



Rapport annuel 2019 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 28 janvier 2020

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

Conformément à l'art. 55 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10), nous vous soumettons le rapport d'activité des Commissions de gestion et de leur délégation pour l'année 2019 et vous demandons de bien vouloir en prendre connaissance.

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

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

28 janvier 2020

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales:

Le président de la CdG-N,
Erich von Siebenthal

La présidente de la CdG-E,
Maya Graf

Table des matières

1	Introduction	2869
2	Mandat et organisation	2870
2.1	Missions et compétences des CdG	2870
2.1.1	Missions des CdG dans le cadre de la haute surveillance	2870
2.1.2	Droits à l'information et confidentialité des travaux	2872
2.1.3	Collaboration des CdG et de la DélCdG avec leur secrétariat	2873
2.1.4	Collaboration des CdG avec les Commissions des finances, la Délégation des finances et le Contrôle fédéral des finances	2874
2.2	Organisation et composition des CdG	2875
3	Travaux des CdG en 2019	2879
3.1	Publications des CdG en 2019	2880
3.2	Politique économique et financière	2881
3.2.1	Activités de surveillance de la FINMA dans le domaine du crédit à la consommation	2881
3.3	Sécurité sociale et santé	2883
3.3.1	Résistance aux antibiotiques	2883
3.3.2	Participation de la Suisse aux réseaux d'alerte santé européens	2884
3.3.3	Monitoring des tarifs de laboratoire	2886
3.3.4	Surveillance de l'Office fédéral de la santé publique dans le domaine du rayonnement ionisant médical	2887
3.3.5	Activités de surveillance de Swissmedic	2889
3.4	Relations internationales et commerce extérieur	2892
3.4.1	Exportation de matériel de guerre	2892
3.5	État et administration	2893
3.5.1	Restrictions apportées au principe de la transparence dans l'administration fédérale	2893
3.5.2	Gestion électronique des affaires (GEVER)	2895
3.5.3	Structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (structure IMZ)	2896
3.5.4	Vote électronique	2897
3.5.5	Adjudication du guichet virtuel du Secrétariat d'État à l'économie, EasyGov	2898
3.5.6	Qualité des données de l'administration dans le processus législatif et améliorations des brochures des Explications du Conseil fédéral lors de votations	2899
3.6	Justice et Ministère public de la Confédération	2900
3.6.1	Dénonciations pénales déposées par Dieter Behring à l'encontre de représentants de la justice pénale	2900

3.6.2	Création de la Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral et planification des besoins	2901
3.6.3	Flexibilisation des ressources en personnel au sein du Tribunal administratif fédéral	2903
3.6.4	Rapports entre les tribunaux fédéraux et les commissions parlementaires	2905
3.6.5	Contrôle de suivi concernant «OpenJustitia»	2906
3.6.6	Rencontres informelles entre le MPC et la FIFA	2909
3.7	Sécurité	2911
3.7.1	Coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement (contrôle de suivi)	2911
3.8	Environnement, transports et infrastructures	2912
3.8.1	Surveillance de la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) sur les gestionnaires de réseaux électriques	2912
3.8.2	Surveillance de l'Office fédéral des transports dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire	2914
3.8.3	Sécurité aérienne en Suisse et trafic des drones	2915
3.9	Inspections ouvertes des CdG	2917
3.9.1	Relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC	2917
3.9.2	Perception de la redevance radio/TV	2918
3.9.3	Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités	2918
3.9.4	Maintien de la superficie des terres cultivables	2919
3.10	Visites de service	2919
3.11	Requêtes	2920
3.12	Autres sujets traités par les CdG	2920
3.12.1	Prestations de l'avionneur Pilatus en Arabie saoudite	2921
3.12.2	Mitholz / Cadastre des dangers DDPS	2921
3.12.3	Pénurie de vaccins en Suisse	2922
3.12.4	Stratégie et Plan d'action Biodiversité Suisse	2922
3.12.5	Trains duplex de Bombardier	2922
3.12.6	Gouvernement d'entreprise de la Confédération	2923
3.12.7	Liste des sujets traités, par sous-commission	2924
4	Protection de l'État et services de renseignement	2929
4.1	Missions, droits et organisation de la DélCdG	2929
4.2	Instruments de conduite du Conseil fédéral	2930
4.3	Contacts et accords conclus avec l'étranger	2932
4.4	Recherche d'informations soumise à autorisation	2933
4.5	Surveillance des cyberattaques menées par l'armée	2935
4.6	Exploration radio et exploration du réseau câblé	2936
4.7	Obligation de fournir et de communiquer des renseignements	2937
4.8	Appréciation de la menace	2938
4.9	Requête déposée par «droitsfondamentaux.ch»	2939

4.9.1	Restrictions prévues à l'art. 5 LRens: cadre juridique	2940
4.9.2	Évaluation du traitement des données au SRC à la lumière des art. 5 et 6 LRens	2942
4.9.3	Problèmes relatifs à la saisie des données	2943
4.9.4	Problèmes en rapport avec le droit d'accès au sens de l'art. 63 LRens	2944
4.9.5	Évaluation des renseignements fournis par le SRC	2947
4.9.6	Fiabilité de la recherche plein texte	2948
4.9.7	Mesures nécessaires du point de vue de la DélCdG en matière de traitement des données au SRC	2949
4.9.8	Mesures nécessaires du point de vue de la DélCdG concernant les réponses aux demandes de droit d'accès	2951
4.9.9	Mesures du DDPS	2951
4.10	Conférence avec les autorités cantonales de surveillance parlementaire	2953
4.11	Activité de surveillance de l'AS-Rens	2954
4.12	Interdictions d'activités et d'organisations	2956
4.13	Poursuite pénale dans le domaine de la protection de l'État	2956
5	Rapports de gestion et rapports récurrents	2958
5.1	Rapport de gestion 2018 du Conseil fédéral	2958
5.2	Rapport de gestion 2018 du Tribunal fédéral	2959
5.3	Autres rapports traités par les CdG	2960
6	Travaux législatifs	2961
6.1	Initiative parlementaire 15.451: «Renforcer les Commissions de gestion»	2961
6.2	Initiative parlementaire 18.418: «Entreprises parapubliques actives dans les secteurs des transports et des télécommunications. Institution d'une délégation de surveillance parlementaire permanente»	2961
7	État des lieux des inspections ouvertes des CdG et de la DélCdG	2964
	Liste des abréviations	2968
	Annexe: Rapport annuel 2019 du Contrôle parlementaire de l'administration. Annexe du rapport annuel des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales	2975

Rapport

1 Introduction

Le présent rapport annuel a pour objectif de donner un aperçu des activités de la haute surveillance parlementaire exercée en 2019 par les Commissions de gestion (CdG) et la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) et d'exposer les méthodes et processus de travail, les difficultés rencontrées lors de certains contrôles et les résultats obtenus. Depuis le rapport annuel 2016, l'accent est mis sur les objets à propos desquels le public n'a pas été informé durant l'année écoulée (cf. chap. 3.2 ss). Jusqu'en 2016, le rapport annuel ne fournissait en outre des informations qu'au sujet des dossiers liquidés et des affaires sur lesquelles les CdG avaient déjà communiqué publiquement. Depuis 2017, par souci de transparence, les CdG informent aussi sur leurs travaux en cours (cf. chap. 3.12 et 7).

Au cours de l'année sous revue, la thématique de la gouvernance des entreprises proches de la Confédération a à nouveau été abordée à plusieurs reprises et sous différents aspects par les CdG. La CdG-E a publié en novembre 2019 son rapport concernant les irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA¹. Elle a formulé à cette occasion plusieurs interventions parlementaires, adoptées à l'unanimité, visant à ce que le Conseil fédéral renforce la surveillance qu'il exerce sur les entreprises proches de la Confédération. Dans le cadre d'une autre enquête, elle a publié un rapport succinct² sur la surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération. La CdG-N a quant à elle publié un rapport succinct³ sur la gestion de la cyberattaque menée contre RUAG. Dans ce cadre, elle constate également que plusieurs questions concernant le désenchevêtrement et la nouvelle structure de RUAG doivent encore être éclaircies, notamment en ce qui concerne la projection des coûts et des risques de la restructuration.

Par ailleurs, les CdG se sont penchées en 2019 sur divers thèmes à propos desquels aucune information n'avait été publiée jusqu'à aujourd'hui et qui font l'objet de certains chapitres du présent rapport, comme les exportations de matériel de guerre (cf. chap. 3.4.1), le contrat de soutien des Ateliers Pilatus avec l'Arabie saoudite (cf. chap. 3.12.1), la qualité des données de l'administration dans le processus législatif et l'amélioration des brochures des Explications du Conseil fédéral lors de votations

¹ Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) du 12 novembre 2019 (pas encore publié dans la Feuille fédérale).

² Surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, à l'exemple du cas de la présidente du conseil d'administration des CFF. Appréciation de l'avis du Conseil fédéral. Rapport succinct de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) du 12 novembre 2019 (FF 2020 905).

³ Gestion de la cyberattaque menée contre RUAG: évaluation de l'avis rendu par le Conseil fédéral le 28 septembre 2018. Rapport succinct de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) du 19 novembre 2019 (FF 2020 2467).

(cf. chap. 3.5.6) ou la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (structure IMZ; cf. chap. 3.5.3).

En 2019, les CdG ont publié quinze rapports d'enquête. Les rapports de la CdG-N sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, sur les relations publiques de la Confédération et sur les enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale ainsi que les rapports de la CdG-E sur les analyses ADN dans les procédures pénales, sur la mise en œuvre des motions et postulats adoptés et sur les collaborateurs externes de l'administration fédérale se fondent sur des évaluations menées par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA; cf. rapport annuel 2019 du CPA en annexe).

Par ailleurs, les CdG ont lancé deux nouvelles inspections en 2019. L'une d'elles porte sur la répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux et reposera sur une évaluation du CPA (cf. rapport du CPA en annexe, chap. 3.1): sur la base de cette évaluation, les commissions procéderont à une analyse sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. Une autre inspection concerne la relation de surveillance entre l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) et le Ministère public de la Confédération (MPC; cf. chap. 3.9.1). Les CdG devraient publier les résultats de ces inspections dans le courant de l'année 2020.

Pendant l'année sous revue, les CdG se sont réunies vingt fois en séance plénière; les sous-commissions et groupes de travail se sont en outre réunis 80 fois au total, dont treize fois pour des visites de services de l'administration. Quant à la DélCdG, elle s'est réunie à dix reprises. Cela représente un total de 110 séances.

Lors de leur séance plénière du 28 janvier 2020, les CdG ont adopté ce rapport à l'unanimité et décidé de le publier. Conformément à l'art. 157 de la loi sur le Parlement (LParl)⁴, les autorités concernées ont reçu au préalable le projet de texte pour avis. Les CdG et la DélCdG ont examiné l'avis des autorités et en ont tenu compte autant que possible.

2 Mandat et organisation

2.1 Missions et compétences des CdG

2.1.1 Missions des CdG dans le cadre de la haute surveillance

Sur mandat des Chambres fédérales, les CdG, en tant que commissions parlementaires, exercent la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 169 de la Constitution [Cst.]⁵ et art. 52 LParl). Les tâches et les compétences des CdG sont définies principalement aux art.

⁴ Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement; RS 171.10).

⁵ Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS 101)

26 à 27, 52 à 55, et 153 à 158 LParl, mais également dans d'autres textes légaux⁶ et réglementaires⁷.

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

Les CdG remplissent leurs tâches de surveillance:

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

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

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

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

⁶ Art. 32 de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS 514.51), art. 5, al. 1, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1), art. 20 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 relative à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (LTrAlp; RS 742.104) ou art. 10 de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (LLGV, RS 742.140.3).

⁷ Principes d'action des CdG des 4 et 29 septembre 2003 (FF 2015 4395).

2.1.2 Droits à l'information et confidentialité des travaux

Pour mener à bien leur mission de haute surveillance, les CdG disposent d'un droit à l'information étendu (art. 150 et 153 LParl), renforcé et précisé lors de la modification de la LParl du 17 juin 2011⁸. Les commissions ont notamment la compétence d'interroger directement tout représentant des autorités, tout collaborateur des services de la Confédération et tout représentant d'un organe assumant des tâches pour le compte de la Confédération (que ces personnes soient encore en fonction ou non) et d'exiger de ces derniers tous les renseignements dont elles ont besoin. Elles ont en outre la possibilité de citer à comparaître les personnes tenues de fournir des renseignements et, en cas de besoin, de les faire amener par des organes de police fédéraux ou cantonaux. Le secret de fonction des agents de la Confédération ne s'étend pas aux auditions effectuées par les CdG. Les personnes entendues ne peuvent donc pas s'en prévaloir pour refuser de déposer.

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

L'art. 153, al. 6, première phrase, LParl dispose que «les commissions de surveillance statuent définitivement sur l'exercice de leur droit à l'information». Cette compétence de décider de manière définitive dont jouissent les commissions de surveillance permet de garantir que la décision relative à la portée et à l'exercice du droit à l'information des commissions de surveillance sera, pour chaque cas d'espèce, définie par l'organe exerçant la surveillance et non par l'exécutif qui y est soumis. Lorsque le Conseil fédéral invoque le fait qu'un document entre dans la catégorie des documents relevant de la protection de l'État, les CdG font appel à leur délégation pour statuer sur ce point.

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

Du fait de leurs pouvoirs d'investigation étendus, les CdG et la DélCdG doivent garantir la confidentialité et traiter les informations confidentielles de manière responsable. Elles sont donc tenues de prendre «[...] toutes mesures appropriées

⁸ LParl: précision du droit à l'information des commissions de surveillance, modification du 17 juin 2011 (RO 2011 4537); rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27 janvier 2012, ch. 2.1.4. (FF 2012 6301 6315).

pour garantir le maintien du secret» (art. 150, al. 3, LParl)⁹. La révision de la LParl du 17 juin 2011 les a par ailleurs contraintes à établir des directives relatives au maintien du secret, applicables à leur domaine de compétences, pour restreindre notamment l'accès aux co-rapports des chefs de département concernant des objets du Conseil fédéral. Les CdG ont donc édicté des directives qui règlent cet accès de manière restrictive¹⁰. En outre, les membres des commissions sont tenus d'observer le secret de fonction sur tous les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur mandat (art. 8 LParl).

Les rapports d'enquête sont publiés, pour autant qu'aucun intérêt digne de protection ne s'y oppose (art. 158, al. 3, LParl). La loi donne à l'autorité concernée le droit de donner son avis avant la publication (art. 157 LParl).

Les moyens auxquels les CdG peuvent recourir pour influencer sur les objets de leur surveillance sont essentiellement de nature politique. En règle générale, les commissions font connaître leurs conclusions sous la forme de rapports ou de lettres qui sont adressés aux autorités responsables supérieures et rendus publics. Ces rapports et lettres contiennent des recommandations sur lesquelles les autorités visées doivent prendre position. Par leurs travaux, les commissions obligent donc les autorités à rendre compte de leurs activités (ou omissions). Le cas échéant, elles peuvent aussi faire usage des instruments parlementaires (dépôt d'une motion, d'un postulat ou d'une initiative parlementaire), notamment pour entamer une modification législative.

2.1.3 Collaboration des CdG et de la DélCdG avec leur secrétariat

Les CdG et la DélCdG dirigent leurs propres travaux, sans exception, et en assument la responsabilité: ce sont elles qui déterminent les questions qui feront l'objet d'un examen approfondi et qui établissent la procédure à suivre lors des enquêtes.

Le secrétariat des CdG et de la DélCdG, qui fait partie des Services du Parlement, assiste et conseille les CdG et la DélCdG dans l'exercice de leurs attributions¹¹. Il dispose, en vertu de l'art. 67 LParl, du même droit à l'information que les CdG et la DélCdG, pour le compte desquelles il travaille. Selon l'art. 153, al. 1, LParl (deuxième phrase), les CdG et la DélCdG peuvent charger leur secrétariat d'éclaircir des états de fait particuliers. Les CdG et la DélCdG donnent des mandats à leur secrétariat et elles en suivent la mise en œuvre.

⁹ À ce sujet, cf. également les deux avis de droit commandés par la CdG-N. Biaggini, Giovanni: Droit à l'information des CdG dans le cadre d'une poursuite pénale du point de vue constitutionnel, avis de droit du 5 juin 2008; Oberholzer, Niklaus: Le droit à l'information des CdG en matière de poursuite pénale analysé sous l'angle de la poursuite pénale, avis de droit commandé par la CdG-N du 5 juin 2008, www.parlement.ch > organes > commissions de surveillance > CdG > documents de base / droits à l'information (État au 28 janvier 2020).

¹⁰ Directives des CdG relatives aux mesures visant à garantir le maintien du secret du 27 janvier 2012, www.parlement.ch > organes > commissions > commissions de surveillance > CdG > documents de base / droits à l'information (État au 28 janvier 2020).

¹¹ Art. 64, al. 1, et art. 64, al. 2, let. b et d, LParl

Le secrétariat joue un rôle crucial dans l'exercice par les CdG et la DélCdG de leur mandat légal, du fait des spécificités du système de milice et de l'indépendance nécessaire des CdG et de la DélCdG vis-à-vis des organes qu'elles surveillent. Il assiste les commissions et la délégation dans le choix, la conception et la réalisation d'enquêtes et d'évaluations et pour toutes les autres mesures relevant de la haute surveillance¹². Il réceptionne les requêtes visées à l'art. 129 LParl et prépare les décisions qui s'y rapportent.

2.1.4 Collaboration des CdG avec les Commissions des finances, la Délégation des finances et le Contrôle fédéral des finances

Dans le cadre de leurs activités, les CdG sont en contact régulier avec les organes chargés de la surveillance et de la haute surveillance des finances de la Confédération, à savoir les Commissions des finances des Chambres fédérales (CdF), la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) et le Contrôle fédéral des finances (CDF).

En pratique, les deux domaines de la haute surveillance parlementaire – celui des finances et celui de la gestion – ne peuvent pas toujours être clairement dissociés. La gestion, quelle qu'elle soit, a souvent des conséquences financières; quant à l'action de l'État, elle est sans exception ou presque en lien avec les finances. En outre, les problèmes dans le domaine de la surveillance financière trouvent souvent leur origine dans la gestion et vice versa.

Eu égard à ce qui précède, il est nécessaire que les CdF, la DélFin et les CdG collaborent et coordonnent leurs activités. De manière générale, les CdG appliquent le principe suivant: si les questions financières sont clairement au premier plan d'un dossier, alors ce dernier relève en priorité du champ de compétences des CdF et de la DélFin, et lorsque ce sont les questions de gestion qui sont déterminantes, le dossier est pris en charge en priorité par les CdG. La collaboration entre les CdF et les CdG se traduit par le traitement commun de certains objets (rapports de gestion des tribunaux fédéraux et de certaines entreprises publiques, comptes et budgets des tribunaux fédéraux, du MPC et de l'AS-MPC). En outre, les secrétariats des deux commissions se rencontrent quatre fois par an pour coordonner leurs travaux; quant aux secrétaires de sous-commissions, ils se rencontrent et échangent aussi souvent que nécessaire, en fonction des besoins.

Les CdG entretiennent aussi des contacts avec le CDF, organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière. Les compétences de cet organe indépendant sont définies dans la loi sur le Contrôle des finances (LCF)¹³. D'après l'art. 15, al. 1, LCF, les CdF et la DélFin sont les interlocutrices directes du CDF au Parlement. La loi prévoit en outre que le CDF transmet les résultats de ses contrôles à la DélFin (art. 14, al. 1, LCF). Jusqu'à présent, cela concernait également les

¹² Art. 7, let. a, règlement des Services du Parlement du 16 mai 2014 (RSP), www.parlement.ch > Le Parlement > Services du Parlement (État au 28 janvier 2020)

¹³ Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (LCF, RS 614.0).

résultats relatifs à la gestion. Depuis la révision de la LCF, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, l'échange d'informations entre le CDF, les départements, les offices fédéraux assumant des tâches interdépartementales, le Conseil fédéral, la DélFin et le CdG est réglementé dans une base légale. La modification de la loi prévoit entre autres que le CDF communique les manquements ayant une portée fondamentale en matière de gestion aux CdG ou à la DélCdG en même temps qu'il remet son rapport à la DélFin¹⁴.

Entre-temps, la coordination de l'information entre les deux organes a été améliorée: depuis le mois d'avril 2015, les CdG reçoivent le programme d'audit du CDF à la fin du mois de janvier de chaque année, ce qui leur donne l'occasion de s'entretenir avec le CDF sur d'éventuelles questions de fond. En outre, chaque printemps, les CdG prennent acte du rapport annuel du CDF.

2.2 Organisation et composition des CdG

Comme les autres commissions parlementaires, les CdG sont constituées respectivement de 25 membres du Conseil national et de 13 membres du Conseil des États. Ces membres sont nommés pour quatre ans et leur mandat peut être renouvelé. La composition des commissions et l'attribution de la présidence et de la vice-présidence dépendent de la force numérique des groupes politiques au sein de chaque conseil (art. 43, al. 3, LParl). Il est également tenu compte, autant que possible, des différentes langues officielles et régions du pays.

Chaque commission est subdivisée en plusieurs sous-commissions permanentes (art. 45, al. 2, LParl, art. 14, al. 3, RCN¹⁵ et art. 11, al. 1, RCE¹⁶) couvrant l'ensemble des départements fédéraux, la Chancellerie fédérale (ChF), les tribunaux fédéraux, le MPC et son autorité de surveillance.

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

Sous-commissions	– Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)
DFAE/DDPS:	– Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)

Sous-commissions	– Département fédéral de justice et police (DFJP)
DFJP/ChF:	– Chancellerie fédérale (ChF)

Sous-commissions	– Département fédéral des finances (DFF)
DFF/DEFR:	– Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)

¹⁴ Art. 14, al. 1, LCF

¹⁵ Règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (RCN; RS 171.13).

¹⁶ Règlement du Conseil des États du 20 juin 2003 (RCE; RS 171.14).

Sous-commissions	– Département fédéral de l'intérieur (DFI)
DFI/DETEC:	– Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

Sous-commissions	– Tribunal fédéral (TF)
Tribunaux/MPC:	– Tribunal militaire de cassation (TMC)
	– Tribunal pénal fédéral (TPF)
	– Tribunal administratif fédéral (TAF)
	– Tribunal fédéral des brevets (TFB)
	– Ministère public de la Confédération (MPC)
	– Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC)

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

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

Deux groupes de travail, constitués de membres de la CdG-E et de la CdG-N, ont siégé en 2019. Le groupe de travail «Gestion des risques de la Confédération», qui compte aussi un représentant de la DélFin parmi ses membres, examine la gestion des risques et les rapports sur les risques établis à l'intention du Conseil fédéral. Dans le cadre d'une inspection, le groupe de travail «Cautionnements de la flotte suisse de haute mer» s'est penché en particulier sur des questions relatives à la surveillance exercée sur ce domaine par le département concerné, sur l'information de l'ensemble du Conseil fédéral et sur la gestion des risques.

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

Enfin, les CdG désignent chacune deux membres qui siègent à la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN). Cette dernière assure la haute surveillance parlementaire sur la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). La DSN comprend également quatre membres issus des rangs des CdF et quatre représentants des Commissions des transports et des télécommunications des Chambres fédérales (CTT). Étant donné que ses tâches de surveillance ont nettement diminué depuis la mise en service régulière du tunnel de base du Saint-Gothard et que la plupart des travaux de finalisation ont été réalisés, la dissolution de la DSN a été décidée le 22 mars 2019 à l'unanimité par le Conseil national et le Conseil des

États avec effet au 30 novembre 2019¹⁷. Les tâches restantes ont été reprises par les organes de haute surveillance permanents que sont les CdF, les CdG et la DélFin¹⁸. La DSN s'est réunie une dernière fois le 6 novembre 2019 et elle a alors publié son dernier rapport¹⁹.

En 2015, les CdG ont décidé de réduire le nombre de membres de leurs sous-commissions (sous-commissions de la CdG-E: 5 membres au lieu de 6, sous-commissions de la CdG-N: 9 membres au lieu de 12). Elles ont par ailleurs décidé que les membres de la DélCdG ne siègeraient dorénavant, en plus de leur mandat au sein de la délégation, que dans une seule sous-commission au maximum. Cette mesure vise à alléger la charge de travail des membres de la DélCdG qui, depuis l'introduction de la nouvelle loi sur le renseignement (LRens)²⁰, sont appelés à exercer de manière encore plus intensive la haute surveillance sur les services de renseignement.

En 2019, la présidence de la CdG-N a été exercée par la conseillère nationale Doris Fiala et la vice-présidence a été assurée par le conseiller national Erich von Siebenthal. La CdG-E a été présidée par la conseillère aux États Anne Seydoux-Christe et la vice-présidence a été assurée par le conseiller aux États Damian Müller. La présidence de la DélCdG a été exercée par le conseiller aux États Claude Janiak et la vice-présidence a été assurée par le conseiller national Alfred Heer.

La composition des CdG, de leur sous-commissions et groupes de travail ainsi que de la DélCdG, en 2019, est présentée dans le tableau ci-après.

Suite aux élections fédérales de 2019, les deux CdG ont procédé en décembre 2019 à leur constitution pour la nouvelle législature 2019–2023. La nouvelle composition des CdG peut être consultée sur le site internet de l'Assemblée fédérale²¹.

¹⁷ Iv. pa. CdF-E «Dissolution de la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales» du 9 octobre 2017 (17.495).

¹⁸ La réalisation de la NLFA suit son cours – La DSN passe le témoin de la haute surveillance parlementaire aux CdF, aux CdG et à la DélFin, communiqué de presse de la DSN du 8 novembre 2019.

¹⁹ Haute surveillance sur la construction de la NLFA en 2018 et 2019. Rapport du 4 novembre 2019 (FF **2020** 1327).

²⁰ Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens; RS **121**).

²¹ www.parlement.ch > Organes > Commissions > Commissions de surveillance > Commissions de gestion CdG.

**Composition des CdG, de leurs sous-commissions et groupes de travail
et de la DéICdG en 2019**

<i>CdG-N (commission plénière)</i>	<i>CdG-E (commission plénière)</i>
Doris Fiala (présidente), Thomas Ammann, Prisca Birrer-Heimo, Duri Campbell, Martin Candinas, Thomas de Courten, Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Yvonne Feri, Ida Glanzmann-Hunkeler, Maya Graf, Alfred Heer, Erich Hess, Hugues Hiltbold, Ada Marra, Philippe Nantermod, Valérie Piller Carrard, Michael Töngi, Jürg Stahl (jusqu'au 2 juin, remplacé par Werner Salzmann), Luzi Stamm, Marianne Streiff-Feller, Thomas Hardegger, Erich von Siebenthal (vice-président), Cédric Wermuth, Claudio Zanetti	Anne Seydoux-Christe (présidente), Andrea Caroni, Joachim Eder, Peter Föhn, Claude Hêche, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Damian Müller (vice-président), Beat Rieder (jusqu'au 23 juin, remplacé par Daniel Fässler), Géraldine Savary, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen
<i>Sous-commissions DFAE/DDPS</i>	
Ida Glanzmann-Hunkeler (présidente), Prisca Birrer-Heimo, Martin Candinas, Thomas de Courten (jusqu'au 2 juillet), Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Maya Graf, Ada Marra, Philippe Nantermod, Werner Salzmann (à partir du 3 juillet)	Damian Müller (président), Claude Hêche, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl
<i>Sous-commissions DFJP/ChF</i>	
Alfred Heer (président), Yvonne Feri, Ida Glanzmann-Hunkeler, Erich Hess, Hugues Hiltbold, Ada Marra, Valérie Piller Carrard, Luzi Stamm, Marianne Streiff-Feller	Peter Föhn (président), Damian Müller, Beat Rieder (jusqu'au 23 juin, remplacé par Daniel Fässler), Hans Stöckli, Beat Vonlanthen
<i>Sous-commissions DFF/DEFR</i>	
Yvonne Feri (présidente), Prisca Birrer-Heimo, Martin Candinas, Thomas de Courten, , Philippe Nantermod, Michael Töngi, Erich von Siebenthal, Cédric Wermuth, Claudio Zanetti	Joachim Eder (président), Andrea Caroni, Géraldine Savary, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen

<i>Sous-commissions DFI/DETEC</i>	
Thomas de Courten (président à partir du 21 mai), Duri Campell, Corina Eichenberger-Walther, Thomas Hardegger, Valérie Piller Carrard, Jürg Stahl (président jusqu'au 20 mai), Marianne Streiff-Feller, Michael Töngi, Erich von Siebenthal, Claudio Zanetti	Claude Hêche (président), Joachim Eder, Peter Föhn, Werner Luginbühl, Géraldine Savary
<i>Sous-commissions Tribunaux/MPC</i>	
Corina Eichenberger-Walther (présidente), Thomas Ammann, Duri Campell, Yvette Estermann, Thomas Hardegger, Erich Hess, Philippe Nantemod, Luzi Stamm, Cédric Wermuth	Hans Stöckli (président), Andrea Caroni, Damian Müller, Beat Rieder (jusqu'au 23 juin, remplacé par Daniel Fässler), Anne Seydoux-Christe
<i>DéICdG</i>	
Claude Janiak (président), Maya Graf, Alfred Heer (vice-président), Hugues Hiltbold, Alex Kuprecht, Anne Seydoux-Christe	
<i>Groupe de travail «Reporting sur les risques Conseil fédéral» (uniquement les membres des CdG)</i>	
Anne Seydoux-Christe (présidente), Joachim Eder, Yvonne Feri, Doris Fiala, Damian Müller, Erich von Siebenthal	
<i>Groupe de travail «Cautionnements de la flotte suisse de haute mer»</i>	
Yvonne Feri (présidente), Martin Candinas, Andrea Caroni, Thomas de Courten, Joachim Eder, Géraldine Savary, Michael Töngi, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen, Erich von Siebenthal	
<i>DSN (uniquement les membres des CdG) – dissoute le 30 novembre 2019</i>	
Martin Candinas, Joachim Eder, Peter Föhn, Thomas Hardegger	

3 Travaux des CdG en 2019

Dans le présent chapitre, les CdG présentent les thèmes et objets sur lesquels elles se sont penchées au cours de l'année sous revue, en mettant l'accent sur ceux qui n'ont pas encore donné lieu à l'une ou l'autre communication. Pour les sujets ayant déjà fait l'objet de rapports, communiqués de presse ou autres documents au cours de l'année, les CdG renvoient aux publications en question, énumérées dans le tableau ci-après.

3.1 Publications des CdG en 2019

Rapports et communiqués de presse des CdG

Thème	Documents publiés
La CdG-E aborde les problèmes liés au lancement de la nouvelle redevance radio/TV	Communiqué de presse de la CdG-E du 22 février 2019
Effets des accords de libre-échange	Rapport succinct de la CdG-N du 1 ^{er} mars 2019 (FF 2019 3029)
Contrôle de suivi de la qualité du partenariat dans la formation professionnelle	Rapport succinct de la CdG-N du 1 ^{er} mars 2019 (FF 2019 3153)
Trains «Dosto» des CFF: la CdG-N se focalise sur la manière dont le Conseil fédéral défend ses intérêts en tant que propriétaire	Communiqué de presse de la CdG-N du 1 ^{er} mars 2019
Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques	Rapport succinct de la CdG-E du 26 mars 2019 (FF 2019 3225)
Contrôle de suivi de la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral	Rapport succinct de la CdG-N du 2 avril 2019 (FF 2019 3843)
Les CdG transmettent leur prise de position concernant la réélection du procureur général à la Commission judiciaire	Communiqué de presse des CdG du 14 mai 2019
Cautionnements de navires de haute mer: évaluation de l'avis rendu par le Conseil fédéral le 28 septembre 2018	Rapport succinct des CdG du 25 juin 2019 (FF 2019 6621)
CdG-E: Clôture des travaux sur les coopérations internationales dans le domaine militaire et lancement d'un contrôle de suivi concernant le personnel du service diplomatique	Communiqué de presse de la CdG-E du 27 juin 2019
Détention administrative de requérants d'asile	Rapport succinct de la CdG-N du 2 juillet 2019 (FF 2019 5739)
Renforcer les Commissions de gestion	Rapport de la CdG-N du 2 juillet 2019 (FF 2019 5919)

Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique	Rapport succinct de la CdG-N du 27 août 2019 (FF 2019 7499)
Analyses ADN dans les procédures pénales	Rapport de la CdG-E du 27 août 2019 (FF 2019 6747)
Mise en œuvre des motions et postulats adoptés	Rapport de la CdG-E du 8 octobre 2019 (FF 2020 397)
Relations publiques de la Confédération	Rapport de la CdG-N du 15 octobre 2019 (FF 2020 1079)
Contrôle de suivi concernant les collaborateurs externes de l'administration fédérale	Rapport succinct de la CdG-E du 12 octobre 2019 (FF 2020 2299)
Surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, à l'exemple du cas de la présidente du conseil d'administration des CFF. Appréciation de l'avis du Conseil fédéral.	Rapport succinct de la CdG-E du 12 novembre 2019 (FF 2020 905)
Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire	Rapport de la CdG-E du 12 novembre 2019 (pas encore publié)
Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale	Rapport de la CdG-N du 19 novembre 2019 (FF 2020 1593)
Gestion de la cyberattaque menée contre RUAG: évaluation de l'avis rendu par le Conseil fédéral le 28 septembre 2018	Rapport de la CdG-N du 19 novembre 2019 (FF 2020 2467)

3.2 Politique économique et financière

3.2.1 Activités de surveillance de la FINMA dans le domaine du crédit à la consommation

En 2019, la CdG-N s'est intéressée aux activités de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) dans le domaine du crédit à la consommation suite à des articles de presse critiquant la surveillance dans ce domaine²². Selon l'association Dettes Conseils Suisse et Caritas, les instituts de crédit n'effectueraient

²² *Wenn der Barkredit in die Schuldenfalle führt*, SRF News, article du 23 octobre 2018.

les contrôles de solvabilité prescrits que de manière incomplète. Selon ces organisations, il incomberait à la FINMA de contrôler les activités et le respect des bases légales par les instituts de manière plus détaillée.

Ce type de contrat, en vertu duquel un crédit sous la forme d'un délai de paiement, d'un prêt ou de toute autre facilité de paiement similaire est consenti ou promis à un consommateur, est régi par la loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC)²³. Comme la LCC n'est pas une loi régissant les marchés financiers au sens de la loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA)²⁴, la FINMA n'est pas directement responsable de la surveillance du respect de ses dispositions. Les violations de la LCC par des institutions surveillées par la FINMA peuvent devenir pertinentes pour la FINMA si elles se produisent de manière systématique et que les institutions surveillées violent ainsi l'exigence de garantie. En effet, une activité dans le domaine des crédits à la consommation n'est pas obligatoirement conditionnée par l'obtention d'une licence bancaire et les entreprises actifs dans ce domaine ne sont donc pas tous soumis à la surveillance de la FINMA. Les clarifications de la FINMA ne portent que sur les entreprises qui disposent d'une autorisation de la FINMA comme banques et les informations dont elle dispose quant aux autres acteurs actifs dans le domaine des crédits à la consommation sont limitées.

