefois, les membres du conseil de la Suva interviewés par le CPA ne se souviennent pas qu'il soit arrivé qu'un membre du conseil se récusé. Selon eux, cela s'explique par le fait que les sujets traités au sein du conseil sont très abstraits.

Le règlement d'organisation enjoint également aux membres du conseil de la Suva d'informer sans délai le secrétariat général de la Suva des changements intervenant dans leurs liens d'intérêts⁹³. Dans son rapport annuel, le conseil de la Suva doit notamment informer l'organe de nomination, en l'occurrence le Conseil fédéral, des liens d'intérêts de ses membres⁹⁴. Le Conseil fédéral peut révoquer en tout temps un membre du conseil de la Suva pour de justes motifs (art. 63, al. 2, LAA). Si un membre était lié à un intérêt qui entrerait en conflit avec son activité à la Suva, le

⁹¹ Art. 25 du règlement d'organisation du conseil de la Suva.

⁹² Avis de droit, II.E.5.f.

⁹³ Art. 23 du règlement d'organisation du conseil de la Suva.

⁹⁴ Art. 64a, al. 4, LAA.

Conseil fédéral pourrait intervenir. Dans la pratique, les autorités de surveillance font toutefois preuve d'une grande retenue lorsqu'il s'agit d'appliquer de tels moyens de contrôle⁹⁵. Selon les personnes interviewées par le CPA, le Conseil fédéral n'a jamais révoqué de membre du conseil de la Suva.

5.2 Les tâches et les responsabilités des « représentants de la Confédération » au sein du conseil de la Suva ne sont pas claires dans la pratique

Le CPA a interviewé 16 des 40 membres du conseil de la Suva, dont les huit représentantes et représentants de la Confédération (cf. ch. 1.2). Une fois par an, le président du conseil de la Suva rencontre le chef ou la cheffe du DFI (cf. ch. 6.3). Les autres membres du conseil de la Suva n'ont aucun contact formel avec le Conseil fédéral ou avec l'administration fédérale dans le cadre de leur mandat et même les contacts informels semblent être exceptionnels. Interrogés à ce sujet, des collaboratrices et des collaborateurs de l'OFSP ont indiqué qu'ils n'étaient que rarement sollicités par des membres du conseil de la Suva, et que lorsque c'était le cas, il s'agissait généralement d'obtenir des renseignements spécifiques. Seul le président ou la présidente du conseil de la Suva participe chaque année à une rencontre formelle avec la cheffe ou le chef du département compétent. La présidente ou le président du conseil de la Suva y participe toutefois à ce titre, et non en tant que représentante ou représentant de la Confédération.

Les entretiens du CPA ont montré que les membres du groupe de la Confédération ne savent pas clairement quelles sont leurs tâches et leurs responsabilités au sein du conseil de la Suva. Certains ont indiqué qu'ils aimeraient savoir plus clairement quel est leur rôle et ce que l'on attend d'eux. Ils ont précisé avoir déjà discuté, au sein du groupe, de l'opportunité d'intensifier le dialogue (actuellement inexistant) avec la Confédération. Toutefois, selon l'avis de droit, la loi ne permet pas à la Confédération de donner des instructions à ces personnes (cf. ch. 3.5)⁹⁶. En outre, le droit à l'information de la Confédération est limité aux instruments de haute surveillance mentionnés dans la LAA (cf. ch. 3.2), ce qui s'applique aussi aux relations entre la Confédération et les membres du conseil de la Suva.

Il est néanmoins important qu'un troisième groupe soit représenté au sein du conseil de la Suva, en plus des employeurs et des travailleurs et travailleuses. Plusieurs membres du conseil de la Suva, y compris parmi les partenaires sociaux, ont indiqué que les « représentants de la Confédération » étaient des intermédiaires neutres entre les employeurs et les travailleurs et travailleuses. Selon eux, si les partenaires sociaux ne sont pas d'accord, ce groupe peut créer des majorités et ainsi exercer une influence alors même qu'il ne dispose que de huit sièges sur 40. Ils n'ont toutefois pu mentionner au CPA que quelques cas dans lesquels le groupe de la Confédération a

⁹⁵ Avis de droit, II.E.5.g.

⁹⁶ Avis de droit, II.E.5.c.

joué ce rôle décisif, par exemple lorsqu'il s'agissait de prescriptions de la Suva en matière de prévention des accidents de travail. Dans la pratique, cette fonction d'équilibrage semble donc rarement nécessaire. Il est toutefois possible que la présence de ce groupe ait un certain effet préventif : les partenaires sociaux savent que c'est le troisième groupe qui décide s'ils ne parviennent pas à se mettre d'accord. De même, selon l'avis de droit, ce groupe permet d'assurer la présence de personnes indépendantes au sein du conseil de la Suva, par analogie avec les normes applicables aux conseils d'administration d'assureurs privés (cf. ch. 3.5).

L'avis de droit précise toutefois que trois conditions doivent être remplies pour que ces « représentants de la Confédération » au sein du conseil de la Suva soient effectivement indépendants de la Confédération⁹⁷ :

1. la Confédération n'est pas propriétaire de la Suva ;
2. ses « représentants » ne reçoivent pas d'instruction de la Confédération ;
3. ils ne font pas partie du gouvernement ou de l'administration.

La majorité des huit « représentants de la Confédération » remplissent ces conditions et sont donc indépendants. Les conditions 1 (la Confédération n'est pas propriétaire de la Suva ; cf. ch. 3.1) et 2 (ces membres du conseil de la Suva ne reçoivent pas d'instruction de la Confédération ; cf. ci-dessus) sont remplies. En ce qui concerne la condition 3, le CPA a constaté que la Confédération nomme traditionnellement deux personnes de l'administration fédérale en tant que « représentants de la Confédération » au sein du conseil de la Suva : une personne de la Direction du travail du SECO et le directeur ou la directrice de l'Office fédéral du personnel (OFPER). De plus, jusqu'à l'automne 2025, la directrice de la caisse de pension de la Confédération (Publica) de l'époque était également membre du groupe de la Confédération du conseil de la Suva. Ainsi, toutes les personnes du groupe de la Confédération ne sont pas indépendantes⁹⁸.

La fonction des membres du conseil de la Suva issus de l'administration fédérale n'a jamais été expliquée. Dans le message de 2008 relatif à la modification de la LAA, on peut lire que « des spécialistes neutres issus de la médecine, de la mathématique actuarielle, de l'économie et du droit des assurances sociales » seront délégués au conseil de la Suva pour représenter la Confédération⁹⁹. Le message ne contient aucune information selon laquelle le Conseil fédéral nomme généralement au moins deux personnes de l'administration fédérale au sein du conseil de la Suva. Vu que le législateur a clairement souhaité que la Suva soit indépendante de la Confédération, le CPA estime que le Conseil fédéral devrait apporter des arguments justifiant sa pratique. En effet, des personnes de l'administration fédérale ne peuvent être nommées membres d'une commission extraparlamentaire que dans des cas dûment motivés (art. 57e, al. 3, LOGA). La représentation de la direction de l'OFPER au sein du conseil de la Suva peut s'expliquer par le fait que les employées et les employés de la Confédération sont obligatoirement assurés auprès de la Suva et qu'ils devraient donc avoir un droit de regard, à l'instar d'autres branches obligatoirement assurées

⁹⁷ Avis de droit, III.3.b, p. 46.

⁹⁸ Avis de droit, III.3.b, p. 46.

⁹⁹ Message de 2008, ch. 3.1.3.

auprès de la Suva. Une personne du Syndicat des services publics (SSP) fait déjà partie du groupe des travailleuses et travailleurs. Par contre, le CPA a davantage de mal à comprendre en quoi la présence d'une personne de la Direction du travail au sein du conseil de la Suva s'explique par le fait que des tâches de la Confédération sont déléguées à la Suva dans le domaine de la sécurité au travail (cf. ch. 2.3). En résumé, le CPA conclut que les tâches et les responsabilités des « représentants de la Confédération » au sein du conseil de la Suva ne sont pas clairement communiquées aux personnes nommées à ces fonctions et que la présence de membres de l'administration fédérale n'est pas suffisamment motivée.

6 Légalité et opportunité de la pratique de la Confédération en matière de haute surveillance

Cette partie traite de la troisième question de l'évaluation : la Confédération exerce-t-elle sa haute surveillance de manière opportune et conformément à la loi ? L'approbation annuelle du rapport annuel et des comptes annuels de la Suva est au centre de cette question.

Réponse à la question d'évaluation : L'approbation des comptes annuels de la Suva fait l'objet d'un processus écrit opportun et conforme à la loi. Toutefois, comme la Confédération va au-delà de ce processus dans la pratique, elle ne respecte pas toujours le cadre de la haute surveillance.

- Le processus écrit d'approbation des comptes annuels de la Suva est globalement légal et opportun (ch. 6.1).
- Dans la pratique, la Confédération dispose de plus d'informations sur la Suva que nécessaire pour exercer la haute surveillance dans le cours normal des activités (ch. 6.2).
- L'objectif des rencontres entre la Confédération et la Suva pour la haute surveillance de la Confédération n'est pas clair (ch. 6.3).
- L'OFSP ne comprend pas clairement le rôle de la haute surveillance et sa délimitation par rapport à la surveillance juridique, pour laquelle il est également compétent (ch. 6.4).

6.1 Le processus écrit d'approbation des comptes annuels est légal et opportun

Dans le cadre de sa haute surveillance, le Conseil fédéral approuve le rapport annuel et les comptes annuels de la Suva (cf. ch. 3.2). La section APAM de l'OFSP prépare cette affaire du Conseil fédéral à l'intention du DFI.

Il est important que la haute surveillance consiste notamment à approuver les *comptes annuels* de la Suva, car la Confédération doit garantir la stabilité financière de la Suva

et sa solvabilité (cf. ch. 3.2). La section APAM a défini un processus¹⁰⁰ de contrôle des comptes annuels et, dans un autre document¹⁰¹, elle a établi la liste des documents à contrôler et a défini les points qu'il faut prendre en considération à chaque étape. L'avis de droit conclut que ces bases permettent de respecter le cadre de la haute surveillance de la Confédération¹⁰². Selon le processus qu'il a défini, l'OFSP s'appuie également sur les rapports de l'actuaire responsable de la Suva et de l'organe de révision externe pour contrôler les comptes annuels. La loi enjoint à l'organe de révision externe de contrôler la Suva selon les prescriptions qui s'appliquent à d'autres entreprises. En ce qui concerne les tâches de l'actuaire responsable, l'art. 65a LAA se réfère par exemple à la loi sur la surveillance des assurances¹⁰³. L'actuaire responsable et l'organe de révision contrôlent notamment, indépendamment l'un de l'autre, si les provisions actuarielles sont adéquates. Lors de son évaluation, le CPA n'a procédé à aucune appréciation matérielle de ces prescriptions (cf. ch. 1.3). Il conclut toutefois qu'il est approprié et opportun que l'OFSP s'appuie sur les contrôles déjà réalisés. Conformément au processus qu'il a défini, l'OFSP clarifie les questions restantes concernant les comptes annuels lors d'une rencontre annuelle avec des spécialistes de la Suva, avant d'envoyer au SG-DFI, pour consultation préalable, la proposition au Conseil fédéral.

Les comptes annuels font partie intégrante du *rapport annuel* de la Suva. Alors que l'OFSP a défini un processus écrit pour le contrôle des comptes annuels, il n'en existe pas pour la vérification des autres parties du rapport annuel, par exemple des informations relatives à la gouvernance d'entreprise ou à la durabilité. Selon l'avis de droit, cela n'a toutefois aucune importance : l'approbation du rapport annuel sert en premier lieu d'information au Conseil fédéral, tant que la Suva ne connaît pas d'événements extraordinaires. En fin de compte, l'approbation du rapport annuel et des comptes annuels par le Conseil fédéral n'a aucune conséquence sur leur validité (cf. ch. 3.2). Au cours des exercices 2021 à 2025, sur lesquels portait l'évaluation du CPA, le Conseil fédéral n'a jamais émis de réserve.

Comme l'a constaté le CPA et comme il le décrit dans les parties ci-après, la pratique de la haute surveillance va cependant au-delà du processus écrit d'approbation des comptes annuels. La Confédération reçoit plus d'informations que nécessaire et différentes rencontres ont lieu entre la Suva et des collaboratrices et des collaborateurs de la Confédération.

6.2 La Confédération reçoit de la Suva plus d'informations que nécessaire à l'exercice de la haute surveillance dans le cours normal des activités

Comme indiqué au ch. 3.2, le droit à l'information de la haute surveillance dépend de la marche des affaires de la Suva. La Confédération ne peut exiger que les documents

¹⁰⁰ OFSP (2020) : Prozess VA 2.7.05 FD Jahresrechnung der Suva inkl. MV, version 1.3 du 11.3.2020.

¹⁰¹ OFSP (non daté) : Wissensmanagement – Prüfung Jahresrechnung Suva.

¹⁰² Avis de droit, III.2.a.

¹⁰³ RS 961.01

nécessaires à l'exercice de sa haute surveillance. Selon l'avis de droit, il faut comprendre le terme « nécessaire » comme une limite : seuls les éléments indispensables à l'exercice de la haute surveillance peuvent être requis¹⁰⁴. Cela signifie que si la marche des affaires de la Suva sort de son cadre ordinaire, il peut très bien être approprié et proportionné que le Conseil fédéral ait besoin d'informations plus détaillées et demande à la Suva qu'elle lui remette certains documents. Dans le cours normal des activités, le droit à l'information doit être interprété de manière restrictive.

Durant la période 2021–2025, sur laquelle portait l'évaluation du CPA (cf. ch. 1.2), la stabilité financière de la Suva était systématiquement garantie et l'on peut partir du principe que la marche des affaires de la Suva était normale¹⁰⁵. Le CPA a constaté que la Suva a régulièrement transmis à la section APAM des documents et des informations pour lesquels la section n'a pas pu démontrer qu'ils étaient nécessaires à la haute surveillance dans le cours normal des activités et, partant, qu'ils étaient proportionnés. Le tableau 4 présente les principaux documents que la Confédération reçoit de la part de la Suva. Pour chaque document, ce tableau indique s'il est mentionné dans le processus écrit d'approbation des comptes annuels (cf. ch. 6.1) ou s'il est remis dans le cadre de la surveillance juridique sur toutes les assurances-accidents (cf. tab. 4, deuxième et troisième colonnes). Dans le cadre de la surveillance juridique, l'OFSP contrôle par exemple si les primes des assurances-accidents sont fixées en fonction des risques, comme l'exige la loi (cf. ch. 3.3).

Le tableau 4 montre que la Suva transmet régulièrement à la section APAM des informations dont la pertinence pour la haute surveillance n'est pas claire et qui ne sont pas non plus liées à la surveillance juridique. Dans le cadre de sa haute surveillance, la Confédération a accès aux documents mentionnés dans les bases légales et dans le processus de contrôle des comptes annuels. Si elle veut obtenir des informations supplémentaires, la question de la proportionnalité se pose. Par exemple, la proposition concernant des mesures relatives aux primes ou le budget des coûts d'exploitation peuvent être nécessaires à l'exercice de la haute surveillance lorsqu'il est question de la stabilité financière de la Suva, mais pas dans le cours normal des activités.

¹⁰⁴ Avis de droit, II.E.3.b.

¹⁰⁵ Pour les exercices 2021 à 2025, le ratio de solvabilité se situait entre 150 et 190 %, soit davantage que l'exigence minimale de 100 %.

Tableau 4

Pertinence des documents remis par la Suva pour la haute surveillance dans le cours normal des activités et pour la surveillance juridique¹⁾

	Pertinence pour la haute surveillance de la Confédération ²⁾	Pertinence pour la surveillance juridique
Rapport annuel (art. 61, al. 3, LAA)	✓	
Comptes annuels / compte d'exploitation (art. 61, al. 3, LAA)	✓	✓
Rapports de l'organe de révision externe	✓	
Rapport de l'actuaire responsable	✓	
Rapport sur la sécurité financière (art. 111, al. 4, OLAA)	✓	
Statistique des risques par branche d'assurance		✓
Estimation du niveau de solvabilité (trimestriel depuis 2020)		
Documents et procès-verbaux des séances du conseil de la Suva, dont :		
– Budget des coûts d'exploitation de la Suva		
– Rapport du président ou de la présidente de la Direction de la Suva		
– Rapport de l'expert médical ou de l'experte médicale		
– Nomination / reconduction de l'organe de révision		
– Nomination des commissions de surveillance thématique du conseil de la Suva		

¹⁾ Par exemple, le tableau ne mentionne pas les documents liés aux nominations des membres du conseil de la Suva, les propositions d'adaptation des normes comptables (art. 89, al. 1, LAA) ou les documents relatifs aux consultations sur les tarifs de primes et les communautés de risque (art. 60 LAA).

²⁾ Documents mentionnés dans le processus de contrôle des comptes annuels.

Le fait que le rapport sur la solvabilité soit trimestriel, et non annuel comme le prévoit le Conseil fédéral dans son ordonnance, indique également que l'OFSP reçoit plus d'informations que nécessaire. À titre de comparaison, les compagnies d'assurance privées doivent rendre compte de leur solvabilité à la FINMA une fois par année ; en règle générale, elles ne doivent en rendre compte plus d'une fois par an qu'en cas d'incidents concrets. En 2020, l'OFSP et la Suva avaient convenu par écrit d'un rapport trimestriel, car la pandémie de COVID-19 avait entraîné des incertitudes et une forte volatilité sur le marché financier. Depuis, l'OFSP est informé de la solvabilité aussi souvent que la commission du conseil de la Suva, qui exerce la surveillance directe sur la gestion de la Suva. Cette mesure était peut-être proportionnée pendant un certain temps, mais elle aurait dû être supprimée lorsque la

situation sur le marché financier s'est calmée. Les responsables de l'OFSP n'ont pas pu justifier de manière convaincante pourquoi il est nécessaire que la Suva continue de présenter un rapport trimestriel. Interrogés à ce sujet, ils ont défendu l'idée que, dans l'exercice de la haute surveillance, il valait mieux en faire trop que pas assez. Dans le cadre de la consultation sur le projet du présent rapport, l'OFSP a souligné que cette règle avait été introduite d'un commun accord et qu'elle pouvait être supprimée à tout moment ; il n'a pas expliqué pourquoi cette suppression n'a pas encore eu lieu.

Par ailleurs, l'augmentation du rythme des rapports n'a pas été mentionnée dans la proposition au Conseil fédéral pour l'année 2020 : ni le DFI, ni le Conseil fédéral n'en étaient donc au courant. L'OFSP a également omis de suggérer d'adapter l'ordonnance. Comme on peut le lire dans l'avis de droit et comme le législateur l'a souligné à plusieurs reprises, la Suva est gérée de manière autonome par les partenaires sociaux et il incombe en dernier ressort au conseil de la Suva de garantir la stabilité financière de la Suva. Le fait que, depuis plusieurs années, la section APAM s'informe tous les trimestres de la solvabilité de la Suva est contraire à l'ordonnance et dépasse le cadre de la haute surveillance de la Confédération dans le régime ordinaire.