Dans le cadre de son activité de surveillance, la FINMA s'appuie en premier lieu sur ses propres analyses (évolution des marchés, transmissions spécifiques de données, entretiens menés dans le cadre de ses activités de surveillance). Il revient aux sociétés d'audit de contrôler le respect des dispositions du droit de la surveillance et d'en rendre compte à la FINMA. Selon l'art. 29, al. 2, LFINMA, les assujettis, leurs sociétés d'audit et organes de révision sont tenus de renseigner sans délai la FINMA sur tout fait susceptible d'être important pour son activité de surveillance. Quand la FINMA reçoit des informations concrètes concernant un comportement fautif, elle y donne suite ou charge des tiers de le faire. La FINMA n'intervient donc dans le domaine des crédits à la consommation que sur la base d'informations concrètes, lesquelles peuvent venir soit de l'activité générale de surveillance, soit de signalements de tiers (sociétés d'audit, demandes du public, etc.).

Dans le domaine du crédit à la consommation, la FINMA a contrôlé dans le détail les activités de trois établissements disposant d'une licence bancaire. Ces établissements représentent, d'après la FINMA, entre 60% et 70% de la part de marché des crédits à la consommation. La CdG-N estime ainsi que la FINMA surveille de manière adéquate les établissements actifs dans ce domaine, dans la limite de ses compétences inscrites dans la LFINMA.

²³ Loi fédérale du 23 mars 2001 sur le crédit à la consommation (LCC; RS 221.214.1).

²⁴ Loi fédérale du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Loi sur la surveillance des marchés financiers, LFINMA; RS 956.1).

3.3 Sécurité sociale et santé

3.3.1 Résistance aux antibiotiques

À la fin de l'année 2017, la CdG-E s'était informée sur l'avancée de la Stratégie Antibiorésistance Suisse (StAR). Ce projet, mis en place sous l'égide de plusieurs offices fédéraux – l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) –, vise à lutter contre les facteurs de résistance aux antibiotiques et contre la recrudescence des germes multirésistants. À l'époque, la commission n'avait pas identifié de nécessité d'agir du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Elle avait toutefois souligné l'importance que revêtait, à ses yeux, l'encouragement du développement de nouveaux antibiotiques, et avait invité l'administration à considérer toutes les solutions possibles afin d'encourager les avancées dans ce domaine²⁵.

En février 2019, la CdG-E a procédé à un nouveau point de situation au sujet du projet StAR. Elle a auditionné à cet effet des représentantes et représentants de l'OFSP, de l'OSAV et de l'OFEV. Ceux-ci lui ont notamment présenté l'état global du projet, ainsi que les principaux défis relevés dans les domaines humain, vétérinaire et environnemental. La commission a également été informée des mesures de sensibilisation prévues auprès de la population. Par lettre du 26 mars 2019, elle a fait part aux chefs des départements concernés (DFI, DETEC et DEFR) de son appréciation dans ce dossier.

La CdG-E a salué la coopération exemplaire qu'elle a pu constater, dans le cadre de ce projet, entre les départements et offices compétents. Comme d'autres acteurs, la commission est convaincue que la lutte contre la résistance aux antibiotiques constitue un enjeu sanitaire central, dont l'importance se renforcera encore au cours des années à venir. À ce titre, elle a pris note avec satisfaction de la volonté de la Confédération de procéder, en 2021, à une évaluation intermédiaire du projet StAR.

Le point de situation de février 2019 a confirmé que le développement de nouveaux antibiotiques représentait un enjeu majeur de la lutte contre les résistances. Face à la commission, les représentantes et représentants de l'administration ont souligné l'existence d'une défaillance du marché dans ce domaine, en raison notamment du faible taux de rentabilité économique des antibiotiques. Pour la CdG-E, cette situation est particulièrement préoccupante du point de vue de la santé publique. La commission a en conséquence invité les offices et départements compétents à continuer à utiliser autant que possible la marge de manœuvre qui leur revient à ce niveau et à approfondir toutes les solutions possibles afin d'encourager le développement de nouveaux antibiotiques.

Dans le domaine de l'environnement, la CdG-E a pris connaissance du fait que la mesure intitulée «Bases concernant les engrais de ferme, les sols et les eaux» (me-

²⁵ Pour plus de détails concernant l'historique des démarches de la CdG-E, cf. Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG, chap. 3.3.3 (FF 2019 2689 2719).

sure n° 3.5.2 du projet StAR²⁶) ne pourrait probablement pas être mise en œuvre, en raison d'un manque de ressources financières et personnelles. Elle a invité les départements compétents à réfléchir aux moyens pouvant permettre une application proportionnée de cette mesure et a souligné l'importance d'une action coordonnée à ce propos entre les domaines de l'agriculture et de l'environnement.

Dans l'ensemble et au regard des informations reçues, la CdG-E n'a pas identifié de nécessité d'agir du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Jugeant que les informations reçues pouvaient s'avérer pertinentes pour le travail des commissions thématiques compétentes, elle a décidé de transmettre les documents reçus ainsi que le procès-verbal de son audition à la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-E) et à la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E). Elle s'informerait à nouveau, au cours de l'année 2021, de l'avancée du projet StAR.

3.3.2 Participation de la Suisse aux réseaux d'alerte santé européens

Depuis octobre 2017, la CdG-N suit de manière régulière l'évolution de la situation en ce qui concerne la participation de la Suisse aux réseaux d'alerte santé européens²⁷. A l'époque, elle avait été informée qu'un accord bilatéral régissant la coopération sanitaire entre la Suisse et l'Union européenne (UE) était prêt depuis septembre 2015, mais que celui-ci était bloqué dans l'attente de la conclusion d'un éventuel accord-cadre institutionnel entre la Suisse et l'UE. La commission avait fait part de sa vive préoccupation au sujet des conséquences potentiellement graves de ce blocage pour la sécurité sanitaire nationale et avait indiqué qu'elle continuerait à s'informer de l'évolution du dossier.

La CdG-N s'est informée en octobre 2018 et juin 2019 des développements en la matière en auditionnant des représentants de l'OFSP. Ceux-ci ont expliqué à la commission que le dossier n'avait pas connu d'évolution positive. La conclusion d'un éventuel accord entre la Suisse et l'UE concernant la participation de la Suisse aux principaux mécanismes de coordination de l'UE dans le domaine de la santé publique continue de dépendre de l'issue des négociations relatives à un accord-cadre institutionnel.

Par lettre du 6 septembre 2019, la CdG-N a fait part au Conseil fédéral de sa préoccupation concernant l'enlisement actuel des négociations, qui représente de son point de vue un risque en matière de santé publique en Suisse. En effet, la Suisse ne

²⁶ Cette mesure prévoyait la réalisation d'une étude de faisabilité visant à poser les bases d'une surveillance sur le long terme des antibiotiques et de la résistance dans les engrais de ferme, les sols et les eaux. Pour plus de détails à ce propos, cf. Stratégie Antibiorésistance Suisse du 18 novembre 2015, p. 47.

²⁷ Rapport annuel 2017 des CdG et de la DélCdG, chap. 3.3.4 (FF 2018 1991 2022).

dispose plus que d'un accès très limité aux informations importantes des institutions de santé de l'UE et ne peut toujours pas accéder à l'achat groupé de médicaments²⁸.

La CdG-N a indiqué au Conseil fédéral que, de son point de vue, la participation de la Suisse aux réseaux d'alerte santé européens profiterait aux deux parties et que l'UE devrait avoir un intérêt majeur à ce que la Suisse prenne part aux mécanismes de coordination concernés, en raison notamment de la situation géographique du pays, au cœur de l'Europe, ainsi que du volume élevé de voyages transfrontaliers. L'exclusion de la Suisse des systèmes d'alerte européens entrave largement les échanges d'informations importantes et la coordination, en particulier également avec les pays voisins. En conséquence, la coopération avec ces pays, par exemple pour détecter le plus tôt possible et gérer des événements tels que des pandémies, n'est possible que dans une mesure limitée.

La CdG-N a pris acte du fait que l'OFSP faisait tout ce qui était en son pouvoir afin de contrer les blocages actuels, par exemple en essayant d'intensifier les échanges bilatéraux avec les États de l'UE et en maintenant les contacts avec ces derniers sur le plan technique. Elle a invité le Conseil fédéral à soutenir autant que possible les efforts de l'OFSP et à continuer de promouvoir activement les échanges sur le plan technique.

La commission est consciente que l'évolution de ce dossier dépend largement de la résolution des questions institutionnelles entre la Suisse et l'UE et que les possibilités actuelles de solutions sont limitées. Elle a cependant prié le Conseil fédéral d'examiner une nouvelle fois s'il ne serait pas envisageable de dissocier le dossier de la santé des négociations relatives à l'accord-cadre institutionnel. En effet, compte tenu de l'importance, pour les deux parties, de la participation de la Suisse aux systèmes de santé européens, la CdG-N considère qu'il est crucial de trouver le plus rapidement possible une solution satisfaisante en la matière. La commission continuera de suivre ce dossier de près et s'informerera en temps utile de l'évolution de la situation.

Par lettre du 21 novembre 2019, le chef du DFAE a indiqué à la CdG-N que le Conseil fédéral partageait l'appréciation de la commission, selon laquelle la conclusion d'un accord de coopération sanitaire entre la Suisse et l'UE serait favorable aux deux parties. Il a assuré que le Conseil fédéral était conscient de l'importance de ce dossier, qu'il continuerait à s'engager afin qu'un accord sanitaire puisse être signé aussi rapidement que possible et qu'il soutiendrait toutes les mesures possibles dans son domaine de compétences afin de réduire les risques dans ce domaine au minimum.

28 *Joint Procurement of Medical Countermeasures (JPMC)*, en français «Passation conjointe de marché pour l'achat de contre-mesures médicales»: ce mécanisme mis en place par l'Union européenne a pour objectif de garantir un accès plus équitable à certaines contre-mesures médicales dans le cas de menaces transfrontalières graves pour la santé, d'améliorer la sécurité d'approvisionnement et d'offrir des prix plus équilibrés aux pays participants. Les pays signataires de l'accord peuvent engager une procédure conjointe pour acheter des vaccins, des antiviraux ou des contre-mesures médicales.
[https://ec.europa.eu, Vivre, travailler et voyager dans l'UE > Santé publique > Préparation et capacité de réaction \[État au 28 janvier 2020\]\)](https://ec.europa.eu, Vivre, travailler et voyager dans l'UE > Santé publique > Préparation et capacité de réaction [État au 28 janvier 2020])).

3.3.3 **Monitoring des tarifs de laboratoire**

En 2009, suite à la publication par l'OFSP d'une nouvelle liste de tarifs dans le domaine des analyses de laboratoire (liste des analyses, LA)²⁹, et au vu des vives réactions à cette mesure, la CdG-N avait décidé de se pencher sur cette thématique. Après examen, la commission était arrivée en 2010 à la conclusion que la procédure ayant conduit à définir les nouveaux tarifs était correcte et qu'elle respectait le cadre légal; elle avait néanmoins formulé diverses recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Lors d'un contrôle de suivi effectué en 2012, la CdG-N avait considéré que ses recommandations avaient été mises en œuvre et qu'il n'y avait plus lieu d'agir du point de vue de la haute surveillance³⁰.

La commission a néanmoins continué à suivre l'évolution de la situation dans le domaine des analyses de laboratoire, en prenant connaissance des rapports de monitoring publiés par le DFI à ce sujet en 2012 (portant sur les années 2009–2011) et en 2015 (portant sur les années 2011–2012). Sur la base de ces rapports, la CdG-N a notamment examiné les variations du nombre d'analyses dans les cabinets médicaux, les laboratoires privés et les hôpitaux, l'évolution de la qualité des traitements, ou encore la qualité des données utilisées pour le monitoring.

En octobre 2015, le chef du DFI a transmis à la commission le cahier des charges en vue du troisième rapport de monitoring³¹, portant sur les années 2013–2014. Il a précisé que l'OFSP prévoyait de procéder à un monitoring tous les deux ans. Début 2016, la CdG-N a indiqué au chef du DFI que, de son point de vue, les différents monitorages avaient permis d'améliorer les bases de données relatives aux laboratoires et à l'évolution des coûts dans ce domaine. Elle a aussi constaté que l'introduction de la nouvelle LA n'avait pas eu d'incidences négatives, ou du moins pas de l'ampleur redoutée. Sur cette base, la commission a décidé de clore le dossier, précisant qu'il était possible qu'elle examine à nouveau la question lorsque le prochain rapport de monitoring serait publié.

Début 2017, le DFI a indiqué à la commission que la publication du troisième rapport de monitoring portant sur les années 2013–2014, initialement prévue pour début 2017, avait été retardée car le service concerné de l'OFSP était fortement mis à contribution dans le cadre d'un autre projet³². Le DFI a également précisé que l'OFSP avait décidé de prolonger la période couverte par ce monitoring à l'année 2015, afin de pouvoir évaluer l'impact de deux mesures supplémentaires décidées en 2012 par le DFI dans le cadre du Masterplan «Médecine de famille et médecine de

²⁹ Bases légales: art. 52, al. 1, let. a, ch. 1, de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS **832.10**) en relation avec l'art. 34 de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (OAMal; RS **832.102**) et avec l'art. 28, al. 1, de l'ordonnance du DFI du 29 septembre 1995 sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins, OPAS; RS **832.112.31**).

³⁰ Pour plus de détails concernant l'historique des démarches de la CdG-N, cf. Rapport annuel 2012 des CdG et de la DélCdG, chap. 3.3.4 (FF **2013** 3073 3104).

³¹ Le cahier des charges est un document élaboré par l'OFSP, présentant le mandat du rapport de monitoring, ses objectifs, les éléments devant être examinés, les sources de données, l'organisation, les produits attendus, le calendrier ainsi que le budget du monitoring.

³² Révision de la Liste des moyens et appareils (LiMA).

base» (augmentation du supplément de transition pour les analyses en cabinet et introduction du nouveau chapitre «analyses rapides»)³³.

Au mois de mai 2018, les représentantes et représentants de l'OFSP ont présenté à la CdG-N les premiers résultats du monitoring portant sur les années 2013–2015. La version finale du rapport de monitoring a été publiée en avril 2019³⁴ et la commission en a pris connaissance en octobre 2019; celle-ci a ensuite fait part de son appréciation au chef du DFI par lettre du 19 novembre 2019.

Sur la base du rapport de monitoring et des informations fournies par le DFI et l'OFSP, la CdG-N a constaté que la situation dans le domaine des tarifs de laboratoire évoluait de manière globalement positive et que les coûts de la LA faisaient l'objet d'un suivi étroit. Selon l'OFSP, les mesures spéciales relatives à la LA réalisées dans le cadre du Masterplan «Médecine de famille et médecine de base» ont atteint leur objectif, à savoir une réduction des dépenses et un remboursement davantage conforme à la réalité. En outre, selon l'office, aucune baisse de la qualité des prestations n'a été constatée dans ce domaine.

La CdG-N a salué le fait que la mise en place de ce monitoring ait permis de renforcer la transparence dans le domaine de la LA. Elle a également relevé avec satisfaction que la qualité des données disponibles pour le monitoring s'était largement améliorée au cours des dernières années. Pour la commission, il est adéquat que le monitoring de la LA soit poursuivi à l'avenir à un rythme triennuel; elle a pris note du fait que le prochain rapport, portant sur les années 2016–2018, devrait être publié à la fin de l'année 2021. Elle est néanmoins consciente que la réalisation future de ce monitoring dépendra largement de la mise en œuvre de la motion 17.3969 de la CSSS-E («Négociation des tarifs des analyses de laboratoire par les partenaires tarifaires»).

Sur la base des informations remises, la commission n'a pas identifié de nécessité d'agir plus avant du point de vue de la haute surveillance. Elle a en conséquence informé le chef du DFI, en novembre 2019, de sa décision de clore définitivement ses travaux dans ce dossier.

3.3.4 Surveillance de l'Office fédéral de la santé publique dans le domaine du rayonnement ionisant médical

Dans le cadre de son programme annuel 2019, la CdG-N s'est penchée sur la thématique de la surveillance exercée par l'OFSP en ce qui concerne le rayonnement ionisant dans le domaine médical. Actuellement, plus de 20 000 installations radiologiques bénéficient d'une autorisation en Suisse, et 72 000 personnes sont professionnellement exposées au rayonnement ionisant dans le secteur médical. Confor-

³³ Ce Masterplan a été lancé afin de répondre aux exigences de l'initiative populaire «Oui à la médecine de famille». Pour plus d'informations à ce sujet, cf. Masterplan «Médecine de famille et médecine de base», www.bag.admin.ch > Professions de la santé > Professions médicales > Soins médicaux de base.

³⁴ Monitoring Analysenliste 2013–2015, rapport de l'OFSP du 23 avril 2019 (uniquement en allemand).

mément à la loi sur la radioprotection (LRaP)³⁵ et à l'ordonnance sur la radioprotection (ORaP)³⁶, l'OFSP constitue l'autorité chargée de délivrer les autorisations en ce qui concerne l'utilisation du rayonnement ionisant en médecine, dans l'industrie, dans la recherche et l'enseignement. En parallèle, l'office exerce également le rôle d'autorité de surveillance sur les établissements médicaux, de formation et de recherche publique dans ce domaine.

Au mois d'avril 2019, la CdG-N a procédé à l'audition de représentants de l'OFSP et du Secrétariat général du DFI à ce propos. Par la suite, l'office a fourni à la commission une série d'informations complémentaires par écrit. Après analyse, la CdG-N a fait part au chef du DFI de son appréciation par lettre du 19 novembre 2019.

Comme indiqué plus haut, l'OFSP exerce simultanément, dans le domaine du rayonnement ionisant médical, le rôle d'autorité délivrant les autorisations et d'autorité de surveillance sur les entreprises et établissements concernés. La CdG-N s'est posé la question de savoir si un tel cumul de responsabilités pouvait poser problème en termes de conflits d'intérêts. Elle est néanmoins arrivée à la conclusion qu'un tel risque demeurerait limité, dans la mesure où la surveillance exercée par l'office est avant tout d'ordre technique (contrôle du respect des dispositions légales en matière de protection).

Face à la commission, l'OFSP a fait valoir que ce cumul de responsabilités permettait de garantir une plus grande efficacité, une pratique cohérente et une continuité en matière de connaissances techniques. Selon l'office, la répartition des compétences en matière de radioprotection a fait ses preuves ces dernières années; lors de la révision totale de l'ORaP effectuée en 2017, aucun élément n'a obligé à modifier les structures en vigueur. L'OFSP a également souligné que différents acteurs étaient impliqués dans le mécanisme de surveillance relatif à la radioprotection et que la marge de manœuvre permettant l'apparition de conflits d'intérêts ou d'abus au sein de l'autorité de surveillance était donc très limitée. La commission a également pris note du fait qu'une structure semblable existait dans plusieurs autres pays européens.

L'OFSP a par ailleurs présenté à la commission le fonctionnement du système de dosimétrie appliqué au personnel médical, basé sur un registre central regroupant les mesures relatives aux près de 100 000 personnes exposées au rayonnement ionisant dans le domaine professionnel en Suisse (72 000 dans le secteur médical). À ce propos, la CdG-N a pris note du fait que le nombre de personnes exposées professionnellement avait presque doublé au cours des dernières années, mais que la dose collective d'exposition était restée stable durant la même période. Des informations ont également été livrées à la commission concernant les services de dosimétrie chargés de fournir le matériel de mesure utilisé par le personnel médical et sur le processus d'agrément auquel ces services doivent se soumettre tous les cinq ans.

La CdG-N a pris note avec satisfaction du fait que la surveillance dans le domaine du rayonnement ionisant médical avait été renforcée au cours des dernières années, notamment par l'instauration de nouvelles stratégies de surveillance telles que les audits cliniques (évaluations par des pairs réalisées dans les hôpitaux). L'OFSP a par

³⁵ Loi fédérale du 22 mars 1991 sur la radioprotection (LRaP; RS 814.50).

³⁶ Ordonnance du 26 avril 2017 sur la radioprotection (ORaP; RS 814.501).

ailleurs présenté à la commission les résultats d'un test d'intercomparaison des services de dosimétrie, réalisé à l'aveugle en 2017. La commission a salué la volonté de l'office de réaliser d'autres tests de ce type à l'avenir, mais a pris note du fait qu'une telle mesure ne serait pas possible chaque année, au vu de la charge de travail importante que nécessitent de tels tests. Les tests d'intercomparaison ordinaires seront cependant toujours effectués annuellement.

La commission a également abordé avec l'OFSP la question de l'utilisation des données issues des mesures dosimétriques à des fins de recherche. Elle a constaté avec regret que leur utilisation demeurait relativement limitée, et a encouragé l'office à œuvrer – dans la mesure de ses capacités – afin de renforcer leur utilisation à l'avenir. Elle a par ailleurs salué la volonté de l'office de participer aux réflexions et échanges internationaux relatifs au risque radiologique et de soutenir les projets de recherche dans ce domaine.

Diverses autres thématiques ont encore été abordées par la commission, telles que la collaboration entre l'OFSP et la Suva, l'état des connaissances sur les risques des radiations ionisantes aux faibles doses et les liens entre rayonnement ionisant et cancer.

Sur la base des informations à sa disposition, la CdG-N n'a pas identifié d'éléments nécessitant une intervention du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Elle a constaté que l'OFSP avait répondu de manière transparente et détaillée à ses questions. En conséquence, elle a informé le chef du DFI, en novembre 2019, de sa décision de clore ce dossier.

3.3.5 Activités de surveillance de Swissmedic

Entre fin 2018 et fin 2019, les CdG ont abordé divers aspects de la surveillance exercée par l'institut suisse des produits thérapeutiques Swissmedic dans le domaine des médicaments et des produits médicaux.

En juillet 2018, Swissmedic a procédé au retrait du marché de plusieurs médicaments importés de l'étranger et contenant un principe actif nommé «valsartan», suite à une alerte internationale concernant la présence d'impuretés dans certains d'entre eux³⁷. Au vu de ce cas, la CdG-N s'est penchée sur la thématique de la surveillance exercée par Swissmedic sur les médicaments provenant de l'étranger. En novembre 2018, elle a procédé à l'audition de représentants de l'institut à ce propos. Ceux-ci lui ont présenté les tâches et compétences de Swissmedic en matière de surveillance du marché, le fonctionnement du processus d'admission des médicaments étrangers, le détail des démarches entreprises dans le cas du valsartan et les leçons tirées de cette affaire.

Pour Swissmedic, le cas du valsartan montre que l'industrie n'est pas suffisamment consciente de certaines problématiques en termes de qualité et n'assume parfois pas

³⁷ Skandal um verunreinigte Medikamente weitet sich aus. In: NZZ am Sonntag, 29. Juli 2018. Tausende in der Schweiz nahmen krebserregende Blutdrucksenker ein. In: NZZ am Sonntag, 19. August 2018. Médocs dangereux retirés, 20 Minutes, article du 20 août 2018.

assez ses responsabilités en la matière. Face aux risques liés à la mondialisation de la production, les représentants de l'institut ont souligné l'importance cruciale des audits internationaux, réalisés en commun avec les autorités de contrôle d'autres pays. De leur point de vue, la collaboration internationale en matière de surveillance du marché fonctionne. Ils ont également précisé que des cas du type du valsartan demeuraient extrêmement rares. La commission a constaté avec satisfaction que, dans le cas en question, plusieurs mesures avaient été prises rapidement par Swissmedic afin d'informer les professionnels de la santé et le public, d'analyser les causes du problème et d'y remédier.

Divers aspects de cette thématique ont été approfondis lors d'une visite de service réalisée par la commission auprès de Swissmedic, en février 2019. Dans ce cadre, les représentants de l'institut ont fourni des informations complémentaires concernant la répartition des responsabilités en matière d'évaluation des défauts de qualité des médicaments, les processus de décision et de communication lors de situations problématiques ainsi que les contrôles aléatoires réalisés par Swissmedic.

La commission a fait part de ses conclusions à Swissmedic par lettre du 15 octobre 2019. Elle a constaté que l'institut lui avait présenté de manière détaillée les processus et mesures prévus en cas de problèmes de qualité liés à des médicaments provenant de l'étranger, ainsi que les défis qui se posent dans ce domaine. Elle a relevé l'importance de continuer à promouvoir une action coordonnée de l'ensemble des acteurs sur le plan international – industrie pharmaceutique y compris – afin de faire face de manière encore plus efficace à de telles situations à l'avenir. Sur la base des informations fournies, la commission n'a pas relevé d'éléments critiques concernant l'activité de Swissmedic dans ce domaine qui justifieraient une intervention de sa part; elle a par conséquent décidé de clore ses travaux à ce sujet.

Dans le cadre de sa visite de service de février 2019 auprès de Swissmedic, la CdG-N a également abordé divers autres aspects de l'activité de surveillance de l'institut, notamment concernant la réalisation de poursuites pénales en cas d'infractions à la loi sur les produits thérapeutiques (LPTh)³⁸ ainsi que la réglementation en matière de dispositifs médicaux. En juin 2019, Swissmedic a encore fourni à la commission une série de renseignements complémentaires par écrit. La CdG-N est arrivée à la conclusion que les informations remises n'impliquaient pas de nécessité d'agir pour la haute surveillance parlementaire. Elle a néanmoins considéré que certains éléments pourraient présenter un intérêt du point de vue législatif – notamment en ce qui concerne les poursuites pénales, le renforcement des sanctions en cas d'infractions ainsi que la communication de l'institut au sujet des demandes d'autorisation de mises sur le marché. En conséquence, elle a décidé de transmettre ces informations à la commission thématique compétente, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N), en l'invitant à y donner les suites qu'elle jugerait nécessaire. De son côté, la CdG-N procédera à un nouvel échange avec Swissmedic d'ici deux ans environ.

La CdG-E, quant à elle, a approfondi la question de la surveillance exercée par Swissmedic dans le domaine hospitalier, en particulier concernant les incidents liés à

³⁸ Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques, LPTh; RS **812.21**).

des dispositifs médicaux. En 2018, elle avait déjà procédé à des échanges avec Swissmedic et le DFI à ce sujet³⁹.

En octobre 2019, la CdG-E a effectué un point de situation avec le secrétaire général du DFI ainsi que deux représentantes de Swissmedic. Ces dernières ont présenté à la commission les mesures prises par l'institut afin de sensibiliser les hôpitaux en ce qui concerne leur obligation de déclarer les incidents liés à du matériel médical. Elles ont informé la commission que les déclarations d'incidents transmises par les hôpitaux avaient nettement augmenté à partir de 2018, en particulier suite à la décision de Swissmedic de rendre publiques les procédures pénales achevées.

Selon Swissmedic, la nouvelle réglementation relative aux dispositifs médicaux (révision de la LPTh⁴⁰) entrée en vigueur début 2019 permettra un renforcement de la surveillance du marché dans son ensemble. Celle-ci n'impliquera toutefois aucune modification au niveau de la fonction de surveillance de l'institut ou de la répartition des tâches entre les cantons et Swissmedic. Le secrétaire général du DFI, de son côté, a souligné que le projet de révision de la LAMal intitulé «renforcement de la qualité et de l'économicité», adopté par les Chambres fédérales le 21 juin 2019⁴¹ offrirait à la Confédération des outils supplémentaires permettant la mise en œuvre de mesures en faveur de la qualité à l'échelle nationale. Il a néanmoins rappelé que la responsabilité primaire en matière de santé revenait aux cantons. Les représentantes de Swissmedic ont également souligné l'importance de la surveillance exercée par les autorités cantonales vis-à-vis des hôpitaux concernant le respect des prescriptions en matière de qualité.

La CdG-E a par ailleurs tiré avec Swissmedic un bilan du cas de l'entreprise «Alkopharma», condamnée par l'institut à une peine pécuniaire pour avoir fourni durant plusieurs années des médicaments falsifiés à des hôpitaux suisses et français. Début 2019, le Tribunal fédéral a débouté Swissmedic dans ce dossier, considérant que la mise en danger concrète de la santé des patients ne pouvait pas être retenue⁴². Les représentantes de l'institut ont indiqué que, suite à la révision de la LPTh, l'art. 86 de la loi, relatif aux crimes et délits dans le domaine des produits thérapeutiques, s'appliquera désormais également dans le cas d'une mise en danger abstraite de la santé des patients, et que des mesures de surveillance de la communication pourront désormais être requises vis-à-vis des entreprises concernées. Swissmedic considère que ce cas a démontré la pertinence des mesures introduites ensuite par la révision de la loi.

Au vu des éléments à sa connaissance, la CdG-E n'a pas identifié de nécessité d'agir du point de vue de la haute surveillance dans ce domaine. En conséquence, elle a

³⁹ Pour plus de détails au sujet des démarches passées de la CdG-E, cf. Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG, chap. 3.3.5 (FF 2019 2689 2711).

⁴⁰ LPTh, Modification du 18 mars 2016 (RO 2017 2745).

⁴¹ Pour plus d'informations à ce propos, cf. OFSP, Révision partielle de la LAMal: renforcement de la qualité et de l'économicité, www.bag.admin.ch, Assurances > Assurance-maladie > Projets de révision en cours (État au 28 janvier 2020).

⁴² Il n'y a pas eu de mise en danger de la santé, selon le TF. In: *Le Nouvelliste*, 17 janvier 2019. «Le TF a une interprétation stricte de la mise en danger». In: *24 Heures*, 17 janvier 2019.

décidé de clore ses travaux dans ce dossier pour l'instant. Elle s'informerà à nouveau, dans deux ans environ, de l'évolution de la situation en la matière.

3.4 Relations internationales et commerce extérieur

3.4.1 Exportation de matériel de guerre

Chaque année, les CdG prennent connaissance du rapport du Conseil fédéral sur les détails des exportations de matériel de guerre (art. 32 de la loi fédérale sur le matériel de guerre⁴³). À ce propos, elles auditionnent le chef du DEFR et des représentants du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), chargés du contrôle des exportations de matériel de guerre. En 2019, trois thèmes principaux ont marqué les travaux des CdG concernant les exportations de matériel de guerre.

Le premier point approfondi par les CdG fut le cas, en mars 2019, d'une exportation potentiellement problématique d'une machine-outil suisse rapportée par différents médias⁴⁴. Il s'agissait d'une exportation assurée par l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV) à hauteur de 7,4 millions d'euros vers la Russie. D'après les médias, le destinataire final de cette exportation était au Venezuela et la machine-outil en question aurait servi à fabriquer des armes de guerre. Interrogé par la commission, le SECO a indiqué que cela n'était cependant pas connu de la SERV au moment de l'exportation. Cette exportation n'était pas soumise à autorisation étant donné qu'il ne s'agissait ni de matériel de guerre, ni d'un bien à double usage, et elle ne nécessitait pas non plus d'annonce au SECO. Selon le SECO et la SERV, une telle exportation ne serait plus assurée par la SERV aujourd'hui, notamment en raison du changement de la situation au Venezuela. De manière générale, la SERV mène un controlling trimestriel des exportations et ces contrôles sont effectués plus souvent lors d'opérations sensibles ou d'un ordre de grandeur de 100 millions de francs. Selon le DEFR, le portail électronique ELIC⁴⁵ a amélioré le flux d'information entre les différents acteurs et, sur les 8000 affaires couvertes par la SERV entre 2010 et 2019, il n'y aurait pas eu d'autre cas similaires.

Le deuxième point ayant intéressé particulièrement la CdG-N fut le rapport du CDF du 20 juin 2018 intitulé «Examen du contrôle du transfert de matériel de guerre». La commission s'est en particulier penchée sur les divergences de fond entre le CDF et le SECO; ces divergences apparaissent dans le rapport même et ont été également reprises et argumentées dans la presse⁴⁶. La CdG-N a auditionné d'une part des représentants du CDF et d'autre part des représentants du SECO. La commission a pu approfondir différents aspects du rapport et se faire informer sur les détails des divergences. Sur la base de ces auditions et de l'examen auquel elle a procédé, la

⁴³ Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS 514.51).

⁴⁴ Par ex. Le Venezuela s'est armé grâce à des machines-outils suisses, 24heures, article du 20 mars 2019 ou *Moskau, Caracas, Volketswil*, Tages Anzeiger, article du 20 mars 2019.

⁴⁵ Cf. Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG du 28 janvier 2019, chap. 3.4.2 (FF 2019 2689 2728).

⁴⁶ Par ex. «*Wir wissen, wo sich die Schweizer Waffen im Ausland befinden*», Blick, article du 14 septembre 2018 ou Exportations d'armes: un rapport explosif, Le Temps, article du 4 septembre 2018.

CdG-N est arrivée à la conclusion que de nombreux éléments de divergence prenaient leur source dans des imprécisions du CDF et du SECO et une mauvaise communication entre les deux organes. De plus, elle a relevé que certaines de ces divergences – et les différentes prises de position publiques des autorités concernées – auraient probablement pu être évitées en précisant davantage certains éléments du rapport ou par une meilleure intégration des remarques du SECO. De manière générale, de telles divergences peuvent être problématiques dans la mesure où elles risquent d'entamer la réputation ou la crédibilité des institutions en question. La CdG-N estime que de tels différends doivent pouvoir être résolus par les autorités concernées – surtout s'agissant d'éléments factuels – avant la publication des rapports. Dans ce sens, une confrontation des entités par presse interposée pourrait être évitée et la discussion politique rendue plus constructive. La CdG-N a fait part de ses appréciations au SECO et au CDF et les a invités à cultiver une meilleure collaboration.

Enfin, le troisième point approfondi concerne les exportations et livraisons de matériel de guerre effectuées par les filiales de RUAG actives à l'étranger, point sur lequel les CdG avaient souhaité être informées de manière plus détaillée. En effet, si les CdG reçoivent chaque année le détail des exportations de matériel de guerre (dont celles de RUAG AG) depuis la Suisse, les chiffres des exportations effectuées depuis l'étranger ne figuraient jusqu'alors pas parmi ces informations. Afin d'obtenir un aperçu global de la situation, principalement concernant l'entreprise RUAG AG qui appartient en totalité à la Confédération, les CdG ont auditionné des représentants de RUAG en août 2019 et ont obtenu différentes informations et chiffres en la matière. Les CdG prévoient de se faire à nouveau informer ponctuellement sur le sujet. Les commissions soulignent finalement que le CDF a effectué en 2018⁴⁷ un contrôle du respect des bases légales suisses par RUAG pour les exportations depuis ses sites à l'étranger, comme le Conseil fédéral l'a demandé en 2016. Le CDF conclut que, de manière générale, la loi est respectée par RUAG.