En plus du rapport annuel sur la situation financière, la Suva fournit en cours d'année des informations sur des thèmes spécifiques à la section APAM, à la demande de cette dernière. Il s'agit par exemple de la manière dont la Suva fixe ses primes, des provisions ou de la réduction des fonds de compensation. Ces informations sont pertinentes pour la stabilité financière de la Suva, mais cela ne justifie pas d'avoir automatiquement accès à ces informations dans le cadre de la haute surveillance de la Confédération. L'OFSP n'a pas pu expliquer en quoi ces informations sont nécessaires à la haute surveillance dans le cours normal des activités de la Suva.

Outre ces informations, la section APAM reçoit également tous les documents et les procès-verbaux des *séances du conseil de la Suva*, qui ont lieu deux fois par an. Le CPA n'a pas pu déterminer si la Confédération avait explicitement demandé ces documents. Il n'a pas non plus connaissance de désaccords entre la Confédération et la Suva concernant le droit à l'information de la Confédération. Interrogés à ce sujet, tant les cadres dirigeants que les spécialistes de la Suva et de la Confédération ont souligné que l'entente était bonne et qu'il n'y avait aucun désaccord. Malgré tout, selon l'avis de droit, la question de la proportionnalité se pose en particulier en ce qui concerne la remise automatique de tous les documents et procès-verbaux des séances du conseil de la Suva. Selon l'avis de droit, il serait possible d'imaginer une situation dans laquelle le Conseil fédéral exigerait de consulter des documents pertinents, par exemple s'il devait révoquer un membre du conseil de la Suva en raison de conflits d'intérêts¹⁰⁶ ; Le CPA ne dispose toutefois d'aucun élément en ce sens.

Interrogés par le CPA, les responsables de l'OFSP n'ont toutefois pas été en mesure d'expliquer dans quel but la section APAM reçoit les documents des séances du

¹⁰⁶ Avis de droit, II.E.3.b.

conseil de la Suva. Le CPA ne sait pas non plus par qui et dans quelle mesure ces documents sont contrôlés : ces documents ne sont pas mentionnés dans le processus d’approbation des comptes annuels et les propositions au Conseil fédéral ne font pas référence à des informations qui en découleraient. Au contraire, ni le Conseil fédéral ni le département compétent ne semblent savoir que la Confédération dispose de ces informations sur la Suva. Ces exemples illustrent le fait que le niveau d’information de la Confédération pour sa haute surveillance est disproportionné lorsque la situation financière de la Suva est stable. En outre, ils montrent non seulement que l’exercice de la haute surveillance n’a pas été formellement délégué à l’OFSP (cf. ch. 3.3), mais aussi que, dans la pratique, le DFI ne pilote pas l’exercice de la haute surveillance par l’OFSP.

6.3 L’objectif des rencontres entre la Confédération et la Suva pour la haute surveillance n’est pas clair

Le CPA a constaté que des rencontres annuelles ou semestrielles ont lieu à différents niveaux entre la Suva et la Confédération. Le tableau 5 fait état des différents types de rencontre.

Normalement, *le chef ou la cheffe du DFI* rencontre chaque année le président ou la présidente du conseil de la Suva, le président ou la présidente de la direction de la Suva et le secrétaire général ou la secrétaire générale. Selon l’ordre du jour, la rencontre porte sur l’exercice écoulé ainsi que sur des dossiers politiques actuels et sur d’éventuelles nominations à venir au conseil de la Suva. Lors des entretiens avec le CPA, des personnes de la Suva ont souligné qu’elles appréciaient ces échanges. La Suva n’étant pas une entité de la Confédération devenue autonome et le Conseil fédéral n’ayant pas le droit d’intervenir dans sa gestion, ces discussions ne doivent pas servir à piloter la Suva. Le CPA n’a pas pu évaluer dans quelle mesure ce principe est respecté. En effet, il a constaté que ces rencontres n’étaient pas consignées au procès-verbal, ce qui est clairement contraire à la loi. La Suva est aussi soumise à la loi fédérale sur l’archivage¹⁰⁷. De plus, le CPA ne comprend pas le rôle que jouent ces rencontres dans la haute surveillance de la Confédération. Par exemple, il semble que le conseil de la Suva ne donne aucune information sur ses activités de surveillance lors de ces rencontres. Les propositions au Conseil fédéral concernant l’approbation du rapport annuel et des comptes annuels ne mentionnent pas non plus ces rencontres.

¹⁰⁷ Loi fédérale du 26.6.1998 sur l’archivage (LAr ; RS 152.1) ; la Suva est mentionnée à l’annexe 2 de l’ordonnance sur l’archivage du 8.9.1999 (RS 152.11).

Tableau 5

Rencontres entre la Confédération et la Suva

	Fréquence	Membres de la Suva	Membres de la Confédération
Rencontre avec le chef ou la cheffe du DFI	annuelle ²⁾	président/e du conseil de la Suva, président/e de la direction, secrétaire général/e	chef/fe, secrétaire général/e, collaborateur/trice personnel/le ¹⁾
Discussion sur les comptes annuels	annuelle	membre de la direction, secrétaire général/e, spécialistes	chef/fe de division, responsable de la section APAM, spécialistes
Entretien semestriel	semestrielle ³⁾	président/e de la direction, secrétaire général/e, spécialistes	chef/fe de division, responsable de la section APAM, spécialistes

¹⁾ 2025 : également présentes une personne de l'OFSP et une personne de l'Office fédéral des assurances sociales.

²⁾ 2021 et 2023 : aucune rencontre.

³⁾ 2021, 2022 et 2025 : un seul entretien, en été.

Outre la rencontre avec le chef ou la cheffe du DFI, sont prévues d'autres rencontres ayant pour but de procéder à des échanges entre spécialistes (cf. tableau 5). Premièrement, les spécialistes organisent une rencontre annuelle pour *discuter des comptes annuels* de la Suva, comme indiqué dans le processus écrit (cf. ch. 6.1). Cette discussion s'inscrit donc dans le cadre de la haute surveillance de la Confédération sur la Suva. Pour la Suva, sont présents par exemple le membre de la direction responsable des finances et l'actuaire responsable et, dans tous les cas, le secrétaire général ou la secrétaire générale. Pour la Confédération, sont présents des membres de la section APAM et, souvent, le chef ou la cheffe de la division Surveillance de l'assurance. Le CPA estime que cette rencontre annuelle est opportune pour la haute surveillance, car elle permet de clarifier les questions en suspens concernant les comptes annuels de la Suva. Les personnes impliquées ont indiqué au CPA que cette discussion est efficace et que l'OFSP dispose des connaissances spécialisées et des ressources nécessaires au contrôle. Elles ont ajouté qu'un échange informel a lieu en sus au cas où certaines questions resteraient en suspens. L'OFSP n'a pas été en mesure de préciser dans quelle mesure cet échange informel s'inscrit dans le cadre de la haute surveillance ou de la surveillance juridique.

Deuxièmement, les spécialistes se rencontrent aussi lors d'*entretiens semestriels*, dont le CPA a analysé les procès-verbaux. Certains sujets abordés lors de ces entretiens relèvent clairement de la haute surveillance, par exemple les délais pour les

nominations à venir au conseil de la Suva. Une grande partie de ces entretiens est toutefois consacrée à des sujets dont le CPA ne comprend pas en quoi ils sont pertinents pour les tâches de la section APAM, que ce soit en matière de haute surveillance ou de surveillance juridique. Ces entretiens portent régulièrement sur des éléments concernant la gestion de la Suva, alors que la surveillance de cette dernière relève de la compétence du conseil de la Suva. La section APAM a par exemple demandé une analyse coûts-utilité d'un programme de changement au sein de la Suva ou, à la suite d'informations parues dans les médias, a posé des questions sur un projet de suppression de postes. Lors d'un de ces entretiens semestriels, la section APAM a également demandé que le conseil de la Suva l'informe en temps utile d'une adaptation du plafond de solvabilité. Or, les compétences de la Confédération en matière de stabilité financière de la Suva sont elles aussi limitées : si c'est elle qui doit fixer une limite inférieure pour la solvabilité, il appartient au conseil de la Suva de décider de la limite supérieure, une décision qui ne relève donc pas de la haute surveillance.

En outre, ces entretiens semestriels permettent d'aborder des thèmes qui, de l'avis du CPA, sont tout à fait pertinents pour la haute surveillance de la Confédération, mais sur lesquels ni le département compétent ni le Conseil fédéral ne sont informés. En voici quelques exemples.

- Il est important que la haute surveillance s'assure que la Suva est financièrement stable et dispose de provisions suffisantes (cf. ch. 3.2). Lorsque la Suva a adapté la base de calcul des risques financiers en 2022, l'OFSP en a discuté avec la Suva lors de plusieurs rencontres, afin de vérifier le bien-fondé de cette adaptation. La proposition au Conseil fédéral relative à l'approbation des comptes annuels suivants contenait des informations sur l'adaptation par la Suva, mais pas sur la vérification de l'adaptation par l'OFSP.
- L'un des objectifs centraux de la révision de la LAA qui est entrée en vigueur en 2017 était de réglementer plus précisément les activités accessoires de la Suva. Celles-ci doivent faire l'objet d'une comptabilité distincte et être autofinancées. Au milieu de l'année 2023, à l'occasion d'un entretien semestriel, l'OFSP a critiqué le fait qu'une activité accessoire n'était pas autofinancée, ce que l'organe de révision n'avait pas remarqué. Toutefois, l'OFSP n'a rien fait de plus à ce sujet et la proposition au Conseil fédéral y afférente ne contenait aucune information sur cette lacune du rapport de l'organe de révision externe.
- En 2023, en raison d'une procédure qui était alors pendante devant le Tribunal fédéral¹⁰⁸, la Suva a décidé de constituer des provisions de plusieurs centaines de millions de francs. Lors d'un entretien semestriel, elle a demandé son accord à l'OFSP, qui le lui a donné. Or, ni la procédure en cours, ni le fait que l'OFSP se soit prononcé sur le montant des provisions de la Suva n'ont été mentionnés dans la proposition au Conseil fédéral¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Cf. arrêt 9C 480/2022 du Tribunal fédéral du 29.8.2024.

¹⁰⁹ Dans sa réponse à la consultation du 10.2.2026 (point 10), l'OFSP a expliqué au CPA que des provisions de plusieurs centaines de millions de francs, sur un montant total d'environ

De l'avis du CPA, les propositions au Conseil fédéral devraient au moins contenir des informations sommaires sur les thèmes discutés qui concernent des éléments essentiels de la haute surveillance. Ces dernières années, le Conseil fédéral a traité le rapport annuel et les comptes annuels de la Suva selon une procédure simplifiée. Lorsque la Suva est financièrement stable et qu'il n'y a pas d'incidents particuliers, c'est-à-dire lorsque les activités se déroulent normalement, le CPA estime que cela est approprié (cf. ch. 3.2).

6.4 L'OFSP n'a pas une conception des rôles adéquate pour la haute surveillance sur la Suva

La Suva est soumise à la haute surveillance de la Confédération, exercée par le Conseil fédéral (art. 61, al. 3, LAA). Or, la division Surveillance de l'assurance de l'OFSP a écrit à plusieurs reprises dans ses rapports d'activité que l'OFSP exerçait la haute surveillance sur la Suva¹¹⁰. Les collaboratrices et les collaborateurs de la division Surveillance de l'assurance de l'OFSP et du SG-DFI ont la même conception, comme il en est ressorti de leurs entretiens avec le CPA. Pourtant, il n'existe aucune délégation formelle à l'OFSP (cf. ch. 3.3) et, hormis ce que l'on trouve dans le processus d'approbation des comptes annuels (cf. ch. 6.1), il n'y a pas de description claire des tâches en matière de haute surveillance exercée par l'OFSP, notamment par la section APAM.

Il faudrait pourtant que la conception des tâches soit claire, car la Confédération joue deux rôles auprès de la Suva (cf. ch. 3.3) : d'une part, elle exerce la haute surveillance institutionnelle sur la gestion de la Suva (la surveillance institutionnelle directe étant assurée par le conseil de la Suva) ; d'autre part, elle exerce la surveillance juridique, dans le cadre de laquelle elle veille à ce que la Suva et les autres assurances-accidents appliquent les prescriptions légales de manière uniforme. Il est important de distinguer ces rôles de manière appropriée, car le droit à l'information de la Confédération et les instruments dont elle dispose sont différents selon le rôle.

Le CPA a toutefois constaté que les personnes compétentes de l'OFSP sont souvent incapables d'indiquer précisément dans quel rôle et pour quelles activités elles ont des contacts avec la Suva. Le CPA estime que le manque de clarté dans la conception des rôles est l'une des raisons qui expliquent que la Confédération outrepassse régulièrement le cadre de la haute surveillance dans le cours normal des activités de la Suva, notamment quand elle demande qu'on lui remette un rapport trimestriel sur la solvabilité, des documents relatifs aux séances du conseil de la Suva et d'autres informations non pertinentes pour la haute surveillance et la surveillance juridique, par exemple à l'occasion des entretiens semestriels entre spécialistes (ch. 6.2 et 6.3).

40 milliards de francs, représentaient une augmentation trop faible (quelques pour cent à peine) pour être mentionnée dans la proposition au Conseil fédéral.

¹¹⁰ On trouve une formulation en ce sens dans les rapports d'activité de la division Surveillance de l'assurance à partir de 2021 (la dernière fois dans le rapport d'activité 2024), ch. 2.2.

Selon les documents dont dispose le CPA et les entretiens qu'il a menés, la Suva ne s'est pas opposée à ces demandes d'informations. Cela peut notamment s'expliquer par la proximité entre les personnes travaillant à l'OFSP et celles travaillant à la Suva, que le CPA a constatée lors de ses analyses. Les responsables au niveau de la division et de la section sont directement passés de la Suva à l'OFSP et connaissent donc très bien la Suva et certaines des personnes qui y travaillent encore. Dans un cas, une personne qui avait représenté la Suva lors des rencontres entre spécialistes de la Suva et de l'OFSP travaille désormais pour l'OFSP. Le CPA n'a pas identifié d'indices concrets de conflits d'intérêts. Tant l'OFSP que le SG-DFI ont en outre souligné l'indépendance de leurs collaboratrices et collaborateurs et ont rappelé qu'il n'est pas inhabituel de passer directement de la branche à l'OFSP, qui engage des personnes sur la base de leurs compétences professionnelles. Cependant, l'OFSP n'a pris aucune mesure pour garantir l'indépendance, par exemple l'obligation de se récuser dans certains dossiers ou l'application du principe du double contrôle. De l'avis du CPA, le fait que des personnes passent de la Suva à l'OFSP renforce la nécessité que les collaboratrices et les collaborateurs aient une conception claire de leurs tâches et de leurs responsabilités et, en particulier, des limites en la matière.

Selon le CPA, le fait que la section APAM de l'OFSP exerce à la fois la surveillance juridique et la haute surveillance n'est pas problématique sur le plan juridique (à l'exception de l'absence de délégation dans le deuxième cas ; cf. ch. 3.3). Lors des entretiens menés par le CPA, tant les collaboratrices et les collaborateurs compétents de l'OFSP que les personnes de la Suva qui sont en contact avec eux ont jugé positif qu'un seul service de la Confédération s'occupe de la Suva, à savoir la section APAM. L'OFSP et le SG-DFI ont souligné que les activités dans le domaine de l'assurance-accidents étaient limitées et qu'en raison des connaissances requises en matière de surveillance, il ne serait pas efficace de répartir les tâches entre davantage de personnes. Des personnes de la Suva ont également souligné la nécessité d'avoir des connaissances spécifiques sur la Suva et sur son histoire.

Le CPA peut comprendre cette argumentation et estime opportun que la Confédération dispose de spécialistes qui se consacrent à cette matière. Selon lui, il peut également être opportun que les mêmes personnes de l'administration fédérale aient les deux rôles de surveillance auprès de la Suva. En effet, si les primes de la Suva ne sont pas adaptées aux risques (surveillance juridique), cela peut aussi avoir des répercussions sur sa solvabilité (haute surveillance). Cela ne signifie pas pour autant que la haute surveillance doive pouvoir accéder à toutes les informations susceptibles d'avoir une incidence sur la solvabilité de la Suva, un argument avancé par l'OFSP lors des entretiens et dans sa réponse à la consultation¹¹¹. Lorsque les affaires de la Suva se déroulent normalement, comme cela a été le cas au cours des années examinées par le CPA, la haute surveillance est clairement limitée (cf. ch. 3.2). Si les mêmes personnes traitent avec la Suva tant dans le rôle de la haute surveillance que dans celui de la surveillance juridique, il faut que ces personnes aient une conception claire de leurs différents rôles, faute de quoi elles risquent d'outrepasser leur mandat de haute surveillance, qui a volontairement été restreint dans la loi.

¹¹¹ OFSP / DFI (2026) : avis de l'OFSP et du DFI du 10.2.2026 dans le cadre de la consultation de l'administration, par ex. points 6 et 7 [en allemand].

Lors de leurs entretiens avec le CPA, plusieurs personnes de la Confédération ont souligné l'importance économique et politique de la Suva. Certaines ont même estimé que la Suva était « *too big to fail* » : selon elles, si la Suva se trouvait un jour en difficulté, il faudrait que la Confédération prenne une participation financière dans la Suva ou du moins orchestre son sauvetage. C'est précisément dans cette perspective que le CPA comprend pourquoi le département et l'OFSP souhaitent que la surveillance de la Suva soit la plus étendue possible : leur objectif est d'exclure autant que possible toute situation de crise. Cette conception n'est toutefois pas compatible avec les bases légales, qui prévoient une certaine retenue dans l'exercice de la haute surveillance. De plus, en demandant qu'on lui remette plus d'informations que nécessaire et en prenant position sur des questions qui ne relèvent pas de ses tâches de surveillance, la Confédération peut créer une situation dans laquelle elle assume une coresponsabilité politique dans la marche des affaires de la Suva.

Le CPA se demande toutefois quel risque la Suva représente réellement pour la Confédération. Dans le cadre de la révision de la LAA, on est par exemple arrivé à la conclusion que la Suva pourrait couvrir les dépenses découlant d'un grand sinistre en puisant dans ses réserves¹¹². Une prescription en ce sens a été prévue dans l'ordonnance : la Suva doit disposer de suffisamment de fonds propres pour pouvoir couvrir les créances résultant d'une perte centennale, c'est-à-dire d'un grand sinistre rare qui, statistiquement, ne se produit que tous les 100 ans (art. 111, al. 4, OLAA). De plus, la loi prévoit clairement que les assurances-accidents doivent être autofinancées. Cela signifie que les primes d'une année doivent couvrir tous les engagements de cette année. Pour la Suva, s'y ajoute l'obligation d'assurance (cf. ch. 2.3) : de nombreux acteurs, dont fait partie l'administration fédérale, ne pourraient pas simplement passer à un autre assureur si la Suva devait augmenter ses primes en raison d'une situation financière difficile. En d'autres termes, l'existence de la Suva ne serait pas menacée. De plus, la volonté politique exprimée à plusieurs reprises depuis la création de la Suva est claire : les partenaires sociaux gèrent la Suva, la Confédération n'exerçant que la haute surveillance (cf. ch. 3.2). Comme on l'a constaté dans le présent ch. 6, le cadre de la haute surveillance n'est actuellement pas toujours respecté dans la pratique. De l'avis du CPA, la conception peu claire du rôle de la haute surveillance de la Confédération n'y est pas étrangère.