3.5 État et administration

3.5.1 Restrictions apportées au principe de la transparence dans l'administration fédérale

À la suite de la publication, en 2014, d'une évaluation du bureau Vatter AG relative à la loi sur la transparence (LTrans)⁴⁸, la CdG-E a décidé, en 2015, de se pencher sur le principe de la transparence dans l'administration fédérale et sur les restrictions qui y sont apportées.

⁴⁷ Contrôle fédéral des finances: *Prüfung der Compliance beim Transfer von Kriegsmaterial, RUAG*, rapport du 7 mai 2018 (non publié).

⁴⁸ Büro Vatter AG, recherche et conseil en politique, *Evaluation des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ)*, rapport final du 9 décembre 2014 (disponible uniquement en allemand).

La LTrans⁴⁹ prévoit que toute personne peut déposer une demande de médiation auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) lorsque sa demande d'accès à des documents officiels est limitée, différée ou refusée (art. 13, al. 1, let. a, LTrans). L'évaluation réalisée par le bureau Vatter AG a mis en évidence le fait que les procédures de médiation conduites par le PFPDT étaient trop longues, ce qui constituait de facto une limitation de l'accès aux documents officiels. Le bureau proposait, comme solution, une augmentation des ressources du PFPDT. En 2009 et 2010, le PFPDT avait en effet été réprimandé à trois reprises par le TAF pour déni de droit, en raison de la durée excessive des procédures de médiation. La CdG-E en a conclu, en 2015, qu'une intervention de la haute surveillance parlementaire était nécessaire en la matière. Elle a constaté, la même année, que les ressources en personnel du PFPDT ne s'étaient pas améliorées; le PFPDT a de nouveau été réprimandé par le TAF, en 2014 et 2015, pour retard injustifié. La commission est en outre parvenue à la conclusion que le changement de paradigme visé, soit le passage du principe du secret à celui de la transparence, n'était pas encore achevé dans toutes les unités de l'administration fédérale.

Pour pouvoir gérer le nombre élevé de demandes de médiation avec des ressources en personnel qui n'avaient pas augmenté, le préposé nouvellement nommé, Adrian Lobsiger, a annoncé en 2016 que, à compter du 1^{er} janvier 2017, les procédures de médiation se dérouleraient essentiellement par oral, dans le cadre d'un essai pilote. Il partait du principe que cette mesure permettrait de raccourcir la durée des procédures et de réduire le nombre de cas en suspens. L'évaluation de l'essai pilote a montré que le délai de 30 jours prescrit par la loi avait effectivement pu être nettement mieux respecté et que la proportion de solutions consensuelles avait augmenté. En 2018, le PFPDT a intégré la pratique mise à l'essai dans le fonctionnement ordinaire du service. La sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E a été informée de cette démarche lors d'une visite de service qu'elle a effectuée en février 2018. La CdG-E s'est félicitée de ce progrès et, en 2019, elle a décidé de mettre un terme à ses investigations en la matière. Elle a toutefois également décidé qu'elle examinerait tous les deux ans le rapport d'activité du PFPDT. La commission suivra notamment, dans ce cadre, l'évolution relative à la procédure orale de médiation.

En 2017, la CdG-E a aussi examiné la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP)⁵⁰, qui prévoyait d'apporter, dans différents domaines, certaines restrictions au principe de la transparence de l'administration. La commission a adressé un co-rapport à ce sujet à la commission thématique des Chambres fédérales compétente en la matière: elle n'y a pas formulé d'avis définitif sur les différentes restrictions, mais a indiqué quels étaient, du point de vue de la haute surveillance, les avantages et les inconvénients de la révision envisagée. Cette dernière a été adoptée par les deux chambres le 21 juin 2019.

⁴⁹ Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence, LTrans; RS 152.3).

⁵⁰ Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1).

3.5.2 Gestion électronique des affaires (GEVER)

La Confédération a lancé un projet informatique clé portant le nom de «GEVER Confédération» afin d’acquérir un nouveau système de gestion électronique des affaires dans l’administration fédérale. «GEVER Confédération» devra principalement servir à l’enregistrement centralisé de tous les dossiers pertinents, à la gestion et à l’automatisation des processus récurrents ainsi qu’au contrôle des affaires et à l’archivage. Il est prévu que, à l’avenir, les collaborateurs de l’administration fédérale centrale et décentralisée travaillent tous selon des normes harmonisées.

C’est la ChF qui s’occupe de ce projet. À l’issue d’une procédure d’appel d’offres OMC, le Conseil fédéral a, en 2013, adjugé le mandat aux fabricants de deux produits: ActaNova et iGEKO. Lors du troisième trimestre 2015, les départements et la ChF devaient décider lequel des deux produits ils souhaitaient introduire. L’ensemble des départements et la ChF ont porté leur choix sur ActaNova, étant donné les importantes économies qui pourraient ainsi être réalisées avec le choix d’un seul et même système. Ils n’ont pas pris en considération l’entreprise qui fournissait alors une grande partie des services de gestion électronique des affaires dans l’administration fédérale, ce qui a donné lieu à une procédure judiciaire et, partant, à des retards pour la suite de la mise en œuvre de GEVER.

La CdG-E a décidé de s’intéresser à ce sujet et elle s’est enquis de l’état d’avancement du dossier en 2016, souhaitant tout particulièrement savoir si, au terme de la procédure de recours, le projet était de nouveau en bonne voie. La commission a également examiné, d’un point de vue critique, l’ensemble de la procédure d’appel d’offres et la stratégie du Conseil fédéral consistant à retenir deux fournisseurs. Dans ce cadre-là, elle a entendu en 2016 plusieurs représentants de la ChF, qui ont expliqué les différents retards et ont indiqué que le projet d’introduction de GEVER dans les départements et les offices fédéraux avait repris son cours. Le chancelier de la Confédération a insisté sur deux risques «classiques» qui demeureraient néanmoins: un dépassement potentiel de budget et un nouveau retard.

Fin 2018, la CdG-E a fait un nouveau point de la situation avec la ChF. Le chancelier a alors indiqué que des offices avaient déjà migré – sans aucun problème – vers le nouveau système dans le cadre d’un essai pilote. Il a par ailleurs ajouté que l’entreprise à qui le mandat avait été adjugé, mais dont le produit n’avait été choisi par aucun département, devait être dédommée d’un montant de 600 000 francs suisses, précisant que le fait de n’utiliser plus qu’un seul système à l’avenir permettrait d’économiser 100 millions de francs dans les dix années à venir. Le chancelier a estimé que le produit retenu disposait des qualités nécessaires pour répondre aux attentes et aux exigences en la matière, tout en soulignant qu’il faudrait absolument exploiter le potentiel du nouveau système. Les représentants de la ChF ont abordé, dans ce contexte, un problème général du droit des marchés publics: dans certains cas, une adjudication à une certaine entreprise doit impérativement avoir lieu, si les exigences sont remplies, même si des réserves existent parfois dès le départ. Tels réserves peuvent être des expériences négatives dans le passé avec une certaine entreprise. Ils se sont toutefois également référés aux efforts alors en cours pour réviser le droit concerné. Ainsi, dans le cas du projet considéré, le principal risque était lié au fournisseur du nouveau produit, ActaNova. En ce qui concerne les exi-

gences en matière de prix, la ChF n'a pas baissé les bras et elle est parvenue à faire revoir sa position à l'entreprise choisie.

Eu égard à ces développements positifs, la CdG-E a décidé, début 2019, de clore provisoirement le dossier, qu'elle reprendra éventuellement après l'introduction du nouveau système dans les départements et les offices.

3.5.3 Structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (structure IMZ)

La CdG-E s'intéresse depuis 2016 à la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (structure IMZ). Publié en 2016, le rapport final découlant d'une évaluation externe réalisée à ce sujet a mis en évidence certaines faiblesses et lacunes de la structure, notamment au niveau de la coopération entre les principaux acteurs concernés – soit le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), le DFAE et le SECO. À la suite de la publication de ce rapport, le DFJP a signé avec le DFAE une convention de coopération en matière de migration internationale. À l'époque, la CdG-E s'était étonnée du fait que le DEFR n'ait pas fait partie des signataires de cette convention, compte tenu du rôle prépondérant joué par le SECO au sein de la structure IMZ; la convention qualifiait pourtant le DEFR de département d'importance majeure. La commission ne s'expliquait donc pas pourquoi les échanges réguliers expressément prévus entre le SEM et le DFAE ne s'appliquaient pas également au SECO. C'est pourquoi elle a auditionné, entre 2016 et 2018, des représentants du SEM, du DFAE et du SECO afin d'aborder avec eux les différentes lacunes identifiées. Les participants à ces auditions ont souligné que différentes mesures d'amélioration notamment concernant la collaboration avaient entre-temps été prises et qu'ils étaient convaincus que les lacunes concernées pourraient être comblées dans les meilleurs délais, précisant que certains problèmes avaient d'ailleurs déjà été résolus.

La question de la structure IMZ a également été abordée dans le cadre d'une évaluation externe de la stratégie de gestion intégrée des frontières⁵¹, puisque l'une des études de cas portait sur ce sujet. Il est ressorti du rapport concerné que la collaboration au sein de la structure IMZ comportait toujours des lacunes et qu'elle n'était pas encore pleinement satisfaisante. Ce rapport soulignait en outre que les différents acteurs défendaient souvent les intérêts particuliers de leur département, d'un office ou d'un secrétariat d'État, de sorte que le SEM n'était souvent pas informé en temps utile des opportunités qui se présentent. La CdG-E a dès lors estimé que l'objectif même de la structure IMZ était remis en cause.

C'est pourquoi, en 2019, la commission a entendu une nouvelle fois des représentants des trois principaux acteurs de la structure IMZ. À l'issue des auditions menées, elle est parvenue à la conclusion que la collaboration entre le SEM et le DFAE s'était nettement améliorée, contrairement à la collaboration entre ces deux acteurs et le SECO. La CdG-E a par conséquent demandé au Conseil fédéral d'examiner

⁵¹ Évaluation de la stratégie de gestion intégrée des frontières, rapport final, KEK – CDC Consultants et TC Team Consult SA, 15 juin 2018.

pourquoi le SECO n'était jusqu'alors pas mieux intégré à la structure IMZ ou pourquoi ce dernier ne s'intégrait pas mieux dans cette structure. Dans sa réponse, le gouvernement a clairement indiqué qu'il ne partageait pas l'avis de la CdG-E selon lequel le SECO ne serait pas suffisamment intégré au sein de la structure IMZ. Il souligne que le SECO joue un rôle actif et qu'il est, comme le DFJP et le DFAE, représenté à tous les échelons de la structure IMZ.

Actuellement, le Conseil fédéral n'est pas disposé à procéder à des adaptations structurelles et globales; il a en revanche promis plusieurs améliorations ponctuelles. Dans ce contexte, la CdG-E a décidé de clore momentanément le dossier, qu'elle reprendra à moyen terme. Elle a parallèlement invité le Conseil fédéral à poursuivre et à mettre en œuvre les améliorations ponctuelles évoquées par ce dernier.

3.5.4 Vote électronique

Le vote électronique est utilisé depuis plus de quinze ans en Suisse, l'idée étant d'acquies de l'expérience en la matière. Jusqu'à présent, plus de 300 essais ont été réalisés avec succès, d'après les informations de la ChF. En décembre 2018, le Conseil fédéral a mis en consultation un projet de révision partielle de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP)⁵², qui visait à faire du vote électronique le troisième canal de vote ordinaire.

En 2018, la CdG-N a décidé de se pencher sur la question du vote électronique; en 2019, elle a auditionné à ce sujet différents représentants de la ChF et de La Poste Suisse ainsi que des experts externes. L'objectif de la commission était d'évaluer, dans le cadre de la haute surveillance, la procédure et les décisions du Conseil fédéral.

Le canton de Genève ayant annoncé en novembre 2018 qu'il cesserait d'exploiter son système de vote électronique à partir de 2020, il ne restait plus que la Poste à proposer une telle solution. Du 25 février au 24 mars 2019, le système de la Poste a été soumis à un test d'intrusion public, plus précisément à des attaques visant à vérifier la sécurité du système. Le test en question a permis de déceler des «failles majeures dans le code source»⁵³. Le Conseil fédéral a alors décidé de suspendre provisoirement la révision de la LDP, car il considérait qu'il serait prématuré, compte tenu des résultats du test d'intrusion et de la procédure de consultation, de faire du vote électronique un canal de vote ordinaire. En octobre 2019, la CdG-N a reçu des informations détaillées sur cette décision et sur la suite de la procédure. Pour la commission, la genèse de la décision du gouvernement est tout à fait compréhensible.

Eu égard à ces évolutions et aux autres démarches entreprises en la matière (interventions ou initiatives parlementaires; initiative populaire concernant l'introduction d'un moratoire sur le vote électrique, qui en est encore au stade de la récolte de

⁵² Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1).

⁵³ Vote électronique: le Conseil fédéral restructure la phase d'essai et renonce pour l'instant à en faire un canal de vote ordinaire, communiqué de presse du Conseil fédéral du 27 juin 2019.

signatures), la CdG-N a décidé de mettre un terme à ses travaux relatifs à ce dossier. Elle se félicite néanmoins des mesures complémentaires qui ont été décidées par le Conseil fédéral à l'été 2019 et qui portent sur la restructuration de la phase d'essai. Cette restructuration vise principalement à développer les systèmes, à étendre le contrôle et la surveillance, à renforcer la transparence et la confiance ainsi qu'à mieux associer les milieux scientifiques. La restructuration de la phase d'essai se fera en étroite collaboration avec les cantons; elle sera expliquée en détail dans un rapport que la ChF doit remettre au gouvernement d'ici à la fin 2020.

3.5.5 Adjudication du guichet virtuel du Secrétariat d'État à l'économie, EasyGov

Dans le cadre d'un voyage d'information de la CdG-E à Delémont en août 2018, le Gouvernement de la République et Canton du Jura a fait part de sa préoccupation quant au bien-fondé de l'attribution par le SECO du mandat informatique One-Stop-Shop – devenu EasyGov – à une société dont l'équipe de développement est basée au Vietnam. Le Canton du Jura avait participé à l'appel d'offres par l'intermédiaire de sociétés partenaires en proposant une solution basée sur le Guichet virtuel sécurisé actuellement à disposition des citoyens jurassiens et des entreprises. La commission s'est interrogée sur les raisons ayant mené à l'attribution à une société dont l'équipe de développement est basée au Vietnam plutôt qu'à une entreprise suisse qui aurait accompli l'ensemble de ses tâches sur le territoire suisse et dont la solution informatique existe déjà. Les questions soulevées par le Canton du Jura concernaient entre autres la manière dont les critères de qualité et de contenu sont appréciés en relation avec le prix.

La CdG-E a auditionné des représentants du SECO et de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) afin d'étudier de manière générale les processus en matière d'attribution de marchés publics et de poser des questions spécifiques sur cette attribution. La commission a notamment pu prendre connaissance du rapport d'évaluation relatif à l'adjudication de EasyGov. Ce rapport contient l'ensemble des critères qualitatifs et financiers relatifs aux adjudications de manière générale et le classement des offres concrètes.

La loi fédérale sur les marchés publics⁵⁴ prévoit actuellement que le marché est adjugé au soumissionnaire ayant présenté l'offre la plus avantageuse économiquement (art. 21). Même si différents critères entrent en compte, entre autres la qualité, le prix, la rentabilité, les coûts d'exploitation, le service après-vente et l'adéquation de la prestation, la commission s'inquiétait du risque que des offres ne se voient accorder trop d'importance uniquement en fonction du prix, et sans considérer les éventuelles retombées indirectes positives pour l'économie suisse.

Après l'entrée en vigueur de la révision de la LMP adoptée par les Chambres fédérales le 21 juin 2019⁵⁵, ce sera à l'offre la plus avantageuse (art. 41 LMP⁵⁶) que le

⁵⁴ Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1).

⁵⁵ FF 2019 4329

⁵⁶ FF 2019 4329 4349

marché sera adjugé. En ce qui concerne la délégation de tâches à des sous-traitants, la loi prévoit que la prestation caractéristique devra en principe être fournie par le soumissionnaire (art. 31, al. 3 LMP⁵⁷). De plus, les sous-traitants doivent déjà maintenant respecter les dispositions fondamentales du droit des marchés publics, en particulier celles concernant la protection des travailleurs, les conditions de travail et l'égalité salariale, qu'ils soient basés en Suisse ou à l'étranger.

Dans le cas concret et du point de vue de la haute surveillance, la CdG-E n'a pas identifié de besoin d'agir. Elle constate que les procédures ont été suivies de manière conforme à la législation actuelle, que la société n'ayant pas reçu le mandat a été activement informée par le SECO et l'OFCL suite à l'attribution et qu'aucun recours contre la décision de l'adjudicateur n'a été formulé. De plus, les nouvelles dispositions de la LMP votée par le Parlement devraient permettre une «transition vers des marchés publics plus durables et une concurrence axée sur la qualité»⁵⁸.

3.5.6 Qualité des données de l'administration dans le processus législatif et améliorations des brochures des Explications du Conseil fédéral lors de votations

Le Conseil fédéral a publié un communiqué de presse le 15 juin 2018⁵⁹ concernant une erreur dans l'estimation du nombre des couples mariés à deux revenus. Cette estimation erronée évaluait le nombre des couples mariés à deux revenus à 80 000, alors que l'estimation corrigée évalue leur nombre à 454 000. L'estimation erronée a été utilisée notamment dans le message du Conseil fédéral du 21 mars 2018 sur l'élimination de la pénalisation du mariage. Suite à cette annonce, la CdG-E avait décidé de se faire informer sur les causes de cette erreur. Elle a pour cela auditionné le Chef du DFF début 2019 et le Directeur de l'Administration fédérale des contributions (AFC) à plusieurs reprises depuis 2018. Avec son arrêt du 10 avril 2019, le Tribunal fédéral a annulé la votation fédérale du 28 février 2016 portant sur l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage» en raison de la fausse estimation du nombre de couples mariés à deux revenus⁶⁰.

Les auditions de la CdG-E lui ont permis d'identifier les problèmes ayant mené à cette estimation erronée. Premièrement, les chiffres n'avaient pas été actualisés depuis 2006, deuxièmement l'AFC avait omis de prendre en compte les couples avec enfants. C'est l'utilisation d'une nouvelle méthode d'estimation qui a permis à l'AFC de se rendre compte de l'erreur.

⁵⁷ FF **2019** 4329 4345

⁵⁸ Conférence des achats de la Confédération: révision du droit des marchés publics, www.bkb.admin.ch > Services d'achat > Révision du droit des marchés publics (État au 28 janvier 2020).

⁵⁹ Pénalisation du mariage: rectification d'une erreur dans l'estimation du nombre des couples mariés à deux revenus, Communiqué de presse du Conseil fédéral du 15 juin 2018.

⁶⁰ ATF 145 I 207

Un autre aspect important pour l'ensemble de la statistique fiscale est le fait que la qualité des données livrées à l'AFC par les cantons est insuffisante, ce qui se répercute sur la qualité des estimations. L'AFC dispose déjà actuellement des bases légales nécessaire afin d'obtenir les données nécessaires de la part des cantons, elle étudie néanmoins l'opportunité de les adapter à des fins de clarté. Elle est également en discussion avec les cantons pour améliorer la collaboration et définir les possibilités techniques en la matière.

En 2018, la CdG-N a également décidé de se pencher de manière générale sur le problème des erreurs dans les brochures des Explications du Conseil fédéral lors de votations. La raison pour cela est le fait que la brochure relative aux votations fédérales de novembre 2018 contenait des informations erronées au sujet de la surveillance des assurés.⁶¹

La CdG-N a procédé à l'audition de représentants de la ChF durant laquelle elle ne s'est pas concentrée sur le cas spécifique, mais a étudié le problème de manière globale, étant donné que des erreurs ont été constatées plusieurs fois dans des brochures de votation du Conseil fédéral.

Les représentants de la ChF ont informé la CdG-N qu'un groupe de travail avait été créé afin de proposer des mesures pour un meilleur management de la qualité pour les brochures des Explications du Conseil fédéral.

Sur la base des travaux du groupe de travail, le Conseil fédéral a adopté différentes mesures pour améliorer d'une part les bases décisionnelles dans le processus législatif et d'autre part les explications du Conseil fédéral et les brochures de votation.⁶² À titre d'exemple, pour les grands projets législatifs, des expertises externes pourront être mandatées afin de contrôler les chiffres présentés dans les messages.

La CdG-N étudiera dans le courant de l'année 2020 la mise en œuvre des mesures concernant la brochure de votation et de leur impact. Concernant l'estimation du nombre des couples mariés à deux revenus, la CdG-E se fera informer en 2020 sur les résultats des discussions avec les cantons et sur les éventuelles adaptations législatives prévues.

3.6 Justice et Ministère public de la Confédération

3.6.1 Dénonciations pénales déposées par Dieter Behring à l'encontre de représentants de la justice pénale

Dans le contexte des deux dénonciations pénales déposées par Dieter Behring en juin 2016 contre, d'une part, le procureur général de la Confédération, un procureur général suppléant et un procureur fédéral et, d'autre part, le président du TPF, les CdG ont relevé des questions en suspens s'agissant des réglementations actuelles

⁶¹ Explications du Conseil fédéral en vue de la votation du 25 novembre 2018: correction du nombre d'observations, communiqué de presse de la Chancellerie fédérale du 7 novembre 2018.

⁶² Annulation de l'initiative populaire contre la pénalisation du mariage: le Conseil fédéral arrête la marche à suivre, communiqué de presse du Conseil fédéral du 21 juin 2019.

relatives à la poursuite pénale de membres d'autorités élus par l'Assemblée fédérale. Ces questions en suspens concernent notamment la désignation de procureurs fédéraux extraordinaires lorsque le procureur général de la Confédération ou ses suppléants font l'objet de dénonciations pénales ainsi que la levée de l'immunité des membres d'autorités élus par l'Assemblée fédérale⁶³.

En février 2019, les CdG ont invité l'AS-MPC et le Tribunal fédéral à analyser plus en détail les points en question et à leur soumettre une proposition de modification des bases légales. L'AS-MPC a remis son rapport aux CdG le 20 mars 2019 et le TF en a fait de même le 21 mai 2019. Lors de leur séance du mois de mai, les CdG ont conclu que, selon les investigations menées, il n'était plus nécessaire d'intervenir au niveau de la haute surveillance. Elles ont par conséquent transmis les analyses et propositions de l'AS-MPC et du TF aux Commissions des affaires juridiques des Chambres fédérales (CAJ), qui ont compétence pour légiférer, si nécessaire, dans ce domaine.

3.6.2 Création de la Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral et planification des besoins

En automne 2018, la Commission judiciaire (CJ) de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a signalé aux sous-commissions Tribunaux/MPC des deux CdG que des problèmes subsistaient s'agissant des locaux destinés à la Cour d'appel, qui entrerait en fonction début 2019. Elle a indiqué que des bureaux sis au «Pretorio», bâtiment voisin de celui du TPF, tardaient à être mis à disposition par le canton du Tessin.

Par courrier du 8 novembre 2018, dont une copie a été transmise aux CdG, la Commission administrative du TPF de l'époque a informé la CJ de l'état d'avancement des travaux préparatoires en vue de la création de la Cour d'appel. Cette lettre a été envoyée sept semaines avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2019, de la modification de la loi sur l'organisation des autorités pénales (LOAP)⁶⁴ visant à créer une cour d'appel au TPF.

Dans ledit courrier, la Commission administrative soulignait que la situation au niveau des ressources en personnel et de l'infrastructure disponibles pour la nouvelle Cour d'appel était déjà critique avant même que celle-ci ne débute ses activités le 1^{er} janvier 2019. Elle relevait également que les chiffres retenus pour déterminer non seulement le nombre de juges de la future Cour d'appel du TPF mais également celui de ses collaborateurs ainsi que l'infrastructure nécessaire n'étaient pas réalistes. Elle indiquait également que le nombre de juges qui paraissait le plus réaliste devait répondre à la formule 3–2–1: trois juges de langue allemande, deux de langue française et un de langue italienne; elle précisait que des ressources en personnel suffisantes et une infrastructure ad hoc étaient également nécessaires pour assurer le fonctionnement de la Cour d'appel du TPF.

⁶³ Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG du 28 janvier 2019, chap. 3.6.2 (FF 2019 2689, 2738)

⁶⁴ Loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP; RS 173.71)

Les CdF se sont immédiatement penchées sur les difficultés de financement rencontrées et ont obtenu une augmentation du budget d'un million de francs pour l'année 2019. La (CAJ-N s'est vue contrainte de déposer dans l'urgence une initiative parlementaire visant la création d'un poste de juge supplémentaire (relèvement du nombre de juges ordinaires de deux à trois). Grâce à l'engagement et à la souplesse des commissions concernées et des deux conseils, les ressources nécessaires ont pu être débloquées pour le début de l'année 2019.

La Cour d'appel est entrée en activité le 1^{er} janvier 2019. Le 27 février 2019, les sous-commissions Tribunaux/ChF ont entendu la présidente de la Cour d'appel, le président du TPF d'alors et le président du Tribunal fédéral afin de faire le point sur la situation.

Sur la base des informations qui leur ont été fournies, les CdG ont fait les constatations suivantes:

- La Cour d'appel était déjà très à l'étroit dans ses locaux, et la situation était appelée à se détériorer encore, sachant que le Parlement venait d'approuver la création d'un poste de juge supplémentaire, ce qui impliquait aussi l'engagement de greffiers.
- La Cour d'appel devait impérativement disposer d'un site séparé, à même de garantir son indépendance en tant qu'instance de recours de la Cour des affaires pénales du TPF, tout particulièrement dans l'esprit des parties d'une procédure pénale.
- Selon les informations du président du TPF de l'époque, la Cour d'appel ne pourrait vraisemblablement pas disposer de locaux externes avant le courant de l'année 2020.

Par ailleurs, les sous-commissions ont en particulier analysé les conséquences possibles de la spécificité institutionnelle définie par le Parlement dans la loi, qui n'est pas sans soulever certaines objections, selon laquelle la Cour d'appel, en tant que juridiction d'appel disposant d'un plein pouvoir de cognition, est chargée d'examiner les décisions rendues par la Cour des affaires pénales – l'instance inférieure –, alors qu'elle fait elle-même partie du TPF sur le plan organisationnel.

De plus, la Commission administrative du TPF prend des décisions concernant l'organisation du tribunal et dispose de pouvoirs en matière d'attribution des ressources. Or, cela peut s'avérer problématique pour l'indépendance de la Cour d'appel. Jusqu'à la fin du mois de mars 2019, la commission, composée de trois membres, comprenait en effet deux juges de la Cour des affaires pénales, qui représentaient ainsi la majorité. Devant les sous-commissions, la présidente de la Cour d'appel a relevé à juste titre que la décision de la Commission administrative de confier le traitement de procédures menées devant la première instance à des greffiers de la Cour d'appel compromettrait l'indépendance de cette dernière. L'ancien président du TPF a cependant assuré aux sous-commissions Tribunaux/ChF que cela ne se reproduirait plus à l'avenir.

Dans un courrier urgent qu'elles ont adressé au TPF le 2 avril 2019, les CdG ont indiqué qu'elles considéraient indispensable que la Cour d'appel dispose de locaux externes d'ici à la fin de l'année et qu'elle puisse y emménager début 2020. Elles ont

appelé la Commission administrative du TPF à tout mettre en œuvre – en collaboration avec l’OFCL, compétent en la matière – pour que cet objectif soit atteint.

S’agissant de l’indépendance structurelle et organisationnelle de la Cour d’appel, les CdG ont indiqué au TPF, par lettre du 13 mai 2019, qu’elles avaient conscience de la situation institutionnelle particulière du TPF, et qu’elles observeraient attentivement son évolution ces prochaines années. D’ici là, elles attendent de la Commission administrative, dans sa nouvelle composition, qu’elle fasse tout son possible pour soutenir la Cour d’appel et garantir son indépendance.

À l’automne 2019, les CdG ont appris que le TPF était en train de chercher, en collaboration avec l’OFCL et le canton du Tessin, une solution provisoire pour déplacer la Cour d’appel vers un site séparé, mais qu’une telle solution ne pourrait probablement pas être mise en œuvre avant la fin de l’année. Elles ont alors prié le président du TPF de se pencher également, dans le cadre de sa surveillance, sur la question de désaccords existant entre certains juges, dont une partie avait même été relatée dans les médias. Peu après, le président du TPF a tenu à rassurer les sous-commissions Tribunaux/MPC, compétentes en la matière, les informant que le TPF fonctionnait correctement dans l’ensemble et était en mesure d’assumer ses fonctions.

3.6.3 Flexibilisation des ressources en personnel au sein du Tribunal administratif fédéral

Le TAF doit régulièrement faire face à d’importantes fluctuations de sa charge de travail, par suite de modifications législatives. Après qu’il eut déposé, début 2018, une requête auprès de la CAJ-E en vue de proposer la création d’un poste de juge d’une durée limitée, dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle LRens, un projet de loi correspondant s’est heurté à l’opposition de la CAJ-N. En fin de compte, le TAF a retiré sa requête.

À leur séance du 19 novembre 2018, les sous-commissions Tribunaux/MPC se sont entretenues avec le président du TAF de l’époque pour évoquer les possibilités de flexibilisation des ressources en personnel au sein du TAF, laquelle permettrait de mieux faire face aux fluctuations de la charge de travail⁶⁵.

Le président du TAF a proposé trois mesures qui devraient être examinées plus avant:

- Accroître la marge de manœuvre dans l’engagement et l’affectation des greffiers: selon le président du TAF, il est déjà fait usage de la possibilité de faire valoir un besoin de postes de greffier supplémentaires dans le processus budgétaire, avec le Tribunal fédéral (TF) en sa qualité d’autorité de surveillance. De plus, un projet – «EquiTAF» – est en cours afin de permettre une meilleure répartition des ressources du tribunal.

⁶⁵ Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG du 28 janvier 2019, ch. 3.6.3 (FF 2019 2689 2740).

- Créer des postes de juge suppléant: le président du TAF a indiqué que son tribunal n’employait aucun juge suppléant, contrairement au TF (qui en compte 19), au TPF [3, sans la Cour d’appel], à la Cour d’appel du TPF (10) et au TFB (40). L’élection de juges suppléants serait particulièrement judicieuse dans certains domaines, comme le droit des cartels.
- Déléguer à la Commission judiciaire la compétence d’élire des juges en cas d’urgence: le président du TAF a proposé que l’Assemblée fédérale puisse déléguer à la CJ certaines compétences en matière d’élection, notamment dans les cas où le tribunal se trouverait en situation d’urgence.

Dans leur lettre du 14 mai 2019, les CdG ont pris position comme suit sur les propositions du TAF:

- En ce qui concerne l’accroissement de la marge de manœuvre dans l’engagement et l’affectation des greffiers, les CdG ont estimé que le TAF pouvait mettre en œuvre lui-même des mesures dans ce domaine, dans le cadre de l’autonomie dont il dispose. Elles se sont félicitées des efforts entrepris par le TAF en ce sens et *ont recommandé* à ce dernier d’assumer de façon cohérente la marge de manœuvre dont il dispose dans la planification et la création de postes ainsi que dans l’affectation des greffiers, en faisant preuve de davantage de souplesse, et d’élaborer un système interne ad hoc.
- Pour ce qui est de la création de postes de juge suppléant, les CdG ont constaté que cette mesure nécessiterait de modifier, par voie d’initiative parlementaire, la loi sur le TAF (LTAF; RS 173.32) et l’ordonnance de l’Assemblée fédérale relative aux postes de juge près le Tribunal administratif fédéral (RS 173.321). Les CAJ seraient compétentes en la matière. Pour les CdG, la création de postes de juge suppléant présenterait aussi bien des avantages que des inconvénients.
 - D’un côté – c’est là un avantage –, les juges suppléants peuvent être recrutés et affectés en fonction de leur spécialité; de plus, ils n’occupent pas d’espace de travail supplémentaire au tribunal, lequel atteint déjà ses limites en termes de locaux disponibles.
 - De l’autre côté, les expériences faites avec les juges suppléants du TF sont multiples et donnent souvent lieu à débat. Ainsi, on constate fréquemment que les juges suppléants ne sont pas aussi disponibles qu’on l’avait supposé au moment de leur élection; tel est ainsi le cas à la Cour d’appel nouvellement instituée au sein du TPF.
 - Considérant dans l’ensemble que la création de postes de juge suppléant au TAF ne constituerait pas une solution prometteuse, les CdG ont décidé de ne pas adresser de proposition en ce sens aux CAJ.
- S’agissant de la proposition visant à déléguer à la CJ la compétence d’élire des juges en cas d’urgence, le CdG ont émis les considérations suivantes:
 - Pour pouvoir déléguer à la CJ la compétence d’élire des juges au TAF dans certaines situations, il faudrait créer une réglementation au niveau de la loi, peut-être en modifiant l’art. 40a LParl, lequel décrit les attributions de la CJ. Cette façon de procéder serait compatible avec la Constitution, car son art. 168 prévoit uniquement que l’Assemblée fédérale

dérale élit, entre autres, les juges au TF, mais elle créerait deux catégories de juges au TAF, ce qui paraît pour le moins anachronique. En outre, il ne serait guère aisé de fixer les conditions à remplir pour l'élection de juges par la CJ. Dans quelles circonstances pourrait-on dire qu'il y a situation d'urgence pour le tribunal ?

- L'art. 1, al. 5, LTAF dispose que l'Assemblée fédérale peut autoriser, pour une période de deux ans au plus, des postes de juge supplémentaires si le TAF est confronté à un surcroît de travail que ses moyens ne lui permettent plus de maîtriser. Une élection par la CJ pourrait être prévue pour ces cas exceptionnels. Cependant, l'élection de juges supplémentaires par la CJ nécessiterait aussi une modification de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale relative aux postes de juge près le Tribunal administratif fédéral, donc une décision des deux conseils. Par conséquent, le fait de déléguer à la CJ la compétence d'élire des juges ne permettrait pas de gagner un temps notable. Une autre difficulté réside dans le fait que la loi et l'ordonnance du Parlement évoquent toutes deux des «postes de juge», et non des «juges» (donc des personnes). Ainsi, il est possible, et même usuel, que des juges élus en vertu de cette disposition restent en fonction au terme des deux ans, par exemple lorsque d'autres juges prennent leur retraite. Là encore, deux catégories de juges seraient créées, celle des juges qui ont été élus une première fois par l'Assemblée fédérale et celle des juges qui l'ont été par la CJ. Prévoir une période de fonction de deux ans seulement pour ces derniers soulèverait des questions de constitutionnalité.
- Par conséquent, les CdG ont conclu que déléguer à la CJ la compétence d'élire des juges au TAF ne serait pas très efficace et engendrerait beaucoup trop de difficultés. C'est pourquoi elles ont décidé de ne pas adresser de proposition en ce sens aux CAJ.