7

Conclusions

Le CPA conclut que la haute surveillance de la Confédération sur la Suva est globalement réglée de manière opportune, mais que, dans la pratique, la Confédération ne respecte pas toujours le cadre légal. Selon l'avis de droit mandaté par le CPA, la portée de la haute surveillance de la Confédération est limitée. La loi définit cette portée de manière appropriée (ch. 7.1). Dans la pratique, la Confédération demande trop d'informations à la Suva et outrepassé ainsi parfois le cadre de la haute surveillance

¹¹² Message additionnel de 2014, ch. 2.3.5.

(ch. 7.2). Les membres du conseil de la Suva, qui est chargé de surveiller la gestion de la Suva, sont nommés par le Conseil fédéral. Les processus internes de nomination des membres du conseil ne sont que partiellement opportuns (ch. 7.3). Le conseil de la Suva comprend également un groupe de « représentants de la Confédération ». Or, cette désignation est trompeuse, car la Suva n'est pas une entité devenue autonome et la Confédération ne peut donner d'instructions à ces personnes (ch. 7.4).

7.1 La portée de la haute surveillance de la Confédération est limitée et clairement inscrite dans la loi

Lors de la création de la Suva, puis lors de la révision de la LAA qui s'est achevée en 2017, le législateur a souligné l'autonomie de la Suva. De nombreuses tâches légales lui sont confiées (ch. 2.3), mais elle n'est pas une entité de la Confédération devenue autonome. Il est prévu qu'elle soit gérée de manière autonome par les partenaires sociaux (ch. 3.1). La surveillance directe sur la gestion de la Suva incombe au conseil de la Suva, qui est composé de représentantes et représentants des organisations d'employeurs, des organisations de travailleurs et travailleuses, et de la Confédération. La Confédération n'exerce que la haute surveillance (ch. 3.2).

L'avis de droit rédigé sur mandat du CPA conclut que la portée et les instruments de la haute surveillance de la Confédération sur la Suva sont régis par des dispositions légales concises. Ils y sont cependant réglementés de manière adéquate. La portée de la haute surveillance doit se lire à la lumière de ses objectifs : garantir non seulement la stabilité financière de la Suva, mais également une organisation interne adéquate. C'est toutefois le conseil de la Suva qui est responsable en premier lieu de veiller à ce que la Suva atteigne ces objectifs. La haute surveillance de la Confédération doit être exercée selon le principe de proportionnalité. Si les activités de la Suva sortent du cadre ordinaire, en particulier si sa stabilité financière est potentiellement menacée, la portée de la haute surveillance peut s'étendre. En revanche, lorsque les activités de la Suva se déroulent normalement, la portée de la haute surveillance de la Confédération est limitée.

La haute surveillance de la Confédération consiste notamment en l'approbation par le Conseil fédéral des comptes annuels et du rapport annuel de la Suva. Une section spécifique de l'OFSP prépare cette affaire du Conseil fédéral en suivant un processus écrit. Elle examine notamment en détail les comptes annuels de la Suva, ce qui, selon l'avis de droit, est approprié compte tenu de l'objectif de stabilité financière. La Confédération n'examine pas le rapport annuel en détail, ce qui est également approprié puisque la Confédération n'a pas à se prononcer sur les décisions stratégiques de la Suva (ch. 6.1).

Les prescriptions relatives à l'organisation de la Suva et aux compétences du conseil de la Suva qui ont été édictées ou approuvées par la Confédération sont, selon l'avis de droit, elles aussi opportunes, compte tenu de l'autonomie de la Suva et de sa taille. Dans le règlement d'organisation de la Suva approuvé par le Conseil fédéral, des tâches de surveillance centrales sont déléguées à une commission du conseil de la Suva, notamment la nomination des membres de la direction de la Suva, la décharge

donnée à la direction ou l'organisation et la surveillance de la révision interne. Selon l'avis de droit, ce modèle de délégation est approprié. La commission du conseil de la Suva assume ainsi à de nombreux égards les tâches d'un conseil d'administration dans d'autres entreprises. En outre, certaines commissions assument des tâches de surveillance (ch. 3.4). Des membres du conseil de la Suva ont confirmé au CPA que les tâches, les compétences et les responsabilités entre le conseil de la Suva, d'une part, et la commission du conseil et les commissions de surveillance de la Suva, d'autre part, sont opportunes (ch. 5.1).

7.2 Dans la pratique, la Confédération outrepassa le cadre légal de la haute surveillance

Selon la loi, le Conseil fédéral exerce la haute surveillance de la Confédération sur la Suva. Dans la pratique, c'est l'OFSP, en l'occurrence la section APAM, qui assume les tâches de surveillance. Il n'y a toutefois aucune délégation formelle de la haute surveillance à l'OFSP (ch. 3.3).

Comme la Confédération doit faire preuve de retenue dans sa haute surveillance sur la Suva lorsque les activités de cette dernière se déroulent normalement, l'avis de droit considère que, en temps normal, le droit à l'information de la Confédération est restreint. Dans la pratique, la section compétente de l'OFSP demande toutefois plus d'informations que nécessaire. L'ordonnance prévoit que la Suva doit informer annuellement le Conseil fédéral de sa solvabilité. En 2020, les incertitudes sur le marché financier lors de la pandémie de COVID-19 ont conduit à ce que la Suva et l'OFSP introduisent un rapport trimestriel, et ce système est toujours en vigueur. L'OFSP n'a pas pu expliquer de manière convaincante au CPA pourquoi ceci est encore nécessaire. L'ordonnance n'a pas non plus été adaptée en conséquence. Le fait que la Confédération reçoive tous les documents et procès-verbaux des séances du conseil de la Suva est également disproportionné. Ces deux exemples montrent que la Confédération ne respecte pas toujours le cadre légal de la haute surveillance (ch. 6.2).

Ce surplus d'informations ne se justifie pas non plus par la fonction de surveillance juridique sur les assurances-accidents, elle aussi assumée par la section de l'OFSP responsable de la Suva. Dans le cadre de la surveillance juridique, l'office vérifie si toutes les assurances-accidents appliquent la loi de manière uniforme et fixent leurs primes en fonction des risques. Étant donné que le droit à l'information de la Confédération est plus étendu pour la surveillance juridique que pour la haute surveillance et que la Confédération peut édicter des directives dans le cadre de la surveillance juridique, mais pas dans le cadre de la haute surveillance, il serait important de bien faire la distinction (ch. 3.3). Toutefois, les personnes responsables n'étaient souvent pas en mesure d'indiquer au CPA dans quel rôle elles avaient demandé quelles informations à la Suva (ch. 6.4). De nombreux documents demandés n'étaient pertinents ni pour la haute surveillance, ni pour la surveillance juridique (ch. 6.2). Sur le principe, le fait que la haute surveillance et la surveillance juridique

sur la Suva soient exercées par la même section est toutefois opportun, compte tenu des connaissances spécialisées nécessaires (ch. 6.4).

Les échanges entre la Confédération et la Suva se font notamment dans le cadre de rencontres régulières. Il existe ainsi une rencontre annuelle entre la cheffe du département et, du côté de la Suva, le président du conseil, le président de la direction et le secrétaire général. On ne sait pas quel est le but de cette rencontre pour la haute surveillance, car elle n'est pas consignée dans un procès-verbal, alors même que la Suva est elle aussi soumise à la loi sur l'archivage. Par ailleurs, il existe des rencontres entre spécialistes au cours desquelles, selon les documents, certains sujets abordés outrepassent le cadre de la haute surveillance de la Confédération (cf. plus haut), tandis que d'autres sont tout à fait pertinents. Par exemple, l'OFSP a signalé à la Suva que l'organe de révision externe n'avait pas correctement contrôlé une activité accessoire de la Suva. Toutefois, la proposition au Conseil fédéral concernant l'approbation du rapport annuel et des comptes annuels n'en a pas fait mention. Les propositions au Conseil fédéral ne contiennent aucune indication sur le fait que l'OFSP contrôle bien plus que les comptes annuels et le rapport annuel de la Suva (ch. 6.3).

Du point de vue du CPA, le fait que le cadre de la haute surveillance de la Suva n'est pas toujours respecté dans la pratique s'explique par la conception qu'ont les collaboratrices et collaborateurs compétents de la Confédération de leur rôle, qui outrepassent le mandat légal. Une certaine proximité entre les personnes y contribue éventuellement : certaines personnes sont passées directement de la Suva à des postes de responsables de la surveillance au sein de l'OFSP. En outre, on perçoit un fort sens des responsabilités au sein de la direction de l'OFSP et au sein du SG-DFI, compte tenu de la grande importance de la Suva pour l'économie suisse. Certains ont laissé entendre que la Confédération devrait intervenir pour sauver la Suva si celle-ci se trouvait un jour en difficulté, même si la Confédération n'a pas de participation financière dans la Suva et n'est pas non plus responsable de la gestion de la Suva. Cependant, une telle responsabilité de la Confédération n'est clairement pas prévue dans la loi. La Suva devrait pouvoir couvrir elle-même les créances résultant d'un événement rare, c'est-à-dire se produisant une fois par siècle. L'obligation d'assurance empêche les assurées et assurés de la Suva de changer d'assurance, même en cas d'augmentation considérable des primes (ch. 6.4), ce qui n'est pas le cas avec d'autres assurances-accidents.

7.3 Les processus internes de nomination des membres du conseil de la Suva ne sont que partiellement opportuns

Le Conseil fédéral nomme les 40 membres qui composent le conseil de la Suva, mais les organisations d'employeurs et de travailleurs et travailleuses peuvent proposer des candidatures pour leurs 16 sièges respectifs. Selon l'avis de droit mandaté par le CPA, le fait que les organisations puissent désigner qui les représente au sein du conseil de la Suva est approprié. Depuis la création de la Suva, le législateur a confirmé qu'elle était gérée de manière autonome par les partenaires sociaux (ch. 4.2).

En nommant les membres du conseil de la Suva, le Conseil fédéral est toutefois responsable de doter ce dernier des compétences nécessaires à la conduite et à la surveillance de la Suva. Par analogie avec les prescriptions applicables aux entités devenues autonomes, le Conseil fédéral a adopté un profil d'exigences pour le conseil de la Suva. Aux yeux du CPA, celui-ci est approprié ; toutefois, il ne précise pas ce qu'est une représentation équilibrée des « catégories professionnelles » demandée par la loi (ch. 4.2).

Le Conseil fédéral doit notamment nommer huit représentantes et représentants de la Confédération au sein du conseil de la Suva. Les analyses du CPA montrent que, jusqu'à récemment, la Confédération n'exerçait que peu d'influence sur la composition de ce groupe. Ce sont plutôt le président du conseil de la Suva et le secrétaire général de la Suva qui proposaient des candidatures. Récemment, une procédure a été définie selon laquelle la Confédération peut donner son avis avant la prise de contact avec les candidates et candidats envisagés (ch. 4.1).

Le CPA estime que cette procédure n'est pas entièrement opportune, notamment parce que l'administration fédérale ne vérifie pas suffisamment les candidatures avant la nomination par le Conseil fédéral. Formellement, l'OFSP vérifie si le conseil de la Suva dans son ensemble remplit les exigences relatives à la représentation des régions linguistiques et des sexes, si les candidates et candidats disposent d'un curriculum vitae et s'ils ont déclaré leurs liens d'intérêts ; toutefois, sur le fond, il ne vérifie pas les informations fournies par ces personnes. Il n'existe pas non plus de prescriptions visant à déterminer dans quels cas un lien d'intérêt serait problématique. Comme il faut s'assurer que tous les membres du conseil de la Suva représentent les intérêts de la Suva, le CPA estime que l'examen actuel des candidatures est clairement insuffisant. De même, les responsabilités pour la nomination des représentantes et représentants de la Confédération et pour le contrôle ne sont pas suffisamment clarifiées entre le SG-DFI et l'OFSP (ch. 4.3).

7.4 La désignation « représentants de la Confédération » dans la loi est trompeuse

La LAA prévoit que le conseil de la Suva, composé de 40 membres, comprend 16 personnes représentant les organisations d'employeurs, 16 personnes représentant les organisations de travailleurs, et huit « représentants de la Confédération ». Selon l'avis de droit, il est toutefois clair d'un point de vue juridique que ces derniers ne peuvent pas recevoir d'instructions de la Confédération. La loi prévoit clairement que les membres du conseil de la Suva représentent les intérêts de la Suva. Les huit personnes concernées ne sont donc pas des « représentants de la Confédération » au sens propre du terme, tels qu'on en trouve parfois dans les conseils d'administration ou d'institut d'entités devenues autonomes. Le rôle de la Confédération vis-à-vis de la Suva n'est pas comparable à celui qu'elle joue au sein des entités devenues autonomes. Il est donc inapproprié que la loi désigne les huit personnes susmentionnées comme des « représentants de la Confédération » (ch. 3.1 et 3.5).

Dans la pratique, les représentantes et représentants de la Confédération ne reçoivent pas d'instructions, ce qui garantit la légalité. Toutefois, les membres du conseil de la Suva, y compris les représentantes et représentants de la Confédération, ne savent pas clairement quel est leur rôle. Lors des entretiens, certains membres du groupe de la Confédération ont indiqué au CPA qu'ils souhaiteraient recevoir davantage d'instructions et d'informations de la part de la Confédération, ce qui serait contraire à la loi. Dans la pratique, la désignation légale de « représentants de la Confédération » est donc trompeuse (ch. 5.2).

Globalement, personne ne conteste l'opportunité d'avoir un troisième groupe de personnes indépendantes au sein du conseil de la Suva en plus des partenaires sociaux. Ce système correspond également aux prescriptions de la FINMA applicables aux assureurs-accidents privés. Les membres du conseil de la Suva ont eux aussi souligné l'importance d'un troisième groupe de personnes pour l'équilibre entre les partenaires sociaux (ch. 5.2).

Toutefois, tous les « représentants de la Confédération » au sein du conseil de la Suva ne sont pas indépendants au sens juridique du terme. Certains travaillent dans l'administration fédérale : ainsi, traditionnellement, une personne de la Direction du travail du SECO et la directrice ou le directeur de l'OPPER siègent au conseil de la Suva. Compte tenu de la volonté claire du législateur que la Confédération n'exerce pas de surveillance directe sur la Suva et qu'elle exerce la haute surveillance avec retenue, cela pose problème. La fonction des personnes susmentionnées au sein du conseil de la Suva n'a jamais été clairement définie (ch. 5.2).

Liste des abréviations

Al.	Alinéa
Art.	Article
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
BPA	Bureau de prévention des accidents
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
Cf.	Confer
Ch.	Chiffre
Chap.	Chapitre
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSFT	Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
DFI	Département fédéral de l'intérieur
FF	Feuille fédérale
Fig.	Figure
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
LAA	Loi fédérale du 20.3.1981 sur l'assurance-accidents (RS 832.20)
LAMA	Loi fédérale du 13.6.1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (FF 1911 III 815)
Let.	Lettre
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
OFPER	Office fédéral du personnel
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OPA	Ordonnance du 19.12.1983 sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (ordonnance sur la prévention des accidents, RS 832.30)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
Section APAM	Section Assurance-accidents, prévention des accidents et assurance militaire
SG-DFI	Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur
Suva	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents
Tab.	Tableau

Bibliographie et liste des documents

BPA (site Internet) : Ensemble pour plus de sécurité – Voici comment le BPA s'organise, [bfu.ch/fr](https://www.bfu.ch/fr) > Menu > À propos du BPA > Le BPA en détail > Organisation (état au 19.11.2025)

CDF (2016) : Audit de l'organisation et de l'utilisation des moyens pour la sécurité au travail – Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail, <https://www.efk.admin.ch/fr/> > Publications > Rapports > Thème : Économie et agriculture > CDF-15323 > Audit de l'organisation et de l'utilisation des moyens pour la sécurité au travail – Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail

CDF (2021) : Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles – Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail, <https://www.efk.admin.ch/fr/> > Publications > Rapports > Thème : Économie et agriculture > CDF-20264 > Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen – Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (rapport *en allemand*, résumé *en français*)

CDF (2024) : Programme annuel 2024, <https://www.efk.admin.ch/fr/> > Publications > Programme annuel > Archives programmes annuels > Programme annuel 2024

DETEC (2025) : Profil d'exigences du conseil d'administration de Swisscom SA, <https://www.uvek.admin.ch/fr> > Le DETEC > Entreprises liées à la Confédération > Swisscom > Profil d'exigences du conseil d'administration

DFF (2013) : Modèle de profil d'exigences pour les membres du conseil d'administration ou de l'institut des entités de la Confédération devenues autonomes (*ci-après* : « organe de conduite suprême »), [opfer.admin.ch](https://www.opfer.admin.ch) > Thèmes > Droit du personnel > Décisions du Conseil fédéral concernant la nomination des membres des organes de direction suprêmes ; profils d'exigences pour les conseils d'administration et d'institut

DFI (2023) : Profil d'exigences pour les membres du conseil de la CNA, approuvé par le Conseil fédéral le 22.11.2023

Ekas (2025) : Compte séparé 2024, <https://www.ekas.admin.ch/fr/> > Portrait > Rapports annuels et comptes séparés > Compte séparé 2024

FINMA (2017a) : Circulaire 2017/1 Gouvernance d'entreprise – banques, <https://www.finma.ch/fr/> > Documentation > Circulaires > Circulaire 2017/1 Gouvernance d'entreprise – banques

FINMA (2017b) : Circulaire 2017/2 Gouvernance d'entreprise – assureurs, <https://www.finma.ch/fr/> > Documentation > Circulaires > Circulaire 2017/2 Gouvernance d'entreprise – assureurs

Grisel Rapin, Clémence / Zufferey, Jean-Baptiste (2025) : Avis de droit rédigé à l'attention du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) et portant sur la haute surveillance de la Confédération sur la Suva. Fribourg

Maurer Alfred (1989) : Schweizerisches Unfallversicherungsrecht. 2^e édition. Berne : Stämpfli

Message additionnel du 19.9.2014 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (Assurance-accidents et prévention des accidents ; organisation et activités accessoires de la CNA), FF 2014 7691

Message du 10.12.1906 concernant les assurances contre les maladies et les accidents (FF 1906 VI 213)