Étant donné que l'élaboration de projets législatifs dans ce domaine incombe aux CAJ, les CdG ont fait parvenir à ces dernières leurs considérations ainsi que de la documentation, en les priant d'examiner s'il y avait lieu de légiférer plus avant.

3.6.4 Rapports entre les tribunaux fédéraux et les commissions parlementaires

Comme l'expérience l'a montré à plusieurs reprises, les tribunaux fédéraux ont parfois des hésitations lorsqu'ils doivent déterminer à quelle commission s'adresser pour tel ou tel dossier ou demande: la situation manque probablement de clarté pour eux, eu égard aux divers contacts qu'ils ont avec le Parlement et aux différentes attributions des commissions parlementaires. C'est ainsi, par exemple, que le TAF a écrit à la CAJ-E le 29 janvier 2018 pour proposer la création d'un poste de juge supplémentaire d'une durée limitée à deux ans afin de gérer les procédures

d'autorisation prévues par la LRens⁶⁶. Il n'a pas été possible de déterminer pourquoi le TAF ne s'est pas adressé également à la CAJ-N.

À la suite d'une remarque formulée par la CAJ-E, les sous-commissions Tribunaux/MPC, compétentes en la matière, ont analysé les rapports entre les tribunaux fédéraux et les commissions parlementaires, afin de déterminer si ceux-ci fonctionnaient pour tous les tribunaux et s'il était nécessaire de prendre des mesures en la matière.

Les CdG ont constaté que, s'agissant des attributions des commissions de surveillance (CdG et CdF) et de la CJ, les relations entre les tribunaux fédéraux et ces commissions fonctionnent bien. Par contre, la situation demeure parfois floue en ce qui concerne les questions des tribunaux relatives à la législation.

La règle veut que les bureaux du Conseil des États et du Conseil national attribuent les différents objets aux commissions (cf. art. 6, al. 1, let. c, RCE⁶⁷; art. 9, al. 1, let. c, RCN⁶⁸).

Par conséquent, les CdG ont écrit aux tribunaux fédéraux le 13 mai 2019 afin de les parier de bien vouloir faire parvenir exclusivement aux bureaux des deux conseils les questions relatives à la législation qu'ils souhaitent adresser au Parlement. Elles ont également précisé qu'elles aimeraient que les tribunaux de première instance déposent ce type de requête en accord avec le Tribunal fédéral en sa qualité d'autorité de surveillance.

3.6.5 **Contrôle de suivi concernant «OpenJustitia»**

Les sous-commissions Tribunaux/MPC, compétentes en la matière, ont mené un contrôle de suivi concernant la plate-forme informatique «OpenJustitia», au moyen de laquelle le Tribunal fédéral propose notamment divers logiciels libres spécialisés. Lors d'une visite au Tribunal fédéral à Lucerne en avril 2019, elles ont glané des informations afin de déterminer dans quelle mesure et à quelles conditions le Tribunal fédéral continuait à mettre sa solution à la disposition d'autres tribunaux et des cantons.

Rappel des faits

Au cours des années 2011 et 2012, la CdG-E s'était penchée, à la requête de la société Weblaw SA, sur l'informatique du Tribunal fédéral ainsi que sur son projet «OpenJustitia». Si elle avait alors renoncé à procéder à des investigations plus approfondies, elle souhaitait continuer à suivre ce projet d'un œil critique. «OpenJustitia» est une plate-forme informatique sur laquelle le Tribunal fédéral mettait gratuitement des logiciels portant sur sa jurisprudence à la disposition des tribunaux cantonaux, des tribunaux étrangers et d'organismes privés.

⁶⁶ Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG du 28 janvier 2019, ch. 3.6.3 (FF **2019** 2689 2740); voir également le ch. 3.6.3 du présent rapport.

⁶⁷ Règlement du Conseil des États du 20 juin 2003 (RS **171.14**).

⁶⁸ Règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (RS **171.13**).

La société Weblaw et d'autres opposants à cette plate-forme affirmaient que, en fournissant des prestations informatiques, le Tribunal fédéral concurrençait les prestataires privés – ce qui était inadmissible à leurs yeux – et attentait ainsi à la liberté économique. Ils insistaient sur le fait qu'il s'agissait d'un cas de subventionnement croisé: financés par les deniers publics, les produits informatiques du Tribunal fédéral pouvaient être proposés à des conditions défiant toute concurrence. Or, aucune base légale ne permettait au Tribunal fédéral de s'adonner à de telles activités «commerciales» dans le domaine informatique.

Le Conseil fédéral et les CdG avaient alors confié un mandat d'expertise aux professeurs Georg Müller et Stefan Vogel, qui avaient fait part de leurs conclusions dans un rapport remis le 26 mars 2014. Selon eux, mettre les logiciels du Tribunal fédéral gratuitement à la disposition des autorités judiciaires cantonales et des organismes privés était illégal et contrevenait au principe de la neutralité concurrentielle. En revanche, l'expertise précisait qu'aucune base légale n'était nécessaire s'il s'agissait de mettre la plate-forme à la disposition d'autorités fédérales, comme le TPF.

Par lettre du 22 décembre 2014, le Tribunal fédéral avait informé les CdG que, au vu des conclusions de l'expertise, il renonçait, avec effet immédiat, à offrir un accès gratuit à la plate-forme «OpenJustitia», du moins jusqu'à ce que les bases légales idoines aient été créées. Pour ce qui était des cantons de Vaud et de Berne, qui utilisaient déjà la plate-forme, le Tribunal fédéral s'engageait à leur fournir les versions ultérieures de cette dernière avec une licence dépourvue de l'obligation de transmettre le logiciel à des tiers.

Le 3 septembre 2015, le TPF a déposé une demande de diffusion du code source de la plate-forme «OpenJustitia» auprès du Tribunal fédéral. Ce dernier a refusé en renvoyant aux conclusions de l'expertise menée par MM. Müller et Vogel. L'ouverture de la plate-forme au TPF devait selon lui attendre, la situation juridique étant encore floue sur un point: la transmission du logiciel au TPF entraînerait-elle l'obligation, qu'impliquent les droits de licence, de transmettre le logiciel à des tiers ne faisant pas partie de l'administration fédérale? Il n'était en effet pas exclu que le Tribunal fédéral doive faire face, en vertu de l'effet dit du «copy left» de la licence «open source», à une plainte déposée par un utilisateur n'importe où dans le monde ou ne doive à nouveau essayer, en Suisse, des reproches venant de fournisseurs privés de logiciels considérant qu'il leur fait une concurrence déloyale. Or, le Tribunal fédéral ne souhaitait pas prendre ce risque (cf. rapport du TF à la sous-commission 1 de la Commission des finances du Conseil national [CdF-N] du 15 octobre 2015).

Le 26 septembre 2016, le Tribunal fédéral a fait parvenir aux CdG un avis de droit sur l'utilisation des logiciels libres dans l'administration publique, rendu le 18 août 2016 par le professeur Tomas Poledna sur mandat du canton de Berne. Les conclusions de cet avis divergeaient de celles de l'expertise remise le 26 mars 2014 par les professeurs Georg Müller et Stefan Vogel: presque aucune base légale ne serait exigée, tout au plus devrait-on régler ces cas par voie d'ordonnance; seuls quelques rares cas remettraient en cause la liberté économique lors de la mise à disposition des logiciels libres utilisés par les pouvoirs publics.

Le 15 novembre 2016, les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG se sont entretenues avec le président du Tribunal fédéral, qui leur a confirmé que ce dernier maintenait la décision prise le 22 décembre 2014 de ne pas donner accès à sa plate-forme, à moins que les CdG ne lui en donnent expressément l'autorisation.

Dans ce contexte, les CdG ont réexaminé s'il était opportun, vu les conclusions du nouvel avis de droit et considérant l'intérêt exprimé par le TPF, que le Tribunal fédéral mette de nouveau sa plate-forme «OpenJustitia» à la disposition du TPF ainsi qu'à la disposition d'autres organismes intéressés.

Dans la lettre qu'elles ont adressée au Tribunal fédéral le 31 mars 2017, les CdG se sont prononcées comme suit au sujet de la position du Tribunal fédéral selon laquelle il ne reviendrait sur sa décision que si les CdG lui donnaient expressément leur autorisation: «En principe, les organes de haute surveillance n'interviennent pas dans le processus de prise de décision des autorités fédérales, car cela irait à l'encontre de la séparation des pouvoirs. Les CdG seraient, le cas échéant, partie prenante de la décision et ne pourraient donc plus exercer ultérieurement leur mandat de haute surveillance en toute indépendance. Elles peuvent toutefois indiquer des objectifs qu'il leur semble souhaitable d'atteindre, formuler leurs remarques ou faire part des problèmes qu'elles détectent. Ainsi, c'est à l'autorité fédérale compétente de prendre les décisions nécessaires et d'en porter la responsabilité.»

Les CdG ont rappelé en outre au Tribunal fédéral que les réflexions de la première expertise ne sont pas caduques du fait de la seconde expertise, car il est notoire que les experts peuvent avoir des avis différents. Elles ont ajouté que si le Tribunal fédéral choisissait de remettre sa plate-forme à disposition, il est vraisemblable qu'il essuie de nouveau des critiques, tant de la part du public que des fournisseurs privés. Il apparaissait souhaitable aux CdG, du point de vue de l'État de droit, que le Tribunal fédéral, en tant qu'instance judiciaire suprême du pays, s'abstienne d'exercer des activités relevant du droit privé qui ne soient pas nécessaires à son fonctionnement; il devrait en effet éviter tout risque d'être impliqué dans des litiges sur lesquels il pourrait avoir à se prononcer en tant que dernière instance décisionnaire.

Pour ce qui est de la demande du TPF, les CdG ont indiqué qu'elles avaient du mal à comprendre les réserves du Tribunal fédéral, d'autant que ces deux instances font partie de la même entité juridique, la Confédération, et que Messieurs Müller et Vogel ne considèrent pas non plus qu'une base légale soit nécessaire dans ce cas. Pour autant que l'utilisation de la plate-forme «OpenJustitia» par le TPF se révèle effectivement moins onéreuse pour lui qu'une autre solution – ce qui n'est pas nécessairement le cas –, que cette situation ne crée pas une dépendance du TPF envers l'informatique du Tribunal fédéral, ce qui pourrait se révéler problématique, et que l'effet du «copy left» peut être évité, il n'existe, aux yeux des CdG, aucune objection à ce que le Tribunal fédéral examine la demande du TPF.

Par lettre du 5 octobre 2017, le Tribunal fédéral a fait savoir au TPF qu'il avait décidé de mettre à sa disposition sa plate-forme «OpenJustitia», à certaines conditions: le TPF est autorisé à employer cette solution pour son usage personnel exclusivement, il peut l'intégrer dans son environnement informatique et l'adapter à son contexte propre si nécessaire, mais il ne peut pas le développer (autrement dit, y

ajouter de nouvelles fonctionnalités); s'il souhaite développer l'outil et/ou le transmettre à un autre organe, il doit auparavant en faire la demande au Tribunal fédéral.

Résultat du contrôle de suivi

Il est apparu, au printemps 2019, que le Tribunal fédéral prévoyait de mettre en ligne «Juridoc», la base de donnée jurisprudentielle qu'il a développée pour ses propres besoins; auparavant, il l'avait déjà mise à la disposition du TPF et du canton de Vaud dans le cadre de la plate-forme «OpenJustitia». Le canton de Vaud a participé dès le début au projet «OpenJustitia» et a développé un programme indépendant dont fait également partie «Juridoc». Ainsi, le Tribunal fédéral ne voulait pas stopper un programme dans lequel un canton avait déjà investi. «Juridoc» est un logiciel informatique ouvert qui peut être employé par d'autres utilisateurs dès qu'il est rendu accessible.

3.6.6 Rencontres informelles entre le MPC et la FIFA

Le week-end des 3 et 4 novembre 2018, les médias ont rapporté que deux rencontres informelles avaient eu lieu entre le président de la FIFA, Gianni Infantino, et le procureur général de la Confédération, Michael Lauber. Les sous-commissions Tribunaux/MPC des deux CdG, compétentes en la matière, ont alors décidé d'auditionner, à leur séance du 19 novembre 2018, des représentants de l'AS-MPC et le procureur général au sujet de cette affaire. En outre, celui-ci a transmis aux CdG, les 7 et 9 novembre 2018, des notes relatives aux deux rencontres, qui s'étaient tenues en 2016.

Le 19 novembre 2018, l'AS-MPC a informé les sous-commissions Tribunaux/MPC des constatations qu'elle avait faites dans le cadre de ses investigations portant sur les deux rencontres⁶⁹. Le 23 novembre 2018, l'AS-MPC a édicté une recommandation dans laquelle elle conseillait au MPC de consigner désormais, dans le dossier de la procédure, les discussions avec les parties ou d'autres personnes participant à la procédure, conformément à ce qu'exige le code de procédure pénale (lieu, heure, date; description des fonctions des personnes présentes; but et éléments essentiels des entretiens).

Le 12 mars 2019, le procureur général de la Confédération a fait parvenir à l'AS-MPC et aux CdG une copie d'un rapport, établi à l'intention de Damian Graf, procureur extraordinaire du canton du Valais, concernant une troisième rencontre présumée entre le procureur général de la Confédération et le président de la FIFA. M. Graf menait alors une procédure pénale contre Rinaldo Arnold, procureur général du canton du Valais, pour soupçons d'acceptation d'avantages. M. Arnold avait participé à la première des deux rencontres connues, organisées en 2016. Dans le cadre de cette procédure pénale, M. Graf a découvert qu'il était possible qu'une troisième rencontre ait eu lieu et il a interrogé par écrit le procureur général de la Confédération sur ce point.

⁶⁹ S'agissant des constatations de l'AS-MPC: cf. rapport d'activité 2018 de l'AS-MPC, pp. 14 ss.

D'après le rapport que le procureur général de la Confédération a adressé au procureur extraordinaire du canton du Valais, les inscriptions trouvées dans son agenda donnent à penser qu'une troisième rencontre se serait déroulée le 16 juin 2017. Cependant, ni le procureur général de la Confédération ni le chef de l'information, dont le nom figurait avec celui du chef de la division Criminalité économique de l'époque, n'arrivaient à se souvenir de ladite rencontre.

Le 25 mars 2019, l'AS-MPC a fait parvenir aux CdG un rapport succinct faisant état d'une troisième rencontre présumée du procureur général avec le président de la FIFA. Sur la base de ses investigations, l'AS-MPC a estimé que d'autres mesures étaient nécessaires et a annoncé vouloir approfondir son enquête.

Le 9 mai 2019, l'AS-MPC a transmis aux CdG son rapport sur les éclaircissements préliminaires concernant la nécessité d'une enquête disciplinaire. Sa conclusion était que les comportements du procureur général décrits dans le rapport pourraient constituer des violations des devoirs liés à sa fonction et que, par conséquent, il y avait lieu d'ouvrir une procédure disciplinaire. L'AS-MPC confierait la réalisation de cette dernière à un expert externe.

Le 29 juillet 2019, le TAF a prononcé un arrêt⁷⁰ selon lequel il n'existe pas de bases légales permettant à l'AS-MPC de charger un expert externe de procéder à une enquête disciplinaire; l'AS-MPC a donc poursuivi l'enquête elle-même. Le Tribunal fédéral n'est pas entré en matière sur la requête de l'AS-MPC contre l'arrêt du TAF.

Les CdG exercent, sur mandat du Parlement, la haute surveillance aussi bien sur le MPC que sur l'AS-MPC. En principe, la haute surveillance exercée par les CdG n'empiète pas sur les activités de surveillance en cours de l'AS-MPC. Celle-ci doit pouvoir exercer sa surveillance en toute indépendance. Il lui incombe de décider des moyens qu'elle souhaite mettre en œuvre à cette fin et de leur utilisation licite et proportionnée. L'autorité de haute surveillance n'intervient que si d'autres mesures sont nécessaires après que l'AS-MPC a achevé ses mesures de surveillance ou si l'activité de surveillance de l'AS-MPC devient elle-même l'objet de la haute surveillance. Les CdG sont toutefois régulièrement informées de l'activité de surveillance de l'AS-MPC.

En vertu de ces principes, les CdG ont été plusieurs fois renseignées par l'AS-MPC et ont entendu le procureur général de la Confédération à diverses reprises. Le moment venu, elles s'enquerront des résultats de la procédure disciplinaire.

⁷⁰ A-3612/2019

3.7 Sécurité

3.7.1 **Coopérations internationales dans les domaines de l’instruction militaire et de l’armement (contrôle de suivi)**

Dans son rapport du 6 octobre 2015 sur les coopérations internationales dans les domaines de l’instruction militaire et de l’armement⁷¹, qui se fondait sur une évaluation du CPA⁷², la CdG-E avait formulé cinq recommandations à l’intention du Conseil fédéral. Par la suite, ce dernier s’est montré disposé à mettre en œuvre, intégralement ou partiellement, quatre de ces recommandations⁷³. Par lettre du 6 décembre 2018⁷⁴, la CdG-E a lancé un contrôle de suivi afin de vérifier la mise en œuvre.

L’une des principales constatations que la CdG-E avait faites lors de son inspection de 2015 était que les dispositions légales permettant de déterminer notamment le caractère normatif et la portée des accords de coopération ou encore celles régissant leur publication étaient très complexes et qu’aucun service de la Confédération ne considérait avoir compétence pour déterminer si les critères normatifs étaient remplis et si un accord devait être publié. Lors de son contrôle de suivi, la commission a donc examiné en particulier si le Conseil fédéral avait pu apporter les éclaircissements requis à ce sujet. Par ailleurs, elle avait demandé au Conseil fédéral de lui expliquer pour quelles raisons il avait dû ratifier rétroactivement, à la fin de l’année 2018, plus de 20 accords internationaux dans le domaine de l’armement et pourquoi l’Office fédéral de l’armement (armasuisse) avait également dû annoncer rétroactivement à la Direction du droit international public (DDIP) une cinquantaine de conventions de mise en œuvre supplémentaires spécifiques à des projets.

Pour la CdG-E, il ressort de l’avis du Conseil fédéral du 27 février 2019⁷⁵ que celui-ci a mis en œuvre en grande partie ses recommandations. La commission estime judicieux que les dispositions légales et les compétences relatives à la conclusion et à la publication des accords de coopération aient été examinées et clarifiées par un groupe de travail interdépartemental à la suite de l’inspection. Elle salue également le fait qu’à la suite de l’inspection de la CdG-E, armasuisse ait entrepris les travaux nécessaires afin de disposer d’une vue d’ensemble des accords et des conventions conclus dans le domaine de l’armement. C’est au cours de ces travaux également qu’armasuisse a découvert que les accords et les conventions cités plus haut n’avaient, par erreur, pas été approuvés par le Conseil fédéral ou pas été annoncés à la DDIP. La CdG-E part du principe que de tels oublis ne devraient plus se reproduire. À ses yeux, les mesures prises ont permis d’améliorer fondamentalement la transpa-

⁷¹ Coopérations internationales dans les domaines de l’instruction militaire et de l’armement. Rapport de la CdG-E du 6 octobre 2015 (FF **2016** 1243).

⁷² Coopérations internationales dans les domaines de l’instruction militaire et de l’armement. Rapport du CPA à l’intention de la CdG-E du 11 mars 2015 (FF **2016** 1257).

⁷³ Coopérations internationales dans les domaines de l’instruction militaire et de l’armement. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États du 6 octobre 2015. Avis du Conseil fédéral du 11.12.2015 (FF **2016** 1311).

⁷⁴ Document non publié.

⁷⁵ Document non publié.

rence et les processus relatifs à la conclusion de conventions de coopération internationale dans le domaine de l’instruction militaire et de l’armement.

La CdG-E critique toutefois le fait que le Conseil fédéral refuse toujours de mettre en œuvre deux de ses revendications, qu’elle juge importantes, à savoir celle visant à augmenter la transparence dans le domaine de l’armement grâce à la publication des accords-cadres et celle visant à concrétiser les bases stratégiques relatives aux coopérations en général.

Dans l’avis qu’il a rendu dans le cadre du contrôle de suivi, le Conseil fédéral justifie sa décision de ne pas publier les accords-cadres dans le domaine de l’armement, contrairement à ceux qui concernent le domaine de l’instruction, en se référant aux dispositions légales en vigueur. Conformément à celles-ci, ces accords ne doivent certes pas être publiés, car ils ne contiennent pas de règles de droit, mais ils peuvent l’être sur décision du Conseil fédéral. En d’autres termes, le Conseil fédéral serait tout à fait en mesure de créer de la transparence dans ce domaine, s’il le souhaitait. La CdG-E déplore que le Conseil fédéral n’en voie pas l’utilité.

Par ailleurs, le Conseil fédéral ne considère toujours pas nécessaire de concrétiser les bases stratégiques relatives aux coopérations de l’armée dans les domaines de l’instruction militaire et de l’armement; il entend ménager un cadre aussi large que possible à ces coopérations. Pour sa part, la CdG-E persiste à croire que les bases stratégiques ne sont pas assez précises. Selon la commission, en raison de leur caractère imprécis, il est difficile d’évaluer au cas par cas si elles sont respectées.

Malgré ces deux critiques, la CdG-E a tiré en 2019 un bilan positif de son inspection et de son contrôle de suivi. Ayant constaté que la mise en œuvre de ses principales recommandations avait permis des améliorations substantielles, elle a décidé de mettre fin à son contrôle de suivi et, partant, de classer ce dossier.

3.8 Environnement, transports et infrastructures

3.8.1 Surveillance de la Commission fédérale de l’électricité (ElCom) sur les gestionnaires de réseaux électriques

À la fin de l’année 2018, plusieurs articles de presse⁷⁶ ont mis en lumière les grandes différences de tarifs constatées entre les gestionnaires de réseaux électriques de diverses régions de Suisse. Il y était notamment fait mention de la pratique dite d’évaluation synthétique des réseaux, introduite lors de l’entrée en vigueur de la loi sur l’approvisionnement en électricité (LApEl)⁷⁷ en 2007, et qui a permis aux compagnies de revaloriser sur le plan comptable – et donc d’intégrer dans leurs coûts – certaines infrastructures anciennes déjà amorties. Les articles mentionnés soulevaient également la question du rôle de surveillance assumé par la Commission fédérale de l’électricité (ElCom) sur les gestionnaires de réseaux.

⁷⁶ Strombezüger zahlen oftmals doppelt. In: Basler Zeitung, 5. November 2018; Politiker wollen das Gewinnstreben der Stromverteiler bremsen. In: Tages-Anzeiger, 10. November 2018; Die Tricks der Stromverteiler. In: Berner Zeitung, 28. Dezember 2018.

⁷⁷ Loi fédérale du 23 mars 2007 sur l’approvisionnement en électricité (LApEl; RS 734.7).

La CdG-E a décidé d'approfondir cette thématique: en janvier 2019, elle a auditionné à ce propos des représentants de l'EiCom et de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Ceux-ci ont notamment présenté à la commission la structure de surveillance sur les gestionnaires de réseaux électriques, les compétences des organes concernés, ainsi que les différentes composantes du tarif de l'électricité.

Face à la commission, l'EiCom et l'OFEN ont mentionné diverses raisons pouvant expliquer les différences de tarifs entre les régions du pays, telles que les contraintes liées à la topographie ou à la répartition de la population. Le président de l'EiCom a précisé que, en vertu de l'art. 14, al. 4, LApEl, les cantons auraient la possibilité de «prendre des mesures propres à réduire les différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau pratiqués sur leur territoire» et que le Conseil fédéral dispose d'une compétence d'intervention subsidiaire dans ce domaine. Néanmoins, ni les cantons ni le Conseil fédéral n'ont fait usage de cette possibilité jusqu'à présent.

Concernant l'évaluation synthétique des réseaux, l'EiCom et l'OFEN ont expliqué qu'il s'agissait d'une mesure de compromis choisie par le législateur au moment de l'entrée en vigueur de la LApEl, en 2007, dont les modalités avaient été ensuite précisées par diverses décisions de tribunaux. L'OFEN a reconnu que cette disposition de la LApEl avait eu pour conséquence que la rémunération du réseau avait été plus élevée dans certaines régions. Le président de l'EiCom a néanmoins souligné que de nouvelles revalorisations n'étaient plus effectuées à l'heure actuelle, que les installations sujettes à une évaluation synthétique ne représentaient plus que 10% environ des coûts du réseau, et que cette pratique devrait entièrement se résorber au cours des prochaines années.

Le renforcement de la transparence dans le domaine des tarifs de l'électricité a également été abordé lors des auditions. L'EiCom souhaite rendre plus efficace la surveillance sur les gestionnaires de réseaux, en rendant publics les indicateurs d'efficacité, de tarifs et de qualité de ceux-ci, ce qui nécessite une modification de la législation. L'OFEN a indiqué à la commission que cet aspect était en cours de discussion dans le cadre d'une révision prévue de la LApEl (prévoyant également une ouverture complète du marché de l'électricité)⁷⁸.

Au regard des informations reçues, la CdG-E n'a pas identifié de nécessité d'agir du point de vue de la haute surveillance dans ce dossier. Elle a constaté que l'EiCom semblait utiliser de manière adéquate la marge de manœuvre qui lui revient en matière de surveillance et qu'elle disposait à cet effet des informations nécessaires. Elle a également relevé que le nombre d'installations sujettes à une évaluation synthétique devrait diminuer de lui-même au cours des prochaines années.

La commission a néanmoins estimé que les grandes différences de tarifs d'électricité entre les diverses régions de Suisse méritaient d'être abordées au sein de la commis-

⁷⁸ Le projet visant à renforcer la transparence des coûts de l'électricité est intitulé «Régulation Sunshine». Plus d'informations à ce sujet, cf. «Régulation Sunshine», www.elcom.admin.ch, Thèmes > Régulation Sunshine (État au 28 janvier 2020). Le Conseil fédéral a lancé la procédure de consultation relative au projet de révision de la LApEl en octobre 2018, et la consultation à ce propos s'est achevée en janvier 2019. Les travaux à ce propos sont encore en cours.

sion thématique compétente, dans la mesure où celles-ci ne semblent pas uniquement s'expliquer par des questions de topographie ou de population. La CdG-E a par conséquent transmis à la CEATE-E, en mars 2019, le procès-verbal de ses auditions ainsi que les différents documents traités dans ce cadre, en invitant celle-ci à approfondir cette thématique en temps opportun. De son côté, la CdG-E a décidé de clore ses travaux dans ce dossier.

3.8.2 Surveillance de l'Office fédéral des transports dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire

En 2018, la CdG-N s'était penchée sur la thématique de la surveillance exercée par l'Office fédéral des transports (OFT) dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire⁷⁹. Dans sa lettre du 9 novembre 2018 adressée à l'office, la commission avait relevé avec satisfaction que l'OFT était disposé à procéder à des contrôles de la mise en œuvre technique par sondages aléatoires auprès des gestionnaires d'infrastructure ferroviaire. Elle avait pris note du fait qu'une société externe travaillait à la conception de tels contrôles. La CdG-N avait par ailleurs salué les démarches entreprises par l'OFT en vue d'encourager les échanges d'expériences avec d'autres offices dans ce domaine. Elle avait également pris connaissance d'informations quant à l'instauration d'un suivi de portefeuille dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire. La commission avait indiqué qu'elle s'informerait à nouveau, à l'été 2019, de l'avancée de ce dossier.

En août 2019, l'OFT a fourni à la CdG-N des informations sur l'avancée des démarches dans ce domaine. Après analyse, la commission a fait part de son appréciation à la cheffe du DETEC par lettre du 19 novembre 2019.

La commission a relevé avec satisfaction que les travaux relatifs à l'introduction de contrôles de la mise en œuvre technique de l'infrastructure par sondages aléatoires étaient en cours pour les deux catégories d'installations ferroviaires les plus importantes (voie et installations de sécurité). Elle a toutefois pris note de la difficulté pour l'OFT de recruter, pour ces contrôles, des experts présentant à la fois une expérience suffisante dans la construction ferroviaire et une indépendance vis-à-vis des gestionnaires d'infrastructure.

L'OFT a indiqué à la CdG-N que les possibilités d'échanges d'expériences avec d'autres offices fédéraux – tels que l'Office fédéral des routes (OFROU) – dans le domaine des contrôles aléatoires demeurait limité, dans la mesure où les activités des deux offices sont très peu comparables. La commission a indiqué qu'elle comprenait les raisons évoquées; elle a néanmoins salué les démarches entreprises par l'OFT afin de favoriser de tels échanges d'expériences.

La CdG-N a également pris note de l'avancée des travaux de l'OFT concernant l'introduction du suivi de portefeuille dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire. Elle a constaté que plusieurs mesures avaient pu être mises en œuvre dans ce domaine (notamment mise en service d'une interface web de saisie des données

⁷⁹ Pour plus de détails concernant les démarches de la CdG-N, cf. Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG, chap. 3.8.3 (FF 2019 2689 2747).

d'infrastructure, application d'un standard commun à la branche), ayant permis une simplification de la gestion. La commission est consciente que la mise en œuvre de ces mesures implique des changements importants pour les gestionnaires d'infrastructure, et qu'une certaine période d'adaptation sera encore nécessaire. Dans ce contexte, elle estime que le rôle d'encadrement assumé par l'office est particulièrement important. La CdG-N a en outre relevé avec satisfaction que l'OFT jugeait la collaboration avec la branche «satisfaisante et productive».

Pour terminer, la CdG-N a regretté que les efforts de l'OFT visant à accroître la coopération entre les petits gestionnaires d'infrastructure n'aient que partiellement été couronnés de succès jusqu'à présent. Elle a salué la volonté de l'office de poursuivre ses efforts en ce sens.

Au vu des éléments qui lui ont été communiqués, la CdG-N n'a pas identifié de nécessité particulière d'agir plus avant du point de vue de la haute surveillance parlementaire. En conséquence, elle a fait part à la cheffe du DETEC de sa décision de clore ce dossier.

3.8.3 Sécurité aérienne en Suisse et trafic des drones

Dans le courant de l'année 2018, la CdG-E s'était penchée sur la thématique de la sécurité aérienne en Suisse et sur les défis en matière de gestion du trafic aérien liés au développement de l'industrie des drones. Après avoir procédé à plusieurs échanges à ce propos, la commission était arrivée à la conclusion que le Conseil fédéral, le DETEC et les autorités compétentes se consacraient de manière active aux défis liés au développement des drones et que de nombreuses démarches étaient en cours dans ce domaine. Elle n'avait pas identifié de nécessité d'agir du point de vue de la haute surveillance, mais avait fait part de sa volonté de continuer à suivre l'évolution des travaux dans ce dossier⁸⁰.

En octobre 2019, la commission a procédé à un point de situation à ce sujet avec des représentantes et représentants de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC). Ceux-ci lui ont présenté l'évolution de la situation en matière de sécurité aérienne, les développements de la législation pertinente ainsi que les principaux défis et les prochaines échéances dans ce domaine.

Les représentantes et représentants de l'office ont indiqué que le nombre d'incidents impliquant des drones était resté relativement stable au cours des derniers mois, et que ceux-ci se produisaient essentiellement lorsque des appareils volaient sans autorisation adéquate. Ils ont souligné que la nouvelle législation en cours de développement en la matière devrait permettre une réduction de ce type d'incidents.

La commission a été informée des nouveaux règlements de l'UE relatifs aux drones, qui devraient entrer en vigueur début juillet 2020⁸¹ et seront repris dans le droit suisse. Les nouvelles dispositions distinguent trois catégories de drones soumises à

⁸⁰ Pour plus de détails concernant les démarches de la CdG-E, cf. Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG, ch. 3.8.2 (FF 2019 2689 2744).

⁸¹ Avec une période transitoire pour certaines dispositions allant jusqu'en juillet 2022.

des procédures d'autorisation différentes⁸², et prévoient que quiconque exploite un drone d'un poids supérieur à 250 grammes ou doté de capteurs enregistrant les données personnelles devra s'enregistrer et passer un examen en ligne. Comme c'est le cas actuellement, on ne fait aucune distinction entre usage commercial et usage privé. L'OFAC a souligné que les prescriptions européennes avaient été largement inspirées du modèle de réglementation suisse, qui fait figure de pionnier en la matière. L'office a également précisé que la Suisse conserverait une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre des nouvelles prescriptions, par exemple en ce qui concerne la délimitation des zones où l'usage des drones est restreint ou prohibé.

Le traitement par l'OFAC des demandes d'autorisations relatives aux drones constitue un défi de longue date⁸³. Les représentantes et représentants de l'office ont indiqué que le nombre de dossiers qui leur étaient soumis demeurait élevé et que ceux-ci étaient souvent complexes. Ils ont néanmoins indiqué qu'une procédure standardisée avait été développée en ce qui concerne les demandes simples, qui avait permis d'augmenter drastiquement le nombre de cas traités.

L'OFAC a également présenté à la commission l'avancée du projet «U-Space». Cet ensemble de services, développé par l'office en collaboration avec Skyguide et de nombreux acteurs du domaine (sociétés de contrôle aérien, fabricants de drones, pilotes, etc.), vise une intégration sûre et efficace des drones dans l'espace aérien. Ce projet a également pour but de faciliter les procédures administratives liées au trafic aérien, par le biais de la numérisation. U-Space propose une solution d'identification en réseau, permettant notamment à la population et à la police de savoir, en temps réel, qui pilote un drone et depuis où. Le système en cours de développement intégrera par ailleurs les plans de vol des drones dans le but de pouvoir mieux planifier les opérations, et permettra par exemple de générer automatiquement des autorisations pour certaines zones d'espace aérien. La commission a abordé avec les représentantes et représentants de l'office diverses questions relatives à la mise en œuvre de ce système, concernant notamment la protection de la sphère privée ou les liens entre le développement de U-Space et la technologie 5G.

Au vu des informations fournies, la CdG-E n'a pas identifié de nécessité d'agir du point de vue de la haute surveillance parlementaire dans ce dossier. Elle continuera à suivre les développements dans ce domaine et procédera, d'ici deux ans environ, à un nouveau point de situation.

⁸² Les drones de moins de 25 kilogrammes à usage récréatif (catégorie dite «ouverte») seront autorisés à voler sans demande d'autorisation préalable, s'ils demeurent à une hauteur maximale de 120 m et sont pilotés en vue directe. Les drones sans contact visuel ou plus lourds (catégorie dite «spécifique») seront soumis à autorisation préalable. Une troisième catégorie (dite «certifiée») concerne les vols de transports de personnes ou de marchandises, qui, au regard des risques majeurs qu'ils représentent, sont soumis aux mêmes normes strictes que le transport aérien avec pilote à bord.

⁸³ Cf. à ce propos Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG, ch. 3.8.2 (FF 2019 2689 2744).

3.9 Inspections ouvertes des CdG

Les inspections constituent l'instrument central des CdG. Une inspection consiste à faire la lumière sur d'éventuels dysfonctionnements ou lacunes dans les domaines de compétence du Conseil fédéral, de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Les recherches sont menées par les CdG, souvent sur la base d'une évaluation du CPA. Les inspections des CdG font en principe l'objet d'un rapport public contenant des recommandations à l'adresse de l'autorité concernée. En règle générale, la CdG concernée procède à un contrôle de suivi deux à trois ans après la publication du rapport d'inspection, afin de contrôler l'état de mise en œuvre de ses recommandations.

Un tableau synoptique au chapitre 7 présente la liste des inspections ouvertes des CdG à la fin de l'année 2019 ainsi que les prochaines échéances de celles-ci. Les chapitres suivants présentent des inspections ou contrôle de suivi en cours au sujet desquels il n'y a pas eu de rapport publié en 2019.

3.9.1 Relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC

Lors d'auditions menées au printemps 2019, après la décision de l'AS-MPC d'ouvrir une procédure disciplinaire concernant le procureur général de la Confédération, les CdG ont entendu le procureur général de la Confédération et l'AS-MPC. Elles ont ainsi pu constater que la relation de confiance entre l'AS-MPC et le procureur général était considérablement altérée (voir aussi ch. 3.6.6). À leur séance commune du 14 mai 2019, les CdG ont décidé de procéder à une inspection afin de faire la lumière sur les divergences de vues entre l'AS-MPC et le MPC au sujet de la surveillance, de manière à renforcer la stabilité et la crédibilité de la poursuite pénale à l'échelon fédéral. Dans ce contexte, elles comptent également examiner comment la confiance entre l'AS-MPC et le MPC pourrait être restaurée⁸⁴.

Les grandes lignes de l'inspection, définies par les CdG le 25 juin 2019, prévoient trois phases. Dans la première, les CdG vont analyser, en réalisant des auditions et en consultant des documents, le fonctionnement de la surveillance exercée par l'AS-MPC sur le MPC et les divergences de vues entre ces deux autorités en matière de surveillance. Au cours de la deuxième phase, les résultats de la première seront classés en fonction des bases légales et de leur conception pratique au sein de l'AS-MPC et du MPC, avec pour objectifs d'identifier les points à améliorer et d'engager d'éventuelles mesures. Pour la deuxième phase, certains mandats seront confiés à des experts. Dans la troisième phase, enfin, les résultats des rapports d'experts et les conclusions des CdG seront intégrés dans le rapport d'inspection.

Selon les directives des CdG, l'inspection doit être réalisée indépendamment de la procédure disciplinaire ouverte par l'AS-MPC. Elle ne portera pas sur les rencontres de coordination informelles que le MPC a menées avec la FIFA.

⁸⁴ Communiqué de presse des CdG du 14.5.2019, Les CdG transmettent leur prise de position concernant la réélection du procureur général à la Commission judiciaire.

Les sous-commissions Tribunaux/MPC, compétentes dans le domaine concerné, sont en train d'effectuer la première phase de l'inspection. Selon le calendrier prévu, l'ensemble de l'inspection devrait s'achever dans le courant de l'année 2020.

3.9.2 Perception de la redevance radio/TV

Au cours de l'année sous revue, la CdG-E a entamé le contrôle de suivi de l'inspection réalisée en 2017 par les deux CdG au sujet de la perception de la redevance radio/TV⁸⁵. Suite aux problèmes d'adressage survenus début 2019 lors du premier envoi aux ménages de la nouvelle redevance par l'entreprise Serafe SA⁸⁶, la commission a adressé une série de questions écrites à l'Office fédéral de la communication (OFCOM), afin de s'informer des causes de ces manquements et des mesures prises pour y remédier. Elle a approfondi ces aspects en juin 2019, en auditionnant des représentants de l'office, puis a procédé à un nouveau point de situation en octobre 2019. La commission tirera un bilan de l'introduction de la nouvelle redevance dans le courant de l'année 2020.

3.9.3 Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités

La CdG-E a également entamé le contrôle de suivi de son inspection de 2014 sur l'admission et le réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités⁸⁷. En juin 2019, elle a pris connaissance d'un rapport qui lui a été adressé par le Conseil fédéral concernant la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait formulés à ce sujet. En septembre 2019, elle a approfondi certains aspects du dossier en auditionnant le secrétaire général du DFI ainsi que des représentants de l'OFSP. La commission prévoit de poursuivre ses travaux à ce sujet en 2020.

⁸⁵ Mandat de perception de la redevance radio/TV pour les années 2019–2025, rapport succinct des CdG du 4 juillet 2017 (FF **2017** 5871); cf. également Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG, chap. 3.5.5 (FF **2019** 2689 2733).

⁸⁶ Datenchaos um TV- und Radiogeühren. In: Aargauer Zeitung, 15. Januar 2019. So kam es zum Adress-Chaos bei der Billag-Nachfolgerin. In: Basler Zeitung, 18. Januar 2019.

⁸⁷ Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités, rapport de la CdG-E du 25 mars 2014 (FF **2014** 7531). Ce rapport était basé sur une évaluation du CPA: Évaluation de l'admission et du réexamen des médicaments dans l'assurance obligatoire des soins, rapport du CPA à l'intention de la CdG-E du 13 juin 2013 (FF **2014** 7549). Cf. également Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG, chap. 3.3.6 (FF **2019** 2689 2723).

3.9.4 **Maintien de la superficie des terres cultivables**

La CdG-N, de son côté, s'est consacrée au contrôle de suivi de son inspection de 2015 portant sur le maintien des terres cultivables⁸⁸. La commission a pris connaissance des travaux actuellement menés par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) en vue de la révision du plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA). Elle a abordé différents aspects de ce dossier dans le cadre d'une visite de service réalisée en septembre 2019 auprès de l'office. Elle a décidé d'attendre l'adoption de la version finale du PS SDA révisé, prévue à l'été 2020, avant de faire part de son appréciation dans ce dossier.

3.10 **Visites de service**

Les visites de service constituent un autre instrument important pour les CdG. Les sous-commissions visitent un office, un tribunal ou un organe assumant des tâches de la Confédération et rencontrent ses responsables afin de mieux connaître les missions, les attributions et les compétences du service en question et de se renseigner sur les affaires courantes ou certains sujets d'actualité spécifiques. Les visites de service peuvent avoir lieu indépendamment d'une enquête en cours ou dans le cadre d'une inspection ou d'un contrôle de suivi. Lorsqu'une sous-commission organise une telle visite, les membres de la sous-commission sœur issue de la CdG de l'autre conseil sont systématiquement invités. Depuis août 2017, cette invitation a été élargie à l'ensemble des membres de la commission de gestion concernée.

Au cours de l'année sous revue, les CdG ont effectué des visites auprès des autorités et des services de la Confédération énumérés ci-après:

Visites de service

DFAE/DDPS	<ul style="list-style-type: none"> – École de recrue «cyber»/École de guerre électronique (E GE 64) – Direction du développement et de la coopération (DDC) – Direction du droit international public (DDIP) – Office de l'auditeur en chef
<hr/>	
DFI/DETEC	<ul style="list-style-type: none"> – Swissmedic – Office fédéral de la statistique (OFS) – Office fédéral du développement territorial (ARE) – Pro Helvetia

⁸⁸ Maintien de la superficie des terres cultivables, rapport de la CdG-N du 20 novembre 2015 (FF 2016 3365). Ce rapport était basé sur une évaluation du CPA: Maintien de la superficie des terres cultivables, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 11 mai 2015 (FF 2016 3385).

DFF/DEFR	<ul style="list-style-type: none"> – Innosuisse – Agence suisse pour l’encouragement de l’innovation – Secrétariat d’État à la formation, à la recherche et à l’innovation (SEFRI) – Office fédéral du service civil (CIVI) – Institut Paul Scherrer (PSI)
DFJP/ChF	<ul style="list-style-type: none"> – Centre de services informatiques du DFJP (CSI-DFJP) – Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI)
Tribunaux/MPC	<ul style="list-style-type: none"> – Tribunal fédéral à Lucerne

3.11 Requêtes

Les requêtes au sens de l’art. 129 LParl sont des indications émanant de particuliers ou d’organisations et se rapportant à la gestion des affaires ou à la gestion financière du Conseil fédéral, de l’administration fédérale, des tribunaux fédéraux ou d’autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération, qui sont soumis à la haute surveillance des Chambres fédérales. Dès lors que de telles indications suggèrent la présence d’éventuels dysfonctionnements ou lacunes dans la mise en œuvre des lois ou dans la gestion des autorités fédérales, la requête en question est attribuée aux CdG.

Les limites générales posées à l’exercice de la haute surveillance sont également applicables aux requêtes. En particulier, les CdG ne sont pas habilitées à modifier ou annuler des décisions particulières et il ne peut être exercé aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires (art. 26, al. 4, LParl). Les CdG décident librement de donner suite ou non aux requêtes qui leur sont transmises et de la façon dont elles traitent celles-ci. En principe, les CdG s’intéressent aux cas particuliers pour autant qu’ils renvoient à une problématique générale. Par ailleurs, les recourants ne disposent pas de droits reconnus à la partie et ne peuvent faire recours contre les décisions des CdG.

Au cours de l’année sous revue, les CdG ont reçu 28 requêtes, dont 13 ont pu être réglées. Au cours de cette même période, les commissions ont également traité deux requêtes qui leur avaient été adressées au cours de l’exercice précédent.

3.12 Autres sujets traités par les CdG

En plus des thématiques mentionnées jusqu’ici, les CdG ont approfondi divers autres sujets au cours de l’année sous revue. Plusieurs sujets en cours sont présentés dans le présent chapitre. L’ensemble des thèmes en question sont listés dans le tableau au chapitre 3.12.7.

3.12.1 Prestations de l'avionneur Pilatus en Arabie saoudite

La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N s'intéresse, depuis fin 2018, aux investigations menées par le DFAE au sujet des prestations fournies par la société Pilatus en Arabie saoudite. Ces dernières doivent être annoncées au DFAE, en vertu de la loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP). Fin 2018, il a été révélé que le DFAE avait lancé une procédure pour examiner certaines activités de Pilatus en Arabie saoudite. Par la suite, d'autres activités de la société dans d'autres pays ont aussi été examinées. Par décision du 25 juin 2019, le DFAE a finalement interdit à Pilatus de fournir certaines prestations en Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis.

Depuis novembre 2018, la CdG-N s'est penchée plusieurs fois sur ce sujet. Sa sous-commission responsable a mené plusieurs auditions entre février et octobre 2019, dans le cadre desquelles elle a entendu plusieurs représentants du DFAE, dont son chef et sa secrétaire d'État, ainsi que des représentants du SECO. Elle a, en outre, demandé des renseignements écrits à la société Pilatus.

Les investigations de la CdG-N se concentrent principalement sur les processus de décision au sein du DFAE, sur l'implication du Conseil fédéral et sur la collaboration entre le DFAE et le SECO. Elles ne portent pas, par contre, sur la décision même du DFAE, dont l'appréciation juridique appartient au Tribunal administratif fédéral.

La CdG-N poursuivra ses travaux début 2020 et, au terme de ces derniers, en communiquera les résultats.

3.12.2 Mitholz/Cadastre des dangers DDPS

À l'été 2008, il a été révélé que le risque d'explosion dans l'ancien dépôt de munitions militaire souterrain de Mitholz, dans la commune bernoise de Kandergrund, était bien plus élevé qu'estimé jusqu'alors. Il s'agissait là d'un constat nouveau, qui n'a pu émerger que parce que le DDPS planifiait d'installer un centre de calcul à Mitholz et a effectué, dans ce contexte, une nouvelle évaluation des risques. En réponse aux résultats, le département a pris différentes mesures et demandé d'autres analyses.

Depuis octobre 2018, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N s'est informée à plusieurs reprises sur les travaux en cours auprès des représentants du DDPS. Elle s'est surtout intéressée aux précautions mises en place ou prévues pour réduire les risques pesant sur la population de Mitholz et des environs, et à la mesure dans laquelle les autorités et la population locales étaient impliquées. La CdG se demande également pourquoi le DDPS n'a pas identifié le danger à Mitholz alors qu'il tient un cadastre des sites pollués et quels enseignements il a tirés de ce cas: a-t-il, par exemple, prévu d'adapter les processus concernant le cadastre des sites pollués ?

La sous-commission responsable continuera de suivre et de contrôler les travaux du DDPS en 2020.

3.12.3 Pénurie de vaccins en Suisse

Dans le courant de l'année sous revue, la CdG-N a poursuivi ses travaux relatifs à la pénurie de vaccins en Suisse⁸⁹. En février 2019, la commission a procédé à l'audition de plusieurs acteurs du dossier: la Commission fédérale pour les vaccinations (CFV), l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE), Swissmedic et des représentants de l'industrie pharmaceutique. Elle a ensuite transmis diverses questions écrites au DFI, portant notamment sur l'attractivité de la Suisse sur le marché des vaccins, les processus d'admission de nouvelles préparations et la collaboration entre les autorités compétentes en Suisse. En novembre 2019, elle a procédé à de nouveaux entretiens à ce sujet avec le chef du DFI, une délégation de Swissmedic et de l'OFSP, ainsi que le président de la CFV. Elle a relevé que plusieurs questions demeuraient ouvertes dans ce dossier et elle continuera à traiter celui-ci en 2020.

3.12.4 Stratégie et Plan d'action Biodiversité Suisse

En 2017, le Conseil fédéral a adopté le Plan d'action relatif à la Stratégie Biodiversité Suisse, elle-même publiée cinq années plus tôt. En mars 2019, la CdG-E s'est informée de la mise en œuvre de ce Plan d'action et des défis liés à celui-ci; elle a auditionné à ce sujet une délégation de l'OFEV. Sur la base des informations collectées, la commission a adressé à l'OFEV et à l'OFAG une série de questions complémentaires, concernant l'organisation et la surveillance des projets en cours dans le cadre de la Stratégie Biodiversité Suisse, l'utilisation des ressources allouées et le rôle de l'agriculture dans ce domaine. En novembre 2019, elle a pris note du fait que plusieurs publications déterminantes concernant la biodiversité dans le domaine agricole étaient attendues prochainement. Elle a décidé qu'elle procéderait, début 2020, à une nouvelle audition à ce sujet avec les offices concernés.

3.12.5 Trains duplex de Bombardier

Les problèmes liés à la livraison et à la mise en service des trains duplex commandés par les CFF en 2010 auprès de l'entreprise Bombardier ont fait l'objet, au cours de l'année 2019, de nombreuses interventions politiques et médiatiques. Début mars 2019, la CdG-N a décidé de se pencher sur ce cas. Dans le respect de ses compétences légales, la commission a décidé qu'elle focaliserait son examen sur la manière dont le Conseil fédéral, le DETEC et l'OFT représentent les intérêts de la Confédération dans ce dossier du point de vue de la conduite stratégique et de la surveillance stratégique⁹⁰. La CdG-N n'examine par contre pas les détails du contrat passé entre les CFF et Bombardier ou les relations commerciales entre ces deux compagnies,

⁸⁹ Concernant les travaux précédents de la CdG-N dans ce dossier, cf. Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG, chap. 3.3.4 (FF 2019 2689 2720).

⁹⁰ Trains «Dosto» des CFF: la CdG-N se focalise sur la manière dont le Conseil fédéral défend ses intérêts en tant que propriétaire, communiqué de presse de la CdG-N du 1^{er} mars 2019.

dans la mesure où une telle intervention représenterait une intrusion disproportionnée dans l'indépendance de l'entreprise et serait problématique du point de vue de la séparation des pouvoirs, sachant que la détermination des responsabilités en cas d'éventuels désaccords relatifs au contrat revient au pouvoir judiciaire. Dans le courant de l'année, la commission a adressé plusieurs questions écrites à la cheffe du DETEC concernant cette affaire. Elle a également pris connaissance de divers documents retraçant l'historique des faits. Elle continuera à suivre de manière étroite l'évolution du dossier et procédera, au courant du premier semestre 2020, à une série d'auditions à ce sujet.

3.12.6 Gouvernement d'entreprise de la Confédération

Les CdG ont abordé la thématique du gouvernement d'entreprise de la Confédération (conduite et surveillance des entreprises proches de la Confédération) à plusieurs reprises au cours de l'année sous revue. Elles ont pris connaissance des conclusions d'un rapport d'experts à ce sujet, réalisé sur mandat du Conseil fédéral et publié en juin 2019⁹¹, ainsi que d'un rapport du Conseil fédéral prenant position sur les recommandations des experts⁹². Fin octobre 2019, les deux commissions se sont entretenues à ce sujet avec le président de la Confédération. Par ailleurs, les CdG ont approfondi divers aspects du gouvernement d'entreprise dans le cadre de rapports qu'elles ont publiés en cours d'année (en particulier ceux relatifs à l'affaire CarPostal⁹³, à la cyberattaque contre RUAG⁹⁴ et au contrôle des liens d'intérêts au sein du conseil d'administration des CFF⁹⁵) et ont adopté diverses interventions parlementaires à ce sujet⁹⁶. Les CdG suivront l'évolution des pratiques de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise dans le cadre du suivi des dossiers mentionnés.

⁹¹ Lienhard, Andreas / Rieder, Stefan / Sonderegger, Roger W. / Ladner, Andreas / Höchner, Claudia / Ritz, Manuel / Roose, Zilla (2019): Évaluation du gouvernement d'entreprise de la Confédération fondée sur l'analyse de quatre entreprises. Rapport à l'intention de l'Administration fédérale des finances. Berne, Lucerne, Saint-Gall, Lausanne.

⁹² Évaluation du rapport d'experts «Évaluation du gouvernement d'entreprise de la Confédération fondée sur l'analyse de quatre entreprises», rapport du Conseil fédéral du 14 août 2019 en réponse à la lettre des CdG du 4 juillet 2019 (non publié).

⁹³ Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire, rapport de la CdG-E du 12 novembre 2019 (pas encore publié).

⁹⁴ Gestion de la cyberattaque menée contre RUAG: évaluation de l'avis rendu par le Conseil fédéral le 28 septembre 2018, rapport de la CdG-N du 19 novembre 2019 (FF 2020 2467).

⁹⁵ Surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, à l'exemple du cas de la présidente du conseil d'administration des CFF, Appréciation de l'avis du Conseil fédéral, rapport succinct de la CdG-E du 12 novembre 2019 (FF 2020 905).

⁹⁶ Cf. notamment Mo. CdG-E 19.4383, Po. CdG-E 19.4386 et 19.4389.

3.12.7 Liste des sujets traités, par sous-commission

Sous-commissions DFAE/DDPS

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Ateliers de Pilatus: contrat de soutien avec l'Arabie saoudite	X	
Mitholz / Cadastre des dangers DDPS	X	
Contrôle de sécurité relatif aux personnes (CSP)	X	
Protection de la population: traitement du rapport «états des lieux des projets télématiques»	X	
Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC)	X	
Projets les plus importants du DDPS	X	
Sport d'élite dans l'armée		X
Événements sportifs internationaux uniques		X
Sponsoring DFAE		X
Tâches de la DDC dans le domaine des personnes handicapées		X
Échange avec des ambassadrices/ambassadeurs		X
Direction des ressources: «Chiffres Cockpit»		X
Engagements de l'armée en cas de catastrophes à l'étranger		X
Service de transport aérien de la Confédération		X
Principes en matière de politique d'armement		X

Sous-commissions DFF/DEFR

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Liens d'intérêts des cadres supérieurs	X	
SUPERB23	X	

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Erreur dans l'estimation du nombre des couples mariés à deux revenus	X	
Remise de données de tiers dans le cadre de l'assistance administrative de l'AFC	X	
Échange de déclarations pays par pays remises par des multinationales importantes		
Examen de la répartition des subventions fédérales attribuées aux universités dotées d'une faculté de médecine	X	
Réorganisation du Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI)	X	
Paiements directs de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG)	X	
Problèmes informatiques au sein des offices régionaux de placement (ORP)	X	
Problèmes relatifs au transit de réfugiés par la Suisse	X	
Avis de droit mandaté par Publica concernant des contradictions entre la LPP et la LPers		X
Activités de contrôle de la FINMA dans le domaine du crédit à la consommation		X
Accord du Canton des Grisons avec des entreprises impliquées dans une procédure de la COMCO		X
Examen de la structure et des tâches de l'Administration fédérale des finances (AFF)		X
Coordination et encouragement dans le domaine des hautes écoles		X
Système salarial de l'administration fédérale		X
Affaire de personnel auprès de l'EPF Zurich		X
Utilisation de moyens de communication sécurisés au sein de l'administration fédérale		X

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Rapport du CDF: Examen du contrôle du transfert de matériel de guerre		X
Présentation du Bureau fédéral de la consommation (BFC) et de la Commission fédérale de la consommation (CFC)		X
Ports francs		X
Communication de la COMCO		X
Indemnités pour les voyages professionnels au sein de l'administration fédérale		X
Promotion des exportations		X
Adjudication du guichet virtuel du SECO One-Stop-Shop, devenu EasyGov		X

Sous-commissions DFI/DETEC

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Tarifs d'acheminement des journaux et périodiques en abonnement	X	
Délégation de compétences législatives à des tiers	X	
Audit du CDF relatif à la Police des transports	X	
Pénurie de vaccins en Suisse	X	
CFF: Commande de trains duplex auprès de Bombardier	X	
Stratégie et Plan d'action Biodiversité Suisse	X	
Tâches du PFPDT dans le domaine de la santé – Dossier électronique du patient	X	
«Just culture» dans le domaine de la sécurité aérienne	X	
Projet ARE+ de l'Office fédéral du développement territorial	X	

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Surveillance de l'OFAS sur les offices AI dans les domaines de la protection des données et de la sphère privée		X
CarPostal France		X

Sous-commissions DFJP/ChF

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
GEVER – gestion électronique des affaires de la Confédération	X	
Accélération des procédures d'asile: évaluation des nouvelles procédures d'asile	X	
Loi sur les tâches de police	X	
Réorganisation de la Police judiciaire fédérale (PJF)	X	
Gestion intégrée des frontières	X	
Entraide judiciaire internationale	X	
Assistance médicale dans le cadre des renvois	X	
Erreurs constatées dans les brochures de votation	X	
Radicalisation et extrémisme violent	X	
eRetour	X	
Versements d'intégration	X	
Exercice de conduite stratégique 2017 (ECS17)	X	
Modernisation du Centre des publications officielles (CPO)	X	
Restrictions appliquées au principe de transparence?		X
Vote électronique		X
La Suisse 2030		X
Trafic de migrants		X

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Évaluation Schengen		X
Coopération en matière de migration internationale (IMZ)		X

Sous-commissions Tribunaux/MPC

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Contacts du MPC avec la FIFA	X	
Introduction dans la justice suisse du dossier électronique (Justitia 4.0)	X	
Mise en œuvre de l'art. 260 ^{ter} CP (Iv. pa. CdG-E)	X	
Émoluments des tribunaux fédéraux	X	
Autorités de poursuite pénale: indicateurs relatifs à la gestion des ressources	suspendu	
Rôle du MPC dans la révélation d'une ancienne source du SRC (cas Daniel M.)		X
Formation continue dans les tribunaux fédéraux		X
Nachkontrolle «OpenJustitia»		X

Commissions plénières

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Règles et pratiques lors de la transmission de la direction d'un département ou de la Chancellerie fédérale	X	
Projets clés en matière de TIC	X	
Gouvernement d'entreprise de la Confédération	X	
Initiative parlementaire Joder du 18 juin 2015 (15.451 «Renforcer les Commissions de gestion»)	X	

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Initiative parlementaire Rytz du 16 mars 2018 (18.418 «Entreprises parapubliques actives dans les secteurs des transports et des télécommunications. Institution d'une délégation de surveillance parlementaire permanente»)		X

4 Protection de l'État et services de renseignement

4.1 Missions, droits et organisation de la DélCdG

Dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, la DélCdG contrôle les activités de la Confédération dans les domaines du renseignement civil et militaire. Concrètement, elle surveille le Service de renseignement de la Confédération (SRC), lui-même responsable des services de renseignement intérieur (protection de l'Etat) et extérieur. La délégation surveille également les activités de renseignement de l'armée, en particulier celles du Service de renseignement militaire (SRM) et celles du Centre des opérations électroniques (COE), lequel exécute également des mandats d'exploration radio pour le compte du SRC et du SRM ainsi que des mandats d'exploration du réseau câblé pour le compte du SRC. La haute surveillance exercée par la DélCdG porte également sur les procédures judiciaires du MPC dans le domaine de la protection de l'Etat.

La haute surveillance parlementaire de la DélCdG s'étend aussi aux autorités d'exécution cantonales lorsque ces dernières recherchent des informations ou traitent des données pour le compte du SRC. Mais étant donné que cette tâche entre aussi dans le champ des compétences des organes cantonaux de surveillance parlementaire, la DélCdG n'intervient dans un canton que d'entente avec les instances cantonales compétentes.

Sont également soumis à la haute surveillance de la DélCdG l'Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement (AS-Rens) – instituée par la loi sur le renseignement (LRens)⁹⁷ – et le TAF lorsque celui-ci se prononce sur des mesures de recherche soumises à autorisation. Si, dans le cadre de son mandat de haute surveillance, elle ne peut exercer aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires (art. 26, al. 4, LParl), la DélCdG peut en revanche contrôler la collaboration entre les organes concernés et le fonctionnement général de la procédure d'autorisation.

La DélCdG est un organe permanent commun aux deux CdG. Elle est composée de trois membres de la CdG-N et de trois membres de la CdG-E, l'une de ces six personnes étant un représentant d'un parti non gouvernemental. La DélCdG se constitue elle-même (art. 53, al. 1, LParl) et choisit son président, en règle générale pour deux ans.

⁹⁷ Loi fédérale du 25.9.2015 sur le renseignement (LRens; RS 121).

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

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

4.2 Instruments de conduite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral dispose de plusieurs instruments pour assurer le pilotage politique du SRC. Il assure notamment ce pilotage en confiant une mission de base au SRC, laquelle fixe les priorités thématiques et géographiques pour le travail quotidien du service. Cette mission doit être renouvelée au moins tous les quatre ans (art. 70, al. 1, let. a, LRens). Dans le cadre de ce cycle, la mission de base pour les années 2019 à 2022 a été discutée lors de la séance de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité (Délséc) du 20 novembre 2018, puis approuvée par le Conseil fédéral le 14 décembre 2018.

Le 12 avril 2019, la cheffe du DDPS et le directeur du SRC ont présenté à la DélCdG la mission de base précitée. Celle-ci se divise en six thèmes, fondés sur les six tâches attribuées au SRC (art. 6, al. 1, let. a et b, LRens), dont chacun est précisé par des domaines thématiques ou géographiques clés. Grâce à cette nouvelle structure, le document a gagné en clarté et en cohérence par rapport aux dispositions légales. Lors de cette séance, la cheffe du DDPS et le directeur du SRC ont présenté à la DélCdG les considérations qui ont conduit à la décision de mettre désormais la priorité sur certaines régions du monde.

Le Conseil fédéral a renoncé à définir des domaines clés indépendants en vue d'«assurer la capacité d'action de la Suisse» (art. 6, al. 1, let. c, LRens). La portée de cette disposition se limite en effet à la tâche essentielle du SRC qui «est de fournir à temps au gouvernement les informations nécessaires pour accomplir ses tâches»⁹⁸. Par conséquent, l'art. 6, al. 1, let. c, LRens ne peut pas être invoqué pour justifier des tâches qui ne sont pas déjà couvertes par les autres buts visés à l'art. 6, al. 1, LRens.

Un autre instrument de conduite du Conseil fédéral est la liste d'observation. Il incombe à ce dernier d'approuver cette liste chaque année et de la transmettre à la

⁹⁸ Message concernant la loi sur le renseignement du 19.2.2014 (FF 2014 2029, en l'occurrence 2068).

DéICdG pour qu'elle en prenne acte (art. 70, al. 1, let. b, LRens). La liste d'observation énumère les organisations et les groupements qui sont présumés menacer la sûreté intérieure ou extérieure sur la base d'indices fondés (art. 72, al. 1, LRens, art. 39, al. 2, ORens⁹⁹).

Sont notamment présumés menacer la sûreté intérieure ou extérieure les organisations ou groupements qui figurent sur une liste de sanctions de l'Organisation des Nations Unies ou de l'Union européenne (UE). Toutefois, une inscription obligatoire sur la liste d'observation n'est pas prévue, l'art. 72, al. 2, LRens étant explicitement une disposition potestative. Dans les faits, la partie internationale de la liste d'observation suisse est en grande partie identique à celle de l'UE. Par rapport à la décision 2019/25 du Conseil de l'UE du 8 janvier 2019, il n'y a qu'une demi-douzaine de différences.

Le SRC peut rechercher et traiter des informations relatives à l'engagement politique ou à l'exercice des droits découlant de la liberté d'opinion, d'association et de réunion en Suisse (art. 5, al. 5, LRens) non seulement sur les organisations ou les groupements figurant sur la liste d'observation, mais aussi sur leurs principaux représentants, pour autant que ces informations permettent d'apprécier la menace que représente cette organisation ou ce groupement (art. 5, al. 8, LRens).

La compétence d'inscrire une organisation ou un groupement sur la liste ou d'en biffer le nom incombe exclusivement à l'exécutif. Le droit d'être entendu n'est pas garanti aux organisations ou groupements inscrits sur la liste d'observation, même si des mesures prises sur la base de la liste peuvent porter atteinte aux droits fondamentaux protégés par la Constitution et le droit international public. C'est en gardant cet aspect à l'esprit que la DéICdG prend acte annuellement de la liste et de ses adaptations.

Le troisième instrument de conduite examiné par la DéICdG au cours de l'année sous revue est la liste EXTR, sur laquelle le Conseil fédéral détermine chaque année les groupements entrant dans la catégorie des extrémistes violents (art. 70, al. 1, let. c, en rel. avec l'art. 19, al. 2, let. e, LRens). La liste EXTR sert à déterminer les groupements que le SRC peut traiter exclusivement dans le système d'information IASA-EXTR SRC (art. 50 LRens, art. 22 à 28 OSIS-SRC¹⁰⁰). Le SRC ne peut pas ordonner de mesures de recherche soumises à autorisation à l'encontre de groupements extrémistes violents (art. 27, al. 1, let. a, LRens *a contrario*). La liste EXTR actuelle recense 75 groupements violents d'extrême gauche et 99 d'extrême droite. À sa séance du 23 octobre 2019, la DéICdG a pris acte du contenu de la liste d'observation et de la liste EXTR, classées confidentielles.

⁹⁹ Ordonnance du 16.8.2017 sur le service de renseignement (ordonnance sur le renseignement, ORens; RS 121.1).

¹⁰⁰ Ordonnance du 16.8.2017 sur les systèmes d'information et les systèmes de stockage de données du Service de renseignement de la Confédération (OSIS-SRC; RS 121.2).

4.3 Contacts et accords conclus avec l'étranger

Par ailleurs, le Conseil fédéral est chargé de régler chaque année la collaboration du SRC et du SRM avec les autorités étrangères (art. 70, al. 1, let. f, LRens; art. 99, al. 6, LAAM¹⁰¹). Le DDPS doit soumettre préalablement à la DélCdG une liste de tous les services avec lesquels les services de renseignement entretiennent des contacts réguliers à des fins de renseignement. La DélCdG a pris acte de la liste des contacts à l'étranger et, à sa séance du 22 août 2019, le directeur du SRC et le chef du SRM l'ont informée des différents contacts qu'ils entretiennent à l'étranger.

Du point de vue qualitatif, la liste des contacts à l'étranger doit contenir une appréciation de l'utilité, des coûts et des risques de ces contacts (art. 7, al. 2, ORens). Une telle appréciation a été introduite à la suite d'une demande formulée par la DélCdG en 2013¹⁰². Ces informations doivent permettre au Conseil fédéral de n'approuver un contact qu'après avoir évalué son utilité en matière de renseignement et les éventuels intérêts politiques qui s'y opposeraient.

A sa séance du 27 mai 2019, la DélCdG a en outre pris acte des nouveaux accords avec deux services partenaires, que le Conseil fédéral avait approuvés au printemps 2019. En vertu de l'art. 80, al. 3, LRens, le Conseil fédéral doit approuver les accords administratifs internationaux conclus entre le SRC, d'une part, et les services partenaires étrangers, d'autre part. Cette règle, qui s'applique également au SRM (art. 99, al. 6 LAAM), était déjà valable avant l'entrée en vigueur de la LRens. Depuis 2014, la DélCdG s'engage pour que tous les nouveaux accords conclus par le SRC soient soumis à l'approbation du Conseil fédéral. Ainsi, en 2016, le DDPS a fait approuver rétroactivement par le Conseil fédéral la totalité des accords passés entre le SRC et des services étrangers¹⁰³.

À l'avenir, la haute surveillance de la DélCdG portera également davantage sur la question de savoir quels accords du SRC peuvent être approuvés en toute autonomie par le Conseil fédéral et quels autres accords doivent être soumis au Parlement. Conformément à l'art. 7a de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹⁰⁴, le Conseil fédéral peut conclure seul des traités internationaux lorsque leur portée est mineure (al. 2) ou qu'une telle compétence lui est attribuée par une loi fédérale (al. 1), comme le prévoit l'art. 70, al. 3, LRens pour les traités en matière de protection des informations ou de participation à des systèmes internationaux d'informations. Le 25 novembre 2019, la DélCdG s'est entretenue avec la cheffe du DDPS concernant les compétences du Conseil fédéral et du Parlement lors de la conclusion d'accords relevant du renseignement.

¹⁰¹ Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS **510.10**).

¹⁰² Rapport annuel 2013 des CdG et de la DélCdG du 31.1.2014, ch. 4.1.1 (FF **2014** 4831, 4889).

¹⁰³ Rapport annuel 2016 des CdG et de la DélCdG du 26.1.2017, ch. 4.2.3 (FF **2017** 3525, en l'occurrence 3566).

¹⁰⁴ Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS **170.010**).

4.4 Recherche d'informations soumise à autorisation

Depuis l'entrée en vigueur de la LRens, le 1^{er} septembre 2017, le SRC peut mettre en oeuvre des mesures de recherche soumises à autorisation au sens de l'art. 26 LRens. Il peut notamment s'infiltrer dans des systèmes informatiques tiers et utiliser des «MSI-Catcher¹⁰⁵» et des appareils de localisation par GPS ainsi que des appareils de surveillance dans le but de faire des prises de vue et de son dans des lieux non publics. Il a aussi le droit de prendre des mesures prévues par la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)¹⁰⁶.

Les mesures de recherche soumises à autorisation doivent être préalablement approuvées par le TAF. Le président de la cour compétente du TAF établit un rapport d'activité annuel à ce sujet à l'intention de la DélCdG (art. 29, al. 8, LRens). Ce rapport doit permettre à la DélCdG de se faire une idée de la manière dont le TAF traite les demandes du SRC et des problèmes éventuels qui se posent dans ce cadre. En règle générale, le rapport ne doit donc pas nécessairement contenir de détails opérationnels concernant les mesures autorisées. En revanche, la délégation est très intéressée par tout indice révélant la présence de dispositions de procédure peu opportunes pour lesquelles des mesures législatives pourraient s'imposer.