Message du 18.8.1976 à l'appui d'un projet de loi fédérale sur l'assurance-accidents (FF 1976 III 143)

Message du 30.5.2008 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (FF 2008 4877)

OFSP (2020) : Prozess VA 2.7.05 FD Jahresrechnung der Suva inkl. MV, version 1.3 du 11.3.2020

OFSP (2025) : Rapport d'activité 2024. Surveillance de l'assurance maladie sociale et de l'assurance-accidents, bag.admin.ch/fr > Services > Publications > Rapports d'activité > Rapports d'activité sur la surveillance de l'assurance maladie sociale et de l'assurance-accidents

OFSP (non daté) : Wissensmanagement – Prüfung Jahresrechnung Suva

OFSP / DFI (2026) : Avis de l'OFSP et du DFI du 10.2.2026 dans le cadre de la consultation de l'administration

Principes d'action des Commissions de gestion du 13.5.2024 (FF 2024 2751)

Rapport de la Commission des finances du Conseil des États du 24.1.2022 sur la motion Pfister Gerhard 21.3928 (« Soumettre la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents à la surveillance du Contrôle fédéral des finances »)

Rapport du Conseil fédéral du 13.9.2006 sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise ; FF 2006 7799)

Suva (2025) : Organigramme de la Suva, suva.ch > Téléchargements et commandes > Organigramme de la Suva

Suva (site Internet) : L'assurance-accidents, une réponse aux dangers et aux problèmes sociaux de l'époque, suva.ch > Autoportrait > La Suva > Histoire de la Suva > L'assurance-accidents, une réponse aux dangers et aux problèmes sociaux de l'époque (état au 19.11.2025)

Swisscom (2023) : Statuts de Swisscom SA, Version du 28 mars 2025, swisscom.ch > À propos de Swisscom [en bas de la page] > Corporate Governance [en bas de la page] > Principes > Statuts

Liste des personnes interrogées

La liste ci-dessous indique la fonction de la personne concernée au moment de l'entretien avec le CPA.

Personnes de l'administration fédérale

Christen, Thomas	Directeur suppléant de l'OFSP
Clerc, Stephan	Actuaire, section Primes et risques financiers, OFSP
Crausaz, Simon	Référent, Secrétariat général du DFI
Hostettler, Stefan	Secrétaire général du DFI en codirection
Jurgons, Henri	Actuaire, section Assurance-accidents, prévention des accidents et assurance militaire, OFSP
Molinaro, Alexandra	Responsable de la section Assurance-accidents, prévention des accidents et assurance militaire et de la section Soutien et organisation, division Surveillance de l'assurance, OFSP
Motta, Cristoforo	Ancien responsable de la section Assurance-accidents, prévention des accidents et assurance militaire, OFSP
Müller, Noemi	Responsable suppléante de la section Assurance-accidents, prévention des accidents et assurance militaire, OFSP
Muri, Philipp	Responsable de la division Surveillance de l'assurance, OFSP
Sorg, Michael	Collaborateur personnel, Secrétariat général, DFI

Membres du conseil de la Suva

Abate, Fabio	Représentant de la Confédération / avocat
Amstein, Claudine	Représentante de la Confédération / consultante indépendante
Bianchi, Doris	Représentante de la Confédération / directrice de Publica
Feri, Yvonne	Représentante des travailleurs et travailleuses / présidente de Syna
Gendotti, Gabriele	Ancien représentant de la Confédération, ancien président du conseil de la Suva
Lampart, Daniel	Représentant des travailleurs et travailleuses, vice-président du conseil de la Suva / économiste en chef, Union syndicale suisse

Link, Björn-Christian	Représentant de la Confédération / directeur de clinique et médecin en chef, Hôpital cantonal de Lucerne
Masshardt, Urs	Représentant des travailleurs et travailleuses / ancien directeur général, Hotel & Gastro Union
Moser, Gerhard	Représentant des employeurs / Membre du comité central, Société Suisse des entrepreneurs / Conseils, médiations et membre de la direction, Seimexco SA
Müller, Roland A.	Représentant des employeurs, vice-président du conseil de la Suva / directeur, Union patronale suisse
Polito, Véronique	Représentante des travailleurs et travailleuses / membre du comité directeur, Unia
Richoz, Pascal	Représentant de la Confédération / chef du centre de prestations Conditions de travail, membre de la direction, SECO
Rickenbacher, Andreas	Représentant de la Confédération, président du conseil de la Suva
Rogger, Roman	Représentant des employeurs / directeur général, Woodpecker Holding SA
Vaisbrot, Kareen	Représentante des employeurs / membre de la direction, Swissmem
von Kaenel, Rahel	Représentante de la Confédération / directrice, Office fédéral du personnel
Ziegel, Johanna	Représentante de la Confédération / professeure de statistique, École polytechnique fédérale de Zurich

Personnes de la Suva

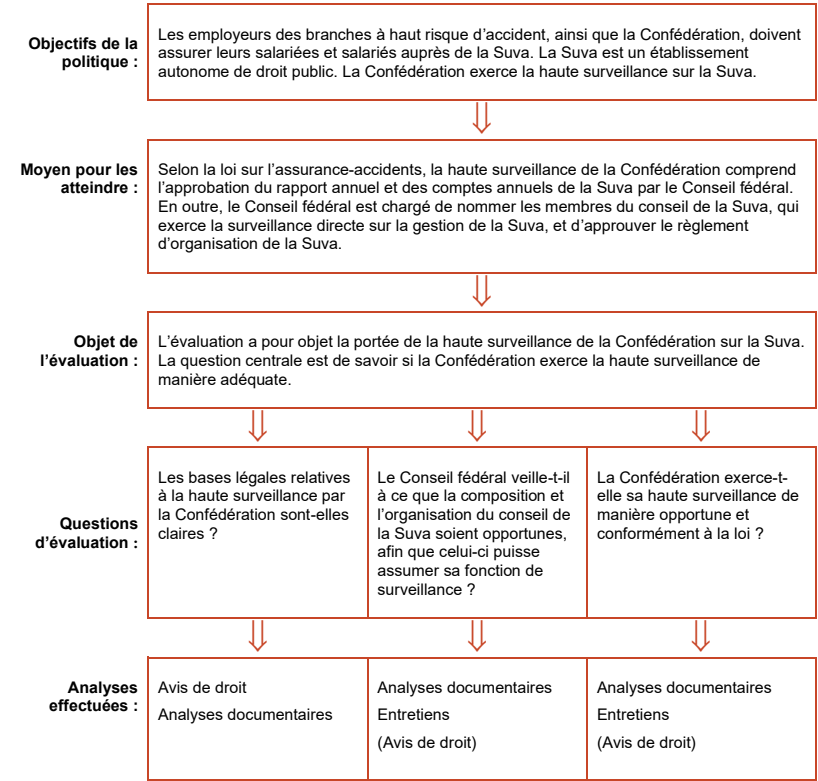
Blum, Peter	Responsable Technique de l'assurance
Epelbaum, Marc	Secrétaire général du conseil de la Suva
Kaufmann, Roger	Actuaire responsable
Koch, Marco	Responsable Compliance
Niederberger, Kurt	Responsable Gestion des risques
Niggli, Hubert	Membre de la direction, chef du département Finances et Informatique
Ritler, Kilian	Responsable Division juridique
Stucki-Mauderli, Isabelle	Secrétaire générale adjointe, responsable Affaires publiques

von Holzen, Alexander	Responsable Révision interne
Weber, Felix	Président de la direction, chef du département Clients et partenaires

Autres personnes

Aeschbacher, Simon	Surveillance des assurances pour particuliers, organe spécialisé en assurances maladie et accidents, FINMA
Fux, Thomas	Responsable Surveillance des assurances pour particuliers, responsable de l'organe spécialisé en assurances maladie et accidents, FINMA
Gutmann, Simone	Surveillance des assurances pour particuliers, organe spécialisé en assurances maladie et accidents, FINMA
Hänsli, Irène	Chargée de l'assurance-accidents et indemnité journalière en cas de maladie, Association Suisse d'Assurances
Schenker, Matthias	Chef du département des assurances maladie et accidents, Association Suisse d'Assurances
Schmid, Reinhard	Directeur Clients commerciaux P&C (Property- Casualty), Axa
Weingart, Tobias	Responsable CEO Office, FINMA

Approche de l'évaluation



Critères d'évaluation

Critères spécifiques	Éléments d'appréciation
<i>Clarté des bases légales</i> (chap. 3)	
Précision suffisante des bases légales	D'un point de vue juridique, les bases légales précisent de manière adéquate la haute surveillance de la Confédération. D'un point de vue juridique, la haute surveillance de la Confédération est réglée au niveau approprié (loi, ordonnance). D'un point de vue juridique, les responsabilités du Conseil fédéral et de l'unité responsable de la surveillance opérationnelle (OFSP) sont décrites de manière adéquate (normes de délégation).
Clarté de la portée de la haute surveillance	La position institutionnelle de la Suva (= degré d'indépendance), d'une part, et la portée de la responsabilité de la Confédération (par exemple en cas de problèmes financiers de la Suva), d'autre part, ressortent clairement des bases légales. La haute surveillance peut s'adapter aux risques, en particulier si ceux-ci évoluent dans le temps. La portée de la haute surveillance de la Confédération est justifiée de manière compréhensible dans les messages et autres documents.
Clarté de la portée des instruments de surveillance	La portée des instruments de haute surveillance est claire. Les instruments de haute surveillance sont juridiquement appropriés compte tenu de la portée de la responsabilité de la Confédération.
Légalité des prescriptions de la Confédération relatives à l'organisation de la Suva	Les prescriptions de la Confédération relatives à l'organisation de la Suva respectent l'autonomie de la Suva et les limites de la haute surveillance de la Confédération. Le règlement d'organisation de la Suva précise les prescriptions de la loi de manière appropriée et au niveau adéquat. Les rapports entre le conseil de la Suva et sa commission et les commissions de surveillance thématique ainsi que leurs compétences respectives sont décrites de manière complète et suffisamment détaillée. La délégation de compétences du conseil de la Suva à sa commission est appropriée (les compétences déléguées ne sont ni trop peu nombreuses, ni trop nombreuses).
Précision suffisante du rapport entre la Confédération et ses représentant/es au conseil de la Suva	Les rapports entre la Confédération et ses représentantes et représentants au sein du conseil de la Suva sont définis de façon suffisante dans les bases légales et au niveau adéquat. D'un point de vue juridique, on sait clairement dans quelle mesure la Confédération a le droit de donner des instructions à ses représentantes et représentants au sein du conseil de la Suva (par exemple, demander une enquête par un organe de révision). La législation prévoit de manière claire et appropriée dans quelle mesure les représentantes et les représentants de la Confédération au sein du conseil de la Suva doivent informer la Confédération en cas de problèmes ou de dysfonctionnements, de sorte que le Conseil fédéral puisse par exemple révoquer des membres du conseil de la Suva pour de justes motifs (art. 63, al. 2, LAA).

Nomination des membres du conseil de la Suva par le Conseil fédéral (chap. 4)

Profil d'exigences opportun pour le conseil de la Suva	Le profil d'exigences correspond aux principes que le Conseil fédéral prévoit pour ce type d'organes (langues, régions du pays, etc.). Le profil d'exigences du Conseil fédéral pour les membres du conseil de la Suva garantit que les connaissances spécialisées nécessaires à une surveillance adéquate sont disponibles au sein du conseil de la Suva (finances, droit, etc.). Les prescriptions relatives à l'indépendance des membres du conseil de la Suva (liens d'intérêts) sont rédigées de manière suffisamment détaillée et définies de telle sorte que la Confédération puisse les contrôler de manière judicieuse en y consacrant une charge de travail adéquate. Les différences que le profil d'exigences prévoit entre les représentantes et représentants de la Confédération et ceux des organisations sont pertinentes et justifiées.
Contrôle opportun des candidatures au conseil de la Suva	Les processus prévoient de vérifier que les candidats et candidates répondent au profil requis et ne présentent pas de conflits d'intérêts. Les processus définis garantissent que le Conseil fédéral ne nomme pas au conseil de la Suva des personnes ayant des liens d'intérêts problématiques. Les documents fournis par les candidates et les candidats permettent de vérifier qu'ils répondent au profil requis et que leurs liens d'intérêts ne sont pas problématiques. Les candidates et les candidats proposés par les employeurs / les travailleurs sont contrôlés de manière appropriée quant à leur conformité au profil d'exigences et à leurs liens d'intérêts, sans que la Confédération n'exerce une influence indue sur la proposition. Le contrôle montre que les membres du conseil de la Suva satisfont aux exigences nécessaires à leur fonction au sein du conseil de la Suva. Les représentantes et les représentants de la Confédération font l'objet d'un contrôle approprié visant à garantir qu'ils disposent des qualifications nécessaires pour exercer leur fonction au sein du conseil de la Suva.
Processus écrits opportuns concernant la nomination des membres du conseil de la Suva par le Conseil fédéral	Le profil d'exigences permet de hiérarchiser de manière opportune les candidatures / personnes en fonction de leurs aptitudes. L'indépendance du Conseil fédéral lors de la nomination est garantie (indépendance par rapport à d'éventuelles influences exercées par la direction de la Suva, par exemple). Le Conseil fédéral en entier dispose de suffisamment d'informations sur les candidates et les candidats et la proposition qui lui est présentée est motivée de manière convaincante. Lors de la reconduction de membres au sein du conseil de la Suva, ces personnes font l'objet d'un contrôle approprié (liens d'intérêts, profil d'exigences, aptitude générale à siéger au conseil), en particulier si elles sont membres du conseil depuis longtemps. Les processus visant à pourvoir un siège vacant au sein du conseil de la Suva sont opportuns (ils prévoient des délais appropriés et sont consignés par écrit de façon transparente).

Organisation du conseil de la Suva par le Conseil fédéral (chap. 5)

Opportunité de la façon dont la surveillance exercée par le Conseil fédéral sur le conseil de la Suva est organisée	Les règlements adoptés par le Conseil fédéral reflètent de manière adéquate les objectifs de la révision de la LAA, notamment en ce qui concerne le renforcement de la gouvernance d'entreprise (cf. messages). Les bases légales donnent suffisamment de compétences au conseil de la Suva pour qu'il puisse assumer sa fonction de surveillance de la direction de la Suva. Le règlement d'organisation est suffisamment clair dans la pratique. Il n'y a pas de problème de coordination ou de compétences entre les organes de surveillance de la gestion de la Suva. La délégation de compétences du conseil de la Suva à sa commission s'avère appropriée dans la pratique (les compétences déléguées ne sont ni trop peu nombreuses, ni trop nombreuses). L'organisation du conseil de la Suva (commission du conseil et autres commissions) est opportune pour assurer la surveillance de la gestion de la Suva.
Légalité de l'influence de la Confédération sur ses représentant/es au sein du conseil de la Suva	Les accords conclus par la Confédération avec ses représentantes et représentants au sein du conseil de la Suva ou les instructions qu'elle leur donne respectent le cadre légal. Tous les acteurs impliqués savent clairement dans quelle mesure la Confédération est habilitée à donner des instructions à ses représentantes et représentants au conseil de la Suva. Par l'intermédiaire de ses représentantes et représentants au conseil de la Suva, la Confédération n'exerce pas une influence indue sur la gestion de la Suva, compte tenu de l'autonomie de cette dernière. Le fait que la présidente ou le président du conseil de la Suva soit normalement une représentante ou un représentant de la Confédération est approprié. Il n'est pas nécessaire d'inscrire cet état de fait dans la législation.

Légalité et opportunité de la haute surveillance exercée par la Confédération dans la pratique (chap. 6)

Légalité des processus définis pour l'approbation du rapport annuel et des comptes annuels	Les processus et les prescriptions définis par le Conseil fédéral pour l'exercice de la haute surveillance sont conformes au cadre légal. Les responsabilités légales sont décrites dans les processus conformément aux prescriptions légales et n'outrepassent pas ces prescriptions.
Légalité de la haute surveillance effectivement exercée	Dans l'exercice de sa haute surveillance, la Confédération respecte l'autonomie de la Suva prévue par la loi et les limites de la haute surveillance qui en découlent. Les instruments de surveillance mis en place par la Confédération sont conformes aux bases légales. La haute surveillance est exercée à tous les niveaux conformément aux processus et aux prescriptions qui ont été définis.

Opportunité des processus de haute surveillance	Les processus de haute surveillance définis par le Conseil fédéral sont détaillés de façon adéquate : (a) Le Conseil fédéral a clairement réparti les responsabilités entre lui-même et l'unité chargée de la surveillance opérationnelle (OFSP). (b) Dans les processus, le Conseil fédéral s'assure qu'il est impliqué en temps utile en cas de problèmes ou d'éventuels dysfonctionnements. Les processus garantissent une haute surveillance axée sur les risques en ce qui concerne la solvabilité de la Suva (= la fréquence et l'ampleur de la haute surveillance sont adaptées aux risques ; les instruments sont adaptés aux risques ; la priorité est donnée à la protection des assurés). L'ampleur et la fréquence des échanges et des discussions entre la Confédération et la Suva sont appropriées. Les processus d'approbation du rapport annuel et des comptes annuels sont révisés si nécessaire.
Opportunité des échanges d'informations	Les différents échelons (Conseil fédéral, chef/fe du DFI, SG, OFSP) s'informent mutuellement de manière transparente et appropriée de la haute surveillance sur la Suva. En cas de problèmes ou de dysfonctionnements, l'échelon concerné est informé en temps utile et de manière transparente (par la Suva ou l'OFSP), de sorte que le Conseil fédéral puisse notamment révoquer des membres du conseil de la Suva pour de justes motifs.
Opportunité de la haute surveillance exercée	L'ampleur et la fréquence de la haute surveillance sur la Suva sont adaptées à l'échelon concerné (Conseil fédéral, chef/fe du DFI, SG, OFSP). Les différents échelons (Conseil fédéral, chef/fe du DFI, SG, OFSP) exercent leur haute surveillance en fonction des risques.

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Dr. Luzia Helfer (direction de projet)

Saskia Buchmüller (collaboratrice scientifique)

Dr. Ueli Löffel (collaborateur scientifique)

Tanja Schindler (collaboratrice scientifique)

Avis de droit et soutien juridique

Prof. Dr. Clémence Grisel Rapin, Université de Fribourg

Prof. Dr. Jean-Baptiste Zufferey, Université de Fribourg

Remerciements

Le CPA remercie l'OFSP et le SG-DFI pour la mise à disposition des documents et des données, ainsi que pour les renseignements et les explications. Ses sincères remerciements vont également aux membres du conseil de la Suva et aux collaboratrices et collaborateurs de la Suva qui ont accepté de participer aux entretiens et qui lui ont fourni des informations. Enfin, le CPA remercie les professeurs Grisel Rapin et Zufferey pour leur collaboration constructive dans le cadre du mandat externe.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel : pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch/fr/cpa

Langue originale du rapport : allemand