Le 25 février 2019, le président de la première cour du TAF a présenté son rapport d'activité 2018 à la DélCdG. Le rapport fait état de trois demandes n'ayant été approuvées que partiellement au cours de l'année sous revue. L'année précédente, il n'y avait eu qu'un seul cas. Aucune demande n'a en revanche été totalement rejetée au cours de ces deux années. Dans plusieurs cas, le TAF a toutefois assorti son autorisation de conditions que le SRC devait remplir. En 2018, il a pour la première fois dû se prononcer sur des demandes de dérogation à l'obligation d'informer les personnes surveillées selon l'art. 33, al. 2, LRens, demandes émanant du SRC, ce après que les premières mesures de recherche ont été arrêtées.

Au printemps 2014, la DélCdG avait déjà proposé, dans son co-rapport concernant la LRens, que l'infiltration dans des systèmes informatiques tiers soit soumise à l'autorisation d'un juge non seulement pour les opérations en Suisse, mais également pour celles à l'étranger, arguant que l'emplacement des appareils mobiles ne peut souvent pas être connu à l'avance lorsqu'il s'agit d'autoriser des mesures de «piratage». Le Conseil des États, qui avait accepté la proposition de la DélCdG, a toutefois retiré la disposition en question dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences.

En pratique, le SRC et le TAF doivent donc veiller à ce qu'aucune mesure au sens de l'art. 26, al. 1, let. d, ch. 1, LRens visant des cibles de «piratage» à l'étranger ne soit autorisée par le tribunal et exécutée par le SRC. En ce qui concerne les demandes d'infiltration dans des systèmes informatiques situés à l'étranger, c'est, conformément à l'art. 37, al. 2, LRens, la cheffe du DDPS qui décide seule de les autoriser ou non, après avoir consulté le chef du DFAE et la cheffe du DFJP. La délégation a abordé la question du respect de ces deux procédures différentes avec le

¹⁰⁵ Appareils servant à identifier et localiser des personnes par leurs téléphones mobiles.

¹⁰⁶ Loi fédérale du 18.3.2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; RS 780.1).

TAF le 25 février 2019 puis, ultérieurement, le 12 avril 2019, avec la cheffe du DDPS.

Bien que les Chambres fédérales aient débattu à plusieurs reprises de la question de savoir si et dans quelle mesure le public devait être informé de l'utilisation de mesures de recherche soumises à autorisation, aucune disposition à ce sujet n'a été inscrite dans la loi¹⁰⁷. En revanche, le Conseil fédéral a veillé, en novembre 2017, avec la révision totale de l'ordonnance sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OSCPT)¹⁰⁸, à ce que le Service SCPT publie aussi, dans sa statistique annuelle, le nombre de mandats effectués par le SRC (art. 12). En outre, il a promis, en décembre 2017, dans le cadre d'une réponse à une intervention parlementaire¹⁰⁹, que le SRC indiquerait, dans son rapport annuel, le nombre de mesures de recherche autorisées et le nombre d'opérations lors desquelles de telles mesures ont été exécutées au cours de l'année. En 2018, la DélCdG a salué la décision de publier ces informations tout en priant les services concernés d'étudier de quelle manière la pertinence des données publiées pourrait être améliorée, notamment pour des comparaisons sur plusieurs années.

Le 16 novembre 2018, la DélCdG s'est vu soumettre une proposition élaborée par le SRC, le Service SCPT et le TAF, selon laquelle le SRC publierait à l'avenir aussi le nombre de personnes visées par des mesures dans son rapport annuel. De l'avis de la délégation, les données publiées par le SRC parmi les chiffres fournis à la fin de son rapport du 24 mai 2019 permettent d'atteindre le but visé.

Le 22 août 2019, la DélCdG a par ailleurs décidé de fournir dans son rapport annuel des informations quant au nombre de demandes du SRC que le TAF a rejetées ou que celui-ci n'a que partiellement accordées afin de permettre au public de se faire une idée de la pratique du TAF en matière d'approbation des mesures de recherche¹¹⁰.

Les mesures de recherche soumises à approbation sont un sujet régulièrement abordé par la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité (Délséc). Cette dernière est composée du chef du DDPS, mais aussi de ceux du DFAE et du DFJP, qui doivent être consultés avant qu'une mesure de recherche ne soit autorisée (art. 30 LRens). Le DDPS fait systématiquement parvenir les documents concernés à la DélCdG.

Le 23 octobre 2019, le SRC a, pour la première fois, présenté à la délégation un bilan concernant, d'une part, les mesures de recherche soumises à autorisation exécutées et, d'autre part, les mesures au sens de l'art. 37, al. 2, LRens. La DélCdG demandera au SRC de lui fournir un rapport analogue l'année prochaine également et veillera notamment à ce que le SRC développe des critères appropriés pour évaluer l'opportunité et l'utilité des mesures.

¹⁰⁷ BO 2015 CN 1320–1327, BO 2015 CE 792.

¹⁰⁸ Ordonnance du 15.11.2017 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OSCPT; RS 780.11).

¹⁰⁹ Qst. Glättli «Loi fédérale sur le renseignement. Promesse du Conseil fédéral d'un recours limité à l'exploration du réseau câblé», du 6.12.2017 (17.5640).

¹¹⁰ Le 10.12.2018, le PFPDT avait renoncé, dans deux procédures de médiation distinctes entre le SRC et deux journalistes, à recommander au SRC d'indiquer, sur la base de la LTrans, le nombre de mesures de recherche non approuvées par le TAF.

La DélCdG ne s'est qu'exceptionnellement penchée sur des demandes individuelles de mesures de recherche déposées par le SRC auprès du TAF et sur les décisions correspondantes de ce dernier. Ce fut notamment le cas lors de certaines affaires liées au terrorisme. En revanche, la délégation reçoit une copie de toutes les demandes liées à des mesures de «piratage» à l'étranger (art. 37, al. 2, LREns) qui ont été approuvées par la cheffe du DDPS. Elle avait demandé au Conseil fédéral, dans une lettre datée du 16 novembre 2017, de l'informer systématiquement de ces cas en raison des risques politiques que de telles opérations comportent¹¹¹.

4.5 Surveillance des cyberattaques menées par l'armée

L'ordonnance sur la cyberdéfense militaire (OCMil)¹¹², dans laquelle est inscrit le droit d'exécution relatif à l'approbation de cyberattaques menées par l'armée au sens de l'art. 100, al. 1, let. c, LAAM, est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019. À la suite de l'adoption de la révision de la LAAM concernant le développement de l'armée (DEVA)¹¹³, en 2016, la DélCdG avait prié le DDPS d'accorder suffisamment d'attention à la forme de la surveillance de telles actions lors de l'élaboration des ordonnances d'exécution¹¹⁴.

Conformément à l'art. 8 OCMil, le SG-DDPS assure la surveillance de la cyberdéfense militaire au niveau départemental, fait régulièrement rapport au Conseil fédéral et informe les organes chargés de la haute surveillance parlementaire. Le DDPS a confié cette tâche à un comité de surveillance de la cyberdéfense à l'échelon du DDPS, qui est dirigé par le conseiller militaire de la cheffe du DDPS et auquel sont rattachés un représentant du domaine Politique de sécurité et un représentant du domaine du Service juridique du SG-DDPS ainsi qu'un secrétaire.

Se fondant sur l'ordonnance sur l'organisation du DDPS¹¹⁵, le comité de surveillance a débuté ses travaux en 2018. Il a pour la première fois rendu compte à la DélCdG lors de la séance de cette dernière du 25 février 2019. À l'avenir, il est prévu qu'il établisse chaque année un rapport écrit à l'attention de l'organe de haute surveillance. Si nécessaire, la délégation auditionnera aussi le comité, notamment au sujet de l'évaluation des cyberactions spécifiques de l'armée. Elle est préalablement informée de telles mesures étant donné que celles-ci nécessitent des arrêtés du Conseil fédéral, qui lui sont communiqués au fur et à mesure (art. 154, al. 3, LParl).

¹¹¹ Rapport annuel 2017 des CdG et de la DélCdG du 30.1.2018 (FF **2018** 1991, ici 2058).

¹¹² Ordonnance du 30.1.2019 sur la cyberdéfense militaire (OCMil; RS **510.921**).

¹¹³ Message relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée du 3.9.2014 (FF **2014** 6693).

¹¹⁴ Rapport annuel 2018 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 28.1.2019, ch. 4.9 (FF **2019** 2689, ici 2769).

¹¹⁵ Ordonnance du 7.3.2003 sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Org-DDPS; RS **172.214.1**).

4.6 Exploration radio et exploration du réseau câblé

Au cours de l'année sous revue, la DélCdG s'est à nouveau penchée en détail sur l'exploration radio et l'exploration du réseau câblé. Elle a examiné d'une part le transfert de l'activité de surveillance exercée par l'Organe de contrôle indépendant pour l'exploration radio et l'exploration du réseau câblé (OCI) à l'AS-Rens. Dans son rapport annuel 2018, l'OCI avait proposé de transférer, à moyen terme, ses tâches à l'AS-Rens)¹¹⁶.

Le 20 février 2019, le Conseil fédéral a décidé que ce transfert devra se faire dans le cadre de la prochaine révision de la LRens. Dans la note de discussion concernée du DDPS, cette décision a été motivée par l'avantage que présente une surveillance professionnelle et plus cohérente. La DélCdG a discuté de ce transfert de tâches avec la nouvelle cheffe du DDPS le 12 avril 2019. Cette dernière a essentiellement justifié la décision du Conseil fédéral en soulignant que l'AS-Rens, dotée d'un effectif de dix personnes et d'un budget annuel de quelque 2,3 millions de francs, pourrait assurer cette activité de contrôle de manière plus professionnelle que les membres de l'OCI, qui exercent leurs tâches uniquement à titre accessoire. Le même jour, la DélCdG a également abordé ce transfert de tâches avec le chef de l'AS-Rens. À cette occasion, la délégation a demandé à ce dernier en particulier comment et dans quel délai l'AS-Rens acquerrait l'expertise nécessaire à l'exercice de son activité de surveillance en matière d'exploration radio et d'exploration du réseau câblé.

D'autre part, la DélCdG s'est également informée, au cours de l'année sous revue, des développements intervenus dans le domaine de l'exploration radio et de l'exploration du réseau câblé. Le 27 mai 2019, des représentants du SRC, du SRM et du COE lui ont présenté le certificat de prestations annuel COMINT (Communications Intelligence). Un tel certificat est transmis chaque année à la DélCdG depuis 2002¹¹⁷. Le certificat pour l'année 2019 contenait pour la première fois également des indications sur l'exploration du réseau câblé.

Cette audition a permis à la DélCdG de s'informer en détail des possibilités et des limites des moyens d'exploration radio et d'exploration du réseau câblé existants. L'exploration du réseau câblé est encore en phase de développement technique. Des méthodes doivent également être développées pour identifier les connexions pertinentes et les câbles utilisés.

Le même jour, l'OCI a présenté à la DélCdG son rapport annuel daté du 8 avril 2019. Cet organe contrôle la légalité des mandats d'exploration radio que le SRC et le SRM confient au COE. Il est aussi chargé de surveiller l'exécution des missions d'exploration du réseau câblé autorisées et avalisées (art. 79, al. 1, LRens). Chaque année, l'OCI est chargé d'établir un rapport à l'intention du DDPS, qui transmet ce rapport au Conseil fédéral (art. 10, al. 3, ORens¹¹⁸). Lors de l'audition du 27 mai 2019, la DélCdG s'est intéressée, d'une part, à la nouvelle méthode de contrôle de

¹¹⁶ Voir à ce sujet le rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2019, ch. 4.4 (FF 2019 2689, en l'occurrence 2760).

¹¹⁷ Légalité et efficacité du système d'exploration radio «Onyx», rapport de la DélCdG du 9.11.2007 (FF 2008 2293, en l'occurrence 2311).

¹¹⁸ Ordonnance du 16.8.2017 sur la surveillance des activités de renseignement (ORens; RS 121.3).

l'OCI en matière d'exploration radio et, d'autre part, aux premières expériences réalisées par l'OCI dans le domaine de l'exploration du réseau câblé. Toutefois, selon l'OCI, la phase opérationnelle n'avait pas encore duré assez longtemps pour que des conclusions pertinentes puissent être tirées.

Enfin, à sa séance du 22 août 2019, la DélCdG a pris acte des nouvelles directives relatives à l'application par le COE de l'art. 2, al. 5, de l'ordonnance sur la guerre électronique et l'exploration radio (OGE)¹¹⁹. En vertu de cette disposition, le COE peut proposer au SRC et au SRM d'assumer d'autres objets d'exploration radio dans le cadre des mandats courants. Les directives précisent désormais que le COE peut compléter les mandats avec des mots-clés adéquats de manière autonome, mais qu'il doit les indiquer lors de la transmission des résultats de l'exploration aux mandants. Ainsi, le SRC et le SRM peuvent décider en dernière instance de l'utilisation définitive de nouveaux mots-clés.

Du point de vue la DélCdG, cette procédure est applicable dans la pratique et préférable à une révision de l'art. 2, al. 5, OGE, que l'AS-Rens avait demandée en septembre 2018 au chef du DDPS de l'époque dans une recommandation formelle du rapport d'inspection 18–9¹²⁰. Toutefois, sur la base des documents¹²¹ relatifs à l'OGE, la DélCdG a jugé cette révision inutile et a fait part de son avis sur la question au chef du DDPS de l'époque et à l'AS-Rens, par écrit, le 24 septembre 2018 déjà. En novembre 2018, le chef du DDPS a donc proposé, après discussion avec le chef de l'AS-Rens, d'apporter les clarifications nécessaires au moyen d'une directive. L'AS-Rens a ensuite accepté d'adapter sa recommandation en conséquence.

4.7 Obligation de fournir et de communiquer des renseignements

Le Conseil fédéral détermine dans une liste non publique quels événements et constatations doivent être communiqués spontanément au SRC (art. 20, al. 4, LRens). Dans cette liste, le Conseil fédéral doit en outre définir l'étendue de l'obligation et régler la procédure de communication (art. 20, al. 4, LRens). Comme la DélCdG l'a appris, cette obligation de communiquer des renseignements a fait l'objet de critiques de la part de divers services.

Lors de sa séance du 28 mai 2019, la DélCdG a donc demandé à la secrétaire d'État du DFAE et au directeur suppléant de fedpol de lui faire part de leurs expériences en lien avec la liste visée à l'art. 20, al. 4, LRens. La délégation a eu l'impression que les autorités avaient trouvé un moyen approprié de traiter la question de l'obligation de communiquer des renseignements au SRC, parfois formulée de manière très

¹¹⁹ Ordonnance du 17.10.2012 sur la guerre électronique et l'exploration radio (OGE; RS 510.292).

¹²⁰ Rapport d'activités 2018 de l'AS-Rens [non daté], p. 16.

¹²¹ L'AS-Rens a justifié sa recommandation par le fait que la notion d'«objets d'exploration radio» n'était pas assez précise du point de vue juridique. Elle n'a toutefois pas tenu compte du fait que, en 2003, l'OGE a été édictée avec une annexe contenant diverses définitions légales. Le terme «objets d'exploration radio» comprend, par exemple, des ressources d'adressage (numéros de téléphone, adresses électroniques, etc.) ou des personnes physiques et morales.

générale, en opérant une distinction entre renseignements devant obligatoirement être communiqués au SRC et renseignements pouvant être spontanément communiqués à ce dernier. À sa séance du 23 octobre 2019, la DélCdG a pris acte de la liste révisée du 6 juin 2019, qui a été considérablement réduite.

A sa séance du 22 août 2019, la DélCdG s'est penchée sur la collecte des données relatives aux déplacements, qui permettent au SRC de traiter les informations relatives aux déplacements, séjours et contacts des personnes ciblées. Elle a examiné le système d'information Quattro P (art. 55 LRens)¹²², dans lequel sont enregistrées des données personnelles, des données relatives aux documents d'identité et des photos de personnes provenant de quelque 40 États non membres de l'UE. La DélCdG a pris acte de l'intention du SRC d'introduire, d'ici à fin 2019, un programme de reconnaissance faciale qui devrait permettre une comparaison des photos de personnes enregistrées dans les systèmes Quattro P et IASA SRC. Elle s'est également penchée sur les données relatives aux passagers aériens (Advanced Passenger Information, API). Depuis le 1^{er} juin 2019, la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)¹²³ permet au SRC de demander des données API pour des vols supplémentaires (art. 104, al. 1^{bis}, let. b, LEI). Selon les informations en possession de la DélCdG, le SRC a exercé ce droit au cours de l'année sous revue. Aujourd'hui, les données API de tous les passagers de 23 aéroports affrétant des vols à destination de la Suisse sont transmises au SEM et au SRC avant le départ.

4.8 Appréciation de la menace

Jusqu'à présent, le rapport concernant l'appréciation de la menace et les activités des organes de sûreté de la Confédération, qui était établi sur la base de l'art. 27 de la Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)¹²⁴, lequel a entre-temps été abrogé, était publié à la fin du rapport de gestion du Conseil fédéral (volume I). Dans ce rapport, le Conseil fédéral procédait d'abord à une appréciation générale de la menace¹²⁵. Dans une deuxième partie, il donnait des informations sur les activités des organes de sûreté de la Confédération, évoquant notamment les activités globales du SRC en s'appuyant sur de nombreuses statistiques (par ex. éléments enregistrés dans ISIS¹²⁶ et nombre d'accréditations, de demandes de visa et de dossiers de requérants d'asile examinés par le SRC). C'est

¹²² Le système d'information «Quattro P» a remplacé l'ancien programme préventif de recherches fondé sur le contrôle des photos d'identité en 2015. Pour en savoir plus à ce sujet, voir le rapport annuel 2013 des CdG et de la DélCdG du 31.1.2014, ch. 4.2.5 (FF 2014 4831, en l'occurrence 4900), ainsi que le rapport annuel 2016 des CdG et de la DélCdG du 26.1.2017, ch. 4.2.4 (FF 2017 3525, en l'occurrence 3567).

¹²³ Loi fédérale du 16.12.2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI; RS 142.20).

¹²⁴ Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120).

¹²⁵ Il abordait notamment les thèmes suivants: terrorisme, extrémisme violent, prolifération, espionnage, attaques d'infrastructures de communication et d'information, menaces visant des personnes et des immeubles relevant de la compétence de la Confédération et menaces lors de manifestations sportives.

¹²⁶ Avant 2010, ISIS était l'acronyme de «informatisiertes Staatsschutzinformationssystem»; par la suite, il a été utilisé pour désigner l'«Informationssystem Innere Sicherheit» (système d'information pour la sécurité intérieure).

notamment cette deuxième partie qui constituait le compte rendu des organes de sûreté (SRC, fedpol) destiné au public.

Ces informations sont désormais publiées dans deux rapports distincts. En vertu de l'art. 70, al. 1, let. d, LRens, le Conseil fédéral doit «apprécier la menace chaque année»: il a publié son premier rapport annuel à ce sujet le 1^{er} mai 2019¹²⁷, dans lequel il se concentre non seulement sur la situation en Suisse, mais également sur le contexte sécuritaire à l'échelle de la planète, ce qui ne faisait pas partie des tâches assignées au SRC par la LMSI¹²⁸. Comme l'explique le Conseil fédéral dans l'introduction du rapport, celui-ci se fonde sur le rapport 2016 sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2016) et vise à évaluer, à confirmer ou éventuellement à modifier les principales informations contenues dans le RAPOLSEC 2016. Les données statistiques qui faisaient jusqu'ici l'objet de la deuxième partie du rapport établi sur la base de l'art. 27 LMSI sont désormais présentées au chapitre «Chiffres et éléments clés» du rapport «La sécurité de la Suisse» du SRC.

La DélCdG s'est penchée sur l'appréciation annuelle de la menace à sa séance du 28 mai 2019. À l'issue de son examen, elle s'est demandé quelle était la plus-value de ce rapport, eu égard aux informations détaillées contenues dans le RAPOLSEC (publié sporadiquement), dans le rapport de politique extérieure (annuel) et dans le rapport «La sécurité de la Suisse» du SRC (annuel). Après avoir auditionné la secrétaire d'État du DFAE et la cheffe de la Division politique de sécurité lors de cette même séance, la DélCdG a constaté que le fait de rendre publiques des informations sur l'étranger importantes en matière de politique de sécurité pouvait être problématique aux yeux du DFAE. Du point de vue politique, il convient de souligner qu'une appréciation sur des événements survenus à l'étranger prend davantage d'importance lorsqu'elle est publiée par le Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale que lorsqu'elle fait l'objet d'un rapport d'un office particulier, comme dans le cas du rapport «La sécurité de la Suisse» du SRC.

Comme l'a déjà constaté la DélCdG dans son co-rapport de 2014 relatif à la LRens, l'art. 70 LRens est formulé de manière erronée¹²⁹. Alors que le Conseil fédéral doit informer les Chambres fédérales et le public de la menace chaque année (art. 70, al. 1, let. d), le document concerné ne doit pas être accessible au public (art. 70, al. 2, LRens). La DélCdG estime que cette contradiction devra être levée dans le cadre de la prochaine révision de la loi.

4.9 Requête déposée par «droitsfondamentaux.ch»

Le 21 mai 2019, l'association «droitsfondamentaux.ch» a soumis une requête à la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG), dans laquelle elle reproche au

¹²⁷ Appréciation annuelle de la menace. Rapport du Conseil fédéral aux Chambres fédérales et au public du 1.5.2019 (FF 2019 3101).

¹²⁸ Le nouveau rapport traite les thèmes suivants: terrorisme, espionnage, prolifération NBC, attaques visant des infrastructures critiques, extrémisme violent et événements importants en matière de politique de sécurité à l'étranger. Il évalue ensuite les conséquences pour la Suisse.

¹²⁹ Co-rapport de la DélCdG concernant la LRens du 22.4.2014 (14.022), p. 8.

Service de renseignement de la Confédération (SRC) d'enfreindre la loi en collectant des informations sur des partis politiques et des mouvements sociaux qui ont pourtant pleinement respecté les règles démocratiques et le cadre légal dans l'exercice de leurs droits politiques. À l'appui de sa requête, l'association a notamment fait parvenir à la DélCdG les réponses du SRC aux demandes de droit d'accès de différents partis. Le 27 mai 2019, la DélCdG a informé l'association concernée qu'elle donnait suite à sa requête en conduisant sa propre enquête et qu'elle lui en communiquerait le résultat en temps voulu.

Dans le cadre de ses investigations, la DélCdG a compilé de nombreux dossiers du SRC, auquel elle a demandé des informations complémentaires. Elle l'a notamment prié de lui remettre tous les documents relatifs aux personnes qui, selon l'association «droitsfondamentaux.ch» et selon certains articles de presse, lui avaient adressé une demande de droit d'accès.

En août 2019, la DélCdG a consulté les nombreux documents qu'elle avait chargé le SRC de rassembler durant l'été, et elle a lancé des investigations complémentaires. À sa séance du 23 octobre 2019, elle a pris acte des éléments obtenus et les a évalués sous l'angle juridique. Parallèlement, elle a décidé, d'une part, d'informer la cheffe du DDPS des résultats de ses travaux et de la nécessité, selon elle, de prendre des mesures, et, d'autre part, de s'entretenir avec elle à ce sujet le 25 novembre 2019. Le 15 novembre 2019, le président de la DélCdG a eu un entretien préliminaire avec la cheffe du DDPS.

À la suite de l'entretien du 25 novembre 2019, la DélCdG a décidé de publier les principales conclusions de ses investigations dans son rapport annuel. Le 28 novembre 2019, elle a informé le public de cette démarche dans un communiqué de presse¹³⁰.

4.9.1 Restrictions prévues à l'art. 5 LRens: cadre juridique

L'art. 5, al. 5, LRens interdit la recherche ou le traitement d'informations relatives aux activités politiques ou à l'exercice de la liberté d'opinion, d'association ou de réunion en Suisse. Cette interdiction ne s'applique cependant pas si l'organisation ou la personne en question utilise ces droits pour préparer ou exécuter des activités terroristes, des activités d'espionnage ou des activités relevant de l'extrémisme violent. En vertu de l'art. 5, al. 8, LRens, les informations visées à l'al. 5 peuvent néanmoins être recherchées ou traitées lorsqu'elles se rapportent à une organisation ou à un groupement inscrit sur la liste d'observation, ou à l'un de ses principaux représentants, si ces informations permettent d'apprécier la menace que représente cette organisation ou ce groupement.

L'art. 5 LRens contient essentiellement les dispositions de l'ancien art. 3 LMSI. Or, il ressort du message relatif à la LMSI du 7 mars 1994 que la levée des restrictions

¹³⁰ Traitement de la requête déposée par «droitsfondamentaux.ch», communiqué de presse de la DélCdG du 28.11.2019.

prévues à l'art. 3 LMSI devait permettre de se faire «une idée générale»¹³¹ d'une organisation figurant sur la liste des organismes à surveiller. De l'avis de la DélCdG, le législateur n'a par contre jamais eu l'intention de donner aux autorités les moyens de se faire aussi une idée générale des personnes considérées comme étant les principaux représentants d'une telle organisation.

La recherche d'informations sur les activités d'une personne est donc autorisée uniquement si ces informations peuvent servir à l'évaluation d'une organisation figurant sur la liste d'observation. Dans le cas d'une personne ayant une position dirigeante dans une telle organisation, ce critère s'applique vraisemblablement à la majorité de ses activités politiques. Dans le cas de personnes qui n'apparaissent qu'en marge d'une organisation inscrite sur la liste d'observation, par contre, cela ne signifie pas que toutes leurs autres activités politiques puissent elles aussi automatiquement être surveillées. Une telle surveillance générale serait admissible uniquement si les activités de la personne en question laissaient transparaître des indices concrets permettant d'évaluer la menace représentée par l'organisation observée (cf. art. 5, al. 8, LRens).

Les garde-fous dressés à l'art. 5 LRens ne s'appliquent qu'à la collecte d'informations «saisies avec une référence nominale» (cf. art. 5, al. 6, LRens). Lorsque le SRC avait consulté la DélCdG en 2015 au sujet de l'introduction de la recherche plein texte dans le système ISIS, la DélCdG lui avait répondu, par courrier du 4 novembre 2015, que les communications soumises aux restrictions prévues à l'art. 3 LMSI ne devaient pas être accessibles au moyen d'une recherche plein texte. Cela signifie, en d'autres termes, que toutes les informations pouvant être trouvées par recherche plein texte sont considérées de par la loi comme ayant été «saisies avec une référence nominale». Cette interprétation a été explicitement confirmée dans un avis de l'Office fédéral de la justice (OFJ) du 2 juin 2009 se rapportant à l'art. 3 LMSI. Il est en outre ressorti d'un autre avis de l'OFJ du 21 septembre 2015, que la DélCdG a commandé dans le contexte de ses investigations sur la recherche plein texte, que le droit d'accès et l'effacement des données dans le cadre du contrôle de qualité s'appliquaient aussi aux données personnelles pouvant être trouvées par recherche plein texte.

En vertu de l'art. 5 LRens, les restrictions précédemment prévues à l'art. 3 LMSI s'appliquent maintenant à tous les systèmes d'information du SRC, ce qui avait déjà été relevé dans une lettre que la DélCdG avait adressée à l'ancien directeur du SRC le 27 octobre 2016.¹³² Le fait que les données personnelles se trouvant dans ces systèmes soient saisies dans un objet de la base de données ou puissent être trouvées au moyen d'une recherche plein texte, par exemple d'après le nom d'une personne, est donc sans incidence sur l'applicabilité de l'art. 5 LRens à ces systèmes.

¹³¹ Message du Conseil fédéral du 7.3.1994 concernant la LMSI (FF 1994 II 1123 1171).

¹³² Rapport annuel 2016 des CDG et de la DélCdG du 26.1.2017, ch. 4.3.1 (FF 2017 3525 en l'occurrence 3571).

4.9.2 **Évaluation du traitement des données au SRC à la lumière des art. 5 et 6 LRens**

Par ailleurs, partant de la requête à l'autorité de surveillance mentionnée précédemment, la DélCdG s'est penchée sur le traitement des données au SRC du point de vue de sa compatibilité avec les tâches du SRC selon l'art. 6 LRens ainsi qu'avec les restrictions prévues à l'art. 5 LRens. La DélCdG a identifié les problèmes suivants, qu'elle considère comme étant pertinents au-delà du cas spécifique:

- La plupart des articles de presse, des communiqués d'agences ainsi que des contenus de sites Internet rassemblés par le SRC n'auraient dû être ni recueillis ni traités par le service. La compétence thématique au sens de l'art. 6 LRens fait généralement défaut et les dispositions de l'art. 5 LRens ne sont souvent pas respectées.
- Pratiquement tous les aperçus quotidiens des événements établis par le Service fédéral de sécurité (SFS) que la DélCdG a analysés contenaient des communiqués ne répondant pas aux critères définis dans la LRens. S'agissant des communications du SFS qui contreviennent aux restrictions visées à l'art. 5 LRens, il faut partir du principe qu'elles ne respectent pas non plus les restrictions visées à l'art. 23*b*, al. 3, LMSI. En effet, sur le fond, cette disposition est identique à l'art. 5, al. 5 et 6, LRens, ces deux alinéas reprenant les dispositions de l'ancien art. 3, al. 1, LMSI.
- Parmi les informations recueillies figuraient notamment des rapports provenant d'organes d'exécution cantonaux (services de renseignement cantonaux [SRCant]). Si presque aucune violation de l'art. 5 LRens n'a été constatée en l'occurrence, il faut, selon la DélCdG, que le SRC attire l'attention des SRCant sur les restrictions prévues à l'art. 5, al. 5, LRens, en particulier en ce qui concerne la liste d'observation. En outre, le SRC doit toujours tenir compte de l'art. 5 LRens lorsqu'il obtient des informations de ses sources.
- C'est le fichage de personnalités politiques d'origine kurde dans le contexte des élections de 2004 au Grand Conseil de Bâle-Ville qui est à l'origine de l'inspection ISIS à laquelle la DélCdG a procédé de 2008 à 2010.¹³³ Dans le sillage de cette inspection, les informations à ce sujet auraient dû être effacées. Or, la DélCdG a constaté que, à l'été 2019, soit 15 ans après les faits, il était toujours possible de retrouver de tels rapports au SRC.
- En ce qui concerne les données de la PES (présentation électronique de la situation), le SRC a lui-même reconnu les problèmes relevant de l'art. 5 LRens à la suite des renseignements demandés par la DélCdG et a entamé des mesures pour y remédier: le but est d'anonymiser les informations de la PES de telle sorte qu'elle ne se trouve plus en porte-à-faux avec l'art. 5 LRens.
- De l'avis de la DélCdG, les cas dans lesquels des interventions parlementaires ont été traitées par les SRCant ne sont pas problématiques.

¹³³ Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS), rapport de la DélCdG du 21.6.2010, ch. 3.2 (FF **2010** 7003 en l'occurrence 7043).

- Il est incontesté que le service de renseignement a pour tâche d’apporter son soutien aux autorités fédérales ou cantonales dans l’exercice de leurs missions de police de sûreté en anticipant les risques des manifestations publiques. L’évaluation hebdomadaire du SRCant Berne en est un bon exemple. Il est probablement inévitable que ces activités défont les limites définies à l’art. 5 LRens. Comme ce genre d’informations n’est utile que pendant un court laps de temps, il devrait toutefois être possible de trouver une solution pragmatique à ce problème dans le cadre de l’art. 5, al. 7, LRens.

Dans certaines de ses réponses aux requérants, mais aussi dans sa note du 23 mai 2019 à la cheffe du DDPS, le SRC a souligné que le traitement des données des personnes intéressées avait toujours eu lieu en conformité avec la loi. La DélCdG ne partage pas cette opinion et estime que des mesures s’imposent à différents égards.

4.9.3 Problèmes relatifs à la saisie des données

Se fondant sur son analyse des données traitées, la DélCdG conclut que le SRC n’accorde pas suffisamment d’importance aux restrictions imposées par l’art. 5 LRens lors de la saisie des données. Ce problème est directement lié aux directives du SRC du 31 août 2017, qui régissent la saisie et l’anonymisation des informations assujetties aux restrictions de l’art. 5 LRens.

Les directives n’interdisent la saisie électronique d’une communication que si celle-ci contient uniquement des informations non conformes à l’art. 5 LRens. En revanche, si la communication contient ne serait-ce qu’une seule information relevant du domaine de compétence du SRC (cf. art. 6 LRens) sans pour autant être assujettie aux restrictions de traitement de l’art. 5 LRens, le SRC saisit le contenu de la communication dans son intégralité. Selon les directives, il est donc sans importance que la communication en question puisse aussi contenir d’autres informations que le SRC n’aurait pas été autorisé à saisir en raison des restrictions prévues à l’art. 5 LRens.

Ce n’est qu’au moment où une telle communication est saisie en lien avec un objet de base de données se trouvant dans IASA-EXTR SRC ou dans IASA SRC que la totalité du contenu est examinée du point de vue de sa conformité avec l’art. 5 LRens. Les données personnelles dont le traitement est en porte-à-faux avec l’art. 5 LRens sont alors anonymisées. Comme il est fréquent que le SRC enregistre des articles de presse, des revues de presse ou des listes d’événements dans IASA SRC sans créer de lien avec un objet de base de données, il ne peut pas garantir que ces données sont bien conformes à l’art. 5 LRens.

Selon l’analyse de la DélCdG, cette pratique problématique du SRC s’explique par le fait que les responsables du service ont interprété la notion de «saisie avec une référence nominale» de manière erronée lorsque, en 2016, la recherche plein texte a été introduite au SRC sous la forme du système SIDRED (art. 6 OSIS-SRC). Dans sa lettre du 31 juillet 2019 à la DélCdG, le directeur du SRC défend également l’avis selon lequel il n’y a saisie avec référence nominale qu’à partir du moment où un lien a été créé entre une information et un objet de base de données relatif à la personne

en question. Cette définition ne pourrait toutefois s'appliquer que dans IASA-EXTR SRC et dans une infime partie des millions de communications contenues dans IASA SRC. S'agissant de toutes les autres données se trouvant dans ses systèmes, le SRC néglige de fait de veiller au respect des restrictions imposées par l'art. 5 LRens.

Jusqu'à maintenant, la DélCdG et l'OFJ étaient d'avis qu'il y avait aussi saisie avec une référence nominale lorsque des informations pouvaient être trouvées au moyen d'une recherche plein texte. Cette interprétation a été exprimée par le TAF dans sa lettre au SRC relative à une demande de vérification au sens de l'art. 65 LRens du mois d'août 2018 et s'agissant d'un cas particulier. Le TAF part ainsi du principe que des données ont été saisies avec une référence nominale lorsque la personne qui effectue la recherche retrouve les données personnelles se rapportant à une personne déterminée sans efforts disproportionnés, ce qui est notamment le cas d'une recherche plein texte. La direction de la division Gestion de l'information du SRC a toutefois considéré que cette interprétation juridique n'était pas convaincante au regard de la LRens et a attiré l'attention, dans un courriel interne, sur les conséquences problématiques qu'aurait une telle interprétation pour la pratique du service en matière de traitement des données. Il a relevé qu'il serait par exemple tout bonnement impossible de garantir l'évaluation du contenu de milliers de communiqués de presse selon les critères de l'art. 5, al. 5, LRens dans le portail ROSO.

Aux yeux de la DélCdG, ces discussions internes sont révélatrices du fait que le SRC a organisé son traitement des données de telle sorte qu'il lui est impossible, faute de ressources humaines suffisantes, de satisfaire aux exigences résultant de l'art. 5 LRens pour la recherche plein texte. La DélCdG se demande d'ailleurs pourquoi le SRC collecte des milliers de articles de presse que personne, manifestement, n'a le temps de traiter.

4.9.4 Problèmes en rapport avec le droit d'accès au sens de l'art. 63 LRens

En règle générale, le droit d'accès s'applique à toutes les données du SRC qui ont été saisies avec une référence nominale (cf. remarques aux ch. 4.9.1 et 4.9.3). Cela inclut toutes les données personnelles qui peuvent être retrouvées par une recherche dans une base de données ou par une recherche plein texte.

Selon l'art. 63, al. 1, LRens, le droit d'accès aux données saisies dans les systèmes d'information PES et Quattro P, dans le portail ROSO ou dans les systèmes d'information distincts visés aux art. 58 LRens et 36, al. 5, LRens, et aux données administratives enregistrées dans le système GEVER SRC, est régi par la LPD¹³⁴. Conformément à l'art. 8 LPD, les requérants doivent, en principe, obtenir des renseignements sur toutes les données les concernant ou être informés que le SRC ne traite pas d'informations à leur sujet. En vertu de l'art. 9 LPD, le SRC peut néanmoins restreindre le droit d'accès ou en différer, voire en refuser l'octroi, si un intérêt public prépondérant ou les intérêts prépondérants d'un tiers l'exigent ou si la

¹³⁴ Loi fédérale du 19.6.1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1).

communication des renseignements risquerait de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction.

Lorsque le SRC estime ne pas avoir de raisons de restreindre le droit d'accès, celui-ci s'étend également, selon la LPD, aux systèmes IASA SRC, IASA-EXTR SRC, INDEX SRC et SICO, au système de stockage des données résiduelles ainsi qu'au système GEVER SRC (art. 63, al. 2, LRens). Si aucune donnée n'est traitée au sujet d'une personne, celle-ci n'en est toutefois informée qu'au terme d'un délai pouvant atteindre trois ans (art. 63, al. 5, LRens).

Si les intérêts d'un tiers ou les intérêts du SRC au maintien du secret sont prépondérants, la communication du renseignement peut, aux termes de l'art. 63, al. 4, LRens, être différée jusqu'à ce qu'il ne soit plus nécessaire de maintenir le secret, mais tout au plus jusqu'à l'expiration du délai de conservation des données. Une restriction du droit d'accès au sens de l'art. 9 LPD n'est alors possible que si un intérêt lié au maintien du secret continue d'exister après l'expiration du délai de conservation, à savoir après que l'information a été effacée. L'art. 8, al. 7 LSIP¹³⁵ était plus précis sur ce point.

Lorsque le renseignement est différé, le requérant peut demander au préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) de vérifier si les données le concernant sont traitées conformément au droit et si le report est justifié. La réponse du PFPDT et la mise en œuvre de la recommandation qu'il a émise peuvent ensuite être examinées par le TAF, qui, dans sa décision, peut ordonner au SRC de remédier aux erreurs constatées.

L'art. 63 LRens contient une énumération exhaustive des systèmes d'information assujettis au droit d'accès. Certains systèmes du SRC n'y figurent cependant pas, notamment celui utilisé pour l'enregistrement de données particulièrement sensibles selon l'art. 7 OSIS-SRC et le répertoire de fichiers SiLAN. Il semblerait que le SRC octroie habituellement des renseignements complets au sujet des données figurant dans le répertoire de fichiers SiLAN. L'exploitation de ces deux systèmes d'information est contraire aux prescriptions de la LRens et la réglementation concernée du droit d'accès fait défaut.

Aux termes de l'art. 44, al. 3, LRens, le SRC est libre de transférer des données d'un système à l'autre ou de les enregistrer simultanément dans différents systèmes. La DélCdG estime que cette disposition est problématique sous l'angle du droit d'accès, car elle peut conduire à une situation dans laquelle une seule et même information est assujettie à des procédures d'accès différentes.

La procédure de report du renseignement aux termes de l'art. 63, al. 2 à 5, LRens est inspirée de la première procédure d'accès selon l'art. 8 LSIP, qui avait été prévue pour le système JANUS de la Police judiciaire fédérale (PJF). Conformément à l'ordonnance, la durée de conservation était alors d'au moins huit ans et pouvait être prolongée graduellement en fonction des exigences de l'enquête. Ces règles en matière de durée de conservation ne s'appliquaient toutefois pas aux informations

¹³⁵ Loi fédérale du 13.6.2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP; RS 361).

individuelles, mais à l'ensemble des informations relatives à une personne ainsi qu'aux opérations enregistrées à son sujet au fil de l'enquête.

Lors de la révision des dispositions de l'art. 18 LMSI sur le droit d'être renseigné en 2011, le législateur avait repris la réglementation de l'art. 8 LSIP pour l'appliquer au Système d'information relatif à la protection de l'État ISIS. À ce moment-là, les données contenues dans ISIS étaient toutes rattachées à une personne par un objet de base de données et ne pouvaient pas être retrouvées d'une autre manière, par exemple par une recherche plein texte. Les différentes informations relatives à une personne étaient alors effacées à la suite des contrôles de qualité périodiques ou dès que leur durée de conservation maximale (15 ans) était atteinte. Dans les cas où les données relatives à une personne avaient toutes été effacées, l'objet de base de données dans ISIS était lui aussi supprimé. Par analogie avec la réglementation selon la LSIP, le terme du délai de conservation était donc lui aussi défini.

La procédure d'accès selon l'art. 18 LMSI a été reprise dans la LRens. Elle ne s'applique cependant plus à une seule base de données, mais aux six systèmes mentionnés à l'art. 63, al. 2, LRens. Or, la durée de conservation maximale des données est très différente d'un système à l'autre, puisqu'elle varie entre 5 et 45 ans. De plus, les données avec référence nominale enregistrées dans ces systèmes peuvent aussi être retrouvées par une recherche plein texte. Dans ces conditions, la procédure de renseignement, conçue à l'origine dans le contexte de la LSIP, est problématique sous différents points de vue.

D'abord, il n'existe pas de durée de conservation uniforme pour les données contenues dans les six systèmes du SRC. Ensuite, les données pouvant être retrouvées exclusivement par une recherche plein texte ne peuvent souvent pas être rattachées à un objet de base de données. Dans ce cas, il n'est plus possible de déterminer leur durée de conservation comme le prévoyait l'art. 18 LMSI. Il est donc légitime de se demander si le SRC ne devrait pas renseigner le requérant chaque fois qu'une communication est effacée. De l'avis de la DélCdG, la LRens ne constitue en effet pas une base légale suffisante pour un report du renseignement jusqu'au moment où plus aucune donnée se rapportant au requérant ne figure dans les systèmes mentionnés à l'art. 63, al. 2, LRens. Cela vaut en particulier dans le cas de personnes pour lesquelles il n'existe pas d'objet de base de données dans un des systèmes d'information visés à l'art. 63, al. 2, LRens.

La possibilité de refuser ou de différer l'octroi d'un renseignement est, au fond, destinée à permettre de maintenir secrètes des informations spécifiques qui sont importantes pour le fonctionnement du SRC. Un report du renseignement au sens de l'art. 63, al. 2, LRens ne touche toutefois pas seulement une information spécifique jugée sensible, mais aussi toutes les autres informations se rapportant au requérant contenues dans les cinq autres systèmes du SRC. La présence dans IASA-EXTR SRC d'une communication originale qui mérite d'être protégée et qui contient le nom d'une personne n'étant pas elle-même dans le collimateur du SRC entraîne aussi, par exemple, le report des renseignements sur tous les articles de presse ayant un rapport avec cette personne et se trouvant dans IASA SRC.

Cet état de fait est particulièrement problématique parce que le contenu des systèmes pour lesquels un renseignement peut être différé en vertu de l'art. 63, al. 2, LRens

est très hétérogène. Début octobre 2019, le SRC a informé la DélCdG que le système IASA SRC contenait 3,3 millions d'articles de presse remontant à plus de deux ans et que le directeur du SRC avait décidé de les faire effacer avant la fin du mois.

La DélCdG estime que le report d'un renseignement au sujet d'informations accessibles au public ne se justifie en principe pas une fois le délai de conservation échu. À cet égard, il lui apparaît par ailleurs opportun que le SRC informe en temps utile tous les requérants pour lesquels la communication d'un renseignement a été différée jusqu'ici et qui sont mentionnés dans les 3,3 millions de fichiers du système IASA SRC qui ont été effacés de la suppression des articles de presse concernés.

Du point de vue de la DélCdG, il serait judicieux non seulement de reconsidérer le concept même du droit d'accès au SRC, mais aussi d'envisager une refonte de ses systèmes dans un souci de simplification. Il importe donc d'éviter absolument que le SRC ne crée des systèmes d'information additionnels.

4.9.5 Évaluation des renseignements fournis par le SRC

La DélCdG a comparé les renseignements donnés à différents requérants par le SRC avec les données dont le SRC disposait au moment où les renseignements ont été communiqués:

- Dans tous les cas étudiés, le SRC a accordé le droit d'accès sans restrictions, conformément à l'art. 8 LPD, pour les données figurant dans les systèmes visés par l'art. 63, al. 1, LRens. Dans les trois cas où le SRC a limité sa réponse à ces systèmes, les renseignements fournis correspondaient aux données que le SRC avait traitées à propos de ces personnes.
- Dans trois des cas étudiés, le SRC a, en plus, accordé le droit d'accès selon l'art. 8 LPD pour des données enregistrées dans les systèmes visés par l'art. 63, al. 2, LRens. Bien que les renseignements aient été communiqués en vertu de l'art. 8 LPD, la DélCdG constate qu'ils étaient incomplets dans chacun des cas.
- Dans le cas d'une conseillère nationale, le SRC a également fourni des renseignements sur les données contenues dans les systèmes selon l'art. 63, al. 2, LRens. Il a cependant restreint la communication des informations sur le contenu et l'origine de trois documents enregistrés dans IASA SRC. Ce procédé aurait été conforme à l'art. 9 LPD si les informations s'étaient trouvées dans un système assujéti à l'art. 63, al. 1, LRens. Comme les documents étaient cependant enregistrés dans IASA SRC, du point de vue de la DélCdG, le SRC n'était pas autorisé à restreindre la communication de l'information au sens de l'art. 9 LPD, mais aurait dû différer sa réponse, conformément à l'art. 63, al. 2, LRens, pour tous ces documents.

Sur le plan de la forme, les exigences en matière d'octroi du droit d'accès selon la LPD et de communication du report de la réponse selon l'art. 63, al. 3, LRens ont été remplies à des degrés divers:

- Dans le cas des renseignements communiqués sur la base de la LPD, le SRC a négligé d’indiquer le but du traitement des données ainsi que les catégories de destinataires (cf. art. 8, al. 2, LPD). Les informations relatives à l’origine des données étaient en outre lacunaires. Dans le cas d’une communication de renseignements complète, il n’est pas nécessaire que celle-ci soit assortie d’une justification ou d’une indication des voies de recours, contrairement à la communication de renseignements restreinte au sens de l’art. 9 LPD.
- Dans toutes les communications dans lesquelles il a annoncé le report de l’octroi du droit d’accès, le SRC a, conformément à l’art. 63, al. 3, LRens, attiré l’attention du requérant sur la possibilité d’une vérification par le PFPDT. Comme les communications de ce type ne sont pas sujettes à recours (art. 66, al. 2, LRens), elles ne sont pas assorties d’une indication des voies de recours.

Selon la DéICdG, il pourrait être approprié que le SRC notifie séparément le renseignement selon la LPD et la décision de report de l’octroi au sens de l’art. 63, al. 2, LRens. Cela permettrait de mieux faire ressortir les différences de nature entre les communications selon l’art. 63, al. 3, LRens et les renseignements fournis en vertu de la LPD et de respecter dans chaque cas les exigences de forme respectives.

4.9.6 Fiabilité de la recherche plein texte

Les recherches approfondies auxquelles le SRC a procédé à l’intention de la DéICdG révèlent qu’il est souvent difficile de retrouver toutes les informations pertinentes se rapportant à une personne dans les systèmes du SRC. Cette difficulté s’explique par le fait que la proportion des données reliées à un objet de base de données a tendance à diminuer au profit de la recherche plein texte, que le SRC privilégie de plus en plus souvent pour retrouver les données personnelles qu’il a enregistrées.

Le résultat d’une recherche plein texte dépend directement des termes de recherche utilisés, mais aussi, en définitive, du temps investi. Les réglages personnalisés du moteur de recherche SIDRED, qui s’adaptent systématiquement aux habitudes du collaborateur qui l’utilise, ont également une influence sur le résultat de la recherche.

Les différentes lacunes constatées dans les renseignements du SRC ne sont pas le résultat d’un acte volontaire de rétention d’informations, mais reflètent les faiblesses de la recherche plein texte, qui ne permet tout simplement pas de garantir l’exhaustivité du résultat. Dans le sillage de l’introduction de la recherche plein texte par le SRC, la DéICdG s’était déjà adressée par écrit au directeur d’alors, le 4 novembre 2015, pour souligner la nécessité de garantir le droit d’accès sous le nouveau régime.¹³⁶

¹³⁶ Rapport annuel 2015 des CDG et de la DéICdG du 29.1.2016, ch. 4.3.4 (FF 2016 6021 en l’occurrence 6097).

4.9.7 Mesures nécessaires du point de vue de la DélCdG en matière de traitement des données au SRC

L'analyse des données relatives aux personnes et aux organisations qui ont présenté une demande de renseignement au SRC a révélé des dysfonctionnements divers et parfois fondamentaux dans le traitement des données par le SRC. C'est au DDPS qu'il incombe de remédier à ces lacunes.

En sa qualité d'organe de haute surveillance, la DélCdG a proposé à la cheffe du DDPS six mesures immédiates destinées à résoudre les problèmes juridiques identifiés en lien avec le traitement de données spécifiques, dont les principales sont les suivantes:

1. Toutes les communications provenant de l'ancien Service d'analyse et de prévention (SAP) et du Service de renseignement du canton de Bâle-Ville (SRCant Bâle-Ville) et se rapportant aux élections de 2004 au Grand Conseil de Bâle-Ville doivent être contrôlées. Il convient également de vérifier toutes les données du SRC relatives aux partis cantonaux concernés qui ont adressé une demande de droit d'accès au service. Les communications non conformes doivent être effacées ou anonymisées.
2. En application de l'art. 75 LRens, le SRC s'assure que le SRCant respectent et interprètent correctement les normes de l'art. 5 LRens dans leur traitement d'informations concernant des organisations qui figurent sur la liste d'observation et leurs principaux représentants. Jusqu'à la fin fin janvier 2020, le SRC informe la cheffe du DDPS de la stratégie mise en place.
3. Le SRC contrôle les aperçus de événements et, le cas échéant, les autres documents du SFS qui se trouvent dans ses systèmes sous l'angle de leur conformité avec les bases légales applicables au SRC (art. 5 et 6 LRens) et supprime les rapports non conformes. Compte tenu de la durée de conservation des données dans IASA SRC (15 à 45 ans), il importe de considérer la suppression de tous les aperçus de événements du SFS avant l'échéance en question.
4. Le SRC détermine, parmi tous les produits du SFS, lesquels lui sont réellement utiles. En collaboration avec fedpol, il définit les conditions auxquelles les produits du SFS doivent satisfaire aux termes des art. 5 et 6 LRens afin que le SRC puisse les recevoir et les saisir tels quels. Ce document de réflexion est transmis à la DélCdG avant fin avril 2020.

Pour éviter à l'avenir que le SRC saisisse des données qui ne sont pas conformes à la loi, la DélCdG a proposé cinq mesures à la cheffe du DDPS, dont les principales sont les suivantes:

1. Les directives internes du 31 août 2017 relatives à la saisie et à l'anonymisation des données reposent sur une interprétation non conforme à la loi et doivent donc être corrigées. À l'avenir, elles devront garantir que, si ne serait-ce qu'une seule information contenue dans une communication tombe sous le coup des restrictions de l'art. 5 LRens, la totalité de la communication n'est pas rendue accessible par une recherche plein texte.

2. Le SRC détermine les catégories d'informations, publiques en particulier, dont il a effectivement besoin pour accomplir ses tâches au sens de l'art. 6 LRens. Le SRC devrait envisager de renoncer à la saisie de revues de presse.
3. Les appréciations des risques que les services de renseignement donnent dans une perspective de planification de mesures de police destinées à assurer la sûreté en Suisse reposent parfois sur des informations tombant sous le coup des restrictions de l'art. 5 LRens. Un enregistrement temporaire de données relatives à des personnes sur la base de l'art. 5, al. 7, LRens paraît admissible s'il dure moins d'un an. Il serait souhaitable que le SRC étudie comment une telle réglementation pourrait être mise en pratique, notamment dans les cantons.

En conclusion de ses investigations, la DélCdG considère que le SRC n'est actuellement pas en mesure de garantir que ses données sont traitées en conformité avec les dispositions de la LRens. Une grande partie des données n'a jamais été contrôlée quant à sa conformité avec l'art. 5 LRens. En outre, près de 7,7 millions de documents, qui ne peuvent être retrouvés qu'au moyen d'une recherche plein texte, se sont accumulés dans le système IASA SRC jusqu'à l'été 2019. Ils peuvent être conservés pendant 15 ans sans devoir faire l'objet d'un contrôle de qualité.

Dans ce contexte, la DélCdG a proposé à la cheffe du DDPS de demander, en vue de la révision des documents, qu'il soit procédé aux vérifications suivantes:

1. Le SRC se penche sur chaque système d'information pour se faire une idée plus précise de la qualité des données qu'il contient à la lumière des art. 5 et 6 LRens et suggère une liste de mesures et de priorités pour leur révision. Dans les propositions de révision des millions de documents contenus dans IASA SRC, accessibles uniquement par une recherche plein texte, il convient d'inclure l'option d'un transfert de ces données dans le système de stockage des données résiduelles visé à l'art. 57 LRens. Ce système a en effet été créé spécifiquement pour le classement de données de ce type.¹³⁷
2. Dans la perspective de la prochaine révision de la LRens, il pourrait être utile d'envisager un nouveau concept de conservation des données dans lequel la finalité des systèmes d'information (art. 47 à 57 LRens), les règles de transfert des données d'un système à l'autre (art. 44 LRens) et l'applicabilité des restrictions prévues à l'art. 5 LRens aux systèmes spécifiques seraient redéfinies en combinaison avec de nouveaux délais d'effacement des données. Le but fondamental des restrictions prévues à l'art. 5 LRens ne devrait cependant pas être remis en cause.

La DélCdG est d'avis que de telles mesures peuvent contribuer de manière substantielle à garantir la confiance à long terme dans la qualité des données du SRC.

¹³⁷ BO 2015 CE 525

4.9.8 Mesures nécessaires du point de vue de la DélCdG concernant les réponses aux demandes de droit d'accès

La DélCdG a constaté différents dysfonctionnements dans la pratique du SRC concernant le droit d'accès. Elle est parvenue à la conclusion que le concept du droit d'accès, tel qu'il ressort actuellement de la LRens, est de nature à ne garantir ni la protection spécifique de l'intérêt du SRC au maintien du secret, ni la réponse adéquate aux personnes souhaitant savoir si des données ont été traitées à leur sujet. En conséquence, il serait bon que le DDPS ordonne les mesures suivantes:

1. Dans tous les trois cas où la DélCdG a constaté que la réponse donnée au requérant était incomplète au vu de l'art. 8 LPD, le SRC fournit à l'intéressé un complément de réponse.
2. Le SRC informe tous les requérants intéressés une fois que les données les concernant ont été effacées ou anonymisées dans le cadre de la première mesure immédiate définie au ch. 4.9.7.
3. Parmi les 3,3 millions de communiqués de presse qui ont été effacés dans IASA SRC, le SRC détermine ceux qui faisaient mention de requérants qui se sont vu notifier un report de l'octroi de leur droit d'accès. Il informe ces personnes, dans un délai raisonnable, de la suppression de données les concernant.
4. Le SRC révisé les directives internes du 1^{er} décembre 2017 relatives au traitement des demandes de droit d'accès à la lumière des problèmes que la DélCdG a relevés au ch. 4.9.5.
5. Le SRC définit des exigences minimales adéquates pour la recherche plein texte afin de pouvoir garantir une qualité constante et fiable du traitement des demandes de renseignement.
6. En vue de la prochaine révision de la LRens, le SRC reconsidère la façon dont le droit d'accès est aménagé actuellement dans la LRens et présente des propositions de réaménagement du concept en tenant compte des dysfonctionnements mis au jour. Il s'efforce, à cette occasion, de simplifier son infrastructure de systèmes.

4.9.9 Mesures du DDPS

Après avoir informé par écrit la cheffe du DDPS, le 8 novembre 2019, de son appréciation juridique et des mesures nécessaires qu'elle avait identifiées, la DélCdG s'est entretenue avec elle le 25 novembre 2019 en présence du directeur du SRC.

La cheffe du DDPS a fait savoir à la DélCdG que son département était disposé à mettre en œuvre la plupart des recommandations de la délégation, soulignant par ailleurs que le SRC avait déjà engagé plusieurs mesures de son propre chef. S'agissant de l'évaluation de la légalité du traitement des données au SRC, elle a toutefois constaté que le SRC et la DélCdG n'interprétaient pas les bases légales

pertinentes de la même manière. C'est pourquoi elle a décidé d'ordonner une expertise afin de clarifier la question.

Le directeur du SRC a informé la DélCdG que le SRC avait effacé du système IASA SRC au total 3,3 millions de communiqués de presse et de revues de presse qui n'étaient accessibles que par une recherche plein texte et remontaient à plus de deux ans. À l'avenir, il est prévu de limiter la durée de conservation de ce type de données à deux ans, comme dans le portail ROSO. Ce dernier sert au traitement d'informations provenant de sources publiques et est soumis au droit d'accès au sens de la LPD, contrairement au système IASA SRC.

Par ailleurs, le directeur du SRC a chargé son service d'identifier les données qui étaient certes traitées conformément au droit mais dont les collaborateurs du SRC n'avaient pas besoin pour accomplir leurs tâches. Le SRC doit en outre évaluer s'il serait également possible de limiter à deux ans la durée de conservation de ces données.

En ce qui concerne les 20 mesures concrètes proposées par la DélCdG, le directeur du SRC s'est dit prêt à les mettre en œuvre, à trois exceptions près. Il a notamment refusé de réviser les directives internes relatives à la saisie et à l'anonymisation d'informations tombant sous le coup des restrictions de l'art. 5 LRens, qui avaient été critiquées par la DélCdG (cf. ch. 4.9.7, cinquième mesure), arguant que, aux yeux du SRC, elles sont conformes au droit. La légalité des directives sera également examinée dans le cadre de l'expertise.

Par ailleurs, le SRC n'est pas disposé à mettre en œuvre la deuxième mesure du ch. 4.9.8, d'autant que la LRens ne prévoit pas que les requérants intéressés doivent être informés si des données les concernant sont supprimées dans le cadre de l'exécution de la première mesure immédiate du ch. 4.9.7. Cela pose aussi implicitement la question de savoir quand, en l'occurrence, la durée de conservation d'une information expire et quand le renseignement différé doit être fourni (cf. ch. 4.9.4).

S'agissant de la troisième mesure du ch. 4.9.8, le directeur du SRC a informé la DélCdG que l'effacement des 3,3 millions d'articles de presse n'a pas eu d'influence sur les demandes d'accès déjà traitées, car le SRC n'a jamais différé l'information relative à des articles de presse. Dans les cas qu'elle a examinés, la DélCdG a trouvé diverses informations provenant de sources publiques et d'articles de presse pour lesquelles le SRC a différé l'information. La mesure proposée par la DélCdG prévoit que le SRC doit vérifier si de tels cas concernent également les 3,3 millions d'articles de presse dont il est question. Ainsi, aux yeux de la DélCdG, l'affirmation selon laquelle le SRC n'a jamais différé l'information relative à des articles de presse n'est pas une preuve en soi que les articles de presse effacés ne contiennent aucune référence aux demandes d'accès adressées au SRC.

4.10 Conférence avec les autorités cantonales de surveillance parlementaire

Avec l'entrée en vigueur de la LRens le 1^{er} septembre 2017, les compétences relatives à la haute surveillance des activités de renseignement dans les cantons ont été pour la première fois explicitement réglées dans une loi. Dans son co-rapport du 22 avril 2014 relatif à la LRens, la DélCdG s'était prononcée en faveur des dispositions qui ont finalement été adoptées (art. 80, al. 2, let. b, et art. 82 LRens)¹³⁸. Cette intervention dans le processus législatif a conduit à ce que les organes cantonaux de surveillance parlementaire puissent continuer de contrôler le travail de leurs organes d'exécution cantonaux¹³⁹.

Pour sensibiliser les organes cantonaux de surveillance parlementaire à leurs nouvelles compétences et afin de clarifier les rapports qu'ils doivent entretenir avec la DélCdG, cette dernière a organisé une conférence avec 75 représentants d'organes de surveillance parlementaire de 21 cantons, laquelle s'est tenue le 26 février 2019 au Palais du Parlement. Cette rencontre visait à clarifier les responsabilités et les compétences s'agissant de la haute surveillance parlementaire aux niveaux de la Confédération et des cantons.¹⁴⁰

Lors de cette conférence, les membres de la DélCdG ont présenté leur vision des effets produits par la LRens sur la pratique de la haute surveillance parlementaire des activités de renseignement au niveau de la Confédération et des cantons. Ils ont souligné que la DélCdG accordait une grande importance aux organes cantonaux de surveillance parlementaire et, partant, avait décidé de faire preuve d'une grande retenue dans son activité de surveillance des organes d'exécution cantonaux. Par conséquent, la DélCdG prendra toujours directement contact avec l'organe de haute surveillance d'un canton avant de mener elle-même des investigations sur l'organe d'exécution du canton concerné. Si la DélCdG estime qu'il y a lieu de prendre des mesures au niveau du canton, elle en fait la demande auprès de l'organe de haute surveillance, qui décide lui-même de la procédure à suivre concernant l'exécutif de son canton. Elle est toutefois disposée, lorsqu'elle reçoit des informations de la part des cantons, à procéder à des éclaircissements, notamment dans les cas où ses droits à l'information sont plus étendus que ceux des organes cantonaux. Le public a été informé de cette conférence dans le cadre d'une transcription détaillée mise en ligne sur la page Internet de la DélCdG¹⁴¹.

En novembre 2018, le Grand Conseil genevois s'est demandé si la transmission de rapports du SRC au chef du Département de la sécurité et de l'économie du canton de Genève, également responsable de l'organe d'exécution cantonal, était autorisée par la loi. Dans ce contexte, le président de la DélCdG a rappelé dans les médias

¹³⁸ Rapport annuel 2014 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 30.1.2015, ch. 4.5.2 (FF **2015** 4763, en l'occurrence 4833).

¹³⁹ Pour l'historique, cf. rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 28.1.2019, ch. 4.7 (FF **2019** 2689, en l'occurrence 2766).

¹⁴⁰ Structures de surveillance parlementaire prévues par la loi sur le renseignement – La DélCdG discute des compétences de surveillance en matière de renseignement, communiqué de presse de la DélCdG du 1.3.2019.

¹⁴¹ Conférence de la DélCdG avec les autorités de surveillance cantonales, transcription du 26.2.2019.

que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la LRens, en septembre 2017, aucune disposition légale n'interdisait la remise d'informations relevant du renseignement par les organes d'exécution cantonaux aux échelons hiérarchiques supérieurs.¹⁴² La DélCdG avait l'intention de présenter ses conclusions juridiques concernant l'application de la LRens sur ce point, lors de la conférence avec les autorités de haute surveillance des parlements cantonaux.

Lors de la conférence, la DélCdG a expliqué qu'actuellement, l'art. 33 ORens ne prévoit pas que les gouvernements cantonaux puissent recevoir des informations relevant du renseignement dans l'exercice de leur fonction de conduite, ce qui est en contradiction avec les compétences de la surveillance cantonale selon l'art. 82 LRens. En outre, l'ordonnance ne permet pas aux organes d'exécution cantonaux de mettre en temps voulu à la disposition de leurs corps de police des informations recueillies par les services de renseignement pour les tâches de police de sûreté. Par ailleurs, l'ordonnance est actuellement contradictoire sur différents points relatifs à la transmission d'informations provenant du renseignement par les autorités d'exécution cantonales.

Le 25 février 2019, la DélCdG avait déjà exposé ce problème oralement à la cheffe du DDPS. Par lettre du 19 mars 2019, la délégation a fourni une argumentation détaillée, en préconisant une révision urgente de l'art 33 ORens. Dans sa réponse du 5 juin 2019, le DDPS a informé la DélCdG que le SRC avait été chargé de soumettre l'art. 33 ORens à un examen minutieux. La révision de cet article, qui sera mise en consultation auprès des cantons, devrait entrer en vigueur à l'automne 2020.

4.11 Activité de surveillance de l'AS-Rens

L'AS-Rens a commencé ses travaux à l'entrée en vigueur de la LRens, le 1^{er} septembre 2017. Cette année-là, elle a rendu deux rapports d'inspection, dont le DDPS est le destinataire principal (cf. art. 78, al. 6, LRens). Elle envoie ses rapports à la cheffe du DDPS et, simultanément, à la DélCdG en tant qu'autorité de haute surveillance¹⁴³. Aussi bien l'AS-Rens que la DélCdG reçoivent une copie des mandats que la cheffe du DDPS attribue au sein de son département dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations de l'AS-Rens.

Le plan des inspections 2018 prévoyait douze inspections, dont quatre rapports ont été présentés à la DélCdG. La dernière présentation a eu lieu à la première séance de la délégation en 2019, en janvier. Il s'agissait du rapport d'inspection 18-5 («Conduite des opérations et rythme de conduite»). Dans ce contexte, la DélCdG s'est penchée sur les méthodes utilisées par l'AS-Rens dans le cadre de son activité d'inspection et a mené des réflexions générales sur les recommandations que l'autorité avait formulées.

¹⁴² Rapport annuel 2018 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 28.1.2019, ch. 4.9 (FF 2019 2689, ici 2765).

¹⁴³ Cf. rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 28.1.2019, ch. 4.8 (FF 2019 2689, en l'occurrence 2767).

Le 12 avril 2019, la DélCdG s'est entretenue avec le chef de l'AS-Rens au sujet du rapport d'activités 2018. Il s'agissait du premier rapport de ce type que l'AS-Rens a publié conformément à l'art. 78, al. 3, LRens. En mai 2019, la DélCdG a en outre pris acte d'une lettre que la cheffe du DDPS avait envoyée au chef de l'AS-Rens le 6 mai 2019 et dans laquelle elle informait l'AS-Rens qu'il serait souhaitable que l'autorité soumette son rapport d'activité au DDPS avant de le publier. Le 13 mai 2019, l'AS-Rens a confirmé au DDPS qu'elle était disposée à ce que son rapport annuel fasse l'objet d'une consultation et, le 28 mai 2019, la DélCdG lui a indiqué qu'elle souhaitait également, à l'avenir, être consultée sur les passages la concernant.

En 2019, l'AS-Rens avait prévu de rédiger 22 rapports d'inspection. Parmi les rapports reçus par la DélCdG, le rapport 19–12 («Protection des informateurs au sein du SRC avec un intérêt particulier sur les couvertures et les identités d'emprunt») lui a été présenté à sa séance du 23 octobre 2019. À cette séance, la DélCdG s'est également fait expliquer dans quelle mesure l'AS-Rens avait saisi l'occasion de la requête soumise par l'organisation «droitsfondamentaux.ch» à la DélCdG et au PFPDT pour examiner la façon dont le SRC traite les informations relatives aux activités politiques ou à l'exercice de la liberté d'opinion, d'association ou de réunion (cf. ch. 4.9)

La délégation a alors appris que le PFPDT, d'entente avec le chef de l'AS-Rens, avait formellement transmis cette requête à l'AS-Rens. Le PFPDT avait justifié cette décision par la fonction de surveillance qu'exerce l'AS-Rens sur le SRC en vertu de la loi et par les ressources personnelles substantielles dont elle dispose. Il avait également expliqué que la LRens ne lui avait apporté, au contraire, aucune ressource supplémentaire pour exercer ses activités de surveillance dans le domaine du renseignement.

La DélCdG estime que la façon de procéder du PFPDT et de l'AS-Rens n'est pas admissible, car l'art. 27 LPD prévoit explicitement que le préposé surveille l'application par les organes fédéraux des dispositions relatives à la protection des données, y compris à la demande de tiers; à l'inverse, la LRens ne confère à l'AS-Rens – qui travaille exclusivement pour le compte de la cheffe du DDPS – aucune compétence relative au traitement des requêtes de surveillance. Comme le chef de l'AS-Rens l'a indiqué à la DélCdG, les points soulevés dans la requête seront pris en considération dans la cadre de l'inspection 19–15, qui portera en particulier sur le système d'information GEVER-SRC et sur le réseau SiLAN. Le 16 octobre 2019, l'AS-Rens a publié une information en ce sens sur son site Internet.

Le 25 novembre 2019, la délégation a pris acte du plan des inspections 2020 de l'AS-Rens, que celle-ci lui transmet chaque année en application de l'art. 78, al. 2, LRens. Pour la DélCdG, il n'était pas nécessaire de demander à l'AS-Rens d'améliorer la coordination avec elle.

De l'avis de la DélCdG, l'adéquation et l'efficacité du nouveau système de surveillance dépendent principalement de ce que les rapports et les recommandations de l'AS-Rens aient une utilité concrète pour la surveillance et la conduite des services de renseignement par la cheffe du DDPS. Lors de l'entretien du 25 novembre 2019, ce point a été discuté avec la cheffe du DDPS.

4.12 Interdictions d'activités et d'organisations

L'art. 73 LRens permet au Conseil fédéral d'interdire à une personne physique, à une organisation ou à un groupement d'exercer une activité qui menace concrètement la sûreté intérieure ou extérieure ou qui sert directement ou indirectement à propager, soutenir ou promouvoir d'une autre manière des activités terroristes ou l'extrémisme violent. En 2019, le Conseil fédéral a annoncé à la DélCdG que l'interdiction prononcée en 2015 à l'égard d'une personne était toujours en vigueur¹⁴⁴.

Depuis l'entrée en vigueur de la LRens, le Conseil fédéral peut interdire non seulement l'exercice d'une activité, mais aussi une organisation, en se fondant sur une norme générale abstraite (art. 74 LRens). Jusqu'à présent, il n'a pas fait usage de cette possibilité. Il y a lieu de noter que cet article diverge de la loi fédérale interdisant les groupes «Al-Qaïda» et «État islamique» et les organisations apparentées ainsi que de l'art. 260^{ter} du code pénal s'agissant de la compétence de la Confédération et de la peine encourue: il convient donc de réviser certains aspects de l'interdiction d'organisations contenue dans la LRens¹⁴⁵.

4.13 Poursuite pénale dans le domaine de la protection de l'État

À l'occasion de sa première séance de l'année 2019, la DélCdG s'est entretenue avec le nouveau président de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC), qui l'a informée de l'évolution des méthodes de travail de l'AS-MPC ainsi que des priorités qu'elle s'était fixées pour l'année à venir.

Le 27 mai 2019, la DélCdG a procédé à son entretien régulier avec l'AS-MPC. Cette dernière, représentée par une délégation composée de trois personnes, a présenté son rapport annuel ainsi que l'état de la mise en œuvre de la première recommandation qu'elle avait émise concernant la révision du protocole d'entente conclu entre le MPC et le SRC.

Le même jour, la DélCdG a également fait, avec le procureur général de la Confédération, un premier bilan des recommandations 9, 11 et 13 émises par la délégation lors de son inspection relative à l'affaire Daniel Moser¹⁴⁶. Les deux premières recommandations portent sur le flux d'informations entre les autorités de poursuite pénale et le SRC ainsi que sur l'élaboration de scénarios concernant le traitement d'informations relatives à des informateurs du SRC dans le cadre de procédures

¹⁴⁴ Rapport annuel 2015 des CdG et de la DélCdG du 29.1.2016, ch. 4.2.2 (FF **2016** 6021, en l'occurrence 6091).

¹⁴⁵ Arrêté fédéral [non daté] portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé (projet) [FF **2018** 6557, en l'occurrence 6559]; et message du 14.9.2018 y afférent, ch. 4.3 (FF **2018** 6469, en l'occurrence 6522).

¹⁴⁶ Inspection consécutive à l'arrestation d'une ancienne source du SRC en Allemagne. Rapport de la DélCdG du 13.3.2018, ch. 4.2 (FF **2018** 5147, ici 5211).

pénales. La recommandation 13 demande la modification du protocole d'entente entre le SRC et le MPC, sur lequel l'AS-MPC avait elle aussi émis une recommandation.

Une fois par an au moins, le MPC présente à la DélCdG une vue d'ensemble des procédures les plus importantes qu'il mène dans le domaine de la protection de l'État. En cas de besoin, il fournit des informations plus détaillées concernant certaines procédures pénales pouvant présenter un intérêt du point de vue de la haute surveillance. Ce fut par exemple le cas après l'arrestation de Daniel Moser en 2015.

Le 23 janvier 2019, le MPC a présenté huit procédures à la DélCdG. Deux d'entre elles en particulier avaient un lien direct avec le domaine d'activité de la délégation (il s'agissait de procédures liées à l'affaire Daniel Moser), tout comme une troisième, qui avait été ouverte à la suite de l'arrestation de deux personnes d'origine suisse soupçonnées de terrorisme au Maroc. Le MPC a également présenté à la DélCdG sept procédures en cours liées au terrorisme islamiste et au contre-espionnage lors de l'entretien annuel du 27 mai 2019 ainsi que trois autres procédures lors de la séance de la délégation du 23 octobre 2019.

Conformément à l'art. 66 de la loi sur l'organisation des autorités pénales (LOAP)¹⁴⁷, la poursuite des infractions politiques est soumise à l'autorisation préalable du Conseil fédéral. Selon l'art. 3 de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP)¹⁴⁸ le Conseil fédéral a délégué la compétence d'accorder ou de rejeter les autorisations en question au DFJP. Dans les cas où les relations avec l'étranger sont concernées, Le DFJP prend sa décision après avoir consulté le DFAE. Il peut présenter au Conseil fédéral les cas d'importance particulière.

Comme lors des années précédentes, la DélCdG a demandé à la cheffe du DFJP de l'informer au sujet des demandes d'autorisation approuvées et rejetées. Pour l'entretien du 28 mai 2019, le Service juridique du DFJP a remis à la délégation une brève description des demandes du MPC traitées par le département. Il ressort de ce document que le DFJP a accédé à toutes les demandes d'autorisation du MPC au cours de l'année sous revue.

En moyenne, le DFJP a traité chaque année près de neuf demandes d'autorisation émanant du MPC depuis 2011. Il a en tout et pour tout rejeté trois demandes, après avoir pour chacune d'elles consulté le DFAE. L'une des procédures pénales concernait un cas d'espionnage (art. 272 CP). Dans les deux autres cas, des membres d'organes de sécurité d'États limitrophes avaient exercé des activités en Suisse sans autorisation, ce qui va à l'encontre de l'art. 271 CP (actes exécutés sans droit pour un État étranger). Dans l'ensemble, la délégation a constaté que les demandes du MPC avaient dans tous les cas été traitées dans un délai approprié.

¹⁴⁷ Loi fédérale du 19.3.2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP, RS 173.71).

¹⁴⁸ Ordonnance du 17.11.1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP; RS 172.213.1).

5 Rapports de gestion et rapports récurrents

5.1 Rapport de gestion 2018 du Conseil fédéral

L'évaluation de la mise en œuvre des objectifs annuels fixés par le Conseil fédéral et l'appréciation de la gestion exercée par le gouvernement font partie des tâches de la haute surveillance parlementaire. Pour accomplir cette mission, les CdG se fondent notamment sur le rapport que le Conseil fédéral remet chaque année à l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 144 LParl, pour rendre compte de sa gestion pendant l'année précédente. Les CdG font état devant les conseils de leur appréciation de la gestion du gouvernement, puis leur proposent d'approuver le rapport.

Lors de leurs séances communes du mois de mai, les CdG s'entretiennent à cet effet avec les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération. Après avoir rendu compte d'une manière générale des objectifs atteints et des mesures prises durant l'exercice sous revue, les conseillers fédéraux informent les commissions sur certains thèmes importants choisis par eux. De leur côté, les CdG choisissent pour l'ensemble des départements et pour la Chancellerie fédérale des thèmes transversaux. Pour les entretiens de mai 2019, les commissions ont choisi de thématiser les sujets suivants: Traitement des requêtes de surveillance par les départements et soldes de vacances et d'heures. Dans le cadre de leurs entretiens avec les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération, les membres des commissions ont également la possibilité d'aborder d'autres thèmes et de les approfondir.

En mai 2019, les chefs de département ont fourni aux commissions des informations portant sur les points suivants, qu'ils avaient donc choisis eux-mêmes:

DFAE	<ul style="list-style-type: none"> – Brexit et Mind the Gap – Traité sur l'interdiction des armes nucléaires – Les bons offices
------	--

DFI	<ul style="list-style-type: none"> – OFSP: Mesures visant à freiner la hausse de coûts dans l'assurance-maladie de soins – OFAS: Stabilisation de l'AVS (AVS 21) – OFC: Message culture 2021–2024
-----	--

DFE	<ul style="list-style-type: none"> – Numérisation, cyberadministration et cyberrisques – Péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
-----	---

DFJP	<ul style="list-style-type: none"> – Lutte contre le terrorisme – Défis dans le domaine de l'asile
------	--

DETEC	<ul style="list-style-type: none"> – Trafic d'agglomération – Étape d'aménagement du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES) 2035 – Stratégie énergétique 2050
-------	---

DDPS	<ul style="list-style-type: none"> – Air 2030 / Renouvellement des moyens de protection de l'espace aérien – Mise en œuvre de la cyberdéfense en DDPS
DEFR	<ul style="list-style-type: none"> – Politique de libre-échange dans un climat international de plus en plus difficile – Relever les défis du droit de la concurrence
ChF	<ul style="list-style-type: none"> – Élection du Conseil national 2019 – Vote électronique – Modernisation du Centre des publications officielles (CPO)

En avril 2019, les sous-commissions des CdG ont en outre tenu leurs séances préparatoires en vue de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral, recevant alors autorités, chefs de département, tribunaux et représentants des entités de la Confédération devenues autonomes. Concernant ces dernières, le rapport du Conseil fédéral relatif à la réalisation des objectifs stratégiques de chacune d'entre elles a notamment été thématiqué.

Les CdG ont estimé que le Conseil fédéral et l'administration fédérale avaient dans l'ensemble accompli leurs tâches de manière appropriée. Elles ont ainsi proposé à leurs conseils respectifs, à l'unanimité, d'approuver le rapport de gestion 2018 du Conseil fédéral¹⁴⁹. Les Chambres fédérales ont suivi ces propositions lors de la session d'été 2019.

5.2 Rapport de gestion 2018 du Tribunal fédéral

Aux termes de l'art. 3 LTF¹⁵⁰, l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le TF et il lui incombe d'approuver le rapport de gestion de ce dernier. C'est pourquoi, chaque année, les CdG se penchent sur ledit rapport et auditionnent des représentantes et représentants du TF et des tribunaux de première instance¹⁵¹. Sur cette base, elles rendent compte ensuite de leur appréciation devant les conseils et leur proposent d'approuver le rapport.

Dans le cadre de l'examen du rapport de gestion 2018, au printemps 2019, les thèmes suivants ont notamment été discutés: la charge de travail du TF, la révision en cours de la LTF et l'état d'avancement du dossier judiciaire électronique (y compris du projet «Justitia 4.0»). De plus, les sous-commissions Tribunaux/MPC, compétentes en la matière, ont entendu tous les tribunaux fédéraux au sujet de leur pratique en matière de perfectionnement des juges; en outre, elles ont procédé à un contrôle de suivi relatif à «OpenJustitia» (cf. ch. 3.6.5).

Les CdG ont conclu que le TF et les autres tribunaux fédéraux faisaient preuve de professionnalisme et fournissaient un bon travail. Elles ont donc proposé à leurs

¹⁴⁹ Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale (BO) **2019** E 402 s. et BO **2019** N 1138 s.

¹⁵⁰ Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS **173.110**).

¹⁵¹ Les tribunaux de première instance de la Confédération sont le TAF, le TPF et le TFB.

conseils respectifs d'approuver le rapport de gestion 2018 du TF. Les Chambres fédérales ont suivi ces propositions lors de la session d'été 2019¹⁵².

5.3 Autres rapports traités par les CdG

Le Conseil fédéral adresse périodiquement à l'Assemblée fédérale des rapports sur la réalisation des objectifs stratégiques qui ont été fixés aux entités de la Confédération devenues autonomes (art. 148, al. 3^{bis}, LParl). Le Conseil fédéral fournit chaque année aux CdG des rapports détaillés sur la réalisation des objectifs stratégiques des unités revêtant une importance économique ou financière particulière (Swisscom, la Poste, les CFF, Skyguide, RUAG, la FINMA et le domaine des EPF). Quant aux entités devenues autonomes de plus petite taille (entre autres Swissmedic, IFSN, IPI, Innosuisse, Pro Helvetia et SERV), elles font l'objet d'un rapport détaillé tous les quatre ans.

Certaines lois spécifiques requièrent la présentation d'un rapport à l'Assemblée fédérale. Les CdG sont ainsi chargées d'examiner le rapport sur le détail des exportations de matériel de guerre¹⁵³, le rapport sur la gestion du personnel¹⁵⁴, le rapport de gestion du MPC¹⁵⁵, le rapport d'activité de l'AS-MPC¹⁵⁶ et le rapport de la Banque nationale suisse (BNS) rendant compte de l'accomplissement de ses tâches¹⁵⁷.

Les CdG ont en outre fixé la liste des rapports du Conseil fédéral sur les entités autonomes qu'elles souhaitent examiner chaque année¹⁵⁸ ou à un moment particulier de la période stratégique¹⁵⁹. En outre, tout membre des CdG peut demander à tout moment qu'un rapport non inscrit au programme soit examiné.

Les CdG étudient en outre divers rapports du Conseil fédéral et de l'administration fédérale consacrés à des thèmes spécifiques (par ex. examen du rapport annuel de fédpol ou examen tous les deux ans du rapport annuel de l'OFAS sur les assurances sociales). Là aussi, tout membre des CdG peut demander à tout moment qu'un rapport non inscrit au programme soit examiné.

Au total, les CdG examinent chaque année de 20 à 40 rapports récurrents de ce type.

¹⁵² Cf. BO 2019 E 400 s et BO 2019 N 1135 s.

¹⁵³ Selon l'art 32 de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS 514.51).

¹⁵⁴ Selon l'art. 5, LPers et l'accord du 27 janvier 2010 concernant le rapport sur la gestion du personnel conclu entre les CdG et les CdF et le Conseil fédéral.

¹⁵⁵ Selon l'art. 17, al. 1 de la loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (Loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP; RS 173.71).

¹⁵⁶ Selon l'art. 29, al. 1, LOAP.

¹⁵⁷ Selon l'art. 7, al. 2 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse (Loi sur la Banque nationale, LBN; RS 951.11).

¹⁵⁸ État 2020: Swisscom, Poste, CFF, Skyguide, RUAG, FINMA et domaine des EPF.

¹⁵⁹ État 2020: Swissmedic, IFSN, Innosuisse et SERV.

6 Travaux législatifs

6.1 Initiative parlementaire 15.451: «Renforcer les Commissions de gestion»

L'initiative parlementaire 15.451¹⁶⁰ vise à modifier les bases légales de telle sorte que les CdG puissent exercer leurs activités de haute surveillance de manière plus efficace, plus rapide et plus efficiente et dans la meilleure coordination possible avec les autres organes de surveillance de la Confédération.

À sa séance du 2 juillet 2019, la CdG-N a approuvé un projet d'acte visant à modifier la LParl¹⁶¹, ainsi qu'un rapport explicatif¹⁶², et a soumis le tout au Conseil fédéral pour avis. Le projet prévoit la création de l'instrument de la délégation de surveillance extraordinaire, qui serait instituée par les commissions de surveillance et disposerait des mêmes droits à l'information qu'une commission d'enquête parlementaire (CEP). En outre, le projet vise à faire quelques modifications ponctuelles dans les domaines suivants: l'obligation de remettre des enregistrements, la protection des personnes entendues qui sont au service de la Confédération, l'obligation d'assistance administrative et entraide judiciaire des autorités de la Confédération et des cantons, accès aux notes d'information du Conseil fédéral par la DélCdG et les restrictions des droits de participation du Conseil fédéral et des personnes concernées. Lors de la séance du 19 novembre 2019, la CdG-N a rejeté les propositions du Conseil fédéral visant à maintenir ses droits de participation et ceux des personnes concernées.¹⁶³

L'initiative parlementaire a été traitée le 20 décembre 2019 par le Conseil national, qui l'a adoptée par 172 voix contre 25¹⁶⁴. Le projet passe maintenant à la CdG-E.

6.2 Initiative parlementaire 18.418: «Entreprises parapubliques actives dans les secteurs des transports et des télécommunications. Institution d'une délégation de surveillance parlementaire permanente»

Fin 2018, la CdG-N s'est penchée sur l'initiative parlementaire 18.418¹⁶⁵, déposée par la conseillère nationale Regula Rytz, qui lui avait été soumise pour examen préalable. Cette initiative visait à créer une délégation parlementaire permanente chargée de la surveillance des entreprises proches de la Confédération opérant dans les secteurs des transports et des télécommunications. Sur le modèle de la Délégation

¹⁶⁰ Initiative parlementaire 15.451: «Renforcer les Commissions de gestion» du 18 juin 2015.

¹⁶¹ Projet du 2 juillet 2019 d'une modification de la loi sur le Parlement (FF 2019 5947).

¹⁶² Initiative parlementaire 15.451: «Renforcer les Commissions de gestion», rapport de la CdG-N du 2 juillet 2019 (FF 2019 5919).

¹⁶³ La CdG-N maintient son projet visant à renforcer les Commissions de gestion (15.451), communiqué de presse de la CdG-N du 21 novembre 2019.

¹⁶⁴ BO 2019 N 2419

¹⁶⁵ Iv. pa. Rytz «Entreprises parapubliques actives dans les secteurs des transports et des télécommunications. Institution d'une délégation de surveillance parlementaire permanente» du 16 mars 2018 (18.418).

tion de surveillance de la NLFA, cette délégation serait composée de membres des CdF, des CdG et des CTT des deux chambres, et exercerait une haute surveillance plus étroite que ce n'est le cas aujourd'hui.

Dans le développement, l'auteure justifiait le dépôt de l'initiative par la structure complexe et fragmentée de la surveillance et du pilotage des entreprises proches de la Confédération (comme la Poste, les CFF, Swisscom et Skyguide), structure dans laquelle sont impliqués différentes unités administratives ainsi que le Conseil fédéral. Soulignant que le Conseil fédéral et le Parlement ont du mal à appréhender dans leur entier le développement de ces entreprises en raison de la complexité de cette architecture de surveillance, Madame Rytz estimait qu'il y avait lieu de prendre des mesures au niveau de la haute surveillance, le scandale de CarPostal ayant mis en lumière cette problématique. Sa proposition d'instituer une délégation de surveillance parlementaire permanente visait à combiner en un seul organe les tâches et les connaissances en matière de haute surveillance.

Dans le cadre de l'examen préalable, il revenait à la CdG-N de déterminer s'il y avait lieu de légiférer, puis si l'instrument de l'initiative parlementaire était adéquat. À sa séance du 9 novembre 2018, la CdG-N s'est penchée sur l'initiative en présence de Madame Rytz. Elle a ensuite proposé de ne pas donner suite à l'initiative.

La commission a reconnu qu'il y avait lieu de prendre des mesures concernant le pilotage et la surveillance des entreprises proches de la Confédération et que des événements tels que l'affaire CarPostal ne devaient pas se reproduire. Elle a toutefois estimé qu'il fallait prendre en considération la «cascade» de surveillance appliquée aux entreprises proches de la Confédération.

Conformément aux principes de la gouvernance d'entreprise de la Confédération et des bases légales pertinentes¹⁶⁶, la responsabilité principale du pilotage et de la surveillance des entreprises proches de la Confédération incombe aux conseils d'administration respectifs de ces entreprises, donc aux entreprises elles-mêmes. En sa qualité de représentant du propriétaire (Confédération), le Conseil fédéral porte une responsabilité de surveillance subsidiaire. La haute surveillance parlementaire, de son côté, constitue le dernier échelon du contrôle et, en principe, est exercée de manière indirecte: les commissions de surveillance contrôlent en premier lieu si le Conseil fédéral assume son rôle de propriétaire de manière adéquate¹⁶⁷.

Dans ce contexte, la majorité de la commission a estimé que la problématique mentionnée dans le texte de l'initiative se situait plus au niveau de la surveillance assumée par le Conseil fédéral en sa qualité de propriétaire que de la haute surveillance parlementaire. Elle s'est donc montrée critique concernant la création d'une délégation de surveillance parlementaire permanente et a douté qu'une telle mesure pût résoudre les problèmes actuels. La CdG-N a souligné que l'institution d'une délégation de surveillance parlementaire permanente constituerait un changement de système dans la gouvernance des entreprises proches de la Confédération. À la fin des années 1990, le Parlement a accordé une grande autonomie à ces entreprises.

¹⁶⁶ Il s'agit des dispositions du code des obligations relatives à la société anonyme et des bases légales spéciales relatives à chacune des entreprises.

¹⁶⁷ Cf. principes d'action des CdG du 30 juin 2015 (FF 2015 4395).

L'objectif de l'initiative va donc à l'encontre du système décidé à l'époque et de sa logique.

La majorité des membres de la CdG-N a estimé que, à l'heure actuelle, la structure des organes exerçant la haute surveillance sur les entreprises proches de la Confédération était suffisamment bien réglemantée. Selon elle, la création d'une délégation de surveillance affaiblirait les CdG, les CdF et la DélFin et rendrait floue la délimitation des responsabilités entre les commissions de surveillance et les commissions thématiques. Sur ce point, il convient aussi de signaler que les organes parlementaires concernés collaborent déjà de différentes manières: des séances communes annuelles sont consacrées à l'atteinte des objectifs stratégiques des entreprises proches de la Confédération, auxquelles participent – outre les CdG – les CdF et les présidents des CTT; de plus, les commissions concernées ont toujours la possibilité d'organiser des séances supplémentaires ou de mener des investigations approfondies si un événement particulier se produit.

Une minorité de la commission a proposé de donner suite à l'initiative, considérant la délégation de surveillance comme une possibilité de combiner les activités et les connaissances des organes exerçant la haute surveillance parlementaire. Le 13 juin 2019, l'initiative a finalement été retirée par son auteure et n'a donc pas été traitée au Conseil national.

Les CdG ont déjà demandé à plusieurs reprises que le Conseil fédéral défende les intérêts du propriétaire avec davantage de force et surveille de manière plus active les entreprises proches de la Confédération. Cette remarque avait déjà été formulée en 2018 dans le rapport de la CdG-N sur la gestion de la cyberattaque menée contre RUAG¹⁶⁸ et dans le rapport de la CdG-E sur la surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, à l'exemple du cas des CFF¹⁶⁹. En outre, dans le cadre de son rapport du 12 novembre 2019 concernant l'affaire CarPostal¹⁷⁰, la CdG-E a déposé une motion visant à créer une délégation permanente du Conseil fédéral qui coordonnerait le pilotage stratégique et la surveillance des entreprises proches de la Confédération¹⁷¹. Elle y a également formulé plusieurs recommandations et postulats ayant pour objectif de renforcer la surveillance du Conseil fédéral sur les entreprises proches de la Confédération. Dans ce même rapport, la CdG-E conclut que les structures actuelles de haute surveillance sont appropriées et qu'il n'y a pas lieu d'entreprendre de modifications en la matière. Elle précise toutefois qu'un renforcement de la surveillance du Conseil fédéral renforcerait indirectement aussi le rôle de la haute surveillance parlementaire sur les entreprises.

¹⁶⁸ Bilan de la gestion de la cyberattaque menée contre RUAG, rapport de la CdG-N du 8 mai 2018 (FF 2018 4683).

¹⁶⁹ Surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, à l'exemple du cas de la présidente du conseil d'administration des CFF, rapport de la CdG-E du 28 août 2018 (FF 2018 7833).

¹⁷⁰ Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire, rapport de la CdG-E du 12 novembre 2019 (FF: pas encore publié).

¹⁷¹ Mo. CdG-E «Délégation du Conseil fédéral consacrée aux entreprises proches de la Confédération» du 12 novembre 2019 (19.4383).

État des lieux des inspections ouvertes des CdG et de la DélCdG

Comme indiqué plus haut, les inspections constituent le principal instrument des CdG; elles visent à faire la lumière sur d'éventuels dysfonctionnements ou lacunes dans les domaines de compétence du Conseil fédéral, de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Les recherches sont menées soit par les CdG de manière indépendante, soit sur la base d'une évaluation du CPA.

On distingue trois phases principales dans la réalisation d'une inspection des CdG. Premièrement, la phase *d'inspection* à proprement parler, qui s'appuie sur les recherches de la commission et/ou une évaluation du CPA. Cette étape se clôt par l'adoption d'un rapport, généralement public, adressé à l'autorité compétente, soit en règle générale le Conseil fédéral. Deuxièmement, la phase de *prise de position* de l'autorité compétente: conformément à l'art. 158 LParl, celle-ci doit informer publiquement les commissions de surveillance de la suite qu'elle entend donner à leurs recommandations. Cette prise de position est publiée, pour autant qu'aucun intérêt digne de protection ne s'y oppose. Les CdG procèdent à une appréciation de celle-ci; sur cette base, il arrive qu'elles effectuent des recherches complémentaires, voire publient un second rapport. Enfin, troisièmement, la phase de *contrôle de suivi*: en règle générale, la CdG concernée procède par le biais de sa sous-commission compétente à un contrôle de suivi deux à trois ans après la publication du rapport d'inspection, afin de s'informer de la mise en œuvre des recommandations formulées. Dans le cas où certains points restent ouverts, il arrive que des investigations complémentaires soient menées ou qu'un nouveau contrôle de suivi soit réalisé après un second délai.

Ci-après, les CdG présentent un état des lieux de l'ensemble de leurs inspections ouvertes à fin 2019, c'est-à-dire pour lesquelles les trois phases n'ont pas encore été achevées. Les inspections définitivement closes, dont le contrôle de suivi a été mené à bien et/ou pour lesquelles aucun traitement subséquent n'a été décidé, ne sont pas recensées ici. Les inspections sont classées selon la date la plus ancienne, qui correspond au rapport d'inspection des CdG, de la plus récente à la plus ancienne. Les dates suivantes sont celles correspondant aux rapports succincts publiés dans le cadre de l'inspection ou des contrôles de suivi.

Inspections ouvertes – CdG-N/E

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC	-	Rapport intermédiaire (2020)
Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux	-	Traitement de l'évaluation du CPA (2020)
Cautionnement de navires de haute mer	2019 2018	Contrôle de suivi (2021)
Rapport sur les risques à l'intention du Conseil fédéral – État des lieux	2018	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2019)
Perception de la redevance radio/TV 2019–2025: appel d'offres public	2017	Poursuite du contrôle de suivi (2020)

Inspections ouvertes – CdG-N

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Relations publiques de la Confédération	2019	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2020)
Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale	2019	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2020)
Bilan de la gestion de la cyberattaque menée contre RUAG	2019 2018	Traitement du 2 ^{ème} avis du Conseil fédéral (2019)
Détention administrative des requérants d'asile	2019 2018	Contrôle de suivi (2021)
Événements liés au médecin en chef de l'armée	2018	Poursuite de l'inspection (2020)
Évaluation des effets des accords de libre-échange	2019 2017	Contrôle de suivi (2021)
Comptage électronique des voix (<i>e-counting</i>)	2018 2017	Contrôle de suivi (2021)

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Maintien de la superficie des terres cultivables	2015	Poursuite du contrôle de suivi (2020)
Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes	2014 (2)	Contrôle de suivi (2020)
Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral	2019 2013	2 ^{ème} contrôle de suivi (2021)
Pratique de la Confédération en matière de procédure de consultation et d'audition	2012 2011	Poursuite du contrôle de suivi (2020)
Inspection sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée	2013 2008	Poursuite du contrôle de suivi (2020)

Inspections ouvertes – CdG-E

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Analyses ADN dans les procédures pénales	2019	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2020)
Mise en œuvre des motions et des postulats adoptés	2019	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2020)
Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire	2019	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2020)
Révision de la Liste des moyens et appareils	2018	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2020)
Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques	2019 2018	Contrôle de suivi (2021)
Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'OFS	2019 2018	Contrôle de suivi (2021)
Surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, à l'exemple du cas de la présidente du conseil d'administration des CFF	2019 2018	Contrôle de suivi (2021)

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Garantie de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée	2015 2017	Contrôle de suivi (2020)
Du personnel adéquat au service diplomatique	2016	Poursuite du contrôle de suivi (2020)
Collaborateurs externes de l'administration fédérale	2019 2015 2014	Poursuite du contrôle de suivi (2020)
Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités	2014	Poursuite du contrôle de suivi (2020)
Enquête relative au projet INSIEME de l'AFC	2014	2 ^{ème} contrôle de suivi (2020)
Allocations pour perte de gain: irrégularités dans le décompte des services militaires volontaires	2013	2 ^{ème} contrôle de suivi (2021)
Contrôle de suivi: Recours à des experts par l'administration	2016 2015 2006	Poursuite du 3 ^{ème} contrôle de suivi (2020)

Inspections ouvertes – DélCdG

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Affaire «Daniel M.»	2018	Contrôle de suivi (2020)

Liste des abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance-invalidité
API	Advanced Passenger Information
API	<i>Advanced Passenger Information</i>
ARE	Office fédéral du développement territorial (Amt für Raumentwicklung)
armasuisse	Office fédéral de l'armement
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
AS-Rens	Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
BFC	Bureau fédéral de la consommation
BNS	Banque nationale suisse
BO	Bulletin officiel du Parlement suisse
CAJ	Commissions des affaires juridiques des Chambres fédérales
CAJ-E	Commission des affaires juridiques du Conseil des États
CAJ-N	Commission des affaires juridiques du Conseil National
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commissions des finances des Chambres fédérales
CdF-E	Commission des finances du Conseil des États
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CdI-N	Commission de l'immunité du Conseil national
CEATE-E	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CFV	Commission fédérale pour les vaccinations
ChF	Chancellerie fédérale
CIVI	Office fédéral du service civil
CJ	Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale
COE	Centre des opérations électroniques
COMCO	Commission de la concurrence
COMINT	<i>Communications Intelligence</i>
CP	Code pénal Suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)

CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPO	Centre des publications officielles
CSP	Contrôle de sécurité relatif aux personnes
CSSS-E	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États
CSSS-N	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
CTT	Commissions des transports et des télécommunications des Chambres fédérales
DaziT	Programme global de modernisation et de transformation visant la numérisation des formalités douanières
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDIP	Direction du droit international public
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DélCdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DélFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DélSE	Délégation de surveillance extraordinaire
DélSéc	Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DEVA	Développement de l'armée
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DSN	Délégation de surveillance de la NLFA
EICom	Commission fédérale de l'électricité
ELIC	e-licensing (système d'autorisation électronique)
EPF	Ecole polytechnique fédérale
Extr	extrémisme violent
FF	Feuille fédérale
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Finanzmarktaufsicht)

GEVER	Gestion électronique des affaires
GI	Gestionnaires d'infrastructure ferroviaire
GPS	<i>Global Positioning System</i>
IASA	Système d'analyse intégrale
IASA-EXTR	Système d'analyse intégrale de l'extrémisme violent
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
IMSI	<i>International Mobile Subscriber Identity</i>
IMZ	Structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale
INSIEME	Systèmes communs des technologies de l'information des divisions de l'AFC (Projet «Gemeinsame IT-Systeme ESTV»)
IPI	Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle
Iv. pa.	Initiative parlementaire
JPMC	<i>Joint Procurement of Medical Countermeasures</i> , Passation conjointe de marché pour l'achat de contre-mesures médicales
LA	Liste des analyses
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (loi sur l'armée; RS 510.10)
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LApEl	Loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (RS 734.7)
LAr	Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (SR 152.1)
LCC	Loi fédérale du 23 mars 2001 sur le crédit à la consommation (LCC; RS 221.214.1)
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances; RS 614.0)
LDEP	Loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient (RS 816.1)
LDP	Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1)
LEI	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI; RS 142.20)
LFINMA	Loi du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Loi sur la surveillance des marchés financiers, LFINMA; RS 956.1)
LFMG	Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (RS 514.51)
LiMA	Liste des moyens et appareils
LMP	Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1)
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120)

LOAP	Loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (RS 173.71)
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LParl	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1)
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220)
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)
LPSP	Loi fédérale du 27 septembre 2013 sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP; RS 935.41)
LPTh	Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques; RS 812.21)
LRaP	Loi fédérale du 22 mars 1991 sur la radioprotection (RS 814.50)
LRens	Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (RS 121)
LS	Liste des spécialités de l'assurance-obligatoire des soins
LSCPT	Loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (RS 780.1)
LSIP	Loi du 13 juin 2008 fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (RS 361)
LTAF	Loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF; RS 173.32)
LTF	Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)
LTr	Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail; RS 822.11)
LTrans	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence, LTrans; RS 152.3)
Mo.	Motion
MPC	Ministère public de la Confédération
NCTS	Nouveau système de transit informatisé
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
OAMal	Ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (RS 832.102)
OCI	Organe de contrôle indépendant pour l'exploration radio et l'exploration du réseau câblé
OCMil	Ordonnance du 30 janvier 2019 sur la cyberdéfense militaire (RS 510.921)
ODEP	Ordonnance du 22 mars 2017 sur le dossier électronique du patient (RS 816.11)

ODEP-DFI	Ordonnance du DFI du 22 mars 2017 sur le dossier électronique du patient (RS 816.111)
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Office fédéral de la culture
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFT	Office fédéral des transports
OGE	Ordonnance du 17 octobre 2012 sur la guerre électronique et l'exploration radio (RS 510.292)
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
OLPA	Ordonnance du 3 octobre 2003 sur l'administration du Parlement (RS 171.115)
OPAS	Ordonnance du DFI du 29 septembre 1995 sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins; RS 832.112.31)
ORaP	Ordonnance du 26 avril 2017 sur la radioprotection (RS 814.501)
ORens	Ordonnance du 16 août 2017 sur le service de renseignement (Ordonnance sur le renseignement; RS 121.1)
Org DFJP	Ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (RS 172.213.1)
ORP	Offices régionaux de placement
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
OSCPT	Ordonnance du 15 novembre 2017 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OSCPT; RS 780.11)
OSIS-SRC	Ordonnance du 16 août 2017 sur les systèmes d'information et les systèmes de stockage de données du Service de renseignement de la Confédération (RS 121.2)
OSRens	Ordonnance du 16 août 2017 sur la surveillance des activités de renseignement (RS 121.3)
PES	Présentation électronique de la situation
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence

PJF	Police judiciaire fédérale
Po.	Postulat
PS SDA	Plan sectoriel des surfaces d'assolement
PSI	Institut Paul Scherrer
RCE	Règlement du 20 juin 2003 du Conseil des États (RS 171.14)
RCN	Règlement du 3 octobre 2003 du Conseil national (RS 171.13)
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral suisse
RUAG	Entreprise d'armement (Rüstungsunternehmen-Aktiengesellschaft)
SAP	Service d'analyse et de prévention (jusqu'en 2009)
SCPT	Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SERV	Assurance suisse contre les risques à l'exportation
SFI	Secrétariat d'État aux questions financières internationales
SG	Secrétariat général
SGSI	Système de gestion de la sécurité de l'information (ISMS))
SICO	système d'information en matière de communication
SIDRED	Système intégré de recherche et distribution
SiLAN	Réseau sécurisé du SRC
SPNC	Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SRCant	Services de renseignement cantonaux
SRM	Service de renseignement militaire
StAR	Stratégie Antibiorésistance Suisse
SUPERB23	Stratégie informatique « <i>Enterprise Resource Planning 2023</i> »
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TFB	Tribunal fédéral des brevets
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TMC	Tribunal militaire de cassation
TPF	Tribunal pénal fédéral
UE	Union européenne
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération

