



21.004

Rapport annuel 2020 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 26 janvier 2021

Messieurs les Présidents,
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 2020 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.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre très haute considération.

26 janvier 2021

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales:

La présidente de la CdG-E, Maya Graf
Le président de la CdG-N, Erich von Siebenthal

Table des matières

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Introduction | 6 |
| 2 | Mandat et organisation | 7 |
| 2.1 | Missions et compétences des CdG | 7 |
| 2.1.1 | Missions des CdG dans le cadre de la haute surveillance | 7 |
| 2.1.2 | Droits à l'information et confidentialité des travaux | 8 |
| 2.1.3 | Collaboration des CdG et de la DélCdG avec leur secrétariat | 10 |
| 2.1.4 | Collaboration des CdG avec les Commissions des finances, la Délégation des finances et le Contrôle fédéral des finances | 10 |
| 2.2 | Organisation et composition des CdG | 12 |
| 3 | Travaux des CdG en 2020 | 15 |
| 3.1 | Publications des CdG en 2020 | 16 |
| 3.2 | Politique économique, financière et de formation | 17 |
| 3.2.1 | Cautionnement de navires de haute mer | 17 |
| 3.3 | Sécurité sociale et santé publique | 20 |
| 3.3.1 | Dossier électronique du patient | 20 |
| 3.3.2 | Pénurie de vaccins en Suisse | 22 |
| 3.3.3 | Délégation de compétences législatives à des tiers: exemple de l'ordonnance sur la transplantation | 25 |
| 3.3.4 | Pratique de l'OFSP en matière d'adjudication de marchés | 27 |
| 3.4 | Relations internationales et commerce extérieur | 29 |
| 3.4.1 | Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM) | 29 |
| 3.5 | État et administration | 31 |
| 3.5.1 | Protection de la propriété intellectuelle dans les accords de libre-échange | 31 |
| 3.5.2 | Gestion intégrée des frontières | 32 |
| 3.5.3 | Entraide judiciaire internationale | 33 |
| 3.5.4 | Violence à l'égard des femmes dans les centres fédéraux pour requérants d'asile | 33 |
| 3.5.5 | Erreurs dans les brochures de votation | 35 |
| 3.5.6 | Parrainage au DDPS | 36 |
| 3.6 | Justice et Ministère public de la Confédération | 37 |
| 3.6.1 | Problèmes internes au Tribunal pénal fédéral | 37 |
| 3.6.2 | Planification des besoins et mise en place de la Cour d'appel | 38 |
| 3.6.3 | Nécessité d'agir après l'échec de la révision de la loi sur le Tribunal fédéral | 38 |
| 3.6.4 | Le rôle du MPC dans l'affaire Magnitsky | 39 |
| 3.7 | Sécurité | 40 |
| 3.7.1 | Cybersécurité | 40 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.7.2 | Nouvelle stratégie d'armement | 42 |
| 3.7.3 | Gestion par le DDPS des sites pollués | 43 |
| 3.8 | Environnement, transports et infrastructures | 45 |
| 3.8.1 | Tarifs d'acheminement des journaux et périodiques en abonnement | 45 |
| 3.8.2 | Trains duplex des CFF | 47 |
| 3.8.3 | Perturbations du réseau chez Swisscom SA | 48 |
| 3.9 | Inspections ouvertes des CdG | 49 |
| 3.9.1 | Introduction | 49 |
| 3.9.2 | Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA | 50 |
| 3.9.3 | Contrôle de suivi concernant la liste des spécialités de l'AOS: admission et réexamen des médicaments | 51 |
| 3.9.4 | Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux | 52 |
| 3.9.5 | Relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC | 52 |
| 3.9.6 | Planification et mise en place de la Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral | 53 |
| 3.9.7 | État des lieux des inspections ouvertes des CdG et de la DélCdG | 54 |
| 3.10 | Visites de service | 57 |
| 3.11 | Requêtes | 58 |
| 3.12 | Autres sujets traités par les CdG | 59 |
| 4 | Inspection relative à la gestion de la pandémie de Covid-19 | 64 |
| 4.1 | DFI | 64 |
| 4.1.1 | Organisation du DFI et de l'OFSP pour la gestion de crise | 64 |
| 4.1.2 | Collaboration avec les cantons pour la gestion de crise | 67 |
| 4.1.3 | Collaborations internationales du DFI et de l'OFSP | 69 |
| 4.1.4 | Bases d'informations scientifiques du DFI et de l'OFSP | 69 |
| 4.1.5 | Gestion du matériel médical | 70 |
| 4.1.6 | Adéquation du Plan suisse de pandémie et loi sur les épidémies | 72 |
| 4.1.7 | Mesures dans le domaine des assurances sociales | 74 |
| 4.2 | DETEC | 75 |
| 4.2.1 | Domaine des transports publics | 75 |
| 4.2.2 | Entreprises proches de la Confédération | 76 |
| 4.3 | DFF | 77 |
| 4.3.1 | Mise en œuvre à la frontière des mesures liées à la Covid-19 | 77 |
| 4.3.2 | Crédits Covid-19 | 78 |
| 4.3.3 | Personnel de la Confédération | 80 |
| 4.3.4 | Autres thèmes au sein du DFF | 81 |
| 4.4 | DEFR | 81 |
| 4.4.1 | Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) | 81 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4.4.2 | Opportunité et efficacité de l'approvisionnement économique durant la crise du Covid-19 | 83 |
| 4.4.3 | Autres thèmes du DEFR | 83 |
| 4.5 | DFAE | 84 |
| 4.5.1 | Collecte d'informations par le réseau extérieur du DFAE | 84 |
| 4.5.2 | Prestations de soutien du DFAE | 85 |
| 4.6 | DDPS | 88 |
| 4.6.1 | Rôle de la Pharmacie de l'armée | 88 |
| 4.6.2 | Mobilisation de l'armée | 92 |
| 4.7 | DFJP | 95 |
| 4.7.1 | Fermeture des frontières | 95 |
| 4.7.2 | Rôle de l'OFJ | 96 |
| 4.7.3 | Légalité du recours au droit de nécessité | 97 |
| 4.8 | Chancellerie fédérale | 99 |
| 4.8.1 | Gestion de la crise par le Conseil fédéral | 99 |
| 4.8.2 | Détection précoce des crises | 100 |
| 4.8.3 | Défis en matière de protection des données | 101 |
| 5 | Protection de l'État et services de renseignement | 102 |
| 5.1 | Missions, droits et organisation de la DélCdG | 102 |
| 5.2 | Enquête sur l'affaire Crypto AG | 103 |
| 5.3 | Instruments de conduite du Conseil fédéral | 104 |
| 5.4 | Contacts avec l'étranger | 104 |
| 5.5 | Traités conclus avec l'étranger | 105 |
| 5.6 | Recherche d'informations soumise à autorisation | 107 |
| 5.7 | Exploration radio et exploration du réseau câblé | 108 |
| 5.8 | Obligation de fournir et de communiquer des renseignements | 109 |
| 5.9 | Requête déposée par «droitsfondamentaux.ch»: mise en œuvre des mesures par le DDPS et le DFJP | 109 |
| 5.10 | Activité de surveillance de l'AS-Rens | 112 |
| 5.11 | Requête de la Commission de gestion du Grand Conseil du canton de Berne | 113 |
| 5.11.1 | Contexte | 113 |
| 5.11.2 | Rapport d'inspection de l'AS-Rens | 114 |
| 5.11.3 | Compétences de l'AS-Rens en matière de recommandations | 115 |
| 5.11.4 | Évaluation des recommandations de l'AS-Rens | 115 |
| 5.11.5 | Fin des travaux | 117 |
| 5.12 | Interdictions d'activités et d'organisations | 117 |
| 5.13 | Poursuite pénale dans le domaine de la protection de l'État | 118 |
| 5.14 | Suivi de l'inspection relative à l'affaire Daniel Moser | 120 |
| 5.15 | Demande de consultation des procès-verbaux de la DélCdG | 121 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6 | Rapports de gestion et rapports récurrents | 122 |
| 6.1 | Rapport de gestion 2019 du Conseil fédéral | 122 |
| 6.2 | Rapport de gestion 2019 du Tribunal fédéral | 123 |
| 6.3 | Autres rapports traités par les CdG | 124 |
| 7 | Travaux législatifs | 125 |
| 7.1 | Initiative parlementaire 15.451: Renforcer les Commissions de gestion | 125 |
| | Abréviations | 127 |

Annexe: Rapport annuel 2020 du Contrôle parlementaire de l'administration. Annexe du rapport annuel 2020 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales

FF 2021 571

Rapport

1 Introduction

Le présent rapport annuel a pour objectif de donner un aperçu des activités de la haute surveillance parlementaire exercée en 2020 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. ch. 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. ch. 3.9 et 3.12).

À leur séance du 18 mai 2020, les CdG ont décidé de lancer une inspection visant à analyser les mesures prises par le Conseil fédéral pour lutter contre la pandémie de Covid-19. Étant donné l'importance de ce thème, une partie du présent rapport est consacrée à cette inspection (ch. 4). Les CdG ont lancé encore trois autres inspections au cours de l'année sous revue. La première porte sur le controlling des affaires compensatoires, la deuxième, sur la protection des eaux souterraines en Suisse et la troisième, sur les bâtiments administratifs nécessitant un assainissement ou devenus inutilés¹. Le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) réalisera une évaluation pour chacune d'elles (cf. rapport du CPA ci-joint, ch. 2). Sur la base des rapports d'évaluation du CPA, la commission compétente procédera ensuite à une analyse sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. À leurs séances respectives du 25 août 2020 et du 4 septembre 2020, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) et la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) ont décidé de suspendre l'inspection portant sur les bâtiments administratifs nécessitant un assainissement ou devenus inutilés (cf. rapport du CPA ci-joint, ch. 2).

Outre l'inspection visant à analyser les mesures prises par le Conseil fédéral pour lutter contre la pandémie de Covid-19, citée plus haut, et les investigations s'y rapportant, les CdG se sont penchées en 2020 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 le dossier électronique du patient (DEP; cf. ch. 3.3), le parrainage au DDPS, la violence à l'égard des femmes dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (cf. ch. 3.5 pour les deux), les trains duplex de Bombardier, les pannes qui ont touché le réseau de Swisscom (cf. ch. 3.8 pour les deux) ou la nouvelle stratégie d'armement (cf. ch. 3.7).

En 2020, les CdG ont publié deux rapports d'enquête, un avis et un constat en matière de haute surveillance (cf. ch. 3.1).

Pendant l'année sous revue, les CdG se sont réunies 18 fois en séance plénière; le groupe de coordination a tenu deux séances et les sous-commissions et groupes de

¹ Communiqué de presse des CdG du 30.1.2020.

travail se sont réunis 74 fois au total, dont huit fois pour des visites de services de l'administration. Les sous-commissions ont siégé quatre fois par vidéoconférence. Quant à la DélCdG, elle s'est réunie à 22 reprises. Cela représente un total de 116 séances.

Lors de leur séance plénière du 26 janvier 2021, 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)², 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.]³ et art. 52 LParl). Les tâches, les responsabilités et les compétences des CdG sont définies principalement aux art. 26 à 27, 52 à 55, et 153 à 158 LParl, mais également dans d'autres textes légaux⁴ et réglementaires⁵.

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;

² Loi du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS **171.10**).

³ Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS **101**).

⁴ Art. 32 de la loi fédérale du 13.12.1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS **514.51**), art. 5, al. 1, de la loi du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS **172.220.1**), art. 20 de la loi fédérale du 4.10.1991 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 18.3.2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (LLGV, RS **742.140.3**).

⁵ Principes d'action des CdG des 4 et 29.9.2003 (FF **2015** 4395).

- en examinant les rapports annuels du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral (TF) ainsi que les rapports de gestion d'autres unités administratives 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'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) et au Ministère public de la Confédération (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, 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 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, même si les CdG font preuve d'une grande retenue dans ce domaine en comparaison avec la haute surveillance exercée sur les services de l'administration centrale. 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.).

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 2011⁶. 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

⁶ LParl: précision du droit à l'information des commissions de surveillance, modification du 17.6.2011 (RO 2011 4537); rapport annuel 2011 des CdG et de la DélCdG du 27.1.2012, ch. 2.1.4. (FF 2012 6301, 6315).

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 «[l]es 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 pour garantir le maintien du secret» (art. 150, al. 3, LParl)⁷. 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 restrictive⁸. 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).

⁷ 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 5.6.2008; 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 5.6.2008, www.parlement.ch > organes > commissions de surveillance > CdG > documents de base / droits à l'information (état au 5.11.2020).

⁸ Directives des CdG relatives aux mesures visant à garantir le maintien du secret du 27.1.2012, www.parlement.ch > organes > commissions > commissions de surveillance > CdG > documents de base / droits à l'information (état au 5.11.2020).

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 attributions⁹. 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.

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 surveillance¹⁰. 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).

⁹ Art. 64, al. 1, et art. 64, al. 2, let. b et d, LParl.

¹⁰ Art. 7, let. a, règlement des Services du Parlement du 16.5.2014 (RSP), www.parlement.ch > Le Parlement > Services du Parlement (état au 5.11.2020).

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). La haute surveillance sur la Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) était également exercée conjointement. 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)¹¹. 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 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 les 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 DélFin¹².

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 CDF¹³.

¹¹ Loi fédérale du 28.6.1967 sur le Contrôle fédéral des finances (LCF, RS 614.0).

¹² Art. 14, al. 1, LCF.

¹³ En 2018, les CdG ont examiné de manière approfondie la question de la délimitation entre la haute surveillance parlementaire et les activités du CDF. Cf. le Rapport annuel 2018 des CdG et la DélCdG, daté du 29.1.2019 (FF 2019 2689, ici 2706).

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, RCN¹⁴ et art. 11, al. 1, RCE¹⁵) 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 DFAE/DDPS: | <ul style="list-style-type: none"> – Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) – Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) |
| Sous-commissions DFJP/ChF: | <ul style="list-style-type: none"> – Département fédéral de justice et police (DFJP) – Chancellerie fédérale (ChF) |
| Sous-commissions DFF/DEFR: | <ul style="list-style-type: none"> – Département fédéral des finances (DFF) – Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) |
| Sous-commissions DFI/DETEC: | <ul style="list-style-type: none"> – Département fédéral de l'intérieur (DFI) – Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) |
| Sous-commissions Tribunaux/MPC: | <ul style="list-style-type: none"> – Tribunal fédéral (TF) – 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) |

¹⁴ Règlement du Conseil national du 3.10.2003 (RCN; RS **171.13**).

¹⁵ Règlement du Conseil des États du 20.6.2003 (RCE; RS **171.14**).

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 diligent 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-N et de la CdG-E, ont siégé en 2020. 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. Le groupe de travail «Cautionnements de la flotte suisse de haute mer» s'est penché sur les travaux qui ont fait suite à l'inspection sur les cautionnements des navires de haute mer menée en 2018¹⁶.

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 étendu¹⁷.

Les sous-commissions de la CdG-N sont chacune composées de neuf membres, celles de la CdG-E, de cinq membres. Les membres de la DélCdG ne peuvent siéger, 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)¹⁸, sont appelés à exercer de manière encore plus intensive la haute surveillance sur les services de renseignement.

En 2020, la présidence de la CdG-N a été exercée par le conseiller national Erich von Siebenthal et la vice-présidence a été assurée par la conseillère nationale Prisca Birrer-Heimo. La CdG-E a été présidée par la conseillère aux États Maya Graf et la vice-présidence a été assurée par le conseiller aux États Thierry Burkart. La présidence de la DélCdG a été exercée par le conseiller national Alfred Heer et la vice-présidence a été assurée par la conseillère aux États Maya Graf.

Suite aux élections fédérales de 2019, les deux CdG ont procédé en décembre 2019 à leur constitution pour la nouvelle législature 2019–2023. La composition des CdG, de leur sous-commissions et groupes de travail ainsi que de la DélCdG, en 2020, est présentée dans le tableau ci-après.

¹⁶ Cautionnements de navires de haute mer. Rapport des CdG du 26.6.2018 (FF **2018** 6235).

¹⁷ Cf. ch. 5.

¹⁸ Loi fédérale du 25.9.2015 sur le renseignement (LRens; RS **121**).

Composition des CdG, de leurs sous-commissions et groupes de travail et de la DéICdG en 2020

| <i>CdG-N (commission plénière)</i> | <i>CdG-E (commission plénière)</i> |
|---|---|
| Erich von Siebenthal (président), Angelo Barrile, Marianne Binder-Keller, Prisca Birrer-Heimo (vice-présidente), Katja Christ, Thomas de Courten, Yvette Estermann, Yvonne Feri, Corina Gredig, Alfred Heer, Erich Hess, Alois Huber (depuis le 8 mai 2020, remplace Manuel Strupler), Christian Imark, Matthias Samuel Jauslin, Fabian Molina, Stefan Müller-Altermatt, Philippe Nantermod, Nicolo Paganini, Isabelle Pasquier-Eichenberger, Katharina Prelicz-Huber, Priska Seiler Graf, Andri Silberschmidt, Marianne Streiff-Feller, Michael Töngi, Manuela Weichelt-Picard | Maya Graf (présidente), Bauer Philippe, Elisabeth Baume-Schneider, Thierry Burkart (vice-président), Marco Chiesa, Daniel Fässler, Charles Juillard, Matthias Michel, Othmar Reichmuth, Werner Salzmann, Carlo Sommaruga, Hans Stöckli, Heidi Z'graggen |
| <i>Sous-commissions DFAE/DDPS</i> | |
| Nicolo Paganini (président), Yvette Estermann, Corina Gredig, Alois Huber (depuis le 8 mai 2020, remplace Manuel Strupler), Matthias Samuel Jauslin, Fabian Molina, Isabelle Pasquier-Eichenberger, Priska Seiler Graf, Erich von Siebenthal | Charles Juillard (président), Philippe Bauer, Elisabeth Baume-Schneider, Werner Salzmann, Hans Stöckli |
| <i>Sous-commissions DFJP/ChF</i> | |
| Alfred Heer (président), Angelo Barrile, Corina Gredig, Erich Hess, Fabian Molina, Nicolo Paganini, Katharina Prelicz-Huber, Andri Silberschmidt, Marianne Streiff-Feller | Daniel Fässler (président), Thierry Burkart, Marco Chiesa, Carlo Sommaruga, Heidi Z'graggen |
| <i>Sous-commissions DFF/DEFR</i> | |
| Yvonne Feri (présidente), Marianne Binder-Keller, Prisca Birrer-Heimo, Thomas de Courten, Stefan Müller-Altermatt, Katharina Prelicz-Huber, Andri Silberschmidt, Erich von Siebenthal, Manuela Weichelt-Picard | Matthias Michel (président), Maya Graf, Charles Juillard, Othmar Reichmuth, Hans Stöckli |

Sous-commissions DFI/DETEC

| | |
|---|---|
| Thomas de Courten (président), Angelo Barrile, Katja Christ, Alois Huber (depuis le 8 mai 2020, remplace Manuel Strupler), Christian Imark, Matthias Samuel Jauslin, Priska Seiler Graf, Marianne Streiff-Feller, Michael Töngi | Marco Chiesa (président), Elisabeth Baume-Schneider, Matthias Michel, Othmar Reichmuth, Heidi Z'graggen |
|---|---|

Sous-commissions Tribunaux/MPC

| | |
|--|--|
| Manuela Weichelt-Picard (présidente), Marianne Binder-Keller, Prisca Birrer-Heimo, Katja Christ, Yvette Estermann, Erich Hess, Christian Imark, Philippe Nantermod, Isabelle Pasquier-Eichenberger | Hans Stöckli (président), Thierry Burkart, Marco Chiesa, Daniel Fässler, Carlo Sommaruga |
|--|--|

DélCdG

Alfred Heer (président), Bauer Philippe, Yvonne Feri, Maya Graf (vice-présidente), Stefan Müller-Altermatt, Werner Salzmann

Groupe de travail «Gestion des risques de la Confédération» (uniquement les membres des CdG)

Erich von Sieenthal (président), Prisca Birrer-Heimo, Thierry Burkart, Yvonne Feri, Maya Graf, Matthias Michel

Groupe de travail «Cautionnements de la flotte suisse de haute mer»

Yvonne Feri (présidente), Thomas de Courten, Maya Graf, Charles Juillard, Matthias Michel, Othmar Reichmuth, Andri Silberschmidt, Hans Stöckli, Erich von Sieenthal, Manuela Weichelt-Picard

3 Travaux des CdG en 2020

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 2020

Rapports et communiqués de presse des CdG

| Thème | Documents publiés |
|---|--|
| Rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales | Rapport des CdG-N/E du 28 janvier 2020 |
| Rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG et programme annuel 2020 | Communiqué de presse des CdG-N/E du 30 janvier 2020 |
| Crise du coronavirus: premier entretien de la CdG-N avec la présidente de la Confédération et les chefs du DFI et du DEFR | Communiqué de presse de la CdG-N du 23 avril 2020 |
| Crise du coronavirus: premier entretien de la CdG-E avec la présidente de la Confédération et les chefs du DFI et du DEFR | Communiqué de presse de la CdG-E du 1 ^{er} mai 2020 |
| Les CdG lancent une inspection visant à analyser la gestion de la pandémie de Covid-19 par les autorités fédérales | Communiqué de presse des CdG-N/E du 26 mai 2020 |
| Procédure de surveillance relative aux incidents qui ont eu lieu au Tribunal pénal fédéral. Rapport de la Commission administrative du Tribunal fédéral du 5 avril 2020 | Avis des CdG-N/E du 24 juin 2020 |
| Le droit à l'information des Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États à la suite du rapport de la Commission administrative du Tribunal fédéral du 5 avril 2020 | Constat en matière de haute surveillance des CdG-N/E du 24 juin 2020 |
| Relation de surveillance entre le Ministère public de la Confédération et son autorité de surveillance | Rapport des CdG-N/E du 24 juin 2020 |
| Les CdG ont clos leur enquête sur la relation de surveillance entre le MPC et l'AS-MPC et pris position sur le rapport de surveillance du Tribunal fédéral | Communiqué de presse des CdG-N/E du 25 juin 2020 |
| La commission rejette le projet du Conseil national visant à mettre en œuvre l'initiative parlementaire 15.451: «Renforcer les Commissions de gestion» | Communiqué de presse de la CdG-E du 2 juillet 2020 |

| Thème | Documents publiés |
|--|--|
| Relations publiques de la Confédération: la CdG-N globalement satisfaite de la mise en œuvre de ses recommandations | Communiqué de presse de la CdG-N du 6 octobre 2020 |
| Introduction de la nouvelle redevance radio/TV | Rapport de la CdG-E du 13 octobre 2020 |
| Introduction de la nouvelle redevance radio/TV: la CdG-E tire le bilan de la gestion par l'OFCom des problèmes d'adressage | Communiqué de presse de la CdG-E du 15 octobre 2020 |
| Révision de la liste des moyens et appareils. Appréciation de l'avis du Conseil fédéral du 16 janvier 2019 | Rapport de la CdG-E du 17 novembre 2020 |
| Liste des moyens et appareils: la CdG-E constate des améliorations, mais identifie encore un besoin d'agir | Communiqué de presse de la CdG-E du 19 novembre 2020 |

3.2 Politique économique, financière et de formation

3.2.1 Cautionnement de navires de haute mer

Suite à la crise de la flotte suisse de haute mer et eu égard aux pertes considérables essuyées par la Confédération dans ce domaine, les CdG ont lancé, en septembre 2017, une inspection dans ce domaine, portant notamment sur la surveillance exercée par le DEFR sur l'OFAE, sur la surveillance et l'information du Conseil fédéral ainsi que sur le rôle du CDF. À l'issue de plusieurs mois d'enquête, les CdG ont publié en juin 2018 un rapport d'inspection¹⁹ contenant huit recommandations à l'intention du Conseil fédéral. En juin 2019, après avoir procédé à des clarifications complémentaires, elles ont adopté un rapport succinct²⁰, approfondissant notamment la question de la structure organisationnelle de l'OFAE. Lors de cette inspection, les CdG ont opéré en étroite coordination avec la DélFin – également active du point de vue de la haute surveillance dans le domaine des cautionnements de navires et qui a elle aussi mené une enquête en la matière – aussi bien quant à la délimitation de l'objet de leurs investigations que quant au déroulement de leurs travaux.

Au cours de l'année 2020, les CdG ont continué à suivre l'évolution du dossier, notamment concernant les aspects suivants:

- Suite aux critiques formulées par les CdG et au vu des pertes élevées essuyées par la Confédération, le DEFR a décidé, en janvier 2020, de mandater une

¹⁹ Cautionnements de navires de haute mer, rapport des CdG du 26.6.2018 (FF **2018** 6235).

²⁰ Cautionnements de navires de haute mer: évaluation de l'avis rendu par le Conseil fédéral le 28.9.2018, rapport succinct des CdG du 25.6.2019 (FF **2019** 6621).

enquête administrative auprès d'un expert externe, portant sur l'organisation de l'approvisionnement économique du pays (AEP)²¹. Axée principalement sur le fonctionnement actuel de l'OFAE, cette enquête administrative visait à fournir des enseignements pour l'avenir. Les CdG ont pris connaissance des résultats de l'enquête administrative²² en novembre 2020 et des prochaines étapes envisagées par le DEFR²³ et ont abordé ces aspects avec le chef du département.

- Sur la base d'une plainte pénale déposée par le DEFR, le Ministère public du canton de Berne a mené une procédure pénale contre un armateur ayant bénéficié de cautionnements de la Confédération; elle portait sur des accusations de banqueroute frauduleuse et sur des faits de droit économique au niveau cantonal. La procédure et le procès en première instance se sont achevés au mois de juillet 2020 avec la condamnation de l'armateur.
- Le MPC a mené une procédure pénale relative à l'ancien chef de l'état-major de l'OFAE concernant la façon dont celui-ci a exercé sa fonction entre 1991 et 2012. Cette procédure faisait également suite à une plainte déposée par le DEFR. Fin mai 2020, le MPC a prononcé une décision de classement de cette procédure, considérant qu'aucune violation du devoir pertinente sur le plan pénal n'avait pu être constatée et que les accusations portées à l'encontre de l'ancien chef de l'état-major n'avaient pu être confirmées²⁴. Les CdG ont auditionné le MPC en novembre 2020 afin d'être informées sur d'éventuels aspects pertinents concernant la gestion.
- Entre 2016 et 2017, le CDF a réalisé une enquête administrative sur mandat du DEFR afin de faire la lumière sur les événements entourant les cautionnements de la flotte suisse de haute mer au sein de l'organe compétent en la matière, à savoir l'OFAE. Les travaux du CDF ont été critiqués par les CdG dans leur rapport de 2018. Le rapport d'enquête du CDF²⁵ a fait l'objet d'une demande de publication au titre de la loi sur la transparence²⁶, à la suite de quoi deux personnes concernées par le rapport ont demandé que cette publication soit refusée. Elles ont fondé leur demande en argumentant qu'une publication du rapport final de l'enquête administrative porterait gravement atteinte à leur personnalité. Elles ont en particulier contesté les faits exposés

²¹ Approvisionnement économique du pays: le conseiller fédéral Guy Parmelin ouvre une enquête administrative. Communiqué de presse du DEFR du 17.1.2020.

²² Administrativuntersuchung betreffend Organisation, Strukturen und Prozesse in der wirtschaftlichen Landesversorgung. Bericht des Untersuchungsbeauftragten Cornel Borbély, 18.9.2020, www.admin.ch > Documentation > Communiqués de presse > Enquête administrative sur l'Approvisionnement économique du pays: les structures de direction et d'organisation, la conformité et la gouvernance doivent faire l'objet d'un réexamen.

²³ Enquête administrative sur l'Approvisionnement économique du pays: les structures de direction et d'organisation, la conformité et la gouvernance doivent faire l'objet d'un réexamen. Communiqué de presse du Conseil fédéral du 18.11.2020.

²⁴ Décision de classement SV.16.1075-RIN du MPC du 26.5.2020.

²⁵ Contrôle fédéral des finances: Gewährung und Begleitung von Bürgschaften für die Schweizer Hochseeflotte, Enquête administrative, 4.4.2017 (*uniquement en allemand, non publié*).

²⁶ Loi fédérale du 17.12.2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans; RS 152.3).

dans le rapport et reproché au CDF de ne pas leur avoir accordé le droit d'être entendu dans le cadre de l'enquête. Le TAF a soutenu les plaignants dans sa décision du 27 août 2019²⁷. D'après lui, il aurait été tout à fait possible d'impliquer ces deux personnes dans l'enquête et de leur accorder le droit d'être entendu. En ne le faisant pas, le CDF a gravement porté atteinte à ce droit et donc à la personnalité des personnes concernées. Le tribunal a dès lors intimé au DEFR de supprimer dans le rapport final de l'enquête administrative toutes les références aux deux plaignants avant la publication. Les décisions ont été portées devant le Tribunal fédéral, qui les a confirmées le 14 avril 2020²⁸.

- Début novembre 2019, le Conseil fédéral a transmis au Parlement une demande de crédit supplémentaire de 128,717 millions de francs²⁹. Il s'agissait d'engagements de la Confédération sous forme de cautionnements pour huit navires de haute mer de Massmariner SA. Le Conseil fédéral a informé que le processus de vente des navires de Massmariner SA était alors en cours, avec pour objectif de vendre les navires au meilleur prix et le plus rapidement possible. Le Conseil fédéral tablait sur une perte totale d'environ 100 millions de francs pour la Confédération en tenant compte du produit de vente net escompté des navires et du paiement de toutes les créances liées aux navires. Le Parlement a adopté ce crédit supplémentaire en décembre 2019³⁰.
- Suite à la demande de crédit supplémentaire par le Conseil fédéral, une initiative parlementaire (19.500) visant l'institution d'une Commission d'enquête parlementaire a été déposée au Conseil national³¹. Les CdG ont pris position sur l'initiative parlementaire dans un co-rapport à l'attention du Bureau du Conseil national et du Bureau du Conseil des États³² et les ont invités à rejeter l'initiative. Les CdG sont d'avis que le recours à une CEP dans le domaine des cautionnements de navires n'est pas justifié, dans la mesure où le Parlement, par le biais de la CdG et la DélFin, couvre déjà ce dossier de manière élargie. En effet, les éléments soulevés par les points 1 et 2³³ de l'initiative ont déjà fait ou font encore l'objet d'un examen par les CdG, la DélFin ou d'autres organes. Les aspects soulevés par le point 3³⁴ de l'initiative entrent en partie dans le champ de compétence de la haute surveillance du Parlement et ont déjà été abordés ponctuellement par la DélFin. Les CdG ont considéré

²⁷ Arrêt du TAF A-7365/2006 du 27.8.2019.

²⁸ Arrêt du Tribunal fédéral IC_527/2019 du 14.4.2020.

²⁹ Message du Conseil fédéral du 16.10.2019 concernant le supplément IIa au budget 2019, www.efv.admin.ch > Rapports financiers > Rapports financiers > Crédits supplémentaires.

³⁰ Arrêté fédéral du 5.12.2019 concernant le supplément IIa au budget 2019 (FF 2020 3011).

³¹ Iv. pa. Groupe V «Cautionnement de navires de haute mer. Commission d'enquête parlementaire» du 9.12.2019 (19.500).

³² Iv. pa. 19.500. «Cautionnements de navires de haute mer. Commission d'enquête parlementaire». Co-rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 24.6.2020 (non publié).

³³ Contrôle et gestion des (cautionnements de) navires de haute mer par le Conseil fédéral depuis le renouvellement du crédit-cadre (arrêté fédéral du 5.6.2002) et contrôle et gestion par l'administration, en particulier par l'OFAE, depuis le renouvellement du crédit-cadre (arrêté fédéral du 5.6.2002).

³⁴ Rôle des instituts financiers, en particulier des titulaires de créances garanties, et des entreprises de révision.

qu'il était nécessaire que cette dernière, en tant qu'organe de haute surveillance parlementaire sur les questions financières, continue d'approfondir les relations des autorités fédérales avec les instituts financiers et les sociétés de révision en lien avec la crise du cautionnement de navires de haute mer; elles ont adressé à cet effet une lettre à la DéFin en juin 2020. Par ailleurs, les CdG sont arrivées à la conclusion qu'une CEP n'apporterait aucune plus-value en matière d'accès aux informations ou aux acteurs du dossier, tout en impliquant d'importants coûts supplémentaires et des procédures complexes. La recommandation des CdG de ne pas entrer en matière a été suivie par les deux Bureaux. Au stade actuel, le Conseil national doit encore se prononcer.

- Le 11 septembre 2020, le Conseil fédéral a approuvé une modification de l'ordonnance sur le cautionnement de prêts pour financer des navires suisses de haute mer³⁵, pour faire face à la menace d'un déclassement du pavillon maritime suisse dans le MoU de Paris et aux risques que cela impliquerait. L'ordonnance révisée est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2020.

La CdG-N, de son côté, a continué à approfondir certaines questions en matière d'enquête administrative et disciplinaire soulevées par les activités du CDF dans le dossier des cautionnements de la flotte suisse de haute mer (recommandations 3 à 6 du rapport de 2018) dans le cadre de son inspection sur les enquêtes administratives³⁶. Dans ce contexte, elle a déposé la motion 19.4390³⁷, adoptée par le Conseil national le 11 mars 2020 et par le Conseil des États le 17 septembre 2020.

Les CdG continuent à suivre, par l'intermédiaire de leur groupe de travail, les évolutions concernant ce dossier. Le contrôle de suivi, dans le cadre duquel les CdG apprécieront la mise en œuvre de leurs recommandations de 2018 par le Conseil fédéral, devrait être lancé dans le courant de l'année 2021.

3.3 Sécurité sociale et santé publique

3.3.1 Dossier électronique du patient

La CdG-N s'intéresse à l'introduction du DEP depuis 2017. Ces dernières années, elle s'est penchée en particulier sur les ressources humaines du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PF PDT) par rapport à son rôle de surveillant dans la mise en place du DEP et sur la répartition des rôles entre le PF PDT et l'office fédérale de la santé publique (OFSP) dans ce domaine³⁸.

³⁵ RO 2020 3909; Navigation maritime: le Conseil fédéral approuve la modification de l'ordonnance sur le cautionnement, communiqué de presse du Conseil fédéral du 21.9.2020.

³⁶ Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale. Rapport de la CdG-N du 19.11.2019 (FF 2020 1593).

³⁷ Mo. Conseil national (CdG-CN) «Interlocuteur(s) en matière d'enquêtes administratives et disciplinaires» du 19.11.2019 (19.4390).

³⁸ Rapport annuel 2018 des CdG et de la DéFCdG du 28.1.2019, ch. 3.3.1 (FF 2019 2689, 2716).

À la suite de l'annonce, en février 2020³⁹, du report de l'introduction du DEP, qui était prévue pour le printemps 2020 dans les hôpitaux et les cliniques de rééducation, la CdG-N a procédé, le 28 septembre 2020, à une audition du PFPDT et de représentants de l'OFSP afin de s'informer de l'état d'avancement des travaux et des principaux défis en la matière. Dans ce contexte, elle s'est également penchée sur les résultats du rapport d'audit du CDF⁴⁰ consacré à l'introduction du DEP.

Dans le cadre de l'audition précitée, la CdG-N s'est notamment renseignée sur les raisons du report de l'introduction du DEP. Selon l'OFSP, les retards pris dans ce dossier sont dus au fait que la complexité du processus de certification⁴¹ des «communautés (de référence)⁴²» et de l'accréditation des organes de certification a été sous-estimée. L'office a indiqué à la commission que la certification des premières communautés de référence commencerait d'ici fin 2020 et que la majeure partie de ce processus devrait être achevée au milieu de l'année 2021.

Il ressort des investigations de la CdG-N que la loi sur le dossier électronique du patient (LDEP)⁴³, conçue comme une loi-cadre, ne confère à la Confédération et aux cantons que peu de possibilités d'exercer une influence au sein du système décentralisé du DEP. De plus, la grande liberté d'organisation qui est accordée aux communautés (de référence) peut représenter un défi, en ce sens qu'elle entraîne des différences concernant la transparence et le flux d'informations relatives à l'état de la mise en service.

La commission a également examiné les aspects du DEP regardant la protection des données. Pour ce qui est de la surveillance en matière de protection des données – un point que la CdG-N a approfondi au cours des années passées⁴⁴ –, la commission a relevé que la répartition des rôles entre le PFPDT et l'OFSP avait été clarifiée et paraissait maintenant appropriée. Par contre, la protection des données au niveau interne n'est pas traitée avec la priorité requise par les communautés (de référence), selon le PFPDT. Plusieurs d'entre elles n'avaient en effet pas encore nommé leur responsable de la protection et de la sécurité des données au moment de l'audition, alors que la législation le prescrit. En outre, la question se pose de savoir dans quelle mesure la LPD⁴⁵, révisée en 2020, produira des effets sur l'introduction du DEP et sur son fonctionnement.

³⁹ «Dossier électronique du patient: la certification a besoin de plus de temps», communiqué de presse de l'OFSP du 19.2.2020.

⁴⁰ Contrôle fédéral des finances: «Audit de l'introduction du dossier électronique du patient», rapport du 24.2.2020 (en allemand uniquement [résumé en français]).

⁴¹ Avant que les communautés (de référence), qui gèrent les dossiers, n'entrent en fonction, elles doivent être contrôlées par un organe de certification. De leur côté, les organes de certification doivent au préalable avoir été accrédités par le Service d'accréditation suisse (SAS). Selon l'OFSP, les retards sont survenus pendant cette procédure itérative, qui implique plusieurs acteurs dépendant les uns des autres, et il était difficile de les prévoir.

⁴² Communautés et communautés de référence, www.e-health-suisse.ch > Mise en œuvre & communautés > Communautés DEP (état au 5.11.2020).

⁴³ Loi fédérale du 19.6.2015 sur le dossier électronique du patient (LDEP; RS **816.1**).

⁴⁴ Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2019, ch. 3.3.1 (FF **2019** 2689, 2716).

⁴⁵ Le texte de la loi fédérale sur la protection des données révisée qui a été soumis au vote final a été publié dans la Feuille fédérale (LPD; FF **2020** 7397). Le délai référendaire correspondant est arrivé à échéance le 14.1.2021; le référendum n'a pas abouti.

S'agissant du financement, la CdG-N constate que, dans le système décentralisé du DEP, la Confédération n'assume pas de responsabilité financière prioritaire. L'OFSP soutient l'introduction du DEP au moyen de subventions à hauteur de 30 millions de francs, alors que les cantons sont engagés financièrement à des degrés divers dans les communautés (de référence). Aux dires de l'OFSP, les retards entre autres auraient occasionné quelques doutes au sujet de la situation économique des communautés (de référence) d'importance systémique.

Par ailleurs, la commission a constaté que l'OFSP avait procédé à différentes adaptations de la structure du programme «Introduction du dossier électronique du patient» et pris plusieurs autres mesures d'amélioration en se fondant sur les recommandations émises dans le rapport du CDF.

La CdG-N continuera de suivre l'évolution de ce dossier sous l'angle de la haute surveillance parlementaire et étudiera en particulier le rapport du Conseil fédéral établi en réponse au postulat Wehrli 18.4328⁴⁶. Attendu pour le premier semestre 2021, ce rapport devrait fournir des mesures envisagées à court, moyen et long termes en vue d'étendre le champ d'action du DEP. Après l'introduction du DEP, à l'été 2021, la commission procédera à de nouvelles auditions des autorités fédérales.

3.3.2 Pénurie de vaccins en Suisse

En 2019 et en 2020, la CdG-N a poursuivi ses travaux des années précédentes sur les problèmes auxquels la Suisse est confrontée de matière d'approvisionnement en vaccins. Il arrive de plus en plus souvent que la Suisse connaisse une pénurie de certains vaccins⁴⁷, ce qui peut s'avérer particulièrement problématique s'agissant des vaccins destinés aux nourrissons.

Après avoir évoqué la question de la pénurie de vaccins avec l'OFSP en 2018⁴⁸, la commission a auditionné plusieurs acteurs⁴⁹ du domaine de la santé en février 2019. À l'issue de ces auditions, elle a adressé des questions supplémentaires au DFI concernant le marché des vaccins, les processus d'autorisation et la collaboration entre les autorités compétentes. En novembre 2019, elle a approfondi plusieurs aspects avec le chef du DFI, avec des délégations de Swissmedic et de l'OFSP et avec le président de la CFV. En septembre 2020, elle a de nouveau auditionné des représentants de l'OFSP et de Swissmedic.

Globalement, la CdG-N a constaté que l'approvisionnement en vaccins constituait un défi à l'échelle planétaire. La pénurie de vaccins est notamment due à l'augmentation de la demande mondiale, à des processus de production longs et compliqués et au

⁴⁶ Po. Wehrli «Dossier électronique du patient. Que faire encore pour qu'il soit pleinement utilisé?» du 14.12.2018 (18.4328).

⁴⁷ Étaient notamment concernés, ces dernières années, des vaccins contre la méningite et les vaccins combinés (diphthérie, tétanos, poliomyélite, coqueluche); actuellement, plusieurs vaccins contre les pneumocoques sont concernés.

⁴⁸ Cf. rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG, ch. 3.3.4 (FF 2019 2689, 2720).

⁴⁹ Commission fédérale pour les vaccinations (CFV), Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE), Swissmedic et des représentants de l'industrie pharmaceutique.

renoncement de nombreux producteurs, pour lesquels le marché n'est pas assez intéressant sur le plan commercial. Au niveau national aussi, certains facteurs ont une influence sur l'approvisionnement de vaccins, notamment l'autorisation des vaccins, l'attractivité du marché suisse, les réserves obligatoires, le système d'achat centralisé, la surveillance de l'approvisionnement et la prise en charge des coûts par l'assurance obligatoire des soins (AOS).

La CdG-N s'est renseignée à propos de l'engagement de la Suisse sur la scène internationale concernant l'approvisionnement en vaccins. Elle a appris que le DFI participait, dans le cadre de l'organisation mondiale de la santé (OMS), à l'élaboration de l'Agenda de la vaccination 2030. De son côté, l'Union européenne (UE) évoque la possibilité d'un achat et d'une distribution de vaccins coordonnés entre les pays, afin d'améliorer la sécurité de l'approvisionnement. Toutefois, selon le DFI, la collaboration en la matière entre l'UE et la Suisse ne fonctionne actuellement pas, car l'UE a lié le dossier de la santé aux négociations relatives à l'accord institutionnel⁵⁰.

S'agissant des autorisations, la commission s'est penchée sur la problématique des producteurs qui ne déposent aucune demande d'autorisation en Suisse ou qui retirent leur demande. Selon Swissmedic, les demandes d'autorisation pour des vaccins sont rarement rejetées. Toutefois, une trentaine de vaccins autorisés dans l'UE ne le sont toujours pas en Suisse. Des procédures simplifiées ont été introduites en 2019 pour les médicaments autorisés depuis au moins dix ans dans un pays de l'UE ou de l'AELE (art. 14 LPTh⁵¹). Il est aussi possible de tenir compte des résultats d'essais effectués par d'autres autorités en vue de l'octroi de l'autorisation (art. 13 LPTh).

Swissmedic a indiqué que les procédures facilitées au sens des art. 13 et 14 LPTh étaient appliquées de manière générale, mais que ces procédures n'avaient encore jamais porté sur une demande d'autorisation pour des vaccins. Selon l'institut, cela montre que les vaccins dont la Suisse a besoin font l'objet d'une pénurie mondiale et que, par conséquent, les producteurs n'ont pas grand intérêt à demander une autorisation en Suisse. L'OFSP a commandé une analyse de l'attractivité du marché des vaccins en Suisse, qui devrait être publiée au début de l'année 2021.

S'agissant de l'acquisition de vaccins, la commission s'est informée de la situation des réserves obligatoires, prescrites par la loi, pour les vaccins. Ceux-ci sont en cours de constitution dans le but d'assurer un stock de 4 mois de besoins moyens⁵². Il est toutefois difficile de constituer des stocks, en particulier pour les vaccins dont l'approvisionnement est limité au niveau mondial. En conséquence, ces réserves sont utiles pour pallier certaines pénuries mineures, mais ne sauraient être une solution durable pour les vaccins présentant une situation critique. Selon les indications fournies par l'OFSP, la marge de manœuvre est limitée s'agissant de l'échange de vaccins entre les pays, à cause des différences au niveau des emballages et des notices d'utilisation, mais aussi pour des raisons de qualité et de sécurité. Swissmedic souligne qu'il est possible d'importer des vaccins en cas de pénurie, mais que les demandes

⁵⁰ Cf. rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG, ch. 3.3.2 (FF 2020 2865, 2884).

⁵¹ Loi fédérale du 15.12.2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (loi sur les produits thérapeutiques) [LPTh; RS 812.21].

⁵² En 2020, le niveau des réserves obligatoires correspondait à environ trois mois de besoins moyens.

portant sur tels vaccins de remplacement sont en diminution. Par ailleurs, la commission a été informée que l'option d'un achat centralisé de vaccins⁵³ par les autorités fédérales était en cours d'examen, mais que les travaux ont pris du retard en raison de la crise du Covid-19.

Un service de notification a été mis en place au sein du domaine Produits thérapeutiques de l'AEP afin de traiter les pénuries. Sur la base de ce système, les problèmes de livraison prévisibles sont communiqués au public, les réserves obligatoires sont libérées et des demandes d'importation de produits étrangers sont examinées. Si nécessaire, les recommandations d'utilisation de la CFV sont adaptées en collaboration avec l'OFSP afin de garantir la protection des groupes à risque. L'OFAE et l'OFSP considèrent que le système a fait ses preuves ces dernières années.

La commission a également approfondi la question de la collaboration entre les autorités fédérales actives dans le domaine des vaccins (DFI, OFSP, CFV, Swissmedic). Elle a constaté que les acteurs impliqués avaient les mêmes objectifs, mais n'identifiaient pas toujours les mêmes défis principaux. Pour le DFI et l'OFSP, les conditions globales sont centrales: tant que la coopération avec l'UE, notamment, est suspendue, ils estiment que la situation restera difficile pour la Suisse. La CFV estime quant à elle que la procédure d'autorisation et le fait que certains vaccins ne sont pas remboursés par l'AOS sont déterminants. Enfin, pour Swissmedic, le problème provient du marché restreint que représente la Suisse, dans lequel les entreprises n'ont pas un grand intérêt à déposer une demande d'autorisation, même lorsque les procédures sont simplifiées. Ces dernières années, ces conceptions divergentes ont parfois créé des tensions. Néanmoins, l'échange de vues est assuré par le biais de séances communes régulières et la coopération a pu être améliorée ces derniers mois.

Selon l'OFSP, la crise du Covid-19 n'a pas eu d'effet notable sur la situation générale en matière d'approvisionnement des vaccins. Aucune production à grande échelle de vaccins contre le Covid-19 n'est prévue en Suisse; tout au plus, des centres de remplissage ou de distribution pourraient être créés. Comme pour les autres vaccins, la Suisse dépend ainsi de l'étranger⁵⁴. Par ailleurs, la Confédération a étendu les structures d'approvisionnement et de stockage pour garantir l'approvisionnement du pays dans le domaine des dispositifs médicaux et des médicaments. Il y a encore lieu de déterminer dans quelle mesure ces structures pourront être utilisées pour l'approvisionnement en vaccins de manière générale.

Au regard des informations recueillies, des possibilités restreintes dont disposent les autorités suisses concernées et des mesures déjà prises, la CdG-N n'a pas identifié, dans l'immédiat, de nécessité d'agir au titre de la haute surveillance parlementaire.

⁵³ Une motion Heim (18.3058), qui portait sur un achat centralisé, a été classée le 19.6.2020. Toutefois, dans sa réponse à une interpellation Müller (20.3212), le Conseil fédéral a indiqué qu'il continuait d'examiner la possibilité d'un achat centralisé.

⁵⁴ Pour garantir l'accès au vaccin contre le Covid-19, la Confédération a signé trois conventions avec les producteurs Moderna (Vaccin contre le Covid-19: la Confédération signe un contrat avec l'entreprise Moderna; communiqué de presse de l'OFSP du 7.8.2020), AstraZeneca (Vaccin contre le Covid-19: la Confédération signe un contrat avec AstraZeneca; communiqué de presse de l'OFSP du 16.10.2020) et Pfizer/BioNTech (Vaccin contre le COVID-19: la Confédération signe un contrat avec Pfizer, communiqué de presse de l'OFSP du 7.12.2020).

Considérant toutefois que la situation en matière d’approvisionnement en vaccins demeure préoccupante, elle continuera de suivre ce dossier de près et s’informerera, dans le courant de l’année 2021, de l’évolution de la disponibilité des vaccins en Suisse, de l’état des éclaircissements en cours et des mesures d’amélioration qui ont été annoncées.

3.3.3 Délégation de compétences législatives à des tiers: exemple de l’ordonnance sur la transplantation

En 2019 et 2020, la CdG-N s’est penchée sur la thématique de la délégation de compétences législatives à des tiers (renvois directs ou indirects à des normes privées) au sein de la législation suisse.

Dans ce cadre, la commission a en particulier approfondi le cas de l’ordonnance sur la transplantation, révisée en octobre 2017 par le Conseil fédéral⁵⁵. Cette ordonnance renvoie, en ce qui concerne le temps d’attente pour constatation du décès après un arrêt cardio-circulatoire, aux directives médico-éthiques de l’Académie Suisse des Sciences Médicales (ASSM). Ces directives ont été révisées par l’ASSM en 2017, parallèlement à l’ordonnance sur la transplantation: dans ce cadre, le temps d’attente pour constatation du décès a été réduit par l’ASSM de dix à cinq minutes. Or, cette modification n’a été rendue publique que le 19 octobre 2017, après l’adoption par le Conseil fédéral de l’ordonnance révisée sur la transplantation. Des critiques publiques ont été émises quant au manque de transparence de ce processus de révision. Au vu du caractère sensible de cette question au niveau politique et de son importance éthique, la CdG-N a décidé d’approfondir ce sujet.

La commission a auditionné en juin 2019 des représentantes et représentants de l’OFSP concernant le cas concret de la révision de l’ordonnance sur la transplantation. Elle a également abordé la thématique de la délégation de compétences législatives à des tiers sous un angle général avec des représentants de l’OFJ. Elle a ensuite invité le chef du DFI à prendre position sur ce dossier.

Les investigations de la commission ont montré que l’OFSP, respectivement le DFI, avaient été informés en août 2015 de la révision prévue des directives de l’ASSM. En octobre 2016, lors de la consultation relative à l’adaptation de l’ordonnance sur la transplantation, le DFI a informé les participants que l’ASSM menait une consultation simultanée concernant le projet de révision de ses directives. La réduction du temps d’attente pour constatation du décès ne figurait toutefois pas dans le projet initial de révision des directives de l’ASSM soumis à consultation; selon l’OFSP, cet aspect a été ajouté par l’ASSM ultérieurement, sur la base de considérations d’experts. L’OFSP a été informé en avril 2017 du contenu définitif des directives de l’ASSM. Celles-ci ont ensuite été adoptées par l’ASSM en mai 2017, mais n’ont pas été publiées sur le moment.

En octobre 2017, lors de l’adoption de la révision de l’ordonnance sur la transplantation, le DFI a informé le Conseil fédéral que la version finale des directives de l’ASSM

⁵⁵ Ordonnance du 16.3.2007 sur la transplantation d’organes, de tissus et de cellules d’origine humaine (Ordonnance sur la transplantation; RS **810.211**).

était disponible. Le DFI a indiqué à la CdG-N que la réduction du temps d'attente pour constatation du décès, considérée comme une adaptation fondée sur les plans médical et professionnel, n'avait pas été communiquée explicitement au Conseil fédéral. Le 18 octobre 2017, le Conseil fédéral a approuvé la révision de l'ordonnance sur la transplantation et publié cette dernière. Le communiqué de presse relatif à cette révision⁵⁶, daté du même jour, faisait mention des directives révisées de l'ASSM de mai 2017, sans évoquer spécifiquement la réduction du temps d'attente pour constatation du décès. Les directives révisées de l'ASSM ont été publiées sur son site Internet le 19 octobre 2017, immédiatement après la décision du Conseil fédéral portant sur la modification de l'ordonnance.

La CdG-N a concentré son examen sur la question de savoir quels enseignements généraux peuvent être tirés de ce cas en ce qui concerne la transparence du processus de révision des normes privées mentionnées dans la législation suisse. Elle ne s'est par contre pas prononcée sur l'adéquation de la réduction du temps d'attente pour la constatation du décès ni sur la manière dont cet aspect doit être déterminé (délégation à des tiers, définition au niveau de l'ordonnance ou de la loi), ces questions étant avant tout du ressort des commissions thématiques compétentes.

Face à la commission, le chef du DFI a indiqué que le renvoi, dans le droit national, à des normes privées était selon lui «un instrument éprouvé et reconnu qui permet de réglementer efficacement et de façon correcte sur des aspects techniques et scientifiques» et qu'aux yeux du DFI, «cela semble également le cas pour ce qui concerne les renvois dans le cadre de la législation en matière de transplantation». Il a toutefois admis que, dans le cas de la révision de l'ordonnance sur la transplantation, «il s'est avéré préjudiciable que la révision des directives de l'ASSM ne remplisse pas entièrement les exigences justifiées en matière de transparence des processus législatifs nationaux». Les représentants de l'OFSP ont quant à eux indiqué que le problème résidait, pour ce cas, dans le fait que l'ordonnance du Conseil fédéral et les directives de l'ASSM avaient été révisées en parallèle. Fort de cette expérience, le DFI a indiqué qu'il veillerait à ce que, «dans la mesure du possible, les normes privées auxquelles il est fait référence soient déjà disponibles dans leur version définitive pour les consultations» à l'avenir.

En juin 2020, la CdG-N a fait part au Conseil fédéral de son appréciation dans ce dossier. Fondamentalement, elle considère qu'il est adéquat que la législation suisse renvoie, dans certains cas dûment justifiés, à des normes privées, notamment dans les domaines où les questions à réglementer relèvent d'aspects techniques ou scientifiques. Elle a néanmoins souligné que de tels renvois soulèvent plusieurs enjeux en termes de responsabilité, de légitimation et de transparence. Pour elle, il est essentiel que ceux-ci soient soumis à un examen préalable minutieux et un suivi régulier de la part des autorités fédérales compétentes. Elle estime en particulier crucial que les révisions apportées aux normes privées mentionnées dans la législation fédérale soient menées avec précaution et bénéficient d'une transparence élevée. Dans de tels cas, il

⁵⁶ Loi sur la transplantation: Une meilleure protection financière des donateurs vivants, communiqué de presse du Conseil fédéral du 18.10.2017.

est indispensable aux yeux de la commission que le public et le Parlement soient informés de manière transparente des résultats du processus de révision et que la norme révisée soit publiée aussi rapidement que possible après son adoption.

Dans le cas de la révision de l'ordonnance sur la transplantation, la CdG-N a déploré que les directives de l'ASSM, adoptées en mai 2017, n'aient été publiées qu'en octobre 2017, après l'adoption de l'ordonnance révisée sur la transplantation. Elle a invité le Conseil fédéral à s'assurer, lors de révisions législatives futures, que les normes privées mentionnées dans la législation concernée soient disponibles dans leur version définitive dès le début du processus de révision, et à éviter autant que possible que de telles révisions soient menées en parallèle.

Au vu du caractère sensible de la réduction du temps d'attente pour la constatation du décès au niveau politique et de son importance éthique, la commission estime que le DFI aurait dû, lors de la révision de l'ordonnance sur la transplantation, rendre le Conseil fédéral spécifiquement attentif aux modifications décidées par l'ASSM à ce propos. Elle a invité le Conseil fédéral à accorder une attention renforcée à de tels cas de figure lors de révisions législatives futures.

3.3.4 Pratique de l'OFSP en matière d'adjudication de marchés

En 2019, une requête formulant diverses critiques sur les pratiques de l'OFSP en matière d'adjudication de marchés a été adressée à la CdG-N. Cette requête faisait référence à un appel d'offres lancé en 2019 par l'OFSP pour le mandat «Centrale nationale de coordination des addictions 2020–2029».

De manière générale, les CdG n'examinent pas les cas concrets et n'ont, eu égard à la séparation des pouvoirs, pas la compétence d'annuler ou de modifier les décisions émanant d'autorités soumises à leur haute surveillance. En cas d'éventuels manquements des autorités, les personnes ou organisations concernées doivent utiliser les voies de recours prévues par la législation. En leur qualité d'autorité de haute surveillance, les CdG s'intéressent aux cas concrets uniquement lorsque ceux-ci mettent en évidence d'éventuels dysfonctionnements ou lacunes systémiques dans l'application des lois ou dans la gestion des affaires des autorités fédérales.

Dans ce contexte, la commission ne s'est pas prononcée sur l'issue de l'adjudication en question, mais a examiné, à la lumière de ce cas, la pratique plus générale de l'OFSP en matière d'adjudication de marchés. Après avoir mené diverses clarifications, elle a fait part en octobre 2020 de son appréciation au chef du DFI.

La CdG-N s'est notamment informée des raisons pour lesquelles l'OFSP avait décidé, en 2018, de prolonger le mandat «Centrale nationale de coordination des addictions 2014–2018» jusqu'en février 2020. L'office lui a indiqué qu'il avait initialement prévu de procéder à une adjudication de gré à gré pour le nouveau mandat à partir de 2019. Consulté en novembre 2016 à ce sujet, l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) avait confirmé qu'une attribution de gré à gré valablement justifiée serait en principe possible. Cependant, dans les mois ayant suivi, des changements ont eu lieu dans les directives en matière d'acquisitions, et la responsabilité

d'évaluation pour ce cas a été transférée de l'OFCL à l'OFSP. Le cas a donc été soumis au service juridique interne de l'OFSP, qui est arrivé fin 2017 à la conclusion qu'une adjudication de gré à gré n'était pas autorisée pour celui-ci. En conséquence, la direction de l'OFSP a décidé, début 2018, de lancer une procédure d'appel d'offres public. Afin de préparer la documentation correspondante, de déterminer les critères relatifs à la rédaction du cahier des charges et de clarifier les modalités informatiques du mandat, la direction de l'OFSP a pris la décision, en mars 2018, de prolonger le mandat 2014–2018 jusqu'au début de l'année 2020. Face à la commission, l'OFSP a admis que cette prolongation ne reposait sur «aucune base légale spécifique». Il a toutefois fait valoir que cette décision avait été nécessaire afin de garantir une continuité dans la mise en œuvre de la loi sur les stupéfiants.

La CdG-N déplore que le mandat ait dû être prolongé tardivement de plus d'une année, et ce en l'absence de base légale. Elle a invité le DFI, en sa qualité d'autorité de surveillance sur l'OFSP, à s'assurer que de telles situations ne se reproduisent plus à l'avenir. De son point de vue, lorsqu'un mandat doit être renouvelé, il est indispensable que les offices procèdent suffisamment tôt à un examen juridique afin de déterminer quel type d'adjudication est nécessaire. La planification des offices doit impérativement tenir compte de la possibilité qu'un appel d'offres public puisse être exigé.

La commission a toutefois relevé que, dans le cas présent, l'OFCL avait été consulté en 2016 déjà et avait formulé un préavis positif en vue d'une attribution de gré à gré. Le fait que le service juridique interne de l'OFSP ait émis tardivement une décision négative s'explique par le fait que la responsabilité d'évaluation a été modifiée durant l'examen du dossier.

Aux yeux de la CdG-N, il est crucial que les adjudications des offices soient soumises à un examen juridique indépendant, que cela soit par le service juridique interne des offices ou par l'OFCL. La commission estime important que l'OFCL continue à être associé aux appréciations prises par les offices ou du moins qu'il soit tenu informé de ces dernières – en particulier lors d'adjudications importantes. Elle a invité le DFI à s'en assurer pour l'avenir.

Plusieurs points de la requête transmise à la CdG-N portaient sur la communication de l'OFSP vis-à-vis des soumissionnaires dans le cadre de l'adjudication, jugée insuffisante. De manière générale, la commission estime qu'une communication transparente vis-à-vis de l'ensemble des soumissionnaires est d'une grande importance lors de la réalisation d'appels d'offres, ceci notamment afin de prévenir toute accusation d'inégalité de traitement. Elle a invité le DFI à veiller à cela.

Dans le cadre de ses clarifications, la commission s'est également renseignée sur la manière dont les précédents appels d'offres pour la Centrale nationale de coordination des addictions avaient été réalisés, sur les modalités de l'appel d'offres pour le mandat 2020–2029, ainsi que sur les raisons pour lesquelles la durée d'attribution du mandat a été portée de 4 à 10 ans. La commission a pris connaissance des explications de l'OFSP concernant ces trois aspects; elle n'a pas identifié dans ce cadre d'éléments qui justifieraient une intervention plus avancée du point de vue de la haute surveillance parlementaire.

La CdG-N s'est enfin informée, en marge de ce cas, sur la pratique générale de l'OFSP en matière d'adjudication. A ce propos, elle a constaté avec satisfaction que l'office

disposait d'une directive sur les acquisitions, révisée pour la dernière fois le 1^{er} octobre 2018, et que les spécialistes en acquisitions de l'office suivaient des formations continues et des cours réguliers auprès du Centre de compétences des marchés publics (CCMP), rattaché à l'OFCL. Par ailleurs, les acquisitions à partir d'un montant de 150 000 francs attribuées de gré à gré sont évaluées au sein de l'OFSP quant à leur plausibilité juridique et doivent être approuvées individuellement par un membre de la direction de l'office. La commission a souligné l'importance de continuer à entretenir une collaboration étroite entre les offices spécialisés et l'OFCL, ce dernier étant chargé de soutenir une application uniforme de la législation sur les acquisitions à l'échelle de l'administration fédérale. A ce titre, les offres de formation dispensées par le CCMP revêtent à ses yeux une importance particulière.

En octobre 2020, la CdG-N a décidé de clore ce dossier, en se réservant néanmoins la possibilité de se pencher sur cette thématique, si d'autres cas similaires devaient être portés à sa connaissance. Elle a invité le DFI, en sa qualité d'autorité de surveillance, à veiller à ce que ses considérations soient dûment prises en compte par les offices qui lui sont rattachés, dans leur pratique future en matière d'adjudication.

3.4 Relations internationales et commerce extérieur

3.4.1 Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM)

En juin 2020, la CdG-E a pris acte du rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de SIFEM pour les années 2018 à 2020 et auditionné à cette occasion des représentants de SIFEM. Elle s'est notamment intéressée au rapport entre SIFEM et la société assurant sa direction commerciale, Obviam SA, et ses activités d'investissement.

SIFEM, l'institution financière de développement du gouvernement suisse, est une société anonyme de droit privé entièrement détenue par la Confédération. Les droits des actionnaires de la société sont exercés par le Conseil fédéral. Par conséquent, le modèle de gouvernement d'entreprise de la Confédération y est appliqué⁵⁷. Les objectifs de SIFEM sont décrits dans l'ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales⁵⁸.

SIFEM soutient indirectement des PME dans les pays en développement par des prêts à long terme ou des prises de participation, complétant ainsi les instruments classiques de la CI. L'institution agit la plupart du temps comme co-investisseur et investit dans une cinquantaine de fonds, lesquels investissent à leur tour dans diverses entreprises. L'objectif est de promouvoir la création d'emplois de qualité. Une approche exemplaire constitue une priorité. En investissant de l'argent public dans les fonds, SIFEM entend, d'une part, obliger les entreprises et les gestionnaires de fonds à se conformer à des normes environnementales et sociales ainsi qu'à des normes de gouvernement

⁵⁷ Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise) [FF 2006 7799].

⁵⁸ Ordonnance du 12.12.1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.01).

d'entreprise et, d'autre part, les aider à atteindre ces normes en leur fournissant une assistance technique. Les rendements attendus ne sont donc pas très élevés. Toutefois, un certain taux de rendement est nécessaire afin de mobiliser les investisseurs privés.

Pour des motifs ayant trait au gouvernement d'entreprise et aux compétences, la promotion du secteur privé, qui incombait à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) – lequel n'existe plus –, a été externalisée à SIFEM. Lors de l'audition, des questions ont notamment été soulevées quant au risque de responsabilité, qui devait être réduit grâce à cette externalisation. Par ailleurs, les représentants de SIFEM ont précisé qu'il ne fallait a priori pas s'attendre à ce que les connaissances techniques requises pour l'activité spécialisée qu'est la promotion du secteur privé soient disponibles au sein de l'administration fédérale. Ainsi, à l'issue d'un appel d'offres public, SIFEM a, elle aussi, procédé à une externalisation, confiant à Obviam SA la gestion opérationnelle de l'entreprise, plus précisément la gestion des affaires et, dans une certaine mesure, la gestion du portefeuille. Obviam SA prépare les investissements et assure le contrôle. Le Comité d'investissement traite les propositions et prend les décisions. Le pouvoir décisionnel appartient donc au conseil d'administration de SIFEM.

Les investissements se fondent sur les objectifs stratégiques du Conseil fédéral. La réalisation de ces objectifs fait l'objet d'un examen annuel. Celle-ci détermine également 20 % de la rémunération contractuelle d'Obviam SA. En outre, le conseil d'administration de SIFEM fixe chaque année des objectifs opérationnels à court terme à l'intention d'Obviam SA. La gestion externalisée de SIFEM fera l'objet d'un nouvel appel d'offres dans les deux à cinq prochaines années.

Avec une part d'actions d'environ deux tiers, SIFEM est assez fortement exposée par rapport aux autres institutions de financement du développement en Europe. Toutefois, malgré les risques encourus, SIFEM considère que l'investissement à long terme au moyen de fonds en actions est l'instrument adéquat. S'agissant de la majorité des investissements pour lesquels des pertes comptables ont été enregistrées en raison de la crise du Covid-19, SIFEM s'attend à un redressement dans les deux à trois prochaines années.

En ce qui concerne les investissements en Chine, les représentants de SIFEM ont déclaré que ceux-ci dataient d'avant la création de l'institution et avaient simplement été repris. Ils ont souligné que SIFEM n'effectuerait plus de tels investissements à l'heure actuelle, étant donné que la Chine n'est plus considérée comme un pays en développement et que l'institution n'investit plus ni dans des entreprises cotées en bourse ni dans le secteur minier. En raison d'engagements à long terme et de restrictions applicables à la vente des participations, la sortie de ces investissements n'aura lieu qu'en 2021. Quant aux investissements réalisés par l'OFAEE dans des entreprises privées en Inde, ils expireront normalement.

À l'avenir, les questions de genre et d'écologie gagneront en importance. Les représentants de SIFEM ont indiqué que, selon eux, l'institution était bien positionnée et suffisamment diversifiée pour faire face à la crise actuelle du Covid-19. À l'issue de cette audition, la CdG-E a conclu qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir sur le plan de la haute surveillance parlementaire.

3.5 État et administration

3.5.1 Protection de la propriété intellectuelle dans les accords de libre-échange

La protection de la propriété intellectuelle revêt une importance capitale pour la Suisse en tant que pôle d'innovation, de même que pour son économie axée vers l'exportation. C'est pourquoi la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N avait effectué, en 2019 déjà, une visite de service auprès de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI), laquelle a mis en évidence la nécessité de traiter spécifiquement la thématique de la protection de la propriété intellectuelle dans le cadre de l'élaboration d'accords de libre-échange (ALE). La CdG-E a donc approfondi cette question en 2020 et notamment demandé à la direction de l'IPI qu'elle lui fournisse des informations à ce sujet.

En sa qualité d'organe responsable du domaine de la propriété intellectuelle, l'IPI participe aux négociations de tous les ALE. Ceux-ci se fondent sur les normes négociées au sein de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En outre, en fonction des parties à l'accord concerné, des dispositions supplémentaires spécifiques doivent parfois être observées. La possibilité de faire respecter des droits revêt une importance capitale lors de la négociation des ALE. Selon l'IPI, les ALE impliqueraient également de trouver des compromis entre différents domaines du droit. Il y a compromis, par exemple, lorsqu'une partie à un accord insiste sur une protection étendue des indications géographiques, mais que, en échange, elle fait des concessions dans un tout autre domaine de l'accord concerné, ou vice-versa. Il en résulterait, selon l'IPI, différents niveaux de protection de la propriété intellectuelle suivant les ALE. En outre, des difficultés apparaîtraient parfois dans l'application convenue de certains droits, difficultés qui ne pourraient généralement être signalées que lors de la réunion annuelle du Comité mixte.

Une protection étendue de la propriété intellectuelle est foncièrement dans l'intérêt de la Suisse. Toutefois, elle est critiquée dans le secteur des médicaments, ainsi que par rapport au développement des marchés émergents, en particulier, et à l'agriculture reposant sur la petite paysannerie. Concrètement, certains déplorent le fait que la protection par brevet des médicaments rende plus difficiles l'accès avantageux ou la production de ces derniers. L'IPI a souligné l'importance de l'incitation commerciale au développement de nouveaux médicaments. En outre, selon les explications de l'IPI, un brevet ne permettrait pas aux entreprises de fixer librement le prix du médicament concerné. Il s'agirait, dans la plupart des cas, de marchés réglementés où le prix est négocié entre les autorités sanitaires et les fabricants.

En ce qui concerne les répercussions sur le développement des pays les plus pauvres, l'IPI reconnaît que le fait d'empêcher la copie de certains produits entrave certains secteurs économiques. Toutefois, un niveau de protection accru constitue également le fondement de la promotion des investissements et de l'innovation, ainsi que du capital-risque et du transfert de technologie.

En outre, la Convention internationale de 1991 pour la protection des obtentions végétales (Convention UPOV) est critiquée parce qu'elle ne prendrait pas en considération les intérêts des petits paysans. Selon l'IPI, la Suisse tendrait plutôt à demander l'adhésion à cette convention, mais elle serait également ouverte à d'autres options. Dans les accords en vigueur signés avec l'Indonésie et les Philippines, d'autres conventions sur la protection des obtentions végétales auraient par exemple été conclues, lesquelles tiendraient mieux compte de la situation individuelle des pays concernés.

À l'issue de cette audition, la CdG-E a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir sur le plan de la haute surveillance parlementaire.

3.5.2 Gestion intégrée des frontières

Depuis 2017, la CdG-E s'est penchée à intervalles réguliers sur la gestion intégrée des frontières (Integrated Border Management, IBM).

Institué par le Conseil fédéral en 2011, un groupe de travail interdépartemental interne à l'administration est chargé d'élaborer une stratégie de gestion intégrée des frontières. Celle-ci promeut une coopération et une coordination entre la Confédération et les cantons afin de lutter contre l'immigration illégale, le trafic organisé de migrants et la criminalité transfrontalière. Cette stratégie sert de cadre aux mesures envisagées. En parallèle, elle entend également faciliter l'entrée en Suisse des personnes voyageant légalement.

La première stratégie IBM a été élaborée en 2012 et le plan d'action correspondant en 2014. La stratégie est réexaminée chaque année. C'est le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) qui en assume la conduite au sein de l'administration fédérale. Ainsi, en 2017, la CdG-E s'est entretenue une première fois avec des représentants du SEM.

En 2018 a été effectuée une évaluation externe de la stratégie IBM, qui a dévoilé un certain nombre de graves insuffisances. C'est pourquoi les auteurs de l'évaluation et, une nouvelle fois, des représentants du SEM ont été auditionnés en 2018. Parmi les faiblesses dévoilées, il y avait notamment la quasi-absence de progrès dans certains domaines (la biométrie, la lutte contre le trafic de migrants, les capacités d'analyse). De plus, les priorités n'étaient pas claires et il manquait de cohérence entre les objectifs, les responsabilités, les mesures et les ressources. En outre, les ressources et les stratégies devraient être conçues afin de permettre une mise en œuvre souple et dynamique de la stratégie IBM. Le SEM a indiqué que les conclusions de l'évaluation devraient être prises en considération dans la nouvelle stratégie.

La nouvelle stratégie de gestion intégrée des frontières 2027 a été approuvée par l'assemblée plénière de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) le 14 novembre 2019 et le Conseil fédéral en a pris acte le 27 novembre 2019. En février 2020, des représentants du SEM ont présenté la stratégie à la sous-commission compétente de la CdG-E, qui est parvenue à la conclusion que les principales faiblesses de la première stratégie avaient été éliminées et a estimé qu'il n'y avait pas lieu de prendre d'autres mesures. La CdG-E examinera à nouveau la mise en œuvre de la stratégie prochainement.

3.5.3 **Entraide judiciaire internationale**

Depuis 2017, la CdG-E s'est penchée à plusieurs reprises sur la question de l'entraide judiciaire internationale, qui est conduite par l'OFJ au sein d'un domaine de direction idoine.

En 2017, la CdG-E avait auditionné une représentante et un représentant du domaine de direction précité. La commission souhaitait en premier lieu s'informer des activités générales du domaine. Les responsables concernés avaient présenté à la commission les différentes unités du domaine (unités Entraide judiciaire I et II, unité Extraditions et unité Traités internationaux) ainsi que ses différentes fonctions: il mène les procédures, il a un pouvoir décisionnel, il peut transmettre et déléguer des compétences et il exerce la surveillance, notamment en recourant contre des décisions de clôture des autorités d'exécution de l'entraide judiciaire. Dans ce cadre, la commission avait également été informée des défis qui attendaient l'entraide judiciaire internationale. Le manque de ressources au sein du domaine de direction était alors l'un des trois défis qui avaient été cités, les deux autres étant le développement de la criminalité internationale et les conflits d'objectifs qu'il y avait lieu de résoudre.

La commission n'avait pas estimé qu'il fallait prendre des mesures immédiates. Toutefois, elle avait demandé au domaine de direction qu'il lui livre certaines statistiques avant de clore son examen. Elle souhaitait surtout avoir des informations sur l'aboutissement ou, au contraire, l'échec des demandes d'entraide judiciaire déposées par la Suisse auprès d'autres pays ou par d'autres pays auprès de la Suisse. L'OFJ avait informé la CdG-E que de telles statistiques n'étaient pas disponibles au moment où la commission en avait fait la demande, en 2017, mais qu'elles seraient générées à la demande d'autres organes internationaux compétents. La commission a dû attendre 2020 pour recevoir enfin les statistiques précitées. Elle espérait pouvoir en déduire quels États refusaient systématiquement une entraide judiciaire à la Suisse.

Dans ce contexte, et vu qu'une nouvelle législature a commencé entre-temps, la commission a décidé de mener une nouvelle audition concernant l'entraide judiciaire internationale, notamment afin qu'on lui présente les statistiques susmentionnées.

La présentation des différentes statistiques n'a apporté aucun élément nouveau à la commission, qui a donc décidé de clore provisoirement le dossier et de le rouvrir dans un délai de deux ans.

3.5.4 **Violence à l'égard des femmes dans les centres fédéraux pour requérants d'asile**

Outre le thème de la violence à l'encontre des requérants d'asile de la part des entreprises de sécurité privées, la CdG-N a examiné le thème de la violence à l'égard des femmes dans les centres fédéraux pour requérants d'asile. Deux raisons expliquent le choix de réserver à la violence à l'égard des femmes un examen différencié: d'une part, la violence exercée à l'égard des femmes peut provenir de différents horizons et, d'autre part, l'administration fédérale, et en particulier le SEM, est déjà bien avancée

dans le traitement de ce problème spécifique. La CdG-N a auditionné à ce sujet des représentants du SEM.

Les différents efforts déployés par le SEM font notamment suite à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique et à un postulat déposé par la conseillère nationale Yvonne Feri⁵⁹. Dans les rapports⁶⁰ ayant découlé de ce postulat, les auteurs ont identifié un potentiel d'amélioration dans plusieurs domaines et formulé des mesures pour l'exploiter.

Selon les représentants du SEM, les mesures se répartissent sur trois domaines: l'hébergement dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (hébergement, encadrement, occupation et accès aux soins médicaux), la prévention de la violence (plan de prévention de la violence pour chaque région d'asile, sensibilisation du personnel d'encadrement) et l'information des victimes et des auteurs de violence potentiels. Pour l'hébergement, un plan d'exploitation prévoyant des prescriptions contraignantes a été élaboré et est entré en vigueur le 1^{er} mars 2019. En exécution du postulat Feri, les collaborateurs du SEM et des prestataires engagés dans les centres fédéraux pour requérants d'asile seront sensibilisés à la question de la violence sexospécifique et suivront une formation en 2021. De plus, un film destiné à informer les requérants d'asile des conventions sociales ainsi que des droits et des devoirs en Suisse est en cours de réalisation. Ce film aborde également des thèmes spécifiques aux femmes et souligne l'interdiction de toute forme de violence envers elles.

Les représentants du SEM ont expliqué qu'une évaluation interne et une évaluation externe avaient été mises en place pour régler la question centrale du contrôle et de la surveillance de la mise en œuvre du plan d'exploitation dans le domaine de l'hébergement. Dans le cadre de l'évaluation interne, des collaborateurs du SEM vérifient le respect du plan d'exploitation. L'évaluation externe est menée par la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT), qui peut se rendre en tout temps et inopinément dans les centres fédéraux afin de vérifier que les requérants d'asile sont hébergés et encadrés de manière conforme aux droits de l'homme et aux droits fondamentaux. La CNPT publie tous les deux ans un rapport contenant ses observations suite à ses visites de contrôle dans les CFA, ainsi que des recommandations.

À noter enfin que les représentants du SEM ont à nouveau souligné l'importance accordée à ce thème au sein de leur secrétariat d'État, les objectifs de l'année 2021 du SEM comprenant notamment un objectif à ce sujet.

La CdG-N estime qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures immédiates. La mise en œuvre des différentes mesures sera de nouveau inscrite à l'ordre du jour et examinée en temps utile.

⁵⁹ Postulat 16.3407. Analyse de la situation des réfugiées; Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul; RS 0.311.35), en vigueur en Suisse depuis le 1.4.2018.

⁶⁰ Analyse de la situation des réfugiés. Rapport du Conseil fédéral du 25.9.2019, en réponse au postulat 16.3407, Feri, du 9.6.2016; Analyse de la situation des réfugiés. Rapport du SEM du 18.10.2019 relatif au rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 16.3407, Feri, du 9.6.2016.

3.5.5 Erreurs dans les brochures de votation

En 2018, la CdG-N a décidé de s'atteler au problème des erreurs dans les brochures de votation, à la suite de la publication d'indications fausses dans la brochure explicative relative à la votation populaire du 25 novembre 2018⁶¹. Celle-ci contenait des données chiffrées et des indications erronées.

Dans un premier temps, la CdG-N a signalé au Conseil fédéral les informations fausses. Dans un deuxième temps, elle a mené une audition avec des représentants de la Chancellerie fédérale, qui est responsable des brochures de votation du Conseil fédéral.

La Chancellerie fédérale a souligné qu'il était très rare que les brochures de votation comportent des erreurs. Elle a cependant décidé d'instituer un groupe de travail chargé de contrôler et d'améliorer le processus d'élaboration de ces brochures, car il n'est pas acceptable que celles-ci contiennent des erreurs. Le mandat attribué au groupe de travail était cependant plus large: le groupe de travail était aussi chargé d'améliorer la qualité des données de manière générale dans le cadre du processus législatif.

Les représentants de la Chancellerie fédérale ont fait valoir que les brochures de votation étaient constamment développées et améliorées. Ainsi, avant que la CdG-N ne se saisisse de ce thème, il avait par exemple déjà été décidé d'impliquer davantage l'Office fédéral de la statistique (OFS) dans le processus ou d'indiquer clairement les sources des chiffres utilisés. La structure et le graphisme des brochures de votation ont eux aussi été améliorés.

Le groupe de travail a achevé ses travaux en juin 2019 et présenté diverses recommandations au Conseil fédéral. Celui-ci a en outre été informé que la Chancellerie fédérale a pris des mesures dans les domaines suivants pour améliorer les «explications du Conseil fédéral». Tout d'abord, une consultation des offices a été introduite afin que les offices concernés puissent se prononcer directement sur les explications. Ensuite, les chiffres seront vérifiés pour savoir s'il n'en existe pas de plus récents, qui devraient être utilisés. Une nouvelle liste de pointage verra également le jour; le département compétent devra en tenir compte dans l'élaboration du projet. La quatrième mesure porte principalement sur des améliorations rédactionnelles visant à rendre le texte plus simple et plus compréhensible. Enfin, une procédure claire a été arrêtée en cas d'erreur. Le Conseil fédéral a pris acte de cette procédure de correction lors de sa séance du 21 juin 2019. Il a chargé la Chancellerie fédérale, en collaboration avec le DFF (AFF), le DFJP (OFJ), le DFI (OFS) et le DEFR (SECO) et en concertation avec les Services du Parlement, de systématiser la présentation des bases de données afin de garantir que le Conseil fédéral, le Parlement et les citoyens disposent de bases de décision objectives et actuelles.

Au cours de l'année sous revue, la CdG-N a été informée par les représentants de la Chancellerie fédérale au sujet de la mise en œuvre des différentes mesures. À cette occasion, elle a salué les mesures et estimé qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir plus avant du point de vue de la haute surveillance parlementaire.

⁶¹ Modification de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; base légale pour la surveillance des assurés).

3.5.6 Parrainage au DDPS

Ces dernières années, les activités de parrainage au sein de l'administration fédérale ont fait couler beaucoup d'encre, à tel point que les CdG ont décidé de se pencher sur ce thème. En juillet 2019, la cheffe du DDPS a chargé la Révision interne DDPS d'établir une vue d'ensemble du parrainage dans son département. Le rapport d'audit⁶² évalue les chances et les risques que revêtent les activités de parrainage pour l'administration publique et montre les formes de parrainage qui sont actuellement adoptées par le département. Le rapport contient en outre six recommandations adressées au Secrétariat général du DDPS et au groupement de la Défense. Se fondant sur ce rapport, la cheffe du DDPS a chargé un groupe de travail d'élaborer une nouvelle ligne directrice à l'échelle du département en matière de parrainage.

La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N a pris connaissance du rapport de la Révision interne DDPS et s'est informée des travaux en cours concernant la nouvelle ligne directrice. Elle a ensuite débattu notamment la distinction entre parrainage actif et parrainage passif. S'agissant du parrainage passif – c'est-à-dire les cas où le DDPS est parrainé –, la ligne directrice comportera une obligation de publier le montant, l'usage et le parraineur de chaque contribution. Pour ce qui est du parrainage actif – c'est-à-dire les cas où le DDPS est le parraineur –, le groupe de travail examine comment une base légale adéquate pourrait être créée et quel lien celle-ci devrait avoir avec l'ordonnance concernant l'appui d'activités civiles et d'activités hors du service avec des moyens militaires (OACM)⁶³. Ces activités doivent au moins avoir un but instructif. En fonction de l'engagement qu'elles représentent, elles constituent un avantage pour le bénéficiaire de la prestation, qui n'aurait pas pu se permettre de l'organiser lui-même; en contrepartie, l'opération peut être positive pour l'image du DDPS. Par exemple, une démonstration de la Patrouille Suisse peut avoir lieu dans le cadre d'une manifestation commerciale en plein air.

Un autre défi réside dans le fait que les offices du département n'exercent pas tous des activités de parrainage avec la même intensité. Ainsi, Armasuisse, qui organise des achats sur la base de directives et de processus rigoureux, ne pratique presque pas de parrainage, alors que l'Office fédéral du sport (OFSP) est un acteur d'envergure dans ce domaine. Dans la perspective de l'élaboration d'une ligne directrice applicable de manière générale, il est essentiel de tenir compte des intérêts dissemblables que l'on rencontre au sein du département et, lorsque cela semble pertinent, de laisser une certaine liberté à chacun des offices. La CdG-N se félicite des efforts que le DDPS déploie afin d'établir des règles explicites en matière de parrainage. La nouvelle ligne directrice entrera probablement en vigueur début 2021. La commission consultera la nouvelle ligne en temps utile.

⁶² Révision interne DDPS, rapport d'audit du 31.10.2019 intitulé «*Sponsoring im VBS*» (uniquement en allemand).

⁶³ Ordonnance du 21.8.2013 concernant l'appui d'activités civiles et d'activités hors du service avec des moyens militaires (OACM) [état au 1.1.2020], RS 513.74.

3.6 Justice et Ministère public de la Confédération

3.6.1 Problèmes internes au Tribunal pénal fédéral

Le 24 juin 2020, la CdG-N et la CdG-E ont examiné le rapport de surveillance de la Commission administrative du Tribunal fédéral (CA du TF) du 5 avril 2020⁶⁴, ont pris position sur ce rapport⁶⁵ et ont établi un constat en matière de haute surveillance portant sur l'interprétation faite par la CA du TF des droits à l'information des commissions de surveillance⁶⁶. Les CdG ont estimé devoir procéder à ce constat, car l'interprétation juridique que fait la CA du TF dans le rapport de surveillance va, sur certains points, à l'encontre de l'interprétation des CdG et de leur pratique, établie de longue date.

Une première version de la prise de position des CdG avec été divulguée à l'émission «Rundschau». Les CdG ont considéré qu'il s'agissait là d'une violation grave du secret de fonction et ont déposé plainte contre inconnu auprès du MPC. La procédure a cependant été suspendue par le MPC au motif qu'il ne disposait pas d'éléments suffisants pour identifier l'auteur de la violation présumée. Les CdG ont invité la CA du TF à leur rendre compte de la mise en œuvre, par le Tribunal pénal fédéral (TPF), des recommandations de la CA du TF et des questions en suspens.

Le 1^{er} septembre 2020, les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG, compétentes en la matière, se sont rendues auprès du TPF, où la Commission administrative de ce tribunal (CA du TPF) et les membres de la Cour d'appel les ont informées de la situation au sein du TPF.

Conduite par la vice-présidente du TF, Martha Niquille (le président du TF, Ulrich Meyer, s'étant récusé le 25 juin 2020 pour cet objet), la CA du TF a fait parvenir aux CdG le rapport de surveillance complémentaire du 21 octobre 2020⁶⁷. Les sous-commissions compétentes des CdG se sont penchées sur ce rapport le 2 novembre 2020, en présence de la vice-présidente du TF. Elles ont appris que la plupart des recommandations avaient été mises en œuvre ou étaient en voie de l'être, alors que d'autres étaient encore en suspens. S'agissant de la recommandation 3 (contrôle des méthodes de travail des membres francophones de la Cour des affaires pénales), le TPF a fait appel à un spécialiste externe chargé d'examiner certaines méthodes de travail des juges francophones de la Cour des affaires pénales. En ce qui concerne la recommandation 6 (respect dans les relations mutuelles), le TPF a chargé un spécialiste externe de mener une médiation visant à améliorer les relations au sein du TPF. Quant à la recommandation 7 (mettre fin au contrat de travail de la secrétaire générale), elle n'a pas encore été mise en œuvre.

⁶⁴ Procédure de surveillance relative aux incidents qui ont eu lieu au Tribunal pénal fédéral. Rapport du 5.4.2020 ([www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/fr/Gesamtbericht ht_Vorkommnisse_Bundesstrafgericht_f.pdf](http://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/fr/Gesamtbericht_Vorkommnisse_Bundesstrafgericht_f.pdf)).

⁶⁵ Procédure de surveillance relative aux incidents qui ont eu lieu au Tribunal pénal fédéral. Rapport de la CA du TF du 5.4.2020 (12_T2/2020): avis de la CdG-N et de la CdG-E du 24.6.2020 (FF 2020 9125).

⁶⁶ Droits à l'information de la CdG-N et de la CdG-E concernant le rapport de surveillance de la CA du TF du 5.4.2020 (12_T2/2020) relatif aux incidents qui ont eu lieu au Tribunal pénal fédéral: constat en matière de haute surveillance des CdG (FF 2020 9135)

⁶⁷ Le TF ne publie pas ce rapport.

Par ailleurs, dans leur avis du 24 juin 2020, les CdG avaient recommandé au TPF de faire appel à un spécialiste des questions de mobbing et de sexisme, afin qu'il analyse la situation et qu'il conseille la direction du tribunal sur la suite de la procédure. La mise en œuvre de cette recommandation est en cours: un spécialiste mandaté par le TPF a analysé les questions du mobbing et de sexisme au sein du TPF. Son analyse a été transmise aux CdG; elle a également été discutée lors de l'entretien que les sous-commissions Tribunaux/MPC, compétentes en la matière, ont mené le 2 novembre 2020 avec la vice-présidente du Tribunal fédéral. Les résultats de l'analyse sont actuellement traités en interne par le TPF.

Les CdG suivront régulièrement l'évolution de la situation sur les questions en suspens.

3.6.2 Planification des besoins et mise en place de la Cour d'appel

Les CdG se penchent depuis l'automne 2018 sur les manquements survenus lors de la planification des besoins de la Cour d'appel du TPF et sur les difficultés rencontrées lors de sa mise en place⁶⁸. La Cour d'appel est entrée en fonction début 2019.

Les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG, compétentes en la matière, ont auditionné les membres de la Cour d'appel le 1^{er} septembre 2020. Elles ont pris acte du fait que la Cour d'appel avait demandé à la Commission judiciaire (CJ) de la doter d'un poste supplémentaire de juge de langue allemande, considérant que l'année précédente – celle où la Cour d'appel avait commencé son activité – un poste supplémentaire avait déjà dû être créé afin d'améliorer la situation sur le plan des ressources. Par ailleurs, les CdG avaient demandé que la Cour d'appel dispose d'un site qui lui soit propre, afin de garantir son indépendance en tant qu'instance de recours de la Cour des affaires pénales du TPF: conformément à la planification que cette exigence implique, la Cour d'appel devra déménager provisoirement, début 2022, à l'adresse Via Federico Pedotti 14 (Ospedale Ravecchia), près du site actuel du TPF. Le bâtiment concerné appartient à la Confédération. Dans le courant de l'année 2025, la Cour des plaintes devra quant à elle pouvoir emménager dans le bâtiment «Pretorio», près du TPF. Les sous-commissions Tribunaux/MPC souhaitent se pencher plus avant sur la question de savoir si, pour des raisons d'indépendance institutionnelle, il ne serait pas plus judicieux d'autonomiser la Cour des plaintes conjointement avec la Cour d'appel (cf. ch. 3.9.6).

3.6.3 Nécessité d'agir après l'échec de la révision de la loi sur le Tribunal fédéral

Après l'échec, à la session de mars 2020, du projet 18.051 concernant la loi sur le Tribunal fédéral (LTF)⁶⁹, les CdG ont examiné avec le Tribunal fédéral (TF), dans le

⁶⁸ Rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2020, ch. 3.6.2 (FF 2020 2865, 2901).

⁶⁹ RS 173.110

cadre de l'entretien portant sur le rapport de gestion du TF, les mesures qui demeuraient nécessaires s'agissant de la modification de la LTF.

Les CdG ont constaté que, depuis des années déjà, le tribunal devait assumer une charge de travail très importante et que la question d'une réduction de cette charge restait d'actualité. C'est dans cet esprit que le TF a exhorté le Parlement à reprendre le plus rapidement possible les points du projet précité qui n'étaient pas contestés et à lancer un nouveau projet de révision de la LTF afin de décharger le tribunal.

Dans une lettre datée du 4 septembre 2020 adressée aux Commissions des affaires juridiques (CAJ), les CdG ont appuyé la demande du TF et ont fait remarquer aux CAJ que, même si le projet avait échoué en raison des divergences de vues au sujet du recours constitutionnel subsidiaire, il comportait aussi des propositions de modification qui n'étaient pas contestées, par exemple le fait de limiter aux seules victimes le droit de recours dont disposent actuellement les lésés simples (art. 81, al. 1, let. b, ch. 5, LTF) ou encore la suppression du libre pouvoir d'examen des faits dans les domaines de l'assurance militaire et de l'assurance-accidents (art. 97, al. 2, et art. 105, al. 3, LTF). Les CdG ont souligné que ces changements permettraient, dans une certaine mesure, d'alléger la charge de travail du TF.

Quant au relèvement des plafonds des émoluments judiciaires, demandé par les CdG (motion 17.3353 de la CdG-N et motion 17.3354 de la CdG-E), il n'a pas non plus été contesté. Les CdG estiment que ce point devrait être soumis aux conseils dans le cadre d'un nouveau projet⁷⁰.

Le 8 septembre 2020, les CAJ ont informé les CdG qu'elles avaient demandé au DFJP s'il avait l'intention de donner suite à la demande du TF et que le département avait répondu par la négative.

3.6.4 Le rôle du MPC dans l'affaire Magnitsky

Pendant l'année sous revue, les deux Commissions de gestion se sont penchées sur le rôle du MPC dans l'affaire Magnitsky. Elles ont évoqué le retentissement qu'ont provoqué dans l'opinion la proximité du MPC et des autorités russes ainsi que la façon dont la Suisse a répondu aux demandes d'entraide judiciaire déposées par ces dernières dans l'affaire Magnitsky. Ces deux aspects ont fait l'objet d'une lettre que leur a envoyée la commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire de la Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (DCE).

La CdG-N s'est penchée en priorité sur les accointances présumées des autorités russes avec le MPC et a mené plusieurs auditions à ce sujet. La CdG-E, de son côté, s'est concentrée sur les demandes d'entraide judiciaire et a entendu les représentants de l'OFJ compétents en la matière. Elle s'est notamment demandé quel traitement était réservé aux demandes d'entraide judiciaire déposées dans des constellations sensibles sur le plan politique. Étant donné que plusieurs procédures concernant cette affaire sont en cours, les CdG ont décidé, pour l'heure, de ne pas examiner plus avant

⁷⁰ Cf. rapport annuel 2017 des CdG et de la DélCdG du 30.1.2018 (FF **2018** 1991 2030).

les points soulevés, conformément à une pratique de longue date. S'agissant de la proximité du MPC et des autorités russes, la CdG-N procèdera à des éclaircissements supplémentaires en 2021.

3.7 Sécurité

3.7.1 Cybersécurité

Les années précédentes, la CdG-N suivait la mise en œuvre de la cybersécurité de manière globale, englobant cybersécurité civile et militaire. Elle a d'ailleurs rendu compte de ses travaux à ce sujet dans le rapport annuel il y a deux ans⁷¹. Depuis 2020, la CdG-N se concentre sur la cybersécurité militaire, alors que la CdG-E étudie la cybersécurité civile et au sein de l'administration fédérale.

Depuis le début de l'année 2020, la CdG-E s'informe régulièrement sur la création et le développement du nouveau Centre national pour la cybersécurité (NCSC). En créant ce centre national, le Conseil fédéral a répondu à une volonté du Parlement qui a souhaité mettre en place d'un tel centre de compétence fédéral en adoptant la motion 17.3508⁷².

Le coup d'envoi de la création de ce centre a eu lieu début 2019 avec la définition des grandes lignes de l'organisation, incluant une unité stratégique et une unité opérationnelle, et l'intégration et le développement de la Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information (MELANI), qui existait déjà. Une augmentation de ressources a alors également été décidée par le Conseil fédéral, avec 24 nouveaux postes créés en lien avec la cybersécurité dans plusieurs départements à partir de 2020⁷³.

Le Conseil fédéral a en outre créé la Délégation Cyber, qui regroupe les chefs de départements chargés des trois domaines différents relatifs à la cybersécurité au sein de l'administration fédérale: la cybersécurité civile est de la responsabilité du DFF, la cyberdéfense est du ressort du DDPS et la poursuite pénale de la cybercriminalité est ancrée au DFJP. Grâce à cette délégation, le Conseil fédéral souhaite garantir que les activités de l'administration fédérale dans ces trois domaines seront coordonnées de manière aussi efficace que possible et que les ressources octroyées seront utilisées dans le but d'obtenir un résultat optimal.

Le Délégué de la Confédération à la cybersécurité a été nommé par le Conseil fédéral en juin 2019. Il assume la direction stratégique du NCSC et, dans cette fonction, il est directement subordonné au chef du DFF. Le Délégué est l'interlocuteur des milieux politiques, des médias et de la population, dirige les organes interdépartementaux dans le domaine des cyberrisques et collabore étroitement avec les cantons et les milieux économiques. Les deux CdG ont d'ailleurs eu un échange avec le Délégué en janvier 2020, et la CdG-E à nouveau en juin.

⁷¹ Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2019, ch. 3.7.2 (FF 2019 2689 2742).

⁷² Mo. Conseil des États (Eder) «Création d'un centre de compétence fédéral pour la cybersécurité» du 15.6.2017 (17.3508).

⁷³ Nouvelle étape dans la mise en place du Centre de compétences pour la cybersécurité. Communiqué de presse du Conseil fédéral du 15.5.2019.

Plusieurs organes de coordination sont dirigés par le Délégué. Le «Groupe Cyber», composé d'un représentant pour chacun des trois départements fédéraux susmentionnés et d'un représentant des cantons, est chargé en premier lieu d'identifier les besoins, capacités et éventuelles faiblesses au sein de l'administration fédérale et d'évaluer les dispositifs en permanence. Le «Comité pour la sécurité informatique» est composé de représentants de tous les départements et est l'organe consultatif du NCSC pour les questions de sécurité informatique dans l'administration fédérale.

Afin de veiller à la mise en œuvre ciblée des mesures de la Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) 2018–2022, un Comité de pilotage (CP SNPC) a été mis sur pied. La stratégie actuelle repose sur les travaux réalisés dans le cadre de la première stratégie (qui concernait les années 2012 à 2017) partiellement étendue et complétée par de nouvelles mesures afin qu'elle réponde aux menaces actuelles. Selon les volontés du Parlement, cette organisation permet d'associer les cantons, les milieux économiques et les hautes écoles à la protection contre les cyberrisques afin que ceux-ci se concertent régulièrement et unissent leurs forces. Ces acteurs et autorités sont donc représentés dans le comité. La SNPC comprend 80 projets, dont certains sont menés par des organisations qui ne sont pas placés sous la responsabilité de la Confédération. La coordination est donc essentielle dans ce domaine. La CdG-E s'informerera régulièrement sur l'état de la mise en œuvre de la stratégie.

La CdG-E a été informée que des travaux étaient en cours concernant une éventuelle obligation d'annonce concernant les cas de cyberattaque ou de failles dans les infrastructures critiques. Diverses questions se posent encore notamment quant au type d'information qui devrait être annoncé, quand cela doit être fait et dans quels secteurs. Différents autres projets sont en cours de développement, tels qu'un label pour la cybersécurité à l'attention des communes ou des mesures de soutien spécifiques à l'attention des PMU, en collaboration avec l'association ICTswitzerland.

La CdG-E s'est également informée sur la nouvelle ordonnance sur les cyberrisques⁷⁴ entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2020 et qui règle l'organisation de l'administration fédérale dans ce domaine, comme présentée ci-dessus. Elle a constaté avec satisfaction que le Conseil fédéral a doté le NCSC de la compétence d'édicter des directives contraignantes en matière de sécurité informatique pour l'administration fédérale ainsi que de compétences en matière de gestion des cyberincidents. D'entente avec les services concernés, le NCSC peut ainsi prendre la haute main sur la gestion des cyberincidents présentant une grave menace pour le bon fonctionnement de l'administration fédérale et ordonner des mesures d'urgence si nécessaire.

La CdG-E continuera à se faire informer sur les mesures prises au sein de l'administration fédérale et des travaux de mise en place du NCSC pour partie encore en cours. Elle suivra également avec beaucoup d'intérêt la manière dont le NCSC évaluera la sécurité informatique au sein de l'administration fédérale et, le cas échéant, les mesures qu'il pourrait prendre en la matière sur la base de l'ordonnance sur les cyberrisques.

⁷⁴ Ordonnance du 27.5.2020 sur la protection contre les cyberrisques dans l'administration fédérale (Ordonnance sur les cyberrisques, OPCy; RS **120.73**).

3.7.2 Nouvelle stratégie d'armement

Lors de l'année sous revue, la CdG-E a examiné la stratégie d'armement établie par le DDPS et actualisée au début de l'année 2020⁷⁵ sur la base des principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS du 24 octobre 2018. Elle a constaté que des problèmes liés aux acquisitions s'étaient posés de manière récurrente dans le domaine de l'armement au cours des années précédentes⁷⁶. La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E, compétente en la matière, s'est donc entretenue avec des représentants du DDPS, au mois d'août 2020, afin de s'informer de la nouvelle stratégie adoptée dans ce domaine.

Cette stratégie définit, pour différents domaines d'action, la manière dont le DDPS déploie les ressources en matière d'acquisition de matériel d'armement, afin de produire un effet maximal sur la politique de sécurité. La nouvelle stratégie d'armement, qui reprend l'ensemble des domaines et expose les mesures envisagées dans un seul document, remplace plusieurs stratégies distinctes. Selon le DDPS, cela devrait permettre, d'une part, d'améliorer la cohérence et, d'autre part, d'avoir une meilleure vue d'ensemble et de simplifier le contrôle. Le DDPS satisfait ainsi à une recommandation⁷⁷ émise par la CdG-E en 2015, qui invitait le Conseil fédéral à améliorer le pilotage des coopérations dans le domaine de l'armement.

Pour le DDPS, l'acquisition de l'armement doit être régie avant tout par les principes de la concurrence et de l'économicité. Il est toutefois possible d'y déroger pour renforcer la base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS)⁷⁸, afin de trouver un équilibre entre les aspects de politique de sécurité et l'économicité. En outre, cette stratégie pose de nouvelles bases pour la collaboration avec le secteur privé.

Le DDPS ne vise pas une autonomie complète vis-à-vis des fournisseurs étrangers; il privilégie plutôt la mise en œuvre de mesures ciblées visant à piloter le potentiel de la BTIS, l'objectif étant de conserver les connaissances technologiques de base ainsi que le savoir-faire et les capacités industrielles indispensables. Dans ce contexte, l'accent est mis tout particulièrement sur les technologies de l'information, de la communication et des capteurs. De manière générale, il est prévu de conclure des partenariats stratégiques avec l'industrie indigène à travers des projets de recherche, la mise au point en partenariat de composants ou de systèmes entiers ou le développement commun de compétences professionnelles.

⁷⁵ En outre, la révision de la loi fédérale sur les marchés publics entrera en vigueur au 1.1.2021, ce qui permettra de mettre en œuvre, dans d'autres domaines, la procédure d'appel d'offres prévue par la stratégie d'armement.

⁷⁶ Suspension du projet de défense sol-air 2020 (DSA), rapport de la CdG-E du 26.1.2017 (FF 2017 3317); Contrôle fédéral des finances: Achat du mortier 12 cm 16, 4.3.2020, www.cdf.admin.ch > Publications > Défense et armée (consulté le 13.11.2020).

⁷⁷ Coopérations internationales dans les domaines de l'instruction militaire et de l'armement, Rapport de la CdG-E du 6.10.2015 (FF 2016 1243 1252).

⁷⁸ Selon l'Office fédéral de l'armement, la BTIS est constituée des institutions de recherche et des entreprises qui disposent en Suisse de compétences et capacités techniques dans le domaine de la défense et de la sécurité.

Outre l'acquisition de matériel en Suisse et les conditions concurrentielles, les affaires compensatoires jouent également un rôle central dans la stratégie d'armement⁷⁹. Concernant ces affaires, on tente toujours d'appliquer une répartition régionale qui soit appropriée. Le CPA a lancé une évaluation⁸⁰ du controlling des affaires compensatoires, évaluation dont la CdG-E devrait examiner les résultats au cours du deuxième trimestre 2021.

La CdG-E considère donc qu'il n'y a pas lieu d'intervenir pour l'instant; elle suivra néanmoins de près les développements de la stratégie d'armement ces prochaines années, dans le cadre de la haute surveillance.

3.7.3 Gestion par le DDPS des sites pollués

La CdG-N suit le dossier Mitholz/Cadastre des dangers DDPS depuis 2018⁸¹. À l'été 2018, 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.

Au cours de l'année sous revue également, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N, compétente en la matière, s'est enquis de la situation actuelle auprès de représentants du DDPS. Le DDPS, le canton de Berne et les communes concernées, Kandergrund et Kandersteg, souhaitent que l'ancien dépôt de munitions soit évacué afin de réduire les risques à long terme. Début 2020, le Conseil fédéral a fait savoir que, en l'état actuel des connaissances, il fallait s'attendre à ce que la population doive être évacuée durant les travaux de déblaiement, qui pourraient durer plus de dix ans⁸². La commission a pris acte du fait que la population de Mitholz était régulièrement informée et impliquée dans les décisions. Le DDPS a en outre informé la commission qu'un système de surveillance de l'ouvrage et d'alerte avait entre-temps été mis en place, lequel permet de garantir qu'un incident sera identifié suffisamment tôt et que les mesures ad hoc pourront être prises, le cas échéant. À l'automne 2020, l'analyse des risques a été actualisée et une organisation de projet élargie a été mise sur pied. Le Conseil fédéral devrait se prononcer fin 2020 sur la suite de la procédure concernant l'évacuation du dépôt⁸³. L'expérience de Mitholz a notamment permis de mettre

⁷⁹ La politique de l'Office fédéral de l'armement Armasuisse en matière d'affaires compensatoires est actuellement adaptée sur la base de la nouvelle stratégie d'armement; elle devrait entrer en vigueur le 1.7.2021.

⁸⁰ Rapport annuel 2020 du CPA du 26.1.2021.

⁸¹ Cf. rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2020, ch. 3.12.2 (FF 2020 2865 2921).

⁸² Évacuation de l'ancien dépôt de munitions de Mitholz: lancement de la procédure de participation auprès de la population, communiqué de presse du Conseil fédéral du 2.2.2020.

⁸³ Évacuation de l'ancien dépôt de munitions de Mitholz: nominations à la direction de projet, communiqué de presse du Conseil fédéral du 6.10.2020.

au jour la nécessité d'adapter les directives internes du DDPS sur la base de l'ordonnance sur les accidents majeurs. La révision concernée est d'ailleurs en cours au sein du DDPS.

Dans ce contexte, la commission s'est penchée sur d'autres sites pollués. Jusque dans les années 1960, l'armée a en effet immergé dans les lacs suisses des munitions provenant en grande partie des fabriques de Thoune et d'Altdorf, mais aussi de stocks excédentaires de l'époque de la Seconde Guerre mondiale et de l'accident de Mitholz. Une étude menée en 2004 a révélé que quelque 8 000 tonnes de munitions et de restes de munitions de l'armée suisse se trouvaient dans les lacs de Thoune et de Brienz ainsi que dans certaines zones du lac des Quatre-Cantons. Cette étude a également mis en évidence le fait que dans certains lacs se trouvaient des munitions qui ne proviennent pas de l'armée, mais d'entreprises d'armement privées. C'est par exemple le cas du lac Léman, où, selon les médias, des plongeurs d'une organisation de protection de l'environnement ont découvert, en automne 2019, des caisses de munitions gisant au fond du lac, dont certaines étaient éventrées⁸⁴. Dans sa réponse à une interpellation à ce sujet⁸⁵, le Conseil fédéral a indiqué qu'il était certes connu depuis longtemps que des caisses de munitions avaient été immergées dans le lac Léman, mais que le fait que ces caisses étaient en partie éventrées était en revanche une information nouvelle. Les analyses de l'époque n'avaient pas permis de savoir avec certitude l'endroit où ces munitions avaient été immergées, et les quantités contenues. Les analyses ponctuelles effectuées jusqu'à aujourd'hui n'ont pas permis de constater une contamination de l'eau potable. Afin d'obtenir une appréciation globale de la situation, il serait nécessaire de mener des analyses plus approfondies. La responsabilité en la matière incombe au canton de Genève. Selon les informations fournies par le DDPS, des projectiles individuels ont été récupérés, à des fins d'analyse, dans d'autres lacs également pollués. Il est ressorti des analyses en question que les munitions s'étaient enfoncées dans les sédiments et étaient de plus en plus recouvertes par ceux-ci. Comme elles n'y sont guère exposées à de l'oxygène, il n'y a pratiquement pas de corrosion. En outre, les sédiments ont été examinés en vue de détecter d'éventuels polluants et produits de dégradation: aucune trace de rejet de telles substances n'a été trouvée. C'est pourquoi le DDPS a estimé que le potentiel de danger était faible. La commission a discuté de l'éventualité de récupérer les munitions immergées. Selon le DDPS, il n'est actuellement presque pas possible, d'un point de vue technique, de récupérer ces munitions à une profondeur de près de 200 mètres; d'autant moins que le risque d'explosion augmente lorsque les munitions sont déplacées. Par ailleurs, il existe des réserves d'ordre écologique. En effet, pour récupérer les munitions, il faudrait creuser dans les sédiments. C'est pourquoi, d'entente avec les cantons concernés et l'Office fédéral de l'environnement, le DDPS a décidé de ne pas envisager la récupération des munitions immergées. La commission salue le fait que les lacs pollués continueront de faire l'objet d'un monitoring régulier. En particulier, l'eau des lacs concernés devra être analysée tous les cinq ans. Des échantillons de sédiments devront également être prélevés tous les dix ans et examinés pour voir s'ils ne contiennent pas de polluants.

⁸⁴ Article «Taucher entdecken offene Munitionskisten im Genfersee» paru dans la *NZZ* du 2.3.2020.

⁸⁵ Ip. Minder «Munitions dangereuses immergées dans le lac Léman. Que fait la Confédération?» du 2.12.2019 (19.4396).

La CdG-N continuera de suivre attentivement ce dossier et se tiendra en particulier informée régulièrement des développements concernant Mitholz. Elle a également décidé que, en 2021, elle se pencherait une nouvelle fois en détail sur les autres sites pollués, notamment sur la place de tir d'aviation du lac de Neuchâtel⁸⁶.

3.8 Environnement, transports et infrastructures

3.8.1 Tarifs d'acheminement des journaux et périodiques en abonnement

Depuis début 2018, la CdG-N suit de manière régulière les travaux de l'Office fédéral de la communication (OFCOM) concernant les tarifs d'acheminement des journaux et périodiques en abonnement⁸⁷. Un litige oppose à ce sujet, depuis de nombreuses années, diverses associations d'éditeurs et la Poste Suisse SA. Celui-ci porte en particulier sur l'interprétation de l'art. 16, al. 3, de la loi sur la Poste⁸⁸, qui prévoit que les tarifs d'acheminement des journaux et périodiques en abonnement «correspondent aux tarifs pratiqués dans les grandes agglomérations». En octobre 2017, le TF a désigné l'OFCOM comme autorité compétente dans ce dossier. Ce dernier a ouvert, fin 2017, une procédure d'instruction visant à vérifier la conformité légale des tarifs d'acheminement appliqués par la Poste.

Selon la pratique habituelle de la haute surveillance parlementaire et dans le respect du principe de séparation des pouvoirs, la CdG-N n'est pas intervenue dans la procédure d'instruction; elle s'est contentée de s'informer régulièrement auprès de l'OFCOM de l'évolution du dossier et des principaux défis liés à celui-ci.

Dans le cadre de ses clarifications, la commission a constaté que la conduite de cette procédure s'était révélée particulièrement ardue pour l'OFCOM, en raison non seulement de la complexité des questions juridiques soulevées, mais également à cause de l'usage répété des droits procéduraux par les différentes parties. La CdG-N a pris connaissance des démarches engagées par l'office afin de collecter les documents pertinents, faire progresser la procédure et ainsi créer une sécurité juridique dans ce domaine. Elle a constaté que l'OFCOM, en tant qu'autorité compétente, menait le dossier avec sérieux et disposait des ressources nécessaires à la bonne réalisation de la procédure.

En octobre 2018, l'OFCOM a indiqué à la commission que la Poste avait, dans un premier temps, refusé de lui remettre certains documents en vue de clarifier les faits juridiquement pertinents et avait demandé un classement de la procédure, avant finalement de lui transmettre des documents «en partie incomplets, insuffisamment détaillés ou peu clairs». Fin 2018, la CdG-N s'est adressée à ce propos à la cheffe du DETEC de l'époque. Elle lui a signifié qu'elle déplorait que la Poste, en tant qu'entreprise proche de la Confédération, ne semble pas disposée à contribuer à une clarification rapide de la question des tarifs d'acheminement. Elle s'est informée sur les

⁸⁶ «Armee-Müll im Neuenburgersee». Reportage SRF, émission «10vor10» du 8.10.2020

⁸⁷ Les travaux de la CdG-N à ce sujet ont été lancés suite à une requête de haute surveillance transmise à la commission en mars 2018 par l'association d'éditeurs «Médias Suisses».

⁸⁸ Loi du 17.12.2010 sur la Poste (LPO; RS **783.0**).

échanges menés par le DETEC avec l'entreprise – en sa qualité de représentant de la Confédération comme propriétaire – au sujet de ce dossier. La cheffe du département lui a indiqué que ce point n'avait pas été abordé dans le cadre des entretiens réguliers du département avec la Poste, dans la mesure où celui-ci n'avait «pas de rapport avec les objectifs stratégiques du Conseil fédéral». En avril 2019, la commission a indiqué au DETEC que, contrairement au département, elle était d'avis que les tarifs d'acheminement des journaux et périodiques étaient liés aux objectifs stratégiques de l'entreprise, considérant que la Poste doit, selon l'objectif stratégique n° 2.1, «assurer dans tout le pays un service universel de qualité par la fourniture de services postaux» conformément à la LPO⁸⁹. La commission a donc invité le DETEC à entamer un dialogue avec l'entreprise à ce sujet, afin de s'assurer que cette dernière collabore pleinement à la procédure, dans l'optique d'une clarification rapide des bases légales pertinentes. Elle n'a pas été informée si des suites avaient été données à sa demande.

En mars 2020, l'OFCOM a indiqué à la CdG-N que les parties lui avaient fait part de leur volonté de régler leurs divergences concernant les tarifs d'acheminement en dehors de la procédure d'instruction, par le biais d'un accord à l'amiable. Début août, l'office a confirmé que les parties avaient conclu un tel accord, portant sur la reconnaissance des tarifs en vigueur et sur les modalités des adaptations de tarifs jusqu'en 2025. Sur cette base, l'OFCOM a décidé fin août 2020 de clore la procédure d'instruction et a assigné les frais de procédure à parts égales aux différentes parties.

La CdG-N a pris connaissance de la décision détaillée de l'OFCOM à ce sujet. Dans ses considérations, l'office soulève la question de savoir si l'interprétation de l'art. 16, al. 3, LPO mériterait malgré tout d'être clarifiée sur le plan juridique. Il souligne toutefois qu'aucun indice ne laisse supposer que les tarifs actuels de la Poste entreraient en contradiction avec les bases légales, qu'il n'existe en conséquence pas d'intérêt de droit public à poursuivre la procédure et que celle-ci peut donc être close sans clarification finale au niveau du droit matériel. La décision de l'OFCOM met également en évidence la grande complexité des questions juridiques et économiques soulevées par cette procédure, mais aussi l'importante charge de travail causée pour l'office par les nombreuses interventions des parties.

En novembre 2020, la commission a fait part de ses considérations concernant ce dossier à la cheffe du DETEC. Elle a salué le fait que la procédure en la matière ait pu être close et que les parties soient parvenues à un accord à l'amiable, portant à la fois sur les tarifs actuels de livraison des journaux et périodiques en abonnement et les modalités des adaptations futures de ces tarifs. La commission a néanmoins constaté avec regret que la Poste s'était montrée réticente, durant plusieurs années, à collaborer à la procédure et à transmettre à l'OFCOM les documents pertinents, impliquant ainsi des retards dans les clarifications et une charge élevée de travail pour l'office. Aux yeux de la commission, la Poste, en tant qu'entreprise proche de la Confédération, est tenue à un devoir d'exemplarité et se doit de collaborer pleinement avec les autorités fédérales chargées de la surveillance de ses activités. La CdG-N a indiqué qu'elle attendait du DETEC, en sa qualité de représentant de la Confédération comme propriétaire de la Poste, qu'il s'en assure pour l'avenir.

⁸⁹ Objectifs stratégiques assignés à La Poste Suisse SA par le Conseil fédéral pour les années 2017 à 2020 du 7.12.2016 (FF 2017 125).

La commission a pris note du fait que l'OFCOM renonçait, pour l'instant, à clarifier sur le fond la question des «tarifs d'agglomération» au sens de l'art. 16, al. 3, LPO; elle a indiqué au DETEC qu'elle comprenait les arguments présentés par l'office à ce sujet et partageait son appréciation. La commission n'exclut toutefois pas que cette question se pose à nouveau après 2025, lorsque l'accord conclu entre les parties concernant les tarifs arrivera à son terme. Elle a souligné qu'elle attendait du DETEC qu'il s'assure, le cas échéant, que les clarifications nécessaires soient menées, afin que la sécurité juridique en la matière soit assurée.

Dans ce contexte, la CdG-N a décidé de clore ses travaux dans ce dossier. Elle a invité le DETEC à tenir compte de ses considérations, et se réserve la possibilité d'aborder à nouveau ce sujet ultérieurement, en cas de nouvelles évolutions.

3.8.2 Trains duplex des CFF

En 2010, les CFF ont passé commande auprès de l'entreprise Bombardier d'une série de 59 trains duplex destinés au trafic grandes lignes, pour un montant total de 1,9 milliard de francs. La livraison de ces trains, initialement prévue pour 2015, a été reportée à plusieurs reprises. En mars 2019, suite à différentes révélations concernant le manque de fiabilité des premiers trains livrés et l'impact négatif des retards de livraison sur la planification du matériel roulant des CFF et la ponctualité de l'entreprise, la CdG-N a décidé d'examiner ce dossier⁹⁰.

La commission a décidé qu'elle focaliserait ses travaux sur la manière dont le Conseil fédéral, le DETEC et l'office compétent (OFT) représentaient les intérêts de la Confédération dans ce dossier, du point de vue de la gestion, dans sa fonction de propriétaire et d'autorité de surveillance. Elle n'a par contre pas examiné les détails des relations commerciales entre les CFF et Bombardier, dans la mesure où une telle intervention représenterait à ses yeux une intrusion disproportionnée dans l'autonomie de l'entreprise.

Au cours des années 2019 et 2020, la commission s'est régulièrement informée de l'évolution du dossier et a collecté de nombreuses informations à ce sujet. Elle a adressé diverses questions écrites à la cheffe du DETEC et a pris connaissance des procès-verbaux des entretiens trimestriels entre les représentants de la Confédération (en tant que propriétaire de l'entreprise) et les CFF ayant porté sur ce thème. En outre, elle a abordé le dossier avec la cheffe du DETEC et la direction des CFF lors des entretiens d'avril 2019 et d'avril 2020 consacrés à l'atteinte des objectifs stratégiques de l'entreprise.

En février 2020, la commission a procédé à une audition des représentants du DETEC et des CFF à ce sujet. Elle a notamment approfondi dans ce cadre le calendrier de mise en service des trains, l'impact des retards de livraison sur les capacités des CFF en termes de matériel roulant, de personnel, de sécurité et de ponctualité, les démarches

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 1.3.2019. Cette décision faisait notamment suite à une demande de la Commission des transports et télécommunications du Conseil national (CTT-N).

visant à améliorer la fiabilité des trains, le règlement des questions financières et de dédommagement entre les CFF et Bombardier, la reprise de Bombardier par l'entreprise Alstom ainsi que les enseignements généraux tirés de ce cas.

La commission a procédé à un nouveau point de situation avec les représentants de la Confédération et de l'entreprise en novembre 2020. Les CFF lui ont indiqué que 40 trains avaient pu être livrés dans l'intervalle, permettant d'assurer le changement d'horaire de décembre 2020, et que le dernier train devrait être livré par Bombardier en mars 2022. Les dirigeants de l'entreprise ont également précisé que la fiabilité des trains avait pu être considérablement améliorée et que de nombreuses autres optimisations étaient prévues au cours des mois prochains, par le biais notamment de plusieurs mises à jour logicielles. La cheffe du DETEC, de son côté, a indiqué à la commission qu'elle considérait que les CFF avaient assumé leurs responsabilités dans ce dossier; elle a précisé que le sujet continuait d'être abordé par le département lors de chaque entretien avec l'entreprise.

La CdG-N a décidé de continuer à suivre étroitement ce dossier en 2021, considérant que différents points demeurent ouverts. Ceux-ci concernent en particulier le règlement des questions financières et de dédommagement entre les CFF et Bombardier, les conséquences de la reprise de Bombardier par l'entreprise Alstom ainsi que le recours déposé par l'association Inclusion Handicap auprès du Tribunal fédéral concernant le respect de la législation sur les personnes handicapées dans les nouveaux trains. Une fois la mise en service achevée, soit en 2022, la CdG-N prévoit d'aborder la question des enseignements généraux tirés de ce cas par les CFF, le DETEC et l'OFT, notamment sur le plan de la gouvernance et de la gestion des acquisitions, et de procéder à une appréciation finale des faits.

3.8.3 Perturbations du réseau chez Swisscom SA

Durant le premier semestre 2020, plusieurs perturbations ont touché les réseaux de Swisscom SA. Ces perturbations, qui ont eu des répercussions dans toute la Suisse, ont touché la téléphonie fixe et mobile, Internet ou les services TV et ont rendu impossible l'accès aux services d'appels d'urgence dans différents cantons⁹¹.

En sa qualité d'organe de haute surveillance parlementaire, la CdG-N s'est informée de l'impact de ces perturbations sur le respect, par Swisscom SA, de la concession de service universel⁹² et sur l'atteinte des objectifs stratégiques de l'entreprise. A ce sujet, elle a adressé diverses questions écrites à l'OFCOM (autorité fédérale chargée de la surveillance dans le domaine des télécommunications) ainsi qu'au DETEC (département représentant la Confédération comme actionnaire majoritaire de Swisscom SA). La commission s'est notamment informée sur les bases légales et les critères de qualité appliqués dans le service universel et dans le domaine des appels d'urgence, sur les clarifications menées concernant les perturbations constatées et sur les suites

⁹¹ Entre le 17.1.2020 et le 19.2.2020, les réseaux de Swisscom ont connu en tout six pannes, dont les principales ont eu lieu le 17.1.2020 et dans la nuit du 11 au 12.2.2020.

Une défaillance supplémentaire s'est produite le 26.5.2020.

⁹² Concession de service universel n° 25530 2018 couvrant la période du 1.1.2018 au 21.12.2022 (état au 1.1.2020).

données à celles-ci. Elle a également abordé ce sujet avec les dirigeants de Swisscom SA lors de deux entretiens, en avril et en novembre 2020. Enfin, la CdG-N a pris connaissance d'un rapport rédigé par l'OFCOM en juin 2020⁹³, présentant une analyse des interruptions de réseau, les mesures prises suite à celles-ci, ainsi que diverses approches envisageables concernant l'évolution de la législation en la matière.

La commission a pris note du fait que tant le DETEC que l'OFCOM avaient suivi de manière étroite les travaux de Swisscom SA suite aux perturbations et procédé à plusieurs échanges à ce sujet avec les représentants de l'entreprise au cours de l'année 2020. Swisscom SA, de son côté, a mandaté deux audits externes, dont les résultats ont été communiqués à l'OFCOM⁹⁴. L'office a reçu des informations détaillées de l'entreprise sur les causes des perturbations et les mesures prévues par l'opérateur à court, moyen et long terme⁹⁵. Celles-ci incluent notamment une augmentation des redondances pour les services d'appel d'urgence, une amélioration des processus liés à la maintenance du réseau, ainsi que des mesures au niveau de la culture d'entreprise. La CdG-N a également relevé que la maintenance du réseau continuerait à constituer un défi majeur chez Swisscom SA, au vu de la grande complexité de celui-ci. La commission a toutefois constaté avec satisfaction qu'aucune perturbation majeure n'avait été constatée dans le réseau de Swisscom SA durant la période de «situation extraordinaire» liée à la crise du Covid-19, et ce malgré la sollicitation très intensive du réseau téléphonique et Internet durant cette période.

L'OFCOM a en outre indiqué qu'il estimait que les règles et procédures légales dans le domaine du service universel et des services d'appels d'urgence devraient être revues et a formulé différentes propositions à ce sujet dans son rapport de juin 2020. Cet aspect sera approfondi, le cas échéant, par les Commissions des transports et télécommunications, compétentes en la matière.

La CdG-N, de son côté, continuera à suivre au cours de l'année 2021 la mise en œuvre des mesures d'amélioration annoncées par Swisscom et s'informerera de la manière dont le DETEC et l'OFCOM accompagnent ce processus.

3.9 Inspections ouvertes des CdG

3.9.1 Introduction

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

⁹³ Récentes interruptions du réseau chez Swisscom, service universel et services d'appels d'urgence, rapport de l'OFCOM à la CTT du 18.6.2020.

⁹⁴ La première analyse porte notamment sur les plateformes et les processus critiques pour le système. Le deuxième audit concerne le fonctionnement et la capacité de résistance des systèmes d'appels d'urgence. Sur cette base, l'office est arrivé à la conclusion que les défaillances avaient été analysées de manière complète et approfondie.

⁹⁵ Il est notamment arrivé à la conclusion que les diverses pannes résultaient visiblement de causes différentes n'ayant aucun lien de causalité entre elles.

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 chiffre 3.9.7 présente la liste des inspections ouvertes des CdG à la fin de l'année 2020 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 2020.

3.9.2 Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA

En novembre 2019, à l'issue d'une inspection de plus de dix-huit mois, la CdG-E a publié son rapport portant sur les irrégularités comptables constatées chez CarPostal Suisse SA⁹⁶. Dans celui-ci, elle est notamment arrivée à la conclusion que le Conseil fédéral, le DETEC et les autres unités et organes compétents avaient exercé, durant de nombreuses années, une surveillance lacunaire sur l'entreprise. Sur la base de ce cas, la commission a adressé quinze recommandations au Conseil fédéral et déposé une motion et six postulats⁹⁷.

Le Conseil fédéral a transmis à la CdG-E son avis concernant le rapport en date du 19 février 2020⁹⁸. Considérant que certaines informations étaient encore nécessaires pour porter une appréciation quant à la mise en œuvre de ses recommandations, la commission a transmis au Conseil fédéral, à la fin du mois de juin, une série de questions écrites complémentaires.

En parallèle, la CdG-E s'est tenue régulièrement informée, au cours de l'année 2020, des évolutions du dossier CarPostal. Elle a notamment pris connaissance de la décision du DETEC de modifier les prescriptions sur la vérification des comptes des entreprises de transport public subventionnées (fin mai)⁹⁹ et de la clôture de la procédure pénale administrative de Fedpol relative à CarPostal (fin août)¹⁰⁰. En novembre, dans le cadre d'une visite de service auprès de l'OFT, elle a abordé avec l'office la mise en place du nouveau système de surveillance sur la comptabilité des entreprises de transport subventionnées.

⁹⁶ Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire, rapport de la CdG-E du 12.11.2019 (FF 2020 6981). Cf. également: Affaire CarPostal: la CdG-E demande un renforcement de la surveillance du Conseil fédéral sur les entreprises proches de la Confédération, communiqué de presse de la CdG-E du 14.11.2019.

⁹⁷ Mo. CdG-E 19.4383 du 12.11.2019; Po. CdG-E 19.4384, 19.4385, 19.4386, 19.4387, 19.4388 et 19.4389 du 12.11.2019. En mars 2019, le Conseil des États a donné suite à quatre postulats (19.4385, 19.4387, 19.4388 et 19.4389) et a rejeté les deux autres postulats et la motion.

⁹⁸ Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire, avis du Conseil fédéral du 19.2.2020 (FF 2020 7145).

⁹⁹ Le DETEC modifie les prescriptions sur la vérification des comptes des entreprises de TP, communiqué de presse du DETEC du 1.5.2020.

¹⁰⁰ Affaire CarPostal: Fedpol a terminé son enquête dans la procédure pénale administrative, communiqué de presse de Fedpol du 27.8.2020.

En octobre, le DETEC a transmis à la commission, pour consultation, le projet de nouveaux objectifs stratégiques de la Poste pour les années 2021 à 2024. Dans l'ensemble, la CdG-E a constaté avec satisfaction que ceux-ci concrétisaient plusieurs recommandations issues de son rapport sur CarPostal; les objectifs financiers précisent notamment que, dans le domaine du transport régional de voyageurs (TRV) indemnisé, un résultat équilibré est attendu. En outre, les objectifs stratégiques limitent la possibilité pour CarPostal SA de déployer des activités à l'étranger. La commission a transmis au DETEC quelques remarques ponctuelles relatives à la formulation des recommandations.

En marge de ce dossier, la CdG-E a collecté diverses autres informations pouvant selon elle présenter un intérêt pour ses travaux sur CarPostal. Celles-ci concernent notamment les révélations de l'OFT concernant des subventions indûment perçues pour le transport par bus et les voies de raccordement¹⁰¹ ainsi que les enquêtes en cours concernant la compagnie ferroviaire BLS¹⁰².

La CdG-E prévoit de mener, au cours de l'année 2021, diverses clarifications complémentaires dans ce dossier. Sur la base des informations collectées, elle fera ensuite part de son appréciation quant à la mise en œuvre de ses recommandations dans un rapport succinct.

3.9.3 **Contrôle de suivi concernant la liste des spécialités de l'AOS: admission et réexamen des médicaments**

En mars 2014, la CdG-E a publié, sur la base d'une évaluation du CPA¹⁰³, un rapport portant sur l'admission et le réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités (LS) de l'assurance obligatoire des soins¹⁰⁴, dans laquelle elle formulait huit recommandations à l'attention du Conseil fédéral. En marge de ce rapport, la commission avait également déposé trois postulats, adoptés par le Conseil des États¹⁰⁵. Depuis la clôture de son inspection, en février 2015, la commission s'est penchée à de nombreuses reprises sur cette thématique¹⁰⁶, notamment suite à la publication d'un arrêt du Tribunal fédéral¹⁰⁷ qui avait contraint le Conseil fédéral à revoir en profondeur le système de réexamen périodique des médicaments.

¹⁰¹ Vérifications concernant des subventions pour le transport par train et par bus, communiqué de presse de l'OFT du 28.2.2020.

¹⁰² Cf. par exemple: Audit de la comptabilité par secteurs, BLS SA, Busland SA, rapport du CDF du 3.8.2020.

¹⁰³ Evaluation de l'admission et du réexamen des médicaments dans l'assurance obligatoire des soins, rapport du CPA du 13.6.2013 (FF **2014** 7549).

¹⁰⁴ Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités (LS), rapport de la CdG-E du 25.3.2014 (FF **2014** 7531).

¹⁰⁵ Po. CdG-E «Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste de spécialités» (1, 2 et 3) du 25.3.2014 (14.3295, 14.3296, 14.3297).

¹⁰⁶ Cf. à ce sujet Rapport annuel 2017 des CdG et de la DélCdG du 30.1.2018, ch. 3.3.1 (FF **2018** 1991 2017) ainsi que Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG du 29.1.2019, ch. 3.3.6 (FF **2019** 2689 2723).

¹⁰⁷ Arrêt du Tribunal fédéral 9C 417/2015 du 14.12.2015.

En 2019, la CdG-E a lancé le contrôle de suivi de son inspection de 2014. Afin d'évaluer la mise en œuvre des recommandations, la commission a procédé entre février 2019 et novembre 2020 à plusieurs échanges de lettres avec le Conseil fédéral et le DFI. Elle a également approfondi certains aspects du dossier avec les représentants de l'OFSP dans le cadre de deux auditions. La commission a par ailleurs pris connaissance des propositions concernant les médicaments formulées par le Conseil fédéral dans ses deux volets de mesures visant à maîtriser les coûts de la santé¹⁰⁸.

Dans le cadre de ce contrôle de suivi, la commission a approfondi différents sujets complémentaires présentant un lien avec la thématique des médicaments. Elle a ainsi pris connaissance d'un rapport du CDF portant sur les évaluations des technologies de la santé (*Health technology assessments*, HTA) réalisées par l'OFSP. En novembre 2020, elle a abordé avec une délégation du DFI, de l'OFSP et de Swissmedic la question de l'admission de médicaments innovants en Suisse. Les représentants de l'administration lui ont notamment présenté les bases légales pertinentes dans ce domaine, les principaux défis actuels et les prochaines évolutions attendues en la matière.

Sur la base des informations collectées, la commission prévoit de faire part de son appréciation concernant la mise en œuvre de ses recommandations de 2014 dans le cadre d'un rapport succinct, qui sera vraisemblablement publié courant 2021.

3.9.4 Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux

Dans le cadre de leur programme annuel 2020, les CdG avaient décidé de charger le CPA de mener une évaluation concernant la répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux (cf. annexe, ch. 2.2). Les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG, compétentes en la matière, se sont penchées sur le rapport d'évaluation du CPA du 5 novembre 2020 lors de leur séance du 19 novembre 2020. Se fondant sur ce rapport d'évaluation, elles ont décidé d'élaborer un rapport à l'intention des CdG, contenant des conclusions et des recommandations.

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

La stratégie d'inspection relative à l'examen de la relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC¹⁰⁹, adoptée par les CdG le 25 juin 2019, prévoyait trois phases:

Dans une première phase, il s'agissait d'examiner les conceptions divergentes de l'AS-MPC et du MPC concernant la surveillance actuelle, en menant des auditions et en évaluant des documents pertinents. Les sous-commissions Tribunaux/MPC des

¹⁰⁸ Le Conseil fédéral adopte neuf mesures contre l'augmentation des coûts de la santé, communiqué de presse du Conseil fédéral du 21.8.2019. Le Conseil fédéral prend de nouvelles mesures contre la hausse des coûts de la santé, communiqué de presse du Conseil fédéral du 19.8.2020.

¹⁰⁹ Cf. rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2020 (FF 2020 2865, en l'occurrence 2917).

CdG ont mené cette enquête. Cette phase s'est achevée par la publication du rapport des CdG du 24 juin 2020¹¹⁰.

Dans une deuxième phase, il s'agit d'examiner les bases légales relatives à l'AS-MPC, à savoir les art. 23 à 31 de la loi sur l'organisation des autorités pénales (LOAP)¹¹¹, l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'AS-MPC¹¹² et les dispositions légales applicables à l'organisation du MPC (art. 7 à 22 LOAP), et de proposer des modifications. Ce travail doit être confié à des experts, qui opèrent en se fondant sur le rapport des CdG du 24 juin 2020. L'examen et les propositions de modification doivent être abordés aussi bien du point de vue du droit public et administratif que du point de vue du droit pénal et de la procédure pénale. Il convient de se pencher sur plusieurs options et d'exposer leurs avantages et inconvénients respectifs. Le mandat ne porte pas sur la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de poursuite pénale au sens des art. 23 ss du code de procédure pénale (CCP)¹¹³. Il a été confié aux professeurs Benjamin Schindler, de l'Université de Saint-Gall, et Christopher Geth, de l'Université de Berne (Université de Bâle depuis début 2021). Les résultats de leurs travaux sont attendus pour janvier 2021.

Dans une troisième phase, les résultats des travaux des experts et les conclusions des CdG seront publiés dans un rapport final. Les CdG feront parvenir ce rapport aux Commissions des affaires juridiques en vue d'éventuels travaux législatifs.

3.9.6 Planification et mise en place de la Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral

Les CdG se penchent depuis l'automne 2018 sur les manquements survenus lors de la planification des besoins de la Cour d'appel du TPF et sur les difficultés rencontrées lors de sa mise en place (cf. également ch. 3.6.2). Les sous-commissions Tribunaux/MPC, compétentes en la matière, ont proposé aux CdG de clarifier en détail, dans le cadre d'une inspection, la manière dont se sont déroulés les travaux de planification et dont les difficultés actuelles sont apparues, afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir. L'inspection concernée doit également examiner quelles mesures doivent être prises pour garantir l'indépendance institutionnelle et matérielle de la Cour d'appel à moyen et à long termes. Les CdG ont approuvé cette proposition lors de leurs séances respectives de novembre.

¹¹⁰ Relation de surveillance entre le Ministère public de la Confédération et son autorité de surveillance, rapport des CdG du 24.6.2020 (FF 2020 9375).

¹¹¹ Loi fédérale du 19.3.2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP, RS 173.71).

¹¹² Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 1.10.2010 concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.24).

¹¹³ Code de procédure pénale suisse du 5.10.2007 (code de procédure pénale, CPP; RS 312.0).

3.9.7 État des lieux des inspections ouvertes des CdG et de la DÉCdG

Comme indiqué plus haut, les inspections constituent le principal instrument des CdG. 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 2020, 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 |
|---|--------------------|---|
| Pandémie de Covid-19: Examen des mesures prises par le Conseil fédéral | – | Traitement par les sous-commissions |
| Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux | – | Rapport des CdG (2021) |
| Relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC | – | Traitement du rapport des experts et rapport final des CdG (2021) |
| 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 (2021) |

Inspections ouvertes – CdG-N

| Thème | Rapport(s) des CdG | Prochaine étape |
|---|-----------------------|--|
| Protection des eaux souterraines en Suisse | – | Traitement de l'évaluation du CPA (2021) |
| Relations publiques de la Confédération | 2019 | Contrôle de suivi (2022) |
| Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale | 2019 | Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2021) |
| Bilan de la gestion de la cyberattaque menée contre RUAG | 2019 2018 | Clôture de l'inspection (2021) |
| 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 (2021) |
| 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) |
| Maintien de la superficie des terres cultivables | 2015 | Poursuite du contrôle de suivi (2021) |
| Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes | 2014 (2) | Poursuite du contrôle de suivi (2021) |
| 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 (2021) |
| Inspection sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée | 2013 2008 | Poursuite du contrôle de suivi (2021) |

Inspections ouvertes – CdG-E

| Thème | Rapport(s) des CdG | Prochaine étape |
|--|-----------------------|--|
| Controlling des affaires compensatoires | – | Traitement de l'évaluation du CPA (2021) |
| Bâtiments administratifs nécessitant un assainissement ou devenus inutiles | – | Évaluation suspendue |
| Introduction de la nouvelle redevance radio/TV | 2020 2017 | Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2021) |
| Analyses ADN dans les procédures pénales | 2019 | Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2021) |
| Mise en œuvre des motions et des postulats adoptés | 2019 | Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2021) |
| Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire | 2019 | Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2021) |
| Révision de la Liste des moyens et appareils | 2018 | Contrôle de suivi (2022) |
| 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'Office fédéral de la statistique | 2019 2018 | Contrôle de suivi (2022) |
| 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) |
| Garantie de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée | 2015 2017 | Poursuite du contrôle de suivi (2021) |
| Collaborateurs externes de l'administration fédérale | 2019 2015 2014 | Poursuite du contrôle de suivi (2021) |

| Thème | Rapport(s) des CdG | Prochaine étape |
|--|-----------------------|---|
| Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités | 2014 | Poursuite du contrôle de suivi (2021) |
| Enquête relative au projet INSIEME de l'Administration fédérale des contributions | 2014 | Clôture de l'inspection (2021) |
| Allocations pour perte de gain: irrégularités dans le décompte des services militaires volontaires | 2013 | 2 ^{ème} contrôle de suivi (2022) |
| Contrôle de suivi: Recours à des experts par l'administration | 2016 2015 2006 | Poursuite du 3 ^{ème} contrôle de suivi (2021) ¹¹⁴ |

Inspections ouvertes – DélCdG

| Thème | Rapport(s) des CdG | Prochaine étape |
|-------------------|-----------------------|--|
| Affaire Crypto AG | 2020 | Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2021) |

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.

En raison de la pandémie de Covid-19, les CdG ont effectué au cours de l'année sous revue moins de visites de service qu'habituellement. Elles ont procédé à des visites auprès des autorités et services de la Confédération énumérés ci-après:

¹¹⁴ Le CPA a réalisé une évaluation succincte sur ce thème (cf. rapport du CPA ci-joint, ch. 2).

Visites de service 2020

| | |
|----------------|--|
| DFAE/DDPS | – Direction du développement et de la coopération – Secrétariat général DFAE – Laboratoire Spiez |
| DFI/DETEC | – Office fédéral des assurances sociales – Office fédéral des transports |
| DFP/DEFR | – Secrétariat d'État aux questions financières internationales |
| DFJP/ChF | – Centre fédéral pour requérants d'asile à Boudry |
| Tribunaux/ MPC | – Tribunal pénal fédéral – Ministère public de la Confédération |

3.11 Requête

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 habilités 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 requérants 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 42 requêtes, dont 20 ont pu être réglées. Au cours de cette même période, les commissions ont également traité d'autres requêtes qui leur avaient été adressées au cours de l'exercice précédent.

3.12 Autres sujets traités par les CdG

Sous-commissions DFAE/DDPS

| Thème | Traitement en cours | Traitement terminé |
|---|---------------------|--------------------|
| Ateliers de Pilatus: contrat de soutien avec l'Arabie saoudite | X | |
| Mise en œuvre de l'ordonnance sur les accidents majeurs dans le DDPS / Cadastre des sites pollués | X | |
| Contrôle de sécurité relatif aux personnes (CSP) | X | |
| Protection de la population: traitement du rapport «état des lieux des projets télématiques» | X | |
| Cybersécurité militaire | X | |
| Projets les plus importants du DDPS | X | |
| Acquisition Mortiers de 12 cm modèle 16 par Armasuisse | X | |
| Sponsoring DDPS | X | |
| Stratégie d'armement DDPS | X | |
| Subordination de la Pharmacie de l'armée à la BLA | | X |
| Structures et responsabilités dans la politique européenne | | X |

Sous-commissions DFF/DEFR

| Thème | Traitement en cours | Traitement terminé |
|--|---------------------|--------------------|
| Encouragement de projets par Innosuisse | X | |
| Requête de Greenpeace / Prise en compte insuffisante des risques financiers liés au climat | X | |
| Requête du Bruno Manser Fonds / Mise en œuvre de la déclaration du bois par le DEFR | X | |
| Reconnaissance des diplômés étrangers | X | |

| Thème | Traitement en cours | Traitement terminé |
|--|---------------------|--------------------|
| Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM) | X | |
| Prévention du harcèlement sexuel dans l'administration fédérale: procédures et possibilités de signalement | X | |
| Cybersécurité | X | |
| Activités de surveillance des autorités suisses à l'étranger | X | |
| Stratégie concernant l'usage de pesticide | X | |
| Liens d'intérêts des cadres supérieurs | X | |
| SUPERB23 | X | |
| 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 | X | |
| 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 | |

Sous-commissions DFI/DETEC

| Thème | Traitement en cours | Traitement terminé |
|--|---------------------|--------------------|
| Mise en œuvre du rapport d'experts sur l'avenir du traitement et de la sécurité des données | X | |
| Audit du CDF relatif à la Police des transports | X | |
| CFF: Commande de trains duplex auprès de Bombardier | X | |
| CFF: Pénurie de conducteurs de locomotives et restrictions de l'offre | X | |
| Perturbations de réseau chez Swisscom | X | |
| Mise en œuvre des recommandations du Service suisse d'enquête de sécurité (SESE) | X | |
| «Just culture» au sein de l'administration fédérale et des entreprises proches de la Confédération | X | |
| Projet ARE+ de l'Office fédéral du développement territorial | X | |
| Stratégie et Plan d'action Biodiversité Suisse | X | |
| Participation de la Suisse aux réseaux d'alerte santé européens | X | |
| Pénurie de vaccins en Suisse | X | |
| Tâches du PFPDT dans le domaine de la santé – Dossier électronique du patient | X | |
| Traitement des demandes d'admission relatives à des médicaments innovants | X | |
| Pratique de l'OFSP en matière d'adjudications | | X |
| Tarifs d'acheminement des journaux et périodiques en abonnement | | X |
| Délégation de compétences législatives à des tiers | | X |
| Situation financière de PostFinance | | X |

Sous-commissions DFJP/ChF

| Thème | Traitement en cours | Traitement terminé |
|--|---------------------|--------------------|
| GEVER – gestion électronique des affaires de la Confédération | X | |
| Loi sur les jeux d'argent | X | |
| Violence contre les requérants d'asile | X | |
| Réorganisation de la Police judiciaire fédérale (PJF) | X | |
| Entraide judiciaire internationale | X | |
| Assistance médicale dans le cadre des renvois | X | |
| Radicalisation et extrémisme violent | X | |
| eRetour | X | |
| Exercice de conduite stratégique 2017 (ECS17) | X | |
| Modernisation du Centre des publications officielles (CPO) | X | |
| Violence contre les femmes dans les centres d'asile | | X |
| Accélération des procédures d'asile: évaluation des nouvelles procédures d'asile | | X |
| Loi sur les tâches de police | | X |
| Gestion intégrée des frontières | | X |
| Erreurs constatées dans les brochures de votation | | X |
| Versements d'intégration | | X |
| Protection de la propriété intellectuelle dans le cadre des accords de libre-échange | | X |
| Service SCPT | | X |
| Vote électronique | | 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'article 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 | |

Commissions plénières

| Thème | Traitement en cours | Traitement terminé |
|--|---------------------|--------------------|
| Projets clés en matière de TIC – Rapport sur l'avancement | X | |
| Initiative parlementaire 15.451: «Renforcement des Commissions de gestion» | X | |
| Nouveau Centre de compétences pour la cybersécurité | | X |
| Système national d'échange de données sécurisé – projet clé TIC | | X |
| Maintien de la valeur Polycom 2030 – projet clé TIC | | X |
| Stratégie informatique de la Confédération 2020 – 2023 | | X |
| Co-rapport concernant l'initiative parlementaire 19.500: «Cautionnement de navires de haute mer. Commission d'enquête parlementaire» | | X |
| Motions et postulats des conseils législatifs 2019 – Rapport du Conseil fédéral | | X |
| Ordre du jour des travaux du Conseil fédéral | | X |
| Analyse sur l'utilité des accords de libre-échange – étude du SECO | | X |

4 Inspection relative à la gestion de la pandémie de Covid-19

Lors de leur séance commune qui s'est tenue le 18 mai 2020, les CdG ont décidé de lancer une inspection visant à analyser les mesures prises par le Conseil fédéral pour lutter contre la pandémie de Covid-19. Elles ont souhaité que cette inspection soit menée de manière décentralisée par les différentes sous-commissions, lesquelles ont par conséquent été chargées d'en définir les thèmes prioritaires. Cette approche visait à tenir dûment compte de l'évolution de la pandémie de Covid-19 toujours présente et de l'ampleur de cette thématique¹¹⁵. Les travaux menés à ce jour ont porté essentiellement sur la gestion de la première vague de la pandémie. Les CdG soulignent que l'inspection qu'elles ont lancée avait pour but de renforcer la responsabilité du Conseil fédéral et de l'administration fédérale et de tirer des enseignements pour la gestion des crises futures. Elles précisent par ailleurs que l'inspection en question ne dispense toutefois pas le Conseil fédéral et l'administration fédérale de remettre leurs propres mesures en question a posteriori et de les faire évaluer. Le Conseil fédéral, les départements et les offices ont entre-temps entamé des travaux dans ce sens. Le CDF s'est, lui aussi, penché sur la gestion de la pandémie par les autorités et a publié plusieurs rapports – dont certains sont des rapports intermédiaires – à ce sujet. Le CDF a notamment examiné, d'une part, si les aides concernées avaient été fournies aux bénéficiaires de manière rapide et non bureaucratique et, d'autre part, si elles n'avaient pas fait l'objet d'erreurs ou donné lieu à des abus¹¹⁶.

Les CdG communiquent les résultats de l'inspection de diverses manières. D'une part, les différentes investigations sont mentionnées dans le rapport annuel – comme c'est le cas aux chapitres suivants – si les travaux ne sont pas encore terminés ou qu'il n'est pas prévu de publier un rapport d'inspection distinct sur la thématique concernée. D'autre part, des conclusions spécifiques peuvent être publiées dans des rapports distincts.

Les chapitres ci-après présentent les activités menées par les sous-commissions au cours de l'année sous revue afin d'analyser les mesures prises par le Conseil fédéral pour lutter contre la pandémie de Covid-19. Ils ont pour but de fournir un aperçu des investigations en cours et de celles qui ont déjà été menées durant l'année considérée.

4.1 DFI

4.1.1 Organisation du DFI et de l'OFSP pour la gestion de crise

Le DFI et l'OFSP, en tant que département et office fédéral chargés des questions de santé publique, jouent un rôle central dans la gestion, par la Confédération, de la crise du coronavirus. Ils assument – entre autres – les tâches de prévention en vue des épidémies, de suivi de l'évolution de la pandémie, de préparation et de mise en œuvre

¹¹⁵ Communiqué de presse des CdG du 26.5.2020.

¹¹⁶ Audits Covid-19: troisième rapport intermédiaire, Mesures de la Confédération, état au 31.7.2020, p. 21 (rapport disponible uniquement en allemand).

des mesures sanitaires décidées par le Conseil fédéral, de coordination avec les partenaires institutionnels et les acteurs de la santé, ou encore de communication publique. Dans ce contexte, ces deux unités ont été soumises en 2020 à une charge de travail particulièrement élevée et leur activité a fait l'objet d'un intérêt soutenu de la part de la population, du Parlement et des médias.

En sa qualité d'organe de haute surveillance parlementaire, la CdG-E a décidé d'examiner la manière dont l'organisation du DFI et de l'OFSP pour la gestion de la crise sanitaire avait été conçue, comment celle-ci avait été mise en œuvre et avait évolué durant la crise, et quels enseignements pouvaient être tirés concernant son adéquation. La commission a auditionné à ce sujet à deux reprises les représentants de l'OFSP et a procédé à un échange avec le chef du DFI, le secrétaire général et l'ancien secrétaire général (jusqu'en avril 2020) du département. Elle a également pris connaissance de divers documents relatifs à l'organisation de crise du département et de l'office – notamment les procès-verbaux de la taskforce mise en place par l'OFSP à partir de la fin janvier 2020¹¹⁷.

La commission a en particulier approfondi quatre aspects de cette thématique. Premièrement, elle s'est informée sur les *bases légales et réglementaires* préexistantes sur lesquelles a reposé la gestion de crise du DFI et de l'OFSP. Elle a notamment pu constater que l'office avait basé son organisation de crise sur un manuel interne de gestion de crise, actualisé pour la dernière fois en 2018¹¹⁸, qui prévoyait notamment l'institution d'une taskforce, et que diverses mesures organisationnelles étaient également prévues dans le Plan suisse de pandémie¹¹⁹. Le DFI, de son côté, s'est largement reposé sur les structures préexistantes au sein du département, telles que prévues dans la loi et l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹²⁰ ainsi que l'ordonnance sur l'organisation du DFI¹²¹.

Deuxièmement, la CdG-E s'est penchée sur la *mise en œuvre et l'évolution des structures de gestion de crise* du DFI et de l'OFSP au cours de l'année 2020. Les représentants du département et de l'office lui ont notamment présenté de manière détaillée le rôle de la taskforce OFSP, la répartition des responsabilités avec les deux autres principaux organes ayant joué un rôle dans la gestion des aspects sanitaires de la crise (Etat-major fédéral Protection de la population [EMFP] et Etat-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus [EMCC]), ainsi que la coordination entre ceux-ci. La commission a également abordé avec l'OFSP la question de savoir pourquoi certains organes prévus pour la gestion de pandémies, telles que la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP) ou l'organe de

¹¹⁷ Procès-verbaux de la taskforce OFSP COVID-19 (non publiés); dans le cadre de ses travaux en 2020, la CdG-E s'est focalisée sur les procès-verbaux de la taskforce pour la période allant du 24.1. au 6.7.2020.

¹¹⁸ Manuel de gestion de crise OFSP du 27.4.2018.

¹¹⁹ Plan suisse de pandémie Influenza, 5^{ème} édition actualisée, janvier 2018.

¹²⁰ Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1).

¹²¹ Ordonnance du 28.6.2000 sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (Org DFI; RS 172.212.1).

coordination entre Confédération et cantons prévu par l'art. 54 de la Loi sur les épidémies (LEp)¹²² n'avaient pas ou peu été sollicités durant la crise. Les CdG procéderont en 2021 à différentes clarifications supplémentaires, notamment en ce qui concerne la répartition des tâches et des compétences décisionnelles et la coordination des travaux entre les différents organes de gestion de crise¹²³. La CdG-E examinera également plus en détail le travail de la taskforce de l'OFSP et le rôle de celle-ci.

La commission a également abordé la question de la *gestion du personnel*, qui constitue un enjeu central lié à la gestion de la crise du sein du DFI et de l'OFSP. Elle a constaté que tant le département que l'office avaient réagi rapidement suite à l'éclatement de la pandémie, en procédant à des réallocations de personnel et des engagements supplémentaires afin de soutenir les sections les plus sollicitées. Elle a salué le grand engagement et la flexibilité des collaboratrices et collaborateurs concernés. La commission a néanmoins aussi relevé que de nombreux défis subsistaient dans ce domaine, concernant notamment la gestion des heures supplémentaires ou encore la préservation des capacités de travail des collaboratrices et collaborateurs dans un contexte de crise prolongée. Elle a également abordé avec le DFI et l'OFSP la question des changements de plusieurs titulaires de postes-clés durant la crise (secrétaire général du DFI, directeur/directrice de l'OFSP, chef de la division maladies transmissibles de l'OFSP). Face à la commission, le chef du DFI a souligné que ces changements étaient pour la plupart prévus de longue date, et qu'ils avaient pu être gérés de manière satisfaisante grâce à l'investissement et la grande flexibilité des personnes concernées.

Enfin, la CdG-E a abordé la question de la *communication de l'OFSP* durant la crise. Celle-ci a fait l'objet de diverses critiques au cours de l'année, portant par exemple sur le manque de cohérence de certaines affirmations des responsables de l'office (port du masque, définition des groupes à risques, etc.) ou la fiabilité des données communiquées au public concernant la situation sanitaire. La commission a abordé ce sujet avec l'OFSP en août 2020; les représentants de l'office ont pris position sur les diverses critiques et ont présenté les mesures prises afin d'améliorer la communication à l'avenir.

La commission poursuivra ses travaux dans ce dossier au cours de l'année 2021, en vue de procéder à une appréciation globale de l'organisation de crise du DFI et de l'OFSP. A cet effet, elle se tiendra également informée de l'avancée et des résultats des différentes évaluations lancées à ce sujet par le département et l'office.

¹²² Loi fédérale du 28.9.2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies, LEp; RS **818.101**).

¹²³ Le rôle de l'EMCC est également abordé par la CdG-E dans le cadre de ses travaux concernant la gestion de crise du Conseil fédéral (cf. ch. 4.8.1).

4.1.2 Collaboration avec les cantons pour la gestion de crise

Conformément aux dispositions de la LEp, les cantons jouent un rôle déterminant, aux côtés de la Confédération, dans la lutte contre les maladies transmissibles¹²⁴. Dans ce contexte, la coordination entre les autorités fédérales et cantonales constitue un enjeu majeur pour la gestion de la crise du coronavirus. Cet aspect a notamment représenté un défi au cours des périodes dites de «situation particulière»¹²⁵, durant lesquelles tant la Confédération que les cantons sont habilités à prendre des mesures de lutte contre les épidémies.

La CdG-E a procédé à de premières clarifications à ce sujet, dans le cadre d'une audition de représentants de l'OFSP et d'un échange avec le chef du DFI, le secrétaire général et l'ancien secrétaire général (jusqu'en avril 2020) du département.

La commission a notamment établi une première vue d'ensemble des *organes ayant servi à assurer la coordination entre Confédération et cantons* durant la première phase de la crise (janvier à juillet 2020). Les représentants de l'OFSP ont indiqué que la coordination avec les cantons avait été assurée à plusieurs niveaux. Le directeur de l'office était en échange régulier avec les représentants des gouvernements cantonaux ainsi qu'avec la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS). Les cantons ont également été consultés par l'OFSP dans le cadre de l'élaboration de certaines ordonnances ou décisions du Conseil fédéral. Par ailleurs, une conférence téléphonique entre l'OFSP et les médecins cantonaux s'est tenue chaque semaine à partir de fin janvier. D'un autre côté, l'EMFP a joué un rôle important dans l'échange d'informations et la coordination entre Confédération et cantons – plusieurs conférences des gouvernements cantonaux y étaient représentées¹²⁶. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a également pris part à l'EMCC. Enfin, divers échanges ont directement eu lieu entre le chef du DFI ainsi que différents membres du Conseil fédéral et les représentants des gouvernements cantonaux.

La commission poursuivra ses clarifications en vue de tirer un bilan de l'adéquation des organes de coordination entre Confédération et cantons. Dans ce cadre, elle pré-

¹²⁴ Les cantons sont chargés de l'exécution de la LEp, dans la mesure où son exécution n'incombe pas à la Confédération (art. 75 LEp). En période de situation normale, les cantons sont notamment chargés des mesures de lutte contre les épidémies (cf. p.ex. art. 33 à 38 et art. 40 LEp). La Confédération surveille quant à elle l'exécution de la loi par les cantons (art. 77 LEp). Une grande partie des dispositions de la LEp prévoient une mise en œuvre commune de la loi par la Confédération et les cantons.

¹²⁵ Du 28.2.2020 (déclaration de la situation particulière par le Conseil fédéral) au 16.3.2020 (déclaration de la situation extraordinaire par le Conseil fédéral), puis à partir du 19.6.2020 (retour à la situation particulière). Selon l'art. 6 LEp, en période de situation particulière, les organes d'exécution ordinaires ne sont «pas en mesure de prévenir et de combattre l'apparition et la propagation d'une maladie transmissible». Dans ce cas, le Conseil fédéral est habilité à ordonner certaines mesures de lutte contre l'épidémie (art. 6) après avoir consulté les cantons.

¹²⁶ Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), Conférences des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK), Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS).

voit d'approfondir différentes critiques exprimées durant la crise. Elle procédera notamment à un échange avec des représentants de la CDS et des médecins cantonaux, afin de bénéficier de leur appréciation à ce sujet¹²⁷.

Un autre aspect central de la coordination entre Confédération et cantons concerne la *collecte et le traitement par l'OFSP des données sur la situation sanitaire dans les cantons*. Selon la LEp¹²⁸, l'OFSP est chargé de gérer un système d'information recensant les données sur les personnes malades ou infectées devant permettre un traitement uniforme des données et l'établissement de statistiques. L'office a fait l'objet de nombreuses critiques sur sa gestion des données à différentes étapes de la crise du coronavirus; celles-ci portaient sur la numérisation insuffisante du système d'annonce des cas, sur diverses incohérences dans les données publiées par l'office, ainsi que sur le manque de transparence de l'office concernant les données collectées. Les représentants de l'OFSP ont pris position concernant ces différentes critiques; ils ont présenté à la commission les différents outils utilisés pour le suivi de la situation sanitaire cantonale ainsi que les mesures prises afin d'améliorer la qualité dudit suivi. La commission a relevé que des améliorations déterminantes avaient pu être apportées en la matière durant le printemps 2020, mais que plusieurs problèmes subsistaient. Ainsi, en été 2020, de nombreux médecins continuaient de livrer à l'OFSP des données uniquement sur papier ou d'une qualité insuffisante; par ailleurs, diverses erreurs de publications sont encore survenues en août 2020.

La collaboration entre la Confédération et les cantons pour la gestion de la 2^{ème} vague de pandémie a également soulevé de nombreuses questions. Celles-ci portent notamment sur les mesures de soutien apportées par la Confédération à la mise en œuvre du traçage des contacts («contact tracing», CT) ce dernier relevant de la responsabilité des cantons. Le 19 juin 2020, le Conseil fédéral a donné à l'OFSP le mandat urgent de développer et de gérer une base de données fédérale visant à collecter les données des CT cantonaux, afin de garantir une vue d'ensemble de la situation dans les cantons et une meilleure coordination du CT. La mise en place de cette base de données a été critiquée, en raison notamment des retards et des problèmes techniques dont elle a fait l'objet. La deuxième vague de pandémie a mis en exergue diverses faiblesses du CT (limites des ressources cantonales en la matière, problèmes de coordination intercantonale et internationale, etc.). La CdG-E approfondira ces questions dans le courant de l'année 2021 avec l'OFSP et les représentants des cantons.

La CdG-E a également pris note de diverses questions de fond soulevées par la crise du coronavirus en ce qui concerne la collaboration avec les cantons et l'organisation du système de santé suisse. Celles-ci portent en particulier sur les points suivants: mesures en vue de renforcer la digitalisation dans le domaine de la santé, répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sur le plan sanitaire, gestion de la formation du personnel hospitalier et des soins intensifs, enjeux liés au personnel soignant transfrontalier. La Commission prévoit d'approfondir ces aspects.

¹²⁷ La commission a également pris note du fait que la CdC prévoyait, en collaboration avec les conférences des directeurs cantonaux, de réaliser une évaluation de la gestion de la crise du coronavirus, portant sur la coordination intercantonale, mais également sur la coordination entre cantons et Confédération.

¹²⁸ Cf. notamment art. 60 LEp.

4.1.3 Collaborations internationales du DFI et de l'OFSP

Dans le cadre de ses investigations sur la gestion de la crise du Covid-19 par les autorités fédérales, la CdG-N s'est penchée sur les collaborations internationales menées par le DFI et l'OFSP dans le cadre de la pandémie. La commission souhaite clarifier, d'un côté, sur quelles informations le département et l'office se sont basés pour *suivre et évaluer* l'évolution internationale de la pandémie et, de l'autre, quels échanges internationaux ont été menés pour *gérer* la crise sanitaire. Elle a procédé à ce sujet à une première audition de représentants de l'OFSP; elle a également pris connaissance de diverses informations collectées par la CdG-E concernant la collecte d'informations par le réseau extérieur du DFAE¹²⁹.

L'OFSP a présenté à la CdG-N les diverses sources d'informations internationales sur lesquelles l'office s'est basé pour apprécier l'évolution de la pandémie. La commission a relevé quatre types de sources principales: le réseau extérieur du DFAE ainsi que les missions suisses à Bruxelles et Genève, les organisations internationales (en particulier l'OMS), les autorités et instruments de gestion de crise de l'UE auxquels la Suisse a pu participer (notamment Centre européen de contrôle et de prévention des maladies [ECDC] et Système d'alerte précoce et de réaction [SAPR])¹³⁰ ainsi que les échanges bilatéraux de la Suisse avec différents pays, et notamment les pays voisins. La prise en compte par l'OFSP des informations scientifiques est abordée séparément¹³¹.

La commission continuera d'approfondir cette thématique; à cet effet, elle a transmis à l'automne 2020 une série de questions écrites à l'OFSP. Elle souhaite notamment tirer un bilan de l'utilité des différentes sources d'informations mentionnées ci-dessus pour le suivi international de la pandémie, ainsi que de la collaboration entre l'OFSP et le DFAE à ce niveau. Elle coordonnera ses travaux à ce sujet avec la sous-commission de la CdG-E compétente pour le DFAE.

4.1.4 Bases d'informations scientifiques du DFI et de l'OFSP

Dans la mesure où le Covid-19 était, lors de son apparition début 2020, un nouveau type de maladie infectieuse aux caractéristiques largement méconnues, la collecte et le traitement d'informations scientifiques à son sujet ont constitué un enjeu crucial pour la gestion de la pandémie. Les bases scientifiques des mesures prises par le Conseil fédéral et des recommandations sanitaires émises par l'OFSP ont fait l'objet d'une attention soutenue et de vifs débats, que cela soit dans la population, au sein du Parlement ou dans les médias. Dans ce contexte, la CdG-N a décidé d'examiner comment l'OFSP avait traité les informations scientifiques relatives au coronavirus et quelles avaient été les échanges entre les autorités fédérales et les représentants du monde

¹²⁹ Cf. ch. 4.5.1.

¹³⁰ A noter que la thématique de la participation de la Suisse aux réseaux d'alerte santé européens est déjà suivie depuis plusieurs années par la CdG-N; cf. notamment Rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG, ch. 3.3.2 (FF 2020 2865 2884).

¹³¹ Cf. ch. suivant.

scientifique pour la gestion de la crise. La commission a auditionné à ce sujet les représentants de l'OFSP et a procédé, en novembre 2020, à un échange à ce propos avec deux représentants de la taskforce scientifique de la Confédération (Swiss National COVID-19 Science Task Force).

La commission s'est tout d'abord interrogée sur les *bases d'information scientifiques de l'OFSP au début de la pandémie*. Différentes critiques ont été émises à ce sujet, notamment de la part d'épidémiologistes, portant sur le fait que l'office aurait accordé une attention insuffisante aux recommandations scientifiques durant les premières semaines de la crise et que la Confédération aurait tardé à mettre en place un organe de consultation scientifique. Face à la CdG-N, tant les représentants de l'office que les membres de la taskforce scientifique ont pris position à ce propos. L'OFSP a notamment détaillé les sources et contacts sur lesquels l'office s'était basé pour son appréciation de la situation au début 2020.

La CdG-N s'est également informée concernant l'organisation et le fonctionnement de la taskforce scientifique ainsi que les relations entre la taskforce scientifique et les autorités fédérales. A ce sujet se pose notamment la question de la manière dont les recommandations émises par la taskforce scientifique ont été prises en compte par l'OFSP et le DFI dans l'élaboration des recommandations et décisions politiques de gestion de la crise, entre autres concernant les préparatifs de la deuxième vague. Un autre aspect concerne la coordination de la communication publique entre les représentants de la taskforce scientifique et les autorités fédérales.

Enfin, la CdG-N a abordé avec les représentants de la taskforce scientifique les *enseignements* concernant la collaboration des autorités fédérales et des milieux scientifiques dans le cadre de la gestion de crises futures.

Lors de leur séance commune de janvier 2021, les CdG ont décidé de confier au CPA la réalisation d'une évaluation approfondie portant sur l'utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP dans le cadre de la crise. Les contours détaillés de cette évaluation seront déterminés par la sous-commission compétente de la CdG-N au cours du premier semestre 2021.

En marge de ce dossier, la commission se réserve la possibilité d'examiner plus spécifiquement les bases d'information sur lesquelles les autorités fédérales se sont appuyées pour adopter certaines mesures sanitaires. La commission a ainsi décidé, en novembre 2020, qu'elle approfondirait la question des règles décidées par la Confédération en matière de quarantaine pour les voyageurs en provenance de pays dits «à risque», après la publication d'informations ayant relativisé la pertinence d'une telle mesure¹³².

4.1.5 Gestion du matériel médical

La gestion des biens médicaux importants (ci-après «matériel médical») a constitué l'un des principaux pans de l'activité des autorités fédérales durant la pandémie de

¹³² Auslandreisen: Bund wusste, dass Quarantäne wenig bringt, in: NZZ am Sonntag, 1.11.2020.

coronavirus, en particulier au cours de la première vague. La Suisse – comme de nombreux autres pays – a été confrontée à plusieurs situations de pénurie ou de problèmes d’approvisionnement, touchant des biens ou préparations déterminants pour la sécurité sanitaire (masques et matériel de protection, tests, médicaments, vaccins, etc.).

La CdG-N a procédé à diverses clarifications à ce sujet. Tandis que sa sous-commission DFAE/DDPS s’est penchée sur les activités de la Pharmacie de l’armée dans ce domaine¹³³ et que sa sous-commission DFF/DEFR a abordé le rôle de l’OFAE¹³⁴, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N a examiné de plus près le rôle de l’OFSP dans la gestion du matériel. Elle a procédé à cet effet à un premier échange avec les représentants de l’office et a adressé à ce dernier, à l’automne 2020, une série de questions écrites complémentaires.

Les représentants de l’OFSP ont indiqué que la Confédération, constatant au début de la pandémie les faibles réserves de matériel médical disponibles dans les cantons, avait dû mettre sur pied en quelques semaines une infrastructure nationale complète d’approvisionnement en matériel (commande, importation, stockage et distribution), alors qu’un tel approvisionnement relève normalement de la compétence des cantons et du secteur privé. L’office a détaillé à la sous-commission les mesures décidées par le Conseil fédéral entre mars et avril 2020 visant à assurer l’approvisionnement de la Suisse en matériel médical. L’OFSP a notamment été chargé d’établir la liste des biens médicaux importants et de soutenir l’approvisionnement des cantons en la matière en procédant à des acquisitions (ces dernières étant de la compétence de l’OFSP et de la Pharmacie de l’armée)¹³⁵. Le Conseil fédéral a également restreint la remise et limité l’exportation de certains médicaments et suspendu les droits de douane sur les biens médicaux entrants. Début avril, il a déposé une demande de crédits supplémentaires en vue d’achats de biens médicaux (130 millions de francs pour les médicaments et 2,5 milliards de francs pour d’autres biens).

Face à la commission, les représentants de l’OFSP ont détaillé les différentes structures mises en place au cours de l’année 2020 pour assurer l’approvisionnement des différents types de biens médicaux (médicaments, vaccins, matériel de tests, matériel de protection, etc.), ainsi que les instruments développés pour assurer la planification et la gestion des stocks de matériel en vue de la deuxième vague de pandémie¹³⁶. La commission s’est également tenue informée des démarches lancées en vue de la commande de vaccins contre le Covid-19. La CdG-N a salué les efforts déployés par les unités fédérales compétentes en vue d’augmenter autant que possible l’approvisionnement de la Suisse en biens médicaux importants.

La CdG-N a abordé la question de la *répartition des compétences entre les unités fédérales impliquées dans la gestion du matériel*. L’OFSP lui a présenté la liste des

¹³³ Cf. ch. 4.6.1.

¹³⁴ Cf. ch. 4.4.2.

¹³⁵ Coronavirus: le Conseil fédéral réglemente l’approvisionnement en biens médicaux importants, communiqué de presse du Conseil fédéral du 3.4.2020. Cf. également Ordonnance 2 du 13.3.2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19), section 4 (Ordonnance 2 COVID-19; RS **818.101.24**).

¹³⁶ La commission a notamment pris note du fait que le Conseil fédéral avait institué, le 19.6.2020, un groupe de travail interdépartemental (GTID) regroupant divers acteurs de l’administration fédérale pour garantir l’approvisionnement en biens médicaux et en médicaments pendant la deuxième vague.

nombreuses unités concernées¹³⁷ et a souligné la très bonne collaboration et le grand engagement de l'ensemble des acteurs. Pour la commission, diverses questions demeurent ouvertes à ce sujet; elle se demande notamment si les responsabilités des différentes unités impliquées étaient réglées de manière suffisamment claire et comment la coordination entre elle a été assurée aux différentes phases de la crise¹³⁸. Le rôle de l'OFAE en matière d'approvisionnement durant la crise doit notamment être éclairci à ses yeux¹³⁹.

Un autre aspect problématique réside, pour la commission, dans le *manque de préparation en matière de gestion du matériel*. La CdG-N a constaté à ce propos que les recommandations en matière de stocks de matériel médical figurant dans le plan suisse de pandémie¹⁴⁰ n'ont pas été respectées et que les stocks disponibles dans les cantons étaient clairement insuffisants pour faire face à l'apparition de la pandémie, ce qui a contraint la Confédération à intervenir et à mettre en place un système d'approvisionnement. Pour la commission, une discussion de fond est indispensable entre Confédération et cantons à ce propos, afin de s'assurer qu'une telle situation ne survienne plus à l'avenir et de définir comment le financement des stocks de matériel médical doit être réglé. Elle se tiendra informée des développements à ce sujet.

La commission poursuivra ses clarifications à ce sujet au cours de l'année 2021. Sur cette base, elle déterminera en particulier quels enseignements généraux peuvent être tirés en matière de gestion du matériel médical en vue de crises futures. Elle intégrera à ses réflexions les résultats des évaluations menées à ce sujet au sein des offices concernés.

En marge de ce dossier, la CdG-N se réserve la possibilité d'approfondir la question des *recommandations de l'OFSP relatives au port du masque*. Plusieurs critiques ont été exprimées concernant les affirmations parfois contradictoires de l'OFSP et du Conseil fédéral à ce sujet¹⁴¹.

4.1.6 Adéquation du Plan suisse de pandémie et loi sur les épidémies

En marge des travaux relatifs à la gestion de la crise sanitaire par le DFI et l'OFSP (cf. chapitres précédents), la CdG-N a abordé la question de l'adéquation du Plan suisse de pandémie¹⁴² et de la LEp, qui constituent deux instruments fondamentaux

¹³⁷ Dans le «premier cercle» des unités fédérales concernées, l'office a mentionné l'OFSP, la Pharmacie de l'armée, la Base logistique de l'armée, Swissmedic, le Service sanitaire coordonné (SSC), la Gestion fédérale des ressources (ResMaB), l'OFAE ainsi que le Laboratoire de Spiez.

¹³⁸ Cf. également ch. 4.6.1.

¹³⁹ Cf. ch. 4.4.2.

¹⁴⁰ Plan suisse de pandémie Influenza, 5^{ème} édition actualisée, janvier 2018. Cf., en particulier partie II, ch. 10, concernant les masques et les gants chirurgicaux.

¹⁴¹ Au début de la crise, certains responsables de l'OFSP ont mis en doute l'utilité d'un port du masque généralisé. Le 22.4.2020, le Conseil fédéral a confirmé qu'il ne souhaitait pas imposer le port généralisé du masque. Néanmoins, par la suite, le port du masque obligatoire a été introduit dans les transports publics, puis dans différents espaces publics.

¹⁴² Plan suisse de pandémie Influenza, 5^{ème} édition actualisée, janvier 2018.

pour la préparation et la gestion de la crise du Covid-19. En septembre 2020, elle a procédé avec les représentants de l'OFSP à un premier bilan à ce sujet, au regard des expériences réalisées durant les premiers mois de la crise.

Concernant le Plan de pandémie, les représentants de l'office ont présenté les principales faiblesses mises à jour par la crise: celles-ci concernent notamment le fait que le plan est focalisé sur une pandémie de type «influenza», le manque de caractère contraignant des prescriptions relatives à l'approvisionnement en matériel¹⁴³ ainsi que certains manquements concernant les structures de gestion de crise. En outre, certaines mesures sanitaires prises par la Confédération face au Covid-19 n'étaient pas prévues dans le Plan de pandémie. L'OFSP a informé la commission que les premiers travaux en vue de la révision du Plan avaient été lancés, que les points forts de cette révision seraient déterminés et publiés à partir de 2021, dans l'optique d'un achèvement de la révision d'ici fin 2023.

Concernant la Loi sur les épidémies, l'OFSP est arrivé à la conclusion que le modèle à trois niveaux prévu par la loi avait fait ses preuves et avait permis au Conseil fédéral de réagir de manière progressive à la pandémie. Au chapitre des améliorations, l'office estime que certaines mesures supplémentaires (notamment en matière de signalement des cas, de gestion des capacités hospitalières, de règlement des coûts des tests ou de gestion du matériel) pourraient être prévues déjà au niveau de la situation normale ou particulière. Afin de faire face à la deuxième vague de pandémie, une partie de ces points ont provisoirement été inclus dans la Loi COVID-19, adoptée en septembre 2020. En parallèle, le Conseil fédéral a lancé en juin 2020 les travaux de révision de la LEp, qui devraient s'achever également en 2023.

Les CdG ont en outre pris connaissance d'une première évaluation de la mise en œuvre de la LEp¹⁴⁴, réalisée sur mandat de l'OFSP et portant sur la période allant de juillet 2019 à juin 2020. Les auteurs arrivent à la conclusion que la LEp, dans son ensemble, est mise en œuvre de manière appropriée, mais que des améliorations sont notamment indispensables en matière de numérisation du système de déclaration des épidémies. Ils formulent 32 recommandations à l'intention de l'office. Dans la mesure où cette évaluation ne couvre que de manière partielle la période de pandémie, les auteurs invitent en outre l'OFSP à procéder à une analyse approfondie à ce sujet. L'office a confirmé, fin 2020, que les résultats de cette évaluation seraient intégrés et approfondis dans le cadre de la révision annoncée de la LEp.

Les CdG continueront de suivre les travaux de l'OFSP en vue de la révision du Plan de pandémie et de la LEp. Elles focaliseront toutefois leurs travaux sur certains aspects spécifiques, tels que la gestion du matériel¹⁴⁵, la collaboration avec les cantons¹⁴⁶ ou les structures de gestion de crise¹⁴⁷. Dans ce cadre, elles se réservent la possibilité de transmettre à l'office diverses remarques ponctuelles concernant le Plan de pandémie et la LEp.

143 Cf. ch. 4.1.5.

144 Analyse de la situation de la mise en œuvre de la loi sur les épidémies (LEp), rapport du bureau bolz+partner du 11.8.2020 (uniquement en allemand, résumé en français).

145 Cf. ch. 4.1.5.

146 Cf. ch. 4.1.2.

147 Cf. ch. 4.1.1 et 4.8.1.

4.1.7 Mesures dans le domaine des assurances sociales

En novembre 2020, la CdG-N a procédé à un échange avec les représentantes et représentants de la direction de l'OFAS. Ceux-ci ont présenté à la commission les mesures prises dans le domaine des assurances sociales pour faire face à la crise du coronavirus.

La CdG-N a concentré son examen sur la mise en œuvre du système d'allocation pour perte de gain à l'intention des indépendants. Cette mesure a été introduite par le Conseil fédéral à partir du mois de mars 2020, tout d'abord pour les indépendants, les personnes en quarantaine et les parents avec enfants jusqu'à 12 ans¹⁴⁸, puis élargie dès le 16 avril notamment aux indépendants concernés de manière indirecte («cas de rigueur»)¹⁴⁹. Le 1^{er} juillet, la mesure a été prolongée jusqu'au 16 septembre pour diverses catégories d'indépendants, pour autant qu'une perte de gain soit toujours existante¹⁵⁰. Le soutien aux indépendants est, depuis septembre 2020, intégré dans la loi COVID-19 (art. 15)¹⁵¹.

La mise en œuvre du système d'allocation pour perte de gains pour indépendants a fait l'objet de diverses critiques, notamment concernant la surveillance réduite exercée par l'OFAS sur l'attribution des allocations. Divers médias ont révélé que certains indépendants avaient continué à toucher cette allocation après la reprise de leur activité à l'été 2020, puisque le soutien avait été prolongé automatiquement pour tous les bénéficiaires, tant que ceux-ci n'avaient pas explicitement renoncé à le percevoir¹⁵².

Les représentantes et représentants de l'OFAS ont détaillé, face à la commission, la chronologie des travaux d'élaboration du système d'allocation et les principaux défis liés à celui-ci. Ils ont notamment souligné que ce système, entièrement nouveau, avait dû être mis en place dans des délais extrêmement courts et pour un nombre très large de bénéficiaires; en conséquence, des compromis ont dû être réalisés afin d'assurer une mise en œuvre simple et rapide. A ce propos, l'office a salué la bonne collaboration entre les différentes unités ayant œuvré à l'élaboration du système d'allocations (en particulier OFAS, SECO et CDF) et leur grande implication. L'office a précisé que la surveillance sur les abus et effets d'aubaine dans le domaine des allocations était prioritairement de la compétence du CDF, tout en précisant que relativement peu d'abus avaient été identifiés jusqu'ici.

Selon les chiffres de l'OFAS, au 1^{er} novembre 2020, plus de 222 000 personnes – dont environ 74 000 indépendants de type «cas de rigueur» – avaient bénéficié de l'allocation pour perte de gains Covid-19, pour un montant total de 1,96 milliard de francs. Les représentants de l'office ont toutefois précisé que l'évolution future du système

¹⁴⁸ Coronavirus: Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques, communiqué de presse du Conseil fédéral du 20.3.2020.

¹⁴⁹ Coronavirus: extension du droit à l'allocation pour perte de gain aux cas de rigueur, communiqué de presse du Conseil fédéral du 16.4.2020.

¹⁵⁰ Allocation Corona-perte de gain pour les indépendants: prolongation jusqu'au 16.9.2020, communiqué de presse du Conseil fédéral du 1.7.2020.

¹⁵¹ Loi fédérale du 25.9.2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19; RS **818.102**).

¹⁵² Die Behörden waren vor Missbrauch gewarnt und taten nichts, in: Basler Zeitung, 2.9.2020. Bund verschleudert Steuergelder, in: Blick, 21.8.2020.

et son impact financier demeuraient difficiles à prévoir. La CdG-N a également pris connaissance des différentes évaluations prévues par l'office *a posteriori*; celles-ci porteront notamment sur l'efficacité économique des allocations allouées et sur la situation économique des indépendants.

La CdG-N considère que diverses questions demeurent ouvertes dans ce dossier, concernant notamment les mesures de prévention des abus prévues dans le système d'allocations et la surveillance exercée sur la mise en œuvre par les autorités fédérales compétentes. Elle continuera à approfondir ce sujet au cours de l'année 2021.

Les représentantes et représentants de l'OFAS ont également présenté à la commission diverses autres mesures prises par l'office dans son domaine de compétences afin de faire face à la crise. Ils ont en outre détaillé les projections réalisées par l'office concernant l'impact de la crise sur les perspectives financières de l'Assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'Assurance-invalidité (AI) et les allocations pour perte de gain (APG). La commission n'a pas identifié de nécessité d'agir à ce sujet pour la haute surveillance parlementaire.

4.2 DE TEC

4.2.1 Domaine des transports publics

La CdG-E s'est penchée sur les mesures prises dans le domaine des transports publics afin de faire face à la crise du coronavirus. En novembre 2020, elle a procédé à un échange à ce sujet avec les représentantes et représentants de l'OFT. Ceux-ci ont détaillé leur collaboration avec les entreprises de transports publics au cours de la crise, dont ils tirent un bilan très positif – ils ont notamment souligné le fait que les entreprises concernées étaient parvenues à mettre en œuvre rapidement et de manière harmonisée les différentes mesures décidées par le Conseil fédéral.

La commission a abordé avec l'OFT les mesures élaborées dans le cadre de la loi urgente sur le soutien des transports publics durant la crise du Covid-19¹⁵³. L'office a souligné le défi qu'avait constitué la préparation d'un tel projet de loi, dans un délai de moins de trois mois. La CdG-E s'est également informée quant à la manière dont l'office prévoyait d'exercer sa surveillance sur l'utilisation appropriée des fonds de soutien. Elle n'a pas identifié pour l'instant de nécessité supplémentaire d'agir à ce sujet, du point de vue de la haute surveillance parlementaire.

Par ailleurs, la commission s'est renseignée sur les négociations menées par l'OFT concernant le soutien financier apporté à CFF Cargo, également prévu dans la loi sur le soutien aux transports publics. En décembre 2020, l'office a indiqué qu'une déclai

¹⁵³ Loi fédérale du 25.9.2020 sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19. Cette loi urgente prévoit un soutien à hauteur de 900 millions de francs environ à l'intention des entreprises de transports publics (FF 2020 7681, RO 2020 3825). Le délai référendaire correspondant est arrivé à échéance le 14.1.2021; le référendum n'a pas abouti.

ration d'intention définissant les conditions de ce soutien avait pu être signée, prévoyant en contrepartie que l'entreprise renoncerait à une augmentation générale de ses prix et maintiendrait son offre inchangée en 2021¹⁵⁴.

Enfin, la CdG-E a abordé avec la cheffe du DETEC et l'OFT la question de la possibilité pour les entreprises de transports publics de recourir au chômage partiel. En mars 2020, l'office avait invité les entreprises de transports indemnisées à introduire le chômage partiel et à l'annoncer; cette mesure avait été vivement contestée par le SECO ainsi que diverses associations faitières du monde du travail, qui considéraient que les entreprises subventionnées ne pouvaient pas prétendre à une telle prestation. Face à la commission, l'OFT a détaillé les raisons pour lesquelles il était arrivé à la conclusion qu'un recours au chômage partiel était envisageable pour certaines entreprises; la cheffe du DETEC, de son côté, a souligné que la question se poserait – au cas où le refus d'octroi du chômage partiel était confirmé – de savoir s'il était légitime que les entreprises de transports publics continuent à contribuer à l'assurance-chômage.

Les demandes de chômage partiel déposées par les entreprises de transports publics – notamment par les CFF et CarPostal – ont été en grande partie rejetées par les autorités cantonales compétentes. Les entreprises concernées ont fait recours contre ces décisions. La CdG-E continuera à suivre l'évolution de ce dossier; une fois les procédures judiciaires achevées, elle se réserve la possibilité d'aborder à nouveau ce sujet avec le DETEC.

4.2.2 Entreprises proches de la Confédération

Les deux CdG se sont régulièrement informées, au cours de l'année 2020, sur l'impact de la crise du coronavirus notamment sur les quatre grandes entreprises proches de la Confédération relevant de la compétence du DETEC (Poste, CFF, Swisscom, Skyguide). En avril et en novembre 2020, elles ont procédé à des séries d'entretiens, tant avec les représentants des unités de la Confédération exerçant le rôle de propriétaire de ces entreprises (DETEC, DDPS et AFF) qu'avec les dirigeants de celles-ci. Dans ce cadre, les CdG se sont en particulier renseignées sur l'impact de la crise sur la situation financière et opérationnelle des entreprises, sur la collaboration entre la Confédération et les entreprises durant la période de crise ainsi que sur les mesures de soutien prises par la Confédération.

¹⁵⁴ L'Office fédéral des transports et CFF Cargo règlent les conditions d'une aide financière en raison du Covid-19, communiqué de presse de l'OFT du 3.12.2020.

Dans l'ensemble, les CdG ont constaté que la crise du coronavirus avait eu un impact très important sur les entreprises concernées, tant sur le plan financier¹⁵⁵ qu'opérationnel¹⁵⁶. Les commissions ont toutefois relevé avec satisfaction que toutes les entreprises avaient été en mesure de maintenir leurs activités avec un haut niveau de qualité durant la crise, grâce notamment au grand engagement de leurs collaboratrices et collaborateurs et à diverses mesures organisationnelles. Elles ont par ailleurs constaté que de nombreuses incertitudes subsistaient à court, moyen et long terme concernant les impacts de la crise du coronavirus sur ces entreprises.

Les commissions ont également approfondi les mesures de soutien décidées par la Confédération afin d'assurer la bonne marche des entreprises. Celles-ci ont consisté, d'un côté, en des contributions financières (p. ex. enveloppe de soutien aux transports publics pour les CFF et CarPostal¹⁵⁷, aide financière à hauteur de 400 millions de francs sur deux ans pour Skyguide¹⁵⁸) et, de l'autre, à la renonciation ponctuelle à certaines prestations relevant du service universel (p. ex. réduction de l'horaire chez les CFF, adaptation temporaire des directives de la Poste en matière d'acheminement des lettres et colis). Dans l'ensemble, les CdG ont constaté que la collaboration entre Confédération et entreprises pour la gestion de la crise était jugée positivement par l'ensemble des acteurs concernés.

Les CdG continueront à s'informer quant à l'impact de la crise sur les entreprises et la mise en œuvre des mesures de soutien fédérales. Elles procéderont à un nouveau point de situation à ce sujet en avril 2021.

4.3 DFF

4.3.1 Mise en œuvre à la frontière des mesures liées à la Covid-19

Suite à la réception de différentes requêtes de la part de particuliers au courant du mois d'avril 2020, la CdG-E a décidé d'étudier le sujet de la mise en œuvre à la frontière des mesures liées à la Covid-19. Elle a limité ses analyses concernant cet objet à la manière dont l'AFD a été impliquée dans la préparation des décisions et comment elle a mis en œuvre celles-ci. Elle s'est fait informer par l'AFD à plusieurs reprises et a pris connaissance de documents internes à l'AFD. Elle s'est également renseignée sur la chronologie des événements et sur les décisions prises à plusieurs niveaux au sein de l'AFD et en collaboration avec d'autres entités administratives et autorités. La

¹⁵⁵ Au premier semestre 2020, les CFF ont enregistré une perte de 479 millions de francs. Pour la Poste, l'effet de la crise jusqu'en septembre 2020 était estimé à 116 millions de francs. En novembre, Skyguide estime ses pertes pour 2020 à environ 190 millions de francs. L'impact financier de la crise sanitaire a été plus modéré pour Swisscom.

¹⁵⁶ Le recul du trafic aérien enregistré par Skyguide était de l'ordre de 90 % entre mars et mai et de 70 % en automne. Pour les CFF, le taux de remplissage des trains a chuté de 90 % en mars, et se situait à environ 50 % lors de la deuxième vague. La Poste a connu en particulier une nette augmentation du volume des paquets transportés, tandis que Swisscom a été confronté à une forte sollicitation de ses réseaux.

¹⁵⁷ Cf. chapitre précédent.

¹⁵⁸ Coronavirus: Le Conseil fédéral entend stabiliser les finances de Skyguide, communiqué de presse du Conseil fédéral du 12.8.2020.

commission a en outre auditionné l'OFJ sur les questions de légalité et de proportionnalité des mesures. En fin d'année, elle a également entendu à ce sujet le chef du DFF, responsable de l'AFD.

La CdG-E a approfondi notamment la question des sanctions prononcées par l'AFD, la manière dont l'office a communiqué durant la crise et la manière dont les différentes autorités compétentes ont collaboré, tant dans la préparation de la mise en œuvre que sur le terrain.

La CdG-E prévoit de livrer ses conclusions sur ce sujet durant le premier semestre de 2021.

4.3.2 Crédits Covid-19

La CdG-E s'est fait informer sur la manière dont le Conseil fédéral a mis en place les crédits transitoires Covid-19 à l'attention des entreprises. À cette fin, elle a auditionné l'AFF, le SECO et le SIF qui sont responsables pour ce système de crédits.

Le 13 mars 2020, le Conseil fédéral a donné mandat au DFF d'examiner de quelle manière un soutien aux entreprises particulièrement touchées au sens d'une clause de difficulté pourrait être mis sur pied. Les travaux préparatifs se sont déroulés en collaboration entre l'AFF, le SECO et le SIF, de même que dans le cadre de la taskforce «Coronavirus et économie»¹⁵⁹ et du Comité de gestion des crises financières¹⁶⁰ notamment. Différentes alternatives pour le soutien ont alors été étudiées. Les représentants patronaux et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances ont alors été consultés. En l'espace de quelques jours, les banques ont été impliquées, puis le projet a été présenté au Chef du DFF, qui a souhaité que les crédits cautionnés par la Confédération puissent être octroyés dès le 26 mars 2020.

Le Conseil fédéral pris sa décision sur l'introduction de crédits spéciaux cautionnés par la Confédération le 25 mars 2020 et l'a ancrée dans l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au Covid-19¹⁶¹. L'objectif de cette politique était de permettre aux entreprises de pallier aux problèmes de liquidité durant trois mois environ afin de

¹⁵⁹ Ip. Binder «Institution d'une cellule de crise «Coronavirus et économie» en vue d'un rétablissement rapide et durable de notre économie durant et après la crise du coronavirus» du 6.5.2020 (20.3435); La taskforce «Coronavirus et économie» est dirigée par le SECO et est composée de représentants des services compétents, mais aussi de la Banque nationale suisse. Elle coordonne la politique économique et financière à l'échelle nationale.

¹⁶⁰ *Memorandum of Understanding* du 2.12.2019 relatif à la collaboration tripartite des autorités suisses compétentes en matière de marchés financiers dans le domaine de la stabilité financière et de la réglementation des marchés financiers, convenu entre le DFF, la FINMA et la BNS; Le Comité de gestion des crises financières se compose du directeur de la FINMA, qui dirige ce comité, de la secrétaire d'État au questions financières internationales, du vice-président de la Direction générale de la BNS et du directeur de l'AFF. En cas de nécessité, l'organe supérieur du comité se réunit sous la présidence du Chef du DFF et se compose alors également du président de la BNS, de la présidente du Conseil de banque de la BNS et de la présidente du Conseil d'administration de la FINMA.

¹⁶¹ Ordonnance du 25.3.2020 sur l'octroi de crédits et de cautionnements solidaires à la suite du coronavirus (Ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19, OCaS-COVID-19; RS 951.261).

couvrir les coûts non liés aux salaires, le paiement des salaires pouvant être couvert, selon les cas, par une demande d'indemnité en cas de RHT¹⁶².

Pour mettre en place ce système, le Conseil fédéral s'est basé sur des processus et structures déjà préexistants en matière de cautionnement¹⁶³. Ces procédures ont en revanche été fortement simplifiées avec le recours à une auto-déclaration via la plateforme Easygov¹⁶⁴, qui rendait attentif aux sanctions pénales en cas de violation des conditions d'octroi. L'octroi direct par les banques de crédits cautionnés a également permis une simplification et une accélération des démarches, car en temps normal, les requérants doivent s'adresser d'abord aux organisations de cautionnements avant de s'adresser à leur banque. Durant la période où ces prêts pouvaient être octroyés, soit du 26 mars au 31 juillet 2020, le Conseil fédéral a également exceptionnellement autorisé Postfinance à octroyer ce type de crédits¹⁶⁵. D'après le SECO et l'AFF, cette disposition a contribué au succès de cette politique en permettant un accès aux crédits pour les nombreuses PME qui sont clientes de cette banque.

Selon le SECO, le système usuel de cautionnement a pu rapidement et avec succès être adapté pour accompagner le nombre considérable de demandes dans la période de crise. En temps normal, les crédits de cautionnement pour PME font l'objet d'environ 1800 demandes par année. En 2020, près de 136 000 demandes ont été adressées pour un total d'environ 16,9 milliards de francs¹⁶⁶.

La question du risque d'abus a été intensivement discutée par l'AFF et le SECO, en collaboration avec l'OFJ et les banques. En collaboration avec le CDF et l'AFC, l'AFF et le SECO ont pu mettre en place un ensemble d'instruments permettant d'examiner et de comparer les données, et ainsi de contrôler les demandes a posteriori. La base de données commune des organisations de cautionnement (système JANUS) permet à titre d'exemple de contrôler qu'une entreprise n'ait pas déjà demandé un crédit en recourant au numéro d'identification des entreprises (IDE)¹⁶⁷, obligatoire et spécifique à chaque entreprise. D'après l'AFF, le système de contrôle des crédits Covid-19 est adéquat, et ne peut être comparé, par exemple, avec le type de cautionnement octroyés à des navires de haute mer¹⁶⁸. Le système d'octroi est en effet sensiblement différent et les contrôles beaucoup plus poussés dans le cadre des crédits Covid-19. D'ailleurs, le CDF rend compte également régulièrement sur les problèmes constatés¹⁶⁹. En revanche, il est à relever que la procédure simplifiée mise en place en mars 2020 rend les contrôles a posteriori plus difficiles qu'avec la procédure ordinaire. Ceux-ci sont en effet plus complexes et nécessitent plus de ressources. C'est pour cela qu'une simplification pérenne des procédures ordinaires de cautionnement

¹⁶² Cf. ch. 4.4.1.

¹⁶³ Cf. la loi fédérale du 6.10.2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des PME (RS 951.25).

¹⁶⁴ www.easygov.ch

¹⁶⁵ Art. 19, al. 1, OCaS-COVID-19.

¹⁶⁶ <https://covid19.easygov.swiss/fit/> (consulté le 1.12.2020).

¹⁶⁷ www.bfs.admin.ch > Registres > Registres des entreprises > Numéro d'identification des entreprises (IDE) (consulté le 1.12.2020).

¹⁶⁸ Cautionnements de navires de haute mer. Rapport des CdG du 26.6.2018 (FF 2018 6235).

¹⁶⁹ Le CDF a publié plusieurs rapports intermédiaires concernant les mesures de la Confédération en lien avec la crise du coronavirus. Cf. www.cdf.admin.ch > Publications > Finances publiques & impôts (numéros d'audit 20529c, 20529b, 20529a et 20999 / 20529) (consulté le 1.12.2020).

sur le modèle exact des crédits Covid-19 n'apparaît pas pertinente du point de vue de l'AFF.

La CdG-E continuera d'approfondir le thème en 2021 et examinera le plan de contrôle de lutte contre les abus du SECO¹⁷⁰ dans les prochains mois.

4.3.3 Personnel de la Confédération

Les CdG organisent chaque année un échange avec les partenaires sociaux de la Confédération, l'OFPER et les responsables des ressources humaines des différents départements fédéraux et de la Chancellerie fédérale. En 2020, cet échange a eu lieu début novembre, ce qui a permis un regard rétrospectif sur l'influence de la crise du coronavirus sur le personnel de la Confédération.

Les CdG ont abordé la forte charge de travail des collaboratrices et collaborateurs dans certains départements et offices au printemps. Durant cette période, un grand nombre d'unités administratives a rapidement dû recourir au télétravail. D'un point de vue technique, ce changement a pu se faire dans la plupart des cas sans problème.

Les défis au sein des différents départements ont fortement varié selon l'organisation et la nature de leurs tâches. Certaines unités administratives ont été fortement chargées, certaines ont pu réorganiser leurs ressources vers des domaines prioritaires (les hotlines notamment), certaines ont également dû recourir à davantage de collaborateurs externes.

Dans le courant de l'été, la CdG-E a appris que le Conseil fédéral prévoyait une réflexion large sur le développement de formes de travail flexibles au sein de l'administration fédérale. Dans ce cadre, le Chef du DFF a donné différents mandats à l'OFIT, à l'OFPER, à l'AFC et à l'OFCL afin de clarifier les questions ouvertes en la matière. Le Conseil fédéral a ensuite donné mandat au DFF d'approfondir l'examen des possibilités en septembre¹⁷¹. Le DFF présentera d'ici au premier trimestre 2021 une proposition – basée sur une approche aussi complète que possible – concernant le développement de formes de travail flexibles adaptées aux besoins à venir.

En 2020, l'échange a donc principalement porté sur les conséquences de la crise du coronavirus. Toutefois, les CdG se sont également penchées sur la question du harcèlement sexuel au travail et se sont informées des processus mis en place, des possibilités de signalement et des données existantes en la matière.

Les CdG s'informeront à nouveau sur les développements concernant le personnel dans le cadre du prochain échange de ce type en avril 2021.

¹⁷⁰ Lutte contre les abus: plan de contrôle. Cautionnements solidaires liés au COVID-19, 23.6.2020, www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Crédits COVID-19: le plan de contrôle visant à lutter contre les abus a été adopté.

¹⁷¹ Poursuite du développement de formes de travail flexibles à l'administration fédérale, communiqué de presse du Conseil fédéral du 11.9.2020.

4.3.4 Autres thèmes au sein du DFF

Les CdG ont également abordé l'effet de la crise avec différentes unités administratives du DFF qu'elles ont auditionnées dans le cadre d'autres objets¹⁷², soit avec le SFI, la FINMA et la BNS. Elles continueront de suivre les développements liés à la crise du coronavirus et d'aborder cette thématique avec les différentes unités administratives.

4.4 DEFR

4.4.1 Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT)

L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) est un instrument de l'assurance-chômage (AC) visant la préservation des emplois et donc la prévention du chômage. Avec le versement de cette indemnité, l'AC couvre, pendant un certain temps, une partie des frais de salaire des travailleurs dont la durée normale de travail est réduite, et ce dans le but d'empêcher des licenciements consécutifs à des pertes de travail brèves mais inévitables. Cet instrument a été abordé déjà à plusieurs reprises par les CdG¹⁷³.

Les 20 et 25 mars 2020, le Conseil fédéral a introduit un certain nombre de dérogations à la loi sur l'assurance chômage¹⁷⁴ afin d'étendre la possibilité pour les entreprises de recourir aux RHT en vue d'atténuer l'impact économique de la propagation du coronavirus. Ainsi, le délai de préavis pour l'indemnité a été supprimé¹⁷⁵ et un droit extraordinaire à l'indemnité a été introduit pour les apprentis, les personnes occupant une position assimilable à celle d'un employeur et les conjoints ou partenaires enregistrés travaillant avec elles¹⁷⁶. D'autres mesures ont également été prises pour simplifier au plus vite le traitement des demandes et le versement des indemnités en cas de chômage partiel.

La CdG-N a auditionné le SECO à plusieurs reprises et a également entendu le chef du DEFR à ce sujet. Dans ce cadre, la commission s'est informée de la manière dont les dispositions relatives à l'indemnité en cas de RHT ont été préparées, puis mises en place par le Conseil fédéral et l'administration.

¹⁷² Cf. ch. 3.10 et 3.12.

¹⁷³ Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2019, ch. 3.2.2 (FF **2019** 2689 2715); rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG du 19.1.2007, ch. 3.1.5 (FF **2007** 2867 2894); Rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2004, ch. 6.1 (FF **2004** 1523 1549); rapport des CdG sur leurs activités (mai 1999/ mai 2000) du 23.5.2000, ch. 9.1 (FF **2000** 4241 4259); Efficacité de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, Rapport de la CdG-N du 23.10.1998 (FF **1999** II 1742).

¹⁷⁴ Loi fédérale du 25.6.1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI; RS **837.0**); RO **2020** 1075.

¹⁷⁵ Art. 8b de l'Ordonnance COVID-19 assurance-chômage, introduit par le ch. I de l'ordonnance du 25.3.2020 (RO **2020** 1075). Abrogés par le ch. I de l'ordonnance du 12.8.2020, avec effet au 1.9.2020 (RO **2020** 3569).

¹⁷⁶ Cf. notamment les articles 1, 2 et 4 de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage (RO **2020** 877), abrogés par le ch. I de l'ordonnance du 12.8.2020, avec effet au 1.9.2020 (RO **2020** 3569).

Se basant sur différentes projections et une évaluation des indemnités en cas de RHT réalisée en 2017¹⁷⁷, le Conseil fédéral a pris ces décisions afin de limiter l'impact négatif de la crise sur le taux de chômage et donc sur l'emploi. L'indemnisation en cas de RHT a été approuvée en mars pour 1,6 million d'employés; ce nombre est passé à 1,9 million en avril. Selon les projections du SECO, le taux de chômage est quant à lui passé de 2,3 % à 3,3 % entre fin février et fin avril 2020, malgré le recours sans précédent dans l'histoire aux indemnités en cas de RHT. Selon le SECO, l'augmentation du chômage est restée modérée, notamment grâce aux mesures prises. Il est actuellement encore trop tôt pour tirer des conclusions sur l'efficacité de ces mesures. La CdG-N se tiendra informée des résultats des évaluations externes prévues par le DEFR en la matière.

D'après le chef du DEFR, il était important pour le Conseil fédéral que la mise en œuvre de cette politique soit rapide et simple pour les entreprises, car la plupart d'entre elles n'avaient jamais eu recours à ce type d'indemnité. La CdG-N s'est demandé si la procédure simplifiée permettait un contrôle suffisant des demandes, étant donné que les informations reçues des entreprises dans ce cadre sont moins détaillées. D'après le chef du DEFR, il est certes plus difficile à commettre des abus dans le cadre de la procédure ordinaire, mais la procédure sommaire offre cependant – du point de vue du Conseil fédéral et de ceux qui l'appliquent, soit les cantons et le SECO – suffisamment de possibilités en matière de contrôle des décomptes. Vu l'ampleur et la soudaineté de la crise, le Conseil fédéral a procédé à une pesée des intérêts et a tranché en faveur de la rapidité des paiements et de la simplicité. Le SECO estime qu'environ 4 à 5 % des entreprises ont commis des erreurs dans le préavis de RHT qu'elles ont déposé. Il convient néanmoins de distinguer les erreurs involontaires, pour lesquelles une simple correction est apportée, des abus volontaires, dont la part est beaucoup plus faible et qui font l'objet de procédures pénales.

La CdG-N a également abordé les principes de mise en œuvre définis par le Conseil fédéral, de même que la question des structures mises en place pour les contrôles a posteriori; ces contrôles sont effectués par le SECO – par l'intermédiaire de sa révision interne et du Service de révision de l'AC – ainsi que par le CDF. Dans le cadre de son enquête, la CdG-N examine les structures de surveillance de manière générale. La haute surveillance concernant l'utilisation des moyens financiers mis à disposition relève par contre de la DélFin.

Pour l'heure, le DEFR identifie un potentiel d'amélioration notamment dans le domaine de la numérisation, où les outils doivent être améliorés et les procédures simplifiées. Il estime également que les échanges avec les partenaires sociaux et les cantons auraient dû avoir lieu plus tôt.

La CdG-N continuera d'approfondir cette thématique en 2021.

¹⁷⁷ Kopp, Daniel/Siegenthaler, Michael: Does Short-Time Work Prevent Unemployment? Study commissioned by the Supervisory Committee of the Equilibration Fund of the Swiss Unemployment Insurance, 22.12.2017, www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Travail > Analyse du marché du travail > Marché du travail (consulté le 26.11.2020).

4.4.2 **Opportunité et efficacité de l’approvisionnement économique durant la crise du Covid-19**

Lorsque les entreprises ne sont plus en mesure d’assurer la disponibilité de biens et services indispensables à la bonne marche de la société et de l’économie, l’AEP intervient sur le marché à titre subsidiaire par des mesures ciblées afin, entre autres, de combler une offre déficitaire de biens et services vitaux¹⁷⁸. L’AEP est intervenu à plusieurs reprises durant le printemps 2020, en libérant par exemple les réserves d’antibiotiques et de masques FFP2 et FFP3 ou en accordant des exceptions générales à l’interdiction de circuler le dimanche et de nuit, afin de permettre un ravitaillement suffisamment rapide des pharmacies, des détaillants et d’autres entreprises importantes pour l’approvisionnement du pays.

La CdG-N a auditionné l’OFAE à ce propos. Elle s’est notamment informée des mesures susmentionnées, de même que de la situation en matière d’approvisionnement concernant l’éthanol. À cet égard, la CdG-N a pris connaissance de la solution transitoire actuelle et de celle prévue à moyen terme visant la constitution de réserves obligatoires. Elle a en outre abordé la question de la collaboration entre les différentes entités de l’administration fédérale durant la crise ainsi que de la coordination. En effet, l’approvisionnement économique repose sur une constellation d’acteurs, tels que la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP), l’OFSP¹⁷⁹, la Pharmacie de l’armée¹⁸⁰, l’OFAE et les cantons notamment.

La commission s’est aussi penchée sur la question de l’adéquation de l’organisation de l’AEP, dirigée à titre accessoire par le délégué à l’approvisionnement économique du pays¹⁸¹, question qui continuera à être examinée par les CdG dans le cadre de leur inspection sur le cautionnement des navires de haute mer¹⁸².

Les travaux de la CdG-N se poursuivront durant l’année 2021.

4.4.3 **Autres thèmes du DEFR**

Dans le cadre de ses clarifications, la CdG-N a abordé également le sujet des mesures prises par le Conseil fédéral en lien avec la crise du coronavirus dans le domaine de la formation professionnelle et des examens de maturité ainsi que concernant les loyers commerciaux et le marché du logement. Les CdG ont également analysé les effets de la crise avec différentes unités administratives du DEFR – institutions du domaine des EPF, Innosuisse, SIFEM, le SEFRI –, qu’elles ont auditionnées dans le cadre d’autres objets¹⁸³. Elles continueront de suivre les développements liés à la crise

¹⁷⁸ Art. 3, al. 2, de la loi fédérale du 17.6.2016 sur l’approvisionnement économique du pays (Loi sur l’approvisionnement du pays, LAP; RS 531).

¹⁷⁹ Cf. ch. 4.1.1.

¹⁸⁰ Cf. ch. 4.6.1.

¹⁸¹ Art. 58, al. 2, LAP.

¹⁸² Enquête administrative sur l’Approvisionnement économique du pays: les structures de direction et d’organisation, la conformité et la gouvernance doivent faire l’objet d’un réexamen. Communiqué de presse du Conseil fédéral du 18.11.2020; cf. également ch. 3.2.1 du présent rapport.

¹⁸³ Cf. ch. 3.10 et 3.12.

du coronavirus et d'aborder cette thématique avec les différentes unités administratives. Dans le cadre d'un échange avec des représentants du domaine des EPF, la CdG-N a également abordé des questions de gouvernance concernant la Commission de recours interne ainsi que des questions de discrimination envers les femmes au sein des EPF.

4.5 DFAE

4.5.1 Collecte d'informations par le réseau extérieur du DFAE

Dans le cadre de ses investigations sur la gestion de la pandémie de Covid-19 par les autorités fédérales, la CdG-E s'est penchée sur le rôle du réseau extérieur du DFAE dans la collecte d'informations. La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E, compétente en la matière, s'est entretenue avec le chef du DFAE sur les informations disponibles au moment de l'apparition de la pandémie et au cours de cette dernière, et a demandé des renseignements écrits à ce sujet. Elle s'est demandé à quel moment et sous quelle forme les premières informations sur le Covid-19 étaient parvenues à la centrale du DFAE et au Conseil fédéral, comment ces informations avaient-elles été utilisées et si le Conseil fédéral en avait tenu compte dans ses décisions. Elle s'est également intéressée à la coordination mise en place par le DFAE avec les autres offices fédéraux concernés en ce qui concerne la mise à disposition des informations.

La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E a pris acte du fait que l'ambassade de Suisse à Pékin avait fait part à la centrale, plus précisément au Centre de gestion des crises (KMZ), de cas d'un nouveau type de maladie infectieuse déjà le 8 janvier 2020, après avoir reçu des informations sur des mesures de contrôle mises en place à Taïwan visant les passagers de vols en provenance de Wuhan et avoir constaté que de premiers États avaient adapté leurs conseils aux voyageurs. Ces informations ont également été transmises à l'OFSP. Par la suite, l'ambassade de Suisse à Pékin a régulièrement rendu compte de l'évolution de la situation en Chine à la centrale du DFAE et notamment à l'OFSP. À partir de la fin janvier, d'autres représentations à l'étranger ont informé les divisions géographiques de la Direction politique ainsi que de la DAE et le KMZ de manière ponctuelle au début, puis, avec l'aggravation de crise, sous forme de rapports de situation réguliers et systématiques. Ces rapports rendaient compte de thèmes définis (p. ex. la situation dans le pays hôte, la situation des ressortissants suisses dans le pays, les mesures prises et prévues sur place). À partir d'avril, ces rapports ont été effectués par le biais d'une nouvelle plateforme numérique introduite à cet effet. La cellule de crise du DFAE s'est appuyée sur ces rapports pour élaborer des mesures et des instructions pour le réseau extérieur, pour planifier et préparer l'organisation d'éventuels rapatriements de voyageurs suisses et pour assurer la coordination avec les États partenaires et leurs propres centres de gestion de crise¹⁸⁴.

La commission prend acte de l'avis du DFAE, selon lequel la transmission d'informations entre le réseau extérieur et la centrale est bonne. Elle félicite le DFAE pour

¹⁸⁴ Lettre du chef du DFAE à la sous-commission DFAE/DDPS du 7.10.2020.

la flexibilité dont il a fait preuve pour obtenir des informations. Là où c'était nécessaire, de nouveaux instruments, qui ont été éprouvés et pourront également être utilisés à l'avenir pour les rapports de situation, ont été introduits en temps utile.

Du point de vue de la commission, quelques questions demeurent cependant sans réponse. Alors que la sous-commission compétente n'a pas identifié de problème dans la transmission d'informations entre le réseau extérieur et la centrale du DFAE sur la base des informations reçues à ce jour, elle souhaite savoir comment les offices fédéraux concernés (p. ex. l'OFSP) ont traité les informations des représentations suisses à l'étranger, et si, le cas échéant, comment les offices compétents s'en sont servis de manière générale, si ces informations étaient pertinentes et si, le cas échéant, comment elles ont influencé la prise de décision. Au moment de la rédaction de ce rapport, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N n'avait pas encore reçu la réponse de l'OFSP à ces questions; celle-ci sera intégrée à l'analyse. La question de savoir dans quelle mesure les informations fournies par le réseau extérieur du DFAE ont aidé l'OFSP à évaluer la pandémie et à prendre des mesures appropriées reste elle aussi ouverte.

4.5.2 Prestations de soutien du DFAE

Dans le cadre de ses investigations sur la gestion de la crise du Covid-19 par les autorités fédérales, la CdG-E s'est penchée sur le soutien apporté par le DFAE aux voyageurs domiciliés en Suisse¹⁸⁵ restés bloqués à l'étranger et aux Suisses vivant à l'étranger. La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E, compétente en la matière, s'est d'abord entretenue de ce sujet avec le conseiller fédéral Ignazio Cassis, chef du DFAE, avant d'auditionner des représentants de la Direction consulaire (DC) et du KMZ.

La DC est l'interface centrale pour toutes les questions ayant trait aux services consulaires. Elle assiste le réseau des représentations suisses à l'étranger (ambassades et consulats) et gère la Helpline DFAE. Pendant la crise du Covid-19, le KMZ était responsable non seulement de la direction et de la coordination de la cellule de crise du DFAE, mais aussi du rapatriement organisé par la Confédération.

La loi sur les Suisses de l'étranger (LSEtr)¹⁸⁶ règle les obligations de la Confédération envers les Suisses de l'étranger ainsi que les droits et les devoirs de ces derniers. L'art. 5 établit le principe de la responsabilité individuelle. Le DFAE peut aider des personnes à l'étranger quand il ne peut être exigé d'elles qu'elles trouvent l'aide nécessaire par leurs propres moyens ou quand elles ne sont pas en mesure de le faire (p. ex. grâce à l'assistance disponible sur place ou à leur assurance voyage). «La protection consulaire, autrement dit l'aide fournie par le DFAE, n'intervient qu'à partir du moment où la personne concernée a fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elle pour se sortir d'une situation de détresse en s'organisant et en se pro-

¹⁸⁵ L'expression «voyageurs suisses» sera utilisée dans la suite du rapport. Elle désigne tant les citoyens suisses que les personnes domiciliées en Suisse.

¹⁸⁶ Loi du 26.9.2014 sur les Suisses de l'étranger (état au 1.1.2018; LSEtr, RS 195.1).

curant les moyens financiers nécessaires. Nul ne peut revendiquer un droit aux prestations d'aide de la Confédération¹⁸⁷.» La sous-commission a été informée que, suite à l'apparition de la pandémie de Covid-19, les représentations suisses à l'étranger, mais aussi la centrale à Berne, avaient été confrontées à des attentes plus élevées de la part des voyageurs restés bloqués à l'étranger et de leurs proches en Suisse, attentes qui dépassaient les prestations prévues par la loi.

Lorsqu'il a déclaré l'état de situation extraordinaire en Suisse le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a enjoint aux voyageurs de rentrer en Suisse, d'une part, parce que de plus en plus de vols étaient annulés et qu'il était difficile de savoir pendant combien de temps les voyageurs pourraient encore rentrer par leurs propres moyens. D'autre part, il s'agissait de ne pas surcharger les systèmes de santé des autres pays avec des voyageurs suisses malades¹⁸⁸.

Conformément au principe de la responsabilité individuelle, les voyageurs ont, dans un premier temps, été priés de rentrer par leurs propres moyens. Les représentations sur place les ont aidés dans la recherche de places sur les vols encore disponibles. Parallèlement, le réseau extérieur s'est préparé à apporter son soutien aux voyageurs qui n'étaient plus en mesure de rentrer par leurs propres moyens. Les représentations à l'étranger ont accompli des tâches importantes dans le cadre des rapatriements: elles ont fourni des informations sur place et mené des négociations avec les autorités locales pour obtenir des autorisations en vue du rapatriement. Elles étaient en outre les interlocutrices des voyageurs et leur ont accordé, si nécessaire, des prêts d'urgence. Les quelque 210 représentations honoraires ont elles aussi joué un rôle essentiel. Elles ont soutenu les représentations officielles du DFAE grâce aux bonnes relations qu'elles entretiennent avec les autorités locales et les représentants des milieux économiques, commerciaux et culturels. Par ailleurs, à l'aide de leurs réseaux, elles servent d'intermédiaire dans la gestion de crises ou dans les cas de protection consulaire. Elles ont assuré la transmission d'informations et apporté de l'aide, en particulier dans les territoires reculés où la Suisse ne dispose pas d'une représentation officielle¹⁸⁹.

L'opération de rapatriement a été officiellement lancée le 22 mars et a duré environ cinq semaines. En tout, 35 vols de rapatriement ont été organisés par le DFAE. En outre, il a organisé quatre bus spéciaux, qui ont été envoyés à Bruxelles, Vienne et Paris, 21 vols de correspondance et 47 transports en bus là où les voyageurs ne pouvaient pas rejoindre un aéroport international. Dans l'ensemble, 7255 voyageurs ont été rapatriés en Suisse. Outre les voyageurs suisses, des personnes résidant dans des pays voisins ont également été transportées. En janvier déjà, des premières opérations de rapatriement de voyageurs bloqués en Chine ont été organisées par la France¹⁹⁰. Environ 3 000 voyageurs suisses en tout ont été rapatriés par des États tiers. Une grande partie des rapatriements a été effectuée depuis l'Asie. L'opération de rapatriement a coûté au total environ 10 millions de francs. La Confédération a avancé les

¹⁸⁷ DFAE: Aide à l'étranger www.dfae.admin.ch > Conseils aux voyageurs & représentations > Recommandations générales pour tous les voyages > Aide à l'étranger (état au 30.10.2020).

¹⁸⁸ Les voyageurs suisses à l'étranger doivent s'inscrire sur l'application «Travel Admin», communiqué de presse du Conseil fédéral du 19.3.2020.

¹⁸⁹ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E du 19.8.2020.

¹⁹⁰ Procès-verbal de la conférence extraordinaire des directeurs de l'État-major fédéral Protection de la population du 31.1.2020.

fonds pour le financement des vols afin d'assurer un rapatriement aussi rapide que possible. Cependant, dès le début, il a été communiqué que les passagers devraient participer aux coûts de transport. En outre, les passagers devaient remettre une déclaration d'accord concernant la participation aux coûts. Les vols ont été facturés aux passagers sous forme de montants forfaitaires établis en fonction de la distance parcourue¹⁹¹. Au moment de la rédaction du présent rapport, la plupart des factures étaient réglées¹⁹².

La commission a pris acte du fait que le DFAE examine l'introduction d'un système obligeant les passagers à réserver et à payer eux-mêmes leur billet d'avion à l'avance. La facturation des billets d'avion a posteriori et les tâches qui y sont liées ont entraîné un processus demandant beaucoup de ressources qu'il s'agit de simplifier¹⁹³. Par ailleurs, la facturation des frais de transport a suscité de nombreuses questions, notamment parce que certains pays membres de l'UE et en particulier les pays voisins ont appliqué des tarifs moins élevés, ce qui a entraîné une incompréhension chez certains voyageurs¹⁹⁴.

La commission comprend que certaines décisions ont dû être prises rapidement. À l'avenir, pour des cas semblables, il serait souhaitable d'améliorer la coordination avec les pays voisins. La commission salue le fait que le DFAE souhaite tirer des enseignements de cette expérience pour les situations similaires pouvant se produire à l'avenir. Elle soutient également les efforts entrepris par le DFAE visant à davantage intégrer les offices concernés (p. ex. OFSP, SEM, Fedpol) et les partenaires (p. ex. les compagnies aériennes, les organisations de professionnels du tourisme, la police aéroportuaire) afin de garantir que tous les acteurs concernés soient impliqués dans les opérations de rapatriement¹⁹⁵.

La commission estime toutefois qu'il y a lieu d'examiner si, sur la base des expériences faites, il ne serait pas opportun de définir des processus communs et d'attribuer des rôles dans l'éventualité d'une nouvelle crise. La sous-commission compétente reviendra sur cette question dans le cadre de son enquête sur la gestion de la crise au DFAE.

L'application Travel Admin est un outil important permettant d'avoir un aperçu des personnes qui se trouvent à l'étranger. Le DFAE a invité les voyageurs à saisir leurs voyages et leurs lieux de séjour dans l'application afin de pouvoir partager ces informations avec lui en cas d'urgence. Même si l'application existe et est utilisée depuis longtemps¹⁹⁶, la pandémie de Covid-19 était un véritable test pour cet instrument. Malgré quelques défauts, le DFAE estime que l'application a fait ses preuves. Les

¹⁹¹ EDA-Krisenmanagement Covid-19, Lessons Learned: Erkenntnisse Erste Phase der Krisenbewältigung (Januar bis Mai 2020), rapport du 17.8.2020 à l'attention du chef du département (uniquement en allemand, ci-après: rapport Lessons learned).

¹⁹² Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E du 26.10.2020; Sur les 7183 factures émises au cours de l'été 2020, 6268 factures ont été payées au 11.01.2021.

¹⁹³ Rapport Lessons Learned.

¹⁹⁴ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E du 19.8.2020.

¹⁹⁵ Rapport Lessons Learned.

¹⁹⁶ Il s'agit de l'application faisant suite à *itineris*.

lacunes relevées ont été comblées et une nouvelle version de l'application a été lancée à l'automne 2020¹⁹⁷.

La Helpline DFAE a constitué elle aussi un instrument important dans la gestion de la pandémie. Mise en service en 2011, elle est le guichet unique pour toute question ayant trait aux services consulaires. Au début de la crise du Covid-19, elle a servi de guichet d'information général en lien avec la pandémie. Avant que les infolines de l'OFSP (pour les questions liées à la santé) et du SEM (pour les questions liées à la migration et à l'entrée sur le territoire) soient opérationnelles, la Helpline DFAE a répondu à toutes les questions concernant le Covid-19, ce qui a entraîné une saturation de la ligne à court terme. Suite à cela, l'effectif a augmenté, passant de 13 personnes en situation normale à 100 personnes, avec un système de tournus. Le renforcement de l'effectif a pu être effectué en interne: les collaborateurs d'autres directions moins sollicitées ont été affectés à la helpline¹⁹⁸.

Lors d'une crise, une communication claire et rapide est essentielle. Sur la base du rapport *Lessons learned*, le DFAE a analysé les enseignements de la première phase de la gestion de la crise, y compris ceux liés à la communication interne et externe. Compte tenu de ces enseignements, il a notamment été décidé d'analyser la pratique en ce qui concerne les conseils aux voyageurs. La commission réserve un accueil favorable à cette analyse et prendra connaissance du résultat le moment venu.

Le DFAE est habitué à réagir aux crises à l'étranger. La pandémie de Covid-19, qui a touché simultanément le monde entier, a cependant représenté un défi entièrement nouveau. La sous-commission reconnaît le rôle joué par la centrale du DFAE et les représentations suisses à l'étranger officielles ainsi que les consulats honoraires pour soutenir les voyageurs suisses et les Suisses de l'étranger. En peu de temps, ils ont mis sur pied de manière professionnelle la plus grande opération de rapatriement jamais organisée, alors que les collaborateurs devaient faire face aux restrictions locales dans tous les pays. Parallèlement, les collaborateurs du DFAE ont fourni des services allant au-delà de ceux prévus par le mandat légal.

La commission considère que, du point de vue de la haute surveillance, aucune mesure ne s'impose dans l'immédiat. Elle se réserve le droit de revenir sur certains points liés aux prestations de soutien du DFAE dans le cadre de ses investigations sur la gestion de la pandémie de Covid-19 par les autorités fédérales.

4.6 DDPS

4.6.1 Rôle de la Pharmacie de l'armée

Dans le cadre de ses investigations sur la gestion de la crise du Covid-19 par les autorités fédérales, la CdG-N s'est penchée sur le rôle de la Pharmacie de l'armée. À cet effet, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N, compétente en la matière, a,

¹⁹⁷ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E du 19.8.2020.

¹⁹⁸ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E du 19.8.2020.

d'une part, entendu le chef de l'armée (CdA) et des représentants du Secrétariat général du DDPS. D'autre part, elle a mené une audition avec des représentants de la task-force dédiée à la coordination des acquisitions du DDPS et de la Pharmacie de l'armée, et a demandé des renseignements par écrit. Elle a notamment examiné la manière dont la Pharmacie de l'armée s'est acquittée de son mandat élargi, la gestion de l'acquisition de matériel sanitaire (masques, désinfectants, respirateurs, etc.) et les mesures prises pour garantir l'approvisionnement de l'armée et du système de santé. Les premières conclusions des travaux effectués jusqu'à présent sont exposées ci-après.

La Pharmacie de l'armée assure la disponibilité matérielle de l'armée en ce qui concerne le matériel sanitaire. De même, elle est l'unité centrale d'approvisionnement en biens médicaux de l'administration fédérale. L'ordonnance 2 COVID-19 prévoit que la Confédération peut soutenir l'approvisionnement des cantons et de leurs établissements de santé, d'organisations d'utilité publique et de tiers, en biens médicaux importants si les canaux d'acquisition habituels ne permettent pas de couvrir les besoins¹⁹⁹. Au début de la pandémie, la situation en matière d'approvisionnement en Suisse était critique, notamment pour les masques et les désinfectants, mais aussi pour d'autres biens médicaux. Sur le marché, l'offre de biens médicaux existait, mais elle était parfois épuisée en quelques heures. En cas d'offre adéquate, il fallait réagir rapidement et faire preuve de flexibilité. Le 20 mars 2020, le Conseil fédéral a chargé la Pharmacie de l'armée de garantir l'approvisionnement du système de santé suisse en biens médicaux pour une capacité à durer de 60 jours. Pour ce faire, un crédit de plus de 350 millions de francs a été engagé; il a été augmenté de 2,1 milliards de francs par l'arrêté du Conseil fédéral du 8 avril 2020 afin de garantir l'approvisionnement du système de santé suisse pour une capacité à durer de 120 jours, jusqu'au 30 août 2020²⁰⁰. L'OFSP a établi une liste des biens manquants avec les quantités à acquérir²⁰¹. Celle-ci comprenait entre autres des équipements de protection personnels, des masques d'hygiène, des masques FFP2, du désinfectant, des respirateurs, du matériel de laboratoire et des médicaments. Selon le mandat qui lui a été confié, la Pharmacie de l'armée devait acheter la quantité de masques fixée par l'OFSP «pour équiper le plus grand nombre de personnes possibles en Suisse»²⁰². En outre, le coordinateur des achats pour le DDPS a été chargé de faire progresser la production nationale de masques.

La Pharmacie de l'armée dispose de l'organisation de base adéquate et de connaissances appropriées dans le domaine de l'acquisition de matériel médical. Lors d'une année sans incident particulier, elle achète pour environ 8 millions de francs de biens par an au moyen d'appels d'offres et de contrats-cadre. Le mandat qui lui a été confié

¹⁹⁹ Cf. art. 4f, al. 1, ordonnance 2 COVID-19 du 13.3.2020 (RS **818.101.24**).

²⁰⁰ Arrêté du Conseil fédéral du 8.4.2020, annonce complémentaire dans le cadre du supplément au budget I 2020 pour l'acquisition urgente de matériel sanitaire pour lutter contre la pandémie de Covid-19.

²⁰¹ Cf. annexe à l'ordonnance 2 COVID-19 du 13.3.2020 (RS **818.101.24**).

²⁰² Arrêté du Conseil fédéral du 8.4.2020, annonce complémentaire dans le cadre du supplément au budget I 2020 pour l'acquisition urgente de matériel sanitaire pour lutter contre la pandémie de Covid-19.

allait pourtant bien au-delà²⁰³. De par leur taille et les ressources allouées, les processus de la Pharmacie de l'armée n'étaient ni adaptés ni préparés pour que la Pharmacie de l'armée puisse assumer ces tâches supplémentaires. L'organisation a été excessivement sollicitée et ses faiblesses de l'organisation ont été mises au jour²⁰⁴.

La Pharmacie de l'armée comprend les domaines d'activité principaux que sont la production pharmaceutique, le développement, la logistique et les achats de biens médicaux. Alors que les autres activités centrales se sont déroulées jusqu'à présent sans problème majeur, des difficultés sont apparues dans le domaine de la mise à disposition de matériel et de l'approvisionnement logistique de l'armée dans le cadre de la mobilisation. La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N est revenue sur ces difficultés lors de l'audition du CdA et du secrétaire général adjoint du DDPS. Elle a alors pris connaissance des mesures que la Pharmacie de l'armée a mises en place pour être en mesure de s'acquitter des nouvelles tâches induites par la lutte contre la pandémie. Tout d'abord, la Pharmacie de l'armée a reçu le soutien de collaborateurs de la Base logistique de l'armée (BLA), de l'État-major de l'armée, de l'armée de milice, ainsi que de spécialistes des acquisitions d'Armasuisse et de l'OFCL. Selon les déclarations du CdA, une partie de la direction de la Pharmacie de l'armée faisait du télétravail pour des raisons sanitaires; la capacité de conduite s'en est donc trouvée réduite²⁰⁵. C'est pourquoi une personne chargée de gérer les affaires courantes des différentes unités a été engagée. En outre, l'organisation de crise a été renforcée, une personne a été chargée de coordonner les acquisitions au sein du DDPS et la task-force dédiée à la coordination des acquisitions du DDPS en lien avec la pandémie de Covid-19 a été mise sur pied. Dans la perspective d'une éventuelle deuxième vague de la pandémie, le CdA a finalement décidé, en accord avec la direction du département, de transférer à nouveau la Pharmacie de l'armée, qui avait été rattachée pendant environ deux ans à l'État-major de l'armée, à la BLA. La sous-commission a pris acte du fait qu'il ne s'agissait pas d'une décision prise dans l'urgence, mais que cette solution était déjà envisagée depuis un certain temps. En raison des défis que présente la pandémie, ce transfert a cependant dû être accéléré. Le transfert à la BLA permet de renforcer les processus logistiques. Selon les premières estimations du DDPS, cela a également permis de résoudre de nombreux problèmes liés aux acquisitions et de préparer la Pharmacie de l'armée aux tâches supplémentaires qu'elle doit assumer en lien avec la gestion de la pandémie de Covid-19. Par ailleurs, la sous-commission a pris acte de la création du poste de pharmacien en chef de l'armée. Ce poste, intégré à l'État-major de l'armée (comme celui de médecin en chef de l'armée), permet à son titulaire de donner des directives techniques. Il est occupé par l'ancien chef de la Pharmacie de l'armée²⁰⁶.

En ce qui concerne l'achat de masques, la sous-commission a pris acte du fait que, à la fin mars 2020, il était presque impossible de s'en procurer selon les canaux habituels. Dans le même temps, la situation en matière d'approvisionnement s'est aggravée dans le système de santé suisse. À partir de la fin du mois de mars, la Pharmacie

²⁰³ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 17.8.2020.

²⁰⁴ Lettre du CdA à la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 20.10.2020.

²⁰⁵ Idem

²⁰⁶ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 17.8.2020.

de l'armée a mis en œuvre la stratégie d'acquisitions afin d'acheter, en grande quantité, uniquement des produits certifiés ayant fait l'objet d'un contrôle de qualité et en limitant le plus possible les frais et le travail liés à la logistique et à l'emballage²⁰⁷. Le délai de livraison des produits était également déterminant. Selon les participants à l'audition, la Pharmacie de l'armée a certes reçu plus de 3000 offres pour la livraison de masques, mais, pour nombre d'entre elles, il est apparu qu'il ne s'agissait pas du produit voulu, ou que le produit n'était pas certifié ou encore que le prestataire n'était pas en mesure de livrer la quantité voulue dans les temps. La Pharmacie de l'armée a donc examiné assez tôt la possibilité d'acheter du matériel directement auprès des fabricants en Chine. Pour ce faire, elle a travaillé en étroite collaboration avec le département commercial l'ambassade de Suisse à Pékin. L'objectif était non seulement de se procurer immédiatement des masques, mais aussi d'établir des canaux d'approvisionnement sûrs en cas de pénuries futures sur le marché mondial. En ce qui concerne la situation en matière d'approvisionnement, la Suisse dispose entre-temps, selon les participants à l'audition, de matériel en quantité suffisante et d'une chaîne d'approvisionnement sûre en cas de nouvelle pénurie mondiale²⁰⁸.

La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N a également reçu des informations sur l'acquisition de respirateurs. Sur la base des avis des cantons, le Conseil fédéral a chargé la Pharmacie de l'armée de se procurer 1900 respirateurs. La Pharmacie de l'armée a d'abord acheté un modèle miliaire du fabricant Hamilton Medical AG. Selon les informations fournies par les participants à l'audition, il avait été choisi, car il constituait l'option la plus appropriée, en particulier pour les stations d'urgence improvisées qui ne disposent pas de conduites pour l'alimentation en oxygène ni des autres infrastructures nécessaires et, d'autre part, parce qu'il est produit en Suisse. Ce modèle avait suscité des critiques dans certains cantons à la fin de la première vague. La sous-commission a également été informée que le fabricant avait entre-temps mis gratuitement à disposition des kits permettant d'installer les appareils de manière fixe. Une fois les respirateurs reçus, la Pharmacie de l'armée les a rapidement préparés avant de les distribuer aux cantons. En règle générale les respirateurs ont été acheminés par des membres de la protection civile ou, en cas d'urgence, transportés par hélicoptère vers les hôpitaux. Les hôpitaux ont bénéficié d'un prix réduit sur ces appareils²⁰⁹. Pour une partie d'entre eux, on a convenu d'une solution de location. En dépit du recul du nombre de cas début juin, il a été demandé aux cantons de conserver les appareils commandés en prévision d'une deuxième vague²¹⁰.

Dans le cadre des investigations qu'elle poursuit sur la gestion de la pandémie de Covid-19, la commission concentrera son examen sur la légalité et la rentabilité des processus d'approvisionnement en masques de protection.

Dans le domaine de l'acquisition de biens médicaux, la Pharmacie de l'armée est certes, un acteur important, mais ce n'est pas le seul. Le 19 juin 2020, le Conseil fédéral

²⁰⁷ Procès-verbal de la séance de l'État-major de crise du Conseil fédéral du 25.3.2020.

²⁰⁸ État en août 2020. Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 17.8.2020.

²⁰⁹ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 17.8.2020.

²¹⁰ Procès-verbal de la séance de la task-force coronavirus de l'OFSP du 5.6.2020.

déral a institué un groupe de travail interdépartemental (GTID) pour garantir l'approvisionnement en biens médicaux et en médicaments pendant la deuxième vague²¹¹. Ce groupe se compose de divers acteurs du DFI (OFSP), du DEFR (OFAE) et du DDPS (Pharmacie de l'armée, entre autres). Son rôle était notamment d'élaborer un plan d'approvisionnement général et d'assurer la coordination entre les différentes étapes et entre les activités des institutions participant à l'acquisition et à la distribution de biens médicaux et de médicaments²¹². Dans le cadre de ses investigations sur la pandémie de Covid-19, la sous-commission se penchera en détail sur le rôle du GTID pendant la pandémie. Elle abordera également la coordination mise en place entre l'OFSP, l'OFAE, la Pharmacie de l'armée et d'autres acteurs pour gérer le matériel.

4.6.2 Mobilisation de l'armée

Dans le cadre de ses investigations sur la gestion de la crise du Covid-19 par les autorités fédérales, la CdG-N s'est penchée sur la question de la mobilisation de l'armée. La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N, compétente en la matière, s'est entretenue à ce sujet avec la cheffe du DDPS et a procédé à l'audition d'une délégation du Commandement des opérations de l'armée. Lors des travaux menés jusqu'ici, la sous-commission s'est intéressée au déroulement de la procédure de mobilisation et de démobilisation. Au cours de l'année sous revue, elle n'a pas encore examiné en détail les engagements de l'armée en faveur des autorités civiles. Par conséquent, les explications qui suivent se rapportent aux informations recueillies sur la mobilisation et la démobilisation qui ont eu lieu lors de la première vague de la pandémie de Covid-19.

Le 6 mars 2020, le Conseil fédéral a habilité le DDPS à engager un effectif maximal de 800 militaires en service d'appui, jusqu'au 27 mars, afin de soulager le système de santé des cantons. L'armée travaille selon le système de disponibilité échelonnée, qui lui permet de réagir conformément aux exigences spécifiques d'un engagement sans devoir en permanence conserver à disposition des réserves mobilisant d'importantes ressources. Les formations professionnelles, les formations d'intervention, ainsi que les troupes se trouvant déjà en service sont engagées en premier lieu. Elles peuvent ensuite être complétées par des formations de milice à disponibilité élevée, puis par d'autres formations de milice²¹³. Suivant cette logique, des troupes se trouvant déjà en service ont aussitôt été engagées pour le transport, dans le canton du Tessin, de patients infectés par le Covid-19²¹⁴.

Le 12 mars 2020, l'armée a donné l'ordre d'opération «CORONA 20», qui a constitué la base du soutien apporté par la suite aux autorités civiles dans le domaine de la santé. Cet ordre a été conçu de la manière la plus souple possible, pour permettre d'élargir

²¹¹ Ordonnance 3 COVID-19 du 19.6.2020 (RS **818.101.24**).

²¹² Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 17.8.2020.

²¹³ Règlement «Disponibilité de l'armée» du 1.1.2018, p. 9.

²¹⁴ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 8.10.2020.

l'engagement en question. Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a décidé de prolonger l'engagement de l'armée en service d'appui jusqu'au 30 juin 2020 et de porter le nombre de militaires engagés à 8 000, au plus, afin d'assurer un soutien subsidiaire dans le domaine de la santé, de décharger les corps de police cantonaux et de protéger et contrôler les frontières. Cet engagement en service d'appui a été approuvé a posteriori par l'Assemblée fédérale²¹⁵. Le 16 mars 2020 également, la mobilisation d'une grande partie des unités des troupes sanitaires a été déclenchée. En l'espace de 48 heures, les premières unités étaient prêtes et, le 22 mars 2020, les premières troupes convoquées étaient engagées dans le canton de Vaud, en appui au système de santé. Les autres unités des troupes sanitaires ont été convoquées de manière échelonnée jusqu'au 6 avril 2020²¹⁶.

La mobilisation comprend la convocation, l'entrée en service, la remise de l'équipement, l'établissement de la capacité de conduite et de fonctionnement, l'organisation de la formation et le soutien sanitaire de base²¹⁷. Pour la première fois, le système *eAlarm*, introduit dans le cadre du développement de l'armée²¹⁸, a été utilisé pour la mobilisation. Ce système prévoit l'utilisation successive de différents canaux de communication (SMS, appel sur un téléphone portable ou fixe, envoi d'un courriel) pour la transmission des informations liées à la convocation²¹⁹. Depuis début 2019, des alarmes de test sont aussi déclenchées chaque année pour contrôler la joignabilité des militaires²²⁰.

Quelque 3000 militaires ont été mobilisés par voie électronique via le système *eAlarm*. Parmi eux, 79 % ont immédiatement accusé réception de l'alarme. En l'espace de 48 heures, 73 % des soldats convoqués au moyen du système *eAlarm* sont entrés en service. Par souci de sécurité, un ordre de marche a également été adressé aux militaires convoqués. En tout, 91 % des militaires ont répondu à la convocation²²¹. Les formations convoquées sont entrées en service de manière échelonnée et décentralisée, pour faciliter l'application des règles de distanciation et d'hygiène. On a veillé à ce que les militaires entrant en service soient séparés des autres voyageurs et puissent, pour une partie d'entre eux, rejoindre leur destination au moyen de courses spéciales.

À partir de la mi-avril, le nombre de demandes de soutien émanant des cantons a sensiblement diminué. À ce moment-là, une partie des membres des troupes sanitaires

²¹⁵ Arrêté fédéral du 5.5.2020 sur le service d'appui de l'armée en faveur des autorités civiles dans le cadre des mesures destinées à lutter contre la pandémie de Covid-19 (FF **2020** 4555).

²¹⁶ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 8.10.2020.

²¹⁷ Règlement «Disponibilité de l'armée» du 1.1.2018, p. 7.

²¹⁸ Mise en œuvre du développement de l'armée. Rapport du Conseil fédéral du 7.6.2019 établi conformément à l'art. 149b, al. 1, de la loi sur l'armée (FF **2019** 4747).

²¹⁹ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 8.10.2020.

²²⁰ Mise en œuvre du développement de l'armée. Rapport du Conseil fédéral du 7.6.2019 établi conformément à l'art. 149b, al. 1, de la loi sur l'armée (FF **2019** 4747 4754)

²²¹ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 8.10.2020.

dont on n'avait plus besoin ont été licenciés avec l'obligation, toutefois, de rester disponibles²²². Plus précisément, les militaires concernés devaient être en mesure d'entrer à nouveau en service dans les 24 heures. Le 29 mai 2020, les prestations de soutien en faveur du système de santé civil ont pris fin. À partir de ce moment-là, quelque 1000 militaires ont encore été maintenus en service d'appui afin de décharger l'administration fédérale des douanes (AFD) et les corps de police cantonaux; le 17 juin 2020, au plus tard, leur engagement a aussi pris fin et les troupes concernées ont été licenciées.

La sous-commission a examiné la question de l'importance systémique de certains militaires, qui, du fait de leur engagement en service d'appui, n'ont pas pu exercer leur profession habituelle durant la période concernée. Elle s'en est entretenue avec la délégation du Commandement des opérations. La sous-commission a pris acte du fait que, lors de la mobilisation, il n'est pas possible de tenir compte de la profession et des autres obligations des militaires. Des clarifications ont cependant lieu au préalable. Ainsi, les personnes exerçant des professions spécifiques (les agents de police, p. ex.) pourraient se faire exempter de leur service. Les employés du domaine de la santé ont été nombreux à entrer en service durant la première vague. Ils étaient généralement en service pendant trois jours pour former des militaires provenant d'autres horizons professionnels et, partant, de transmettre des expériences du domaine civil dans le domaine militaire. Au terme de ces formations, les militaires issus du domaine de la santé ont été libérés et ont pu reprendre leur emploi habituel. Les participants à l'audition ont indiqué que les horizons professionnels des militaires avaient également été pris en considération lors de la démobilisation.

Sur toute la durée de l'engagement, 9 % des personnes convoquées n'ont pas donné suite à l'ordre de marche. D'après les explications de l'armée, la plupart d'entre elles avaient une bonne raison de ne pas répondre à la convocation (raison médicale ou séjour à l'étranger, p. ex.). La sous-commission a été informée que, en fin de compte, 56 cas avaient été transmis à la justice militaire²²³.

La commission constate que la mobilisation au moyen du système *eAlarm* et selon le principe de disponibilité échelonnée a bien fonctionné. Elle salue la souplesse dont a fait preuve l'armée dans le contexte de la pandémie, pour la plus grande mobilisation depuis la Seconde Guerre mondiale, se félicitant notamment de l'entrée en service échelonnée et décentralisée des troupes. La commission se demande si, dans ces circonstances particulières, il n'aurait pas fallu accorder plus d'attention à l'importance systémique des militaires concernés et à leurs obligations familiales. Elle considère toutefois que, en ce qui concerne la mobilisation et la démobilisation de l'armée, aucune mesure ne s'impose dans l'immédiat du point de vue de la haute surveillance. Elle se penchera plus avant, le cas échéant, sur l'engagement de l'armée et, en particulier, du service sanitaire lors de la suite de ses investigations relatives à la gestion de la pandémie de Covid-19 par les autorités fédérales. Le CDF réalise actuellement un audit sur l'engagement de l'armée, de la protection civile et du service civil dans

²²² L'armée licencie des éléments des troupes sanitaires sous réserve de les rappeler. Communiqué de presse du Conseil fédéral du 16.4.2020.

²²³ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 8.10.2020.

le cadre de la crise. La sous-commission s'enquerra en temps voulu des résultats de cet audit.

4.7 DFJP

4.7.1 Fermeture des frontières

Dans le cadre de l'inspection relative à la gestion de la pandémie de Covid-19, la CdG-N a décidé d'analyser en profondeur la question de la fermeture des frontières ordonnée par le Conseil fédéral. Elle s'est entretenue une première fois à ce sujet avec la cheffe du DFJP en octobre 2020.

Le 13 mars 2020, le Conseil fédéral a déclaré l'état de situation extraordinaire et a édicté l'ordonnance 2 COVID-19. Sur cette base, il a arrêté les premières restrictions d'entrée en Suisse depuis l'Italie, le 15 mars 2020. L'entrée en Suisse n'a toutefois pas été totalement interdite: les Suisses, les personnes titulaires d'une autorisation de séjour en Suisse et les personnes qui se rendent en Suisse pour des raisons professionnelles urgentes (p. ex. les frontaliers) pouvaient toujours entrer dans le pays. Ces restrictions ont ensuite été étendues aux autres pays voisins de la Suisse, à l'Espagne et aux États non membres de l'espace Schengen. S'agissant de la mise en œuvre de ces mesures, la cheffe du DFJP a indiqué que les contrôles aux frontières avaient été menés de façon systématique et que les petits postes frontières avaient été fermés. En outre, les cantons ont reçu l'instruction de ne délivrer des nouveaux permis de séjour ou permis de frontalier qu'avec parcimonie. Ils devaient accorder une attention particulière aux professions des secteurs de l'agriculture et de la santé.

La cheffe du DFJP a déclaré que l'objectif des restrictions du trafic frontalier était d'empêcher la propagation du Covid-19 en Suisse et d'interrompre les chaînes de transmission, sans pour autant mettre en péril les capacités du système de santé. Elle a précisé que les restrictions ne devaient pas être disproportionnées, raison pour laquelle il était toujours possible de traverser la frontière dans des cas de rigueur.

Le 11 mai 2020, le Conseil fédéral a décidé d'assouplir les mesures relatives à l'entrée en Suisse: par exemple, le regroupement familial a de nouveau été autorisé. À partir de cette date, les mesures ont été progressivement assouplies jusqu'au 15 juin 2020, date à laquelle la libre circulation des personnes a été réintroduite et les contrôles aux frontières ont à nouveau été abolis. Le 6 juillet 2020, les restrictions applicables à l'admission des travailleurs d'États tiers ont été entièrement levées; par contre, l'interdiction d'entrer en Suisse à des fins touristiques et pour des motifs non impératifs a été maintenue pour presque tous les États tiers, conformément aux recommandations de l'UE.

La cheffe du DFJP a en outre indiqué que la Suisse, les pays voisins et les autres États de l'espace Schengen avaient tout mis en œuvre pour coordonner leurs mesures, notamment les différentes étapes de l'assouplissement. Cet aspect a été particulièrement pris en considération lors de la réouverture des frontières extérieures de l'espace Schengen. La cheffe du DFJP a également présenté à la CdG-N les réflexions et les informations sur lesquelles les mesures étaient fondées; par exemple, les assouplisse-

ments aux frontières ont été coordonnés avec la reprise progressive des activités économiques. Une importance particulière a été accordée à la réciprocité des mesures. La cheffe du DFJP s'est dite convaincue, a posteriori, que la fermeture partielle des frontières avait été nécessaire et juste. Parallèlement, elle a précisé que les autorités suisses avaient été contentes que les restrictions aux frontières aient pu être assouplies relativement rapidement et qu'elle-même s'opposait à de nouvelles fermetures des frontières. Selon elle, le Conseil fédéral a, par la suite, privilégié l'instrument des mesures sanitaires aux frontières²²⁴, en portant une attention particulière aux incidences économiques et sociales de ces mesures dans les régions frontalières.

La CdG-N a conclu que le DFJP l'avait informée de manière exhaustive à propos de la fermeture des frontières. Cette question faisant toutefois partie intégrante de l'évaluation menée par la Chancellerie fédérale sur la gestion de la crise par la Confédération (cf. ch. 4.8.1). Par conséquent la CdG-N a décidé de renoncer provisoirement à évaluer les mesures précitées et de réexaminer ce point en 2021, une fois que la Chancellerie fédérale aura livré ses résultats.

4.7.2 Rôle de l'OFJ

La CdG-N a décidé d'examiner le rôle de l'OFJ dans la préparation des mesures prises par le Conseil fédéral pour lutter contre la pandémie de Covid-19. Elle s'est particulièrement intéressée à deux aspects, l'un, général – la participation de l'OFJ à l'édiction de mesures – et l'autre, plus spécifique – les atteintes aux droits fondamentaux découlant des mesures prises par le Conseil fédéral.

La commission a auditionné le directeur et deux représentantes de l'OFJ. Le directeur a déclaré que la participation de l'OFJ à l'édiction des mesures prises par le Conseil fédéral pour lutter contre la pandémie avait globalement obéi aux processus et mécanismes habituels. Cela signifie que l'OFJ a participé à l'édiction dans le cadre de la consultation des offices, en assurant l'accompagnement législatif ou le contrôle juridique préventif. Le directeur a toutefois précisé que les processus avaient été quelque peu adaptés, en raison de l'urgence. Par exemple, les offices spécialisés compétents étaient souvent déjà en contact avec l'OFJ avant la consultation formelle des offices. En raison du peu de temps qu'il avait à sa disposition, l'OFJ a souvent dû prendre une décision dans un délai de quelques heures, si bien que, parfois, il n'a pu examiner que grossièrement la proportionnalité des mesures, entre autres.

Selon le directeur, l'OFJ a réagi à cette situation inédite par la création d'un état-major de crise, placé sous la conduite de la directrice suppléante, ce qui a permis d'assurer une permanence 24 heures sur 24. L'OFJ s'est surtout concentré sur la protection des droits fondamentaux: pour remplir son devoir consistant à garantir l'intégrité physique de la population, l'État doit restreindre d'autres droits fondamentaux (la liberté de mouvement, la liberté de réunion, la liberté économique, la liberté de conscience et de croyance, le droit à un enseignement primaire et les droits politiques). Le directeur a expliqué que l'OFJ devait, dans chaque cas, évaluer de façon appropriée les intérêts contradictoires impliqués.

²²⁴ P. ex. mesures de la température, questionnaires sur l'état de santé et quarantaines.

Le directeur de l'OFJ a souligné que la loi sur les épidémies autorisait certes le Conseil fédéral à ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays si une situation extraordinaire l'exigeait, mais que la disposition concernée n'était pas assez claire²²⁵. En conséquence, le Conseil fédéral a dû se fonder sur la clause générale de police, qui accorde une grande importance au principe de proportionnalité. Dans le contexte de la pandémie, l'examen de la proportionnalité a toutefois été très difficile, car il a constamment fallu se fonder sur des hypothèses et, pour se faire, rester en contact étroit avec des représentants des milieux scientifiques.

Le problème de la relation entre la Confédération et les cantons a également été abordé lors de l'audition. En raison de la situation extraordinaire, le Conseil fédéral a pu prendre des mesures dans tous les domaines de son choix. La compétence concurrente de la Confédération et des cantons implique que les cantons peuvent continuer à légiférer aussi longtemps que la Confédération ne le fait pas elle-même, sauf en cas de silence qualifié de la part du Conseil fédéral: dans un tel cas, les cantons ne peuvent pas prendre de mesures, ni édicter leurs propres réglementations. L'urgence et les délais serrés dans lesquels les mesures ont été mises en vigueur ont accentué ce problème. Le directeur de l'OFJ a toutefois évoqué les explications que l'on pouvait trouver sur Internet à propos des dispositions d'ordonnance ainsi que les conférences de presse du Conseil fédéral et des milieux spécialisés. Ces deux instruments ont contribué à atténuer le problème. À l'avenir, il faudra toutefois envisager une communication plus transparente.

Même si, dans le public, les avis divergent concernant la légalité de l'action du Conseil fédéral, notamment de ses atteintes aux droits fondamentaux, la CdG-N n'a constaté, lors de l'audition, aucun signe de comportement illicite de la part du gouvernement. Les atteintes aux droits fondamentaux ont parfois été décidées sur la base du droit de nécessité. La question de la légalité de l'application du droit de nécessité par le Conseil fédéral a toutefois fait l'objet d'une autre audition du directeur de l'OFJ (cf. ch. 4.7.3 du présent rapport). En outre, il n'y a pas lieu de procéder ici à une évaluation définitive ou complète, notamment parce que cette question est liée à d'autres thèmes actuellement examinés par les CdG. Par exemple, en 2021, la CdG-N examinera en détail la question de la collaboration entre l'administration fédérale et les cantons lors du processus législatif et de l'application du droit, notamment en ce qui concerne les atteintes aux droits fondamentaux.

4.7.3 **Légalité du recours au droit de nécessité**

Dans le cadre de son inspection visant à analyser les mesures prises par le Conseil fédéral pour lutter contre la pandémie de Covid-19, la CdG-N a décidé de se pencher sur la légalité du recours au droit de nécessité. En novembre 2020, elle a auditionné le directeur de l'OFJ à ce sujet, s'intéressant en particulier à la légalité de l'introduction, par le Conseil fédéral, d'éléments constitutifs d'un délit.

²²⁵ Dans le cas des atteintes aux droits fondamentaux, la précision des bases légales revêt une importance capitale.

En guise d'introduction, le directeur de l'OFJ a présenté les différentes bases légales. Il a souligné que la loi sur les épidémies (LEp) avait pour but de prévenir l'apparition et la propagation des maladies transmissibles, et non de lutter contre les éventuelles répercussions de ces maladies. Le directeur a présenté les trois niveaux prévus par la LEp et les compétences de la Confédération qui y sont directement liées: la situation normale, la situation particulière et la situation extraordinaire. Selon lui, le Conseil fédéral pouvait déjà prendre la plupart de ses mesures dans le cadre de la situation particulière (interdiction de manifestations, fermeture des écoles, interdiction de certaines activités dans des lieux définis, et même confinements locaux ou confinement national). Même en situation extraordinaire, l'exécution incombe aux cantons. Outre les mesures prises en telle situation, le Conseil fédéral peut prendre d'autres mesures qui ne sont pas explicitement mentionnées dans la loi.

Le directeur de l'OFJ a souligné que la compétence du Conseil fédéral relevant du droit de nécessité (art. 185, al. 3, Cst.) revêtait une grande importance en situation extraordinaire. Cette compétence implique que le Conseil fédéral peut édicter des ordonnances et prendre des décisions même si aucune disposition légale ne l'y autorise, en s'appuyant directement sur la disposition constitutionnelle concernée. S'agissant de la relation entre l'art. 7 LEp et l'art. 185, al. 3, Cst., le directeur de l'OFJ a estimé que l'art. 7 LEp était de nature purement déclaratoire et que le Conseil fédéral avait déjà défendu ce point de vue dans son message relatif à la LEp, lequel mentionne explicitement la compétence constitutionnelle fondée sur le droit de nécessité. Pour cette raison, selon le directeur, il y a lieu d'opérer une distinction entre, d'une part, les mesures qui sont édictées pour prévenir l'apparition et la propagation des maladies transmissibles et se fondent directement sur l'art. 7 LEp et, d'autre part, les mesures subséquentes, comme celles qui visent à atténuer les conséquences économiques: ces dernières relèvent directement de la compétence découlant du droit de nécessité.

Dans l'ordonnance 2 COVID-19, le Conseil fédéral a introduit plusieurs éléments constitutifs d'une infraction afin de sanctionner le non-respect de certaines mesures, les peines prévues étant des peines pécuniaires ou des peines privatives de liberté de trois ans au plus. La CdG-N s'est penchée sur la légalité de cette introduction, en particulier parce que la LEp ne prévoit que des contraventions. Le directeur de l'OFJ a expliqué que cette procédure se fondait directement sur la compétence constitutionnelle relevant du droit de nécessité, qui permettait donc de la légitimer. S'il a reconnu qu'une peine privative de liberté était une atteinte grave à la liberté personnelle (art. 10 Cst.) et que, à ce titre, elle devait faire l'objet d'une loi formelle, il a précisé que la compétence du Conseil fédéral relevant du droit de nécessité constituait justement l'exception à ce principe: il s'agit de concrétiser la clause générale de police prévue à l'art. 36, al. 1 (3^e phrase), Cst. Le Tribunal fédéral a confirmé cette pratique dans un arrêt portant sur un cas antérieur²²⁶. Étant donné que l'art. 7 LEp est de nature purement déclaratoire et qu'il constitue, à ce titre, une concrétisation ou un cas d'application de la compétence relevant du droit de nécessité, le Conseil fédéral peut se fonder sur l'art. 7 LEp pour prévoir des peines privatives de liberté lorsqu'il s'agit de lutter contre une épidémie.

²²⁶ ATF 123 IV 29, 38.

Le fait que le préambule de l'ordonnance 2 COVID-19 ne se réfère pas à la compétence constitutionnelle relevant du droit de nécessité ne joue aucun rôle, car un préambule n'a aucune portée normative, ce qui correspond à la jurisprudence de la plus haute instance judiciaire²²⁷. Aussi bien le cadre légal que la peine prévue pour le cas d'espèce doivent résister à un examen de la proportionnalité. La fixation de la peine au cas par cas incombe toutefois aux tribunaux et n'est pas soumise au droit de nécessité: celui-ci constitue une entorse à la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, mais ne concerne pas le pouvoir judiciaire.

À l'issue de l'audition, la CdG-N a décidé d'écrire à la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) pour lui soumettre plusieurs questions, en la priant d'en tenir compte lors de ses travaux liés à l'éventuelle nécessité de prendre des mesures législatives dans le contexte de la pandémie de Covid-19. Dans le présent rapport, il a déjà été mentionné que la légalité de l'application du droit de nécessité par le Conseil fédéral ne pouvait faire l'objet d'aucune évaluation définitive ou complète, car les CdG n'ont pas encore conclu les différents travaux qu'elles mènent à ce sujet. Toutefois, la CdG-N peut souligner ici qu'elle n'a pour l'instant constaté aucun signe d'un comportement illicite du Conseil fédéral dans le cadre de l'application du droit de nécessité.

4.8 Chancellerie fédérale

4.8.1 Gestion de la crise par le Conseil fédéral

À sa séance du 20 mai 2020, le Conseil fédéral a décidé d'évaluer sa gestion de la crise et de charger la Chancellerie fédérale de lui présenter une stratégie en la matière d'ici au 26 août 2020. Les résultats de l'évaluation sont disponibles depuis le 11 décembre 2020.

En octobre 2020, la CdG-E s'est penchée sur la stratégie de la Chancellerie fédérale et a auditionné le chancelier de la Confédération, qui lui en a présenté la teneur. En préambule, le chancelier a souligné que de nombreuses évaluations étaient en cours dans les départements et les offices et que le Parlement avait confié encore d'autres évaluations au Conseil fédéral. Dans ce contexte, la Chancellerie fédérale a décidé de restreindre l'évaluation dont il est question ici aux quatre thèmes suivants: la fermeture des frontières et les assouplissements des mesures prises aux frontières; la garantie de l'accès aux soins médicaux; la formation post-obligatoire; les exploitations de restauration en tant qu'établissements particulièrement concernés sur le plan économique. Le Conseil fédéral espère pouvoir tirer rapidement des conclusions dans ces quatre domaines, afin de s'en servir pour gérer la suite de la crise. Parallèlement, le chancelier de la Confédération a souligné que cette liste de thèmes n'était pas exhaustive et qu'une évaluation judicieuse de la gestion de la crise ne pourrait être définitivement effectuée qu'à long terme, notamment en établissant des comparaisons avec d'autres pays.

227 ATF 144 II 454, 464.

Les acteurs concernés ont été fortement impliqués dans l'évaluation. Les conclusions, qui ont été soumises au Conseil fédéral sous forme de recommandations, n'ont pas été effectuées en externe. La Chancellerie fédérale a rédigé la proposition correspondante à l'intention du Conseil fédéral. Le chancelier de la Confédération a précisé qu'un aspect important de l'évaluation résidait dans le fait que les enseignements tirés de cette crise devraient pouvoir être utilisés lors de la gestion d'éventuelles crises ultérieures.

La CdG-E a décidé d'attendre les résultats de l'évaluation avant de poursuivre ses travaux relatifs à la gestion de la crise par le Conseil fédéral. Selon les informations fournies par la Chancellerie fédérale, l'évaluation devrait être achevée à la fin de l'année 2020 et les résultats sont disponibles depuis. La CdG-E se penchera sur l'évaluation effectuée par le Conseil fédéral et poursuivra ses travaux relatifs à la gestion de la crise par le gouvernement en 2021.

4.8.2 Détection précoce des crises

En octobre 2020, la CdG-E s'est penchée sur la détection précoce des crises. Au niveau du Conseil fédéral, la détection précoce des crises est du ressort de la Chancellerie fédérale (ChF) [art. 32, let. g, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)]²²⁸. Cette tâche implique, entre autres, la réalisation régulière d'exercices de conduite stratégique (ECS) et d'exercices du Réseau national de sécurité (ERNS). Dans le contexte de la pandémie actuelle, on peut s'interroger sur le rôle de la détection précoce des crises: la pandémie a-t-elle été perçue comme une crise? Dans quelle mesure l'a-t-elle été et à quel moment cette prise de conscience a-t-elle eu lieu? Quelles conclusions les autorités fédérales ont-elles tirées à ce propos et quelles dispositions ont-elles prises? La commission voulait également savoir si les ECS et les ERNS réalisés ces dernières années s'étaient révélés utiles pour la gestion de la crise du Covid-19 et s'ils avaient permis de définir les bons instruments pour gérer la pandémie de manière adéquate.

Afin de répondre à ces questions, la CdG-E a procédé, en octobre 2020, à l'audition du chancelier de la Confédération et du vice-chancelier compétent, qui sont responsables de la détection précoce des crises.

Le chancelier de la Confédération a expliqué qu'une crise – du moins au sein de l'administration fédérale – se déroulait généralement en quatre temps: on commence par nier le problème; on refuse ensuite de faire face aux exigences liées à la situation; on cède presque entièrement à ces exigences; enfin, on s'attèle à gérer la crise. Sur la base de ce constat et dans le contexte de la détection précoce des crises, la ChF a développé trois instruments. Premièrement, elle transmet les signalements pertinents provenant d'autres sources (groupes de réflexion, par ex.) au service de coordination Gestion des risques, rattaché à l'AFF. Le deuxième instrument consiste en une analyse à long terme, que la ChF effectue tous les quatre ans à l'intention du Conseil fédéral. C'est dans cet esprit qu'a été publié, sous la houlette de la ChF, l'ouvrage intitulé «La

²²⁸ Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA); RS 172.010).

Suisse en 2030»; la chancellerie y a explicitement souligné que la Suisse n'était pas suffisamment préparée à une pandémie. Le troisième et dernier instrument est le service présidentiel de la ChF, dont la mission consiste à assister le président de la Confédération.

En dehors du domaine de la gestion des risques, la ChF jouit d'une plus grande liberté et peut aussi attirer l'attention sur des risques que court la société ou des risques à plus long terme. Cet aspect est porteur d'une véritable plus-value, étant donné que la ChF est en position de poser des questions «désagréables» aux départements.

Le chancelier de la Confédération a en outre évoqué les ECS et les ERNS, qui permettent à l'administration fédérale de se confronter à différents scénarios. Il a précisé que le cadre des ECS et des ERNS était en cours de remaniement: il est ainsi prévu que les deux types d'exercices soient regroupés. Le principe essentiel à cet égard est que la Confédération soit en mesure de gérer une crise avec tous les acteurs concernés. Les exercices réalisés ces dernières années ont abouti à différentes recommandations, qui ont été en partie mises en œuvre. Le chancelier a ajouté que, si les exercices étaient judicieux, ils conservaient néanmoins forcément un caractère artificiel.

D'une manière générale, le chancelier a indiqué que la détection précoce était analysée dans le cadre de l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de Covid-19. Selon lui, on peut toutefois d'ores et déjà constater que la détection précoce n'a pas permis de prévoir l'ampleur de la pandémie. Certains aspects de la crise étaient pourtant connus depuis longtemps (dépendance à l'égard d'autre pays pour ce qui est des médicaments, par ex.).

La CdG-E est arrivée à la conclusion qu'il fallait attendre l'évaluation du Conseil fédéral, notamment, pour réexaminer cette question avec la ChF en temps voulu. La commission se penchera également sur les changements relatifs aux ECS et aux ERNS.

4.8.3 Défis en matière de protection des données

Dans le cadre de son inspection visant à analyser les mesures prises par le Conseil fédéral pour lutter contre la pandémie de Covid-19, la CdG-N a également décidé de se pencher sur la question des défis liés à la protection des données. À cette fin, elle a auditionné en novembre 2020 le PFPDT.

Pendant la première vague de la pandémie, les aspects relevant de la protection des données concernaient surtout les trois points suivants:

- la collaboration entre l'administration fédérale et Swisscom visant à localiser et à visualiser les rassemblements;
- l'application Swiss Covid;
- les plans de protection des établissements de restauration incluant l'enregistrement de données personnelles.

Lors de son audition, le PFPDT a indiqué que, au début de la pandémie, on avait oublié d'associer son service aux diverses réflexions, notamment à celles concernant l'analyse des données de Swisscom. Toutefois, lorsque l'on s'est aperçu que les questions

liées à la protection des données suscitaient visiblement un grand intérêt de la part du public, le PFPDT a rapidement été associé aux différents projets, d'une manière dont il s'est déclaré satisfait. Le préposé a par ailleurs relevé qu'il était important, particulièrement en temps de crise, de ne pas provoquer l'exclusion de certains groupes de personnes du fait de la numérisation.

La CdG-N a souligné que l'indépendance du PFPDT jouait un rôle majeur, notamment en temps de crise. Elle a estimé alors qu'il n'y avait pas lieu de prendre d'autres mesures du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Les CdG s'entretiendront de nouveau avec le PFPDT en 2022, au plus tard.

5 Protection de l'État et services de renseignement

5.1 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 exerce cette haute surveillance sur le Service de renseignement de la Confédération (SRC), lui-même responsable des services de renseignement intérieur (protection de l'État) et extérieur. La délégation exerce aussi la même haute surveillance sur les activités de renseignement de l'armée, en particulier celles du Renseignement militaire (RM) et celles du Centre des opérations électroniques (COE), lequel exécute également des mandats d'exploration radio pour le compte du SRC et du RM 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 Ministère public de la Confédération (MPC) dans le domaine de la protection de l'État.

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)²²⁹ – et le Tribunal administratif fédéral (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)²³⁰, la DélCdG peut 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

²²⁹ Loi fédérale du 25.9.2015 sur le renseignement (LRens; RS 121).

²³⁰ Loi fédérale du 13.12.2002 sur le Parlement (LParl; RS 171.10).

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.

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, 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.

5.2 Enquête sur l'affaire Crypto AG

Lorsque la DélCdG est confrontée à des problèmes ou des questions importantes relevant de son domaine de compétence, elle procède à une enquête formelle. Le 13 février 2020, elle a décidé d'ouvrir une enquête de ce type à l'encontre de Crypto AG²³¹, suite à des informations selon lesquelles cette entreprise avait exporté, sur mandat de services de renseignements étrangers, des dispositifs de cryptage conçus de manière à ce que les services de renseignements précités puissent, grâce aux connaissances dont ils disposaient, déchiffrer le code avec une charge de travail réaliste.

Les travaux réalisés dans le cadre de l'enquête, à savoir l'analyse de tous les documents, l'audition de plus de 30 représentants de la Confédération (anciens et actuels) ainsi que la rédaction du rapport, ont occupé la DélCdG durant 17 séances au total. Au début du mois de mars 2020, la délégation a nommé l'ancien juge fédéral Niklaus Oberholzer chargé d'enquête (art. 166, al. 2, en relation avec l'art. 155, al. 6, LParl) pour l'aider dans sa tâche.

La DélCdG a soumis son projet de rapport au Conseil fédéral pour consultation conformément à l'art. 157 LParl et entendu les anciens représentants de la Confédération concernés dans le respect de leur droit. Le 2 novembre 2020, elle a ensuite adopté son rapport d'inspection. Le 10 novembre 2020, les Commissions de gestion des deux conseils ont approuvé la publication du rapport d'inspection²³² concernant l'affaire

²³¹ Inspection de la Délégation des Commissions de gestion sur l'affaire Crypto AG, communiqué de presse de la DélCdG du 13.2.2020.

²³² Affaire Crypto AG, rapport de la DélCdG du 2.11.2020 (le rapport sera publié dans la Feuille fédérale en 2021. Depuis le 10.11.2020, il peut être consulté sur la page Internet de la DélCdG).

Crypto AG. Le même jour, les membres de la DélCdG ont présenté le rapport dans le cadre d'une conférence de presse²³³ retransmise en direct.

5.3 Instruments de conduite du Conseil fédéral

L'art. 70 LRens prévoit les divers instruments dont dispose le Conseil fédéral pour le pilotage politique du SRC. Parmi ces instruments, on compte la liste d'observation, que le Conseil fédéral doit approuver chaque année et transmettre à la DélCdG 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 LRens).

La liste EXTR, qui recense les groupements entrant dans la catégorie des extrémistes violents (art. 70, al. 1, let. c, LRens) mise à jour chaque année par le Conseil fédéral, est un autre instrument de pilotage du SRC. Elle sert à déterminer les groupements que le SRC doit traiter exclusivement dans le système d'information IASA-EXTR SRC (art. 50 LRens). 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 du 3 juillet 2020 recense 83 groupements violents d'extrême gauche et 94 d'extrême droite. À sa séance du 28 septembre 2020, la DélCdG a pris acte du contenu de la liste d'observation et de la liste EXTR, classées confidentielles.

La loi dispose également que le Conseil fédéral assure le pilotage du SRC en appréciant la menace (art. 70, al. 1, let. d, LRens) et en informant les Chambres fédérales et le public de son appréciation²³⁴. Après avoir examiné d'un œil critique²³⁵ le rapport du Conseil fédéral de 2019, la DélCdG a uniquement pris acte, le 1^{er} mai 2020, des adaptations effectuées dans l'appréciation annuelle de la menace en 2020.

5.4 Contacts avec l'étranger

Le Conseil fédéral est chargé de régler chaque année la collaboration du SRC et du Service de renseignement militaire (SRM) avec les autorités étrangères (art. 70, al. 1, let. f, LRens; art. 99, al. 6, LAAM²³⁶). Avant que le Conseil fédéral n'approuve la liste de l'ensemble des services partenaires avec lesquels le SRC et le SRM entretiennent régulièrement des contacts, celle-ci est examinée par la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité (Délsec) (art. 7 ORens²³⁷). La DélCdG a pris acte de la liste

²³³ Coresponsabilité des autorités suisses, sur le plan politique, dans les activités de la société Crypto AG: la Délégation des Commissions de gestion clôt son inspection, communiqué de presse de la DélCdG du 10.11.2020.

²³⁴ Appréciation annuelle de la menace. Rapport du Conseil fédéral du 29.4.2020 aux Chambres fédérales et au public (FF **2020** 4189).

²³⁵ Rapport annuel 2019 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 28.1.2020, ch. 4.8 (FF **2020** 2865 2938).

²³⁶ Loi fédérale du 3.2.1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS **510.10**).

²³⁷ Ordonnance du 16.8.2017 sur le Service de renseignement (Ordonnance sur le renseignement, ORens; RS **121.1**).

des contacts à l'étranger et, à sa séance du 26 août 2020, le directeur du SRC et le nouveau chef du SRM, que la DélCdG auditionnait pour la première fois, l'ont informée des différents contacts qu'ils entretiennent à l'étranger.

5.5 Traités conclus avec l'étranger

Le Conseil fédéral peut conclure seul des traités internationaux lorsqu'une telle compétence lui est attribuée par une loi fédérale ou par un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale. Il peut également conclure seul des traités internationaux de portée mineure (art. 7a LOGA²³⁸).

Depuis l'an 2000, l'Assemblée fédérale doit être informée chaque année des traités internationaux conclus soit par le Conseil fédéral soit par une administration qui lui est subordonnée (art. 47^{bis}b, al. 5, de la loi sur les rapports entre les conseils²³⁹). Cette obligation a ensuite été introduite, en 2003, à l'art. 48a, al. 2, LOGA²⁴⁰. Sur la base du rapport qui lui est présenté, l'Assemblée fédérale peut examiner chaque traité international, qu'il relève de la compétence du Conseil fédéral ou non.

Si l'Assemblée fédérale considère que la conclusion d'un traité n'entre pas dans les compétences du Conseil fédéral, elle peut le charger, par la voie d'une motion, de lui soumettre ledit traité pour approbation. C'est cette procédure que la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) a choisie en 2003 pour l'examen de l'accord de coopération opérationnelle (*Operative Working Arrangement [OWA]*) conclu avec les États-Unis d'Amérique; la motion correspondante a toutefois été rejetée par le Conseil des États²⁴¹.

Depuis 2005, la loi sur les publications officielles (LPubl)²⁴² dispose, à l'art. 6, que les traités de droit international qui doivent être tenus secrets dans l'intérêt de la défense nationale ne sont pas publiés dans le Recueil officiel (RO). Dans l'ordonnance d'exécution, le Conseil fédéral prévoit que la DélCdG doit être informée de ces accords par la Chancellerie fédérale, ce qui est fait depuis 2006.

Un complément apporté à l'art. 48a, al. 2, LOGA en 2016 devait introduire cette obligation d'informer au niveau de la loi²⁴³. Selon la formulation de la disposition révisée, la DélCdG n'était informée que des traités qui n'étaient pas publiés dans le RO pour des raisons de confidentialité (cf. art. 6 LPubl). Par conséquent, l'obligation d'informer n'existait pas pour les traités secrets qui ne faisaient l'objet d'aucune publication, soit pour tous les traités de portée mineure au sens de l'art. 7a, al. 3, LOGA qui, en vertu de l'art. 3, al. 3, LPubl, ne doivent pas être publiés dans le RO.

²³⁸ Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA); RS 170.010).

²³⁹ RO 2000 273

²⁴⁰ Introduit par ch. II 3 de l'annexe à la LParl du 13.12.2002 (RO 2003 3543 3595).

²⁴¹ Mo. CPE-N «Approbation par le Parlement de l'Operative Working Arrangement entre les autorités de poursuite pénale de la Confédération et des États-Unis d'Amérique» du 11.11.2003 (03.3577).

²⁴² Loi fédérale du 18.6.2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (LPubl; RS 170.512).

²⁴³ RO 2015 3977; FF 2013 6325

La DélCdG a alors recommandé au Conseil fédéral, dans une lettre datée du 25 mai 2016, de corriger l'art. 48a, al. 2, LOGA, lors de la prochaine révision de la loi, de telle sorte que tous les accords confidentiels et secrets doivent être annoncés à la DélCdG, indépendamment du fait qu'ils soient soumis ou non à l'obligation de publication. Elle lui a en outre suggéré de réglementer dans des dispositions distinctes les rapports annuels portant sur les actes législatifs et ceux portant sur les traités internationaux²⁴⁴.

Après l'intervention de la DélCdG, le Conseil fédéral a adapté la procédure d'annonce par voie d'ordonnance au cours de l'année 2016²⁴⁵. Au niveau de la loi, il a fallu attendre l'entrée en vigueur de la révision de l'art. 48a, al. 2, LOGA, en décembre 2019, pour que la DélCdG soit obligatoirement informée de tous les traités classifiés. En tant qu'autorité de haute surveillance parlementaire, la délégation doit également déterminer, sur la base du critère de la légalité, si les compétences en matière de conclusion des traités confidentiels ou secrets ont été respectées.

En 2019, la DélCdG a été informée de la conclusion de deux traités internationaux avec des services partenaires étrangers, que le Conseil fédéral avait approuvés au printemps 2019²⁴⁶. Le 25 novembre 2019, elle a ainsi pu aborder, avec le chef du DDPS, la question des compétences du Conseil fédéral et du Parlement en matière de conclusion de traités touchant au renseignement. À l'issue de cet entretien, la délégation a adressé une série de questions par écrit au DDPS, questions auxquelles ce dernier a répondu le 15 avril 2020. Le 25 mai 2020, la DélCdG s'est de nouveau entretenue sur cette thématique avec le chef du DDPS.

Au cours de cet entretien, la délégation a également discuté d'un avis de droit publié par l'OFJ en 2018, dans lequel il est précisé que le Conseil fédéral a compétence pour conclure des traités secrets même si ces derniers ont une portée illimitée et qu'ils devraient par conséquent être soumis à l'Assemblée fédérale. Selon l'OFJ, cette situation est due à une lacune au niveau de la loi, notamment de la LParl, dont la disposition sur les délibérations des conseils à huis clos (art. 4, al. 2 et 3, LParl) est, selon l'office, inapplicable.

Étant donné que la LParl pose, à l'art. 4, une base légale claire concernant la tenue de délibérations à huis clos, la DélCdG a mis en doute l'existence de la lacune légale évoquée par l'OFJ. De son côté, le DDPS a refusé de se prononcer sur la pertinence de l'argumentation avancée par l'office fédéral. Le directeur du SRC a cependant proposé d'inscrire dans la LRens – lors de sa prochaine révision – une disposition prévoyant que le Conseil fédéral a compétence pour conclure seul tous les traités internationaux secrets.

²⁴⁴ Rapport annuel 2016 des CdG et de la DélCdG du 26.1.2017, ch. 4.2.6 (FF **2017** 3525 3569).

²⁴⁵ Rapport annuel 2017 des CdG et de la DélCdG du 30.1.2018 (FF **2018** 1991 2047).

²⁴⁶ Rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2020, ch. 4.3 (FF **2020** 2865 2932).

5.6 Recherche d'informations soumise à autorisation

Depuis l'entrée en vigueur de la LRens, le 1^{er} septembre 2017, le SRC peut mettre en œuvre 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-Catcher»²⁴⁷ 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 les mesures prévues par la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)²⁴⁸.

Le président de la cour compétente du TAF, en l'occurrence la Cour I, établit un rapport d'activité annuel à l'intention de la DélCdG (art. 29, al. 8, LRens). Ce rapport permet à la DélCdG de se faire une idée de la manière dont le TAF traite les demandes du SRC relatives à des mesures de recherche soumises à autorisation et des problèmes qui peuvent se poser à cet égard. En règle générale, le rapport ne doit pas nécessairement contenir de détails opérationnels concernant les mesures autorisées. En revanche, la délégation est intéressée par tout indice révélant la présence de dispositions de procédure peu opportunes pour lesquelles des mesures législatives pourraient s'imposer. En général, la DélCdG parle de ce rapport d'activité avec des représentants du TAF. Toutefois, en raison de l'inspection relative à l'affaire Crypto AG, la DélCdG a dû renoncer à la réunion prévue durant l'année sous revue.

Dans son rapport annuel 2019, la DélCdG a publié pour la première fois le nombre de demandes émanant du SRC ayant été rejetées ou seulement partiellement acceptées par le TAF²⁴⁹. Selon le rapport d'activité du TAF, deux demandes du SRC n'ont été que partiellement acceptées au cours de l'année 2019, contre trois en 2018. Jusqu'ici, le TAF n'a encore jamais totalement rejeté une mesure demandée. Dans plusieurs cas, le TAF a toutefois assorti son autorisation de conditions. Dans le cas d'une procédure, le dossier a par exemple été renvoyé au SRC afin que ce dernier le complète.

Depuis 2019, la DélCdG exige que le SRC lui présente chaque année un bilan concernant, d'une part, les mesures de recherche soumises à autorisation au sens de l'art. 26 LRens et, d'autre part, les mesures contre les réseaux informatiques étrangers au sens de l'art. 37 LRens. Dans ce rapport, le SRC évalue l'utilité des mesures et aborde également des aspects techniques ainsi que des questions liées aux ressources. La DélCdG a examiné ce bilan en présence du directeur du SRC le 28 septembre 2020.

Les mesures de recherche soumises à autorisation font également l'objet du rapport annuel du SRC sur les opérations et les informateurs (art. 19 ORens), car elles ne peuvent être utilisées que dans le cadre d'une opération que le SRC a lui-même lancée formellement. Ce compte rendu a été effectué lors de l'audition du directeur du SRC, le 1^{er} mai 2020.

Avant de donner son aval à la mise en œuvre d'une mesure de recherche du SRC autorisée par le TAF, la cheffe du DDPS doit consulter la cheffe du DFJP et le chef

²⁴⁷ Appareils servant à identifier et localiser des personnes par leurs téléphones mobiles.

²⁴⁸ Loi fédérale du 18.3.2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; RS **780.1**).

²⁴⁹ Rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2020, ch. 4.4 (FF **2020** 2865 2934).

du DFAE (art. 30 LRens). Le DDPS et ces deux autres départements sont représentés au sein de la Délsec. Pour chaque séance de la Délsec, ils reçoivent du SRC un aperçu des mesures en cours et de leurs résultats. Le DDPS transmet également cet aperçu à la DélCdG après la séance.

5.7 Exploration radio et exploration du réseau câblé

Au cours de l'année sous revue, la DélCdG s'est informée à plusieurs reprises des derniers développements dans le domaine de l'exploration radio et de l'exploration du réseau câblé. Le 25 mai 2020, la DélCdG a pris acte du certificat de prestations annuel COMINT (*Communications Intelligence*). Ce certificat donne un aperçu détaillé des possibilités et des limites des moyens d'exploration radio et d'exploration du réseau câblé existants. L'exploration du réseau câblé se trouve toujours en phase de développement technique. Cependant, par rapport à l'année précédente, il a été possible de mettre au point des procédures qui ont permis d'obtenir des produits présentant un intérêt pour le renseignement.

La DélCdG a examiné le rapport annuel de l'Organe de contrôle indépendant pour l'exploration radio et l'exploration du réseau câblé (OCI) le 2 juillet 2020. L'OCI est un organe de surveillance qui a été créé en 2003 en tant qu'organe de milice et dont les membres proviennent actuellement de l'OFJ, de l'OFCOM et du SG-DDPS. Lors du renouvellement de sa composition, qui a eu lieu le 16 octobre 2019, le Conseil fédéral a confirmé les trois membres en place pour la période du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2023.

Cet organe contrôle la légalité des mandats d'exploration radio que le SRC et le RM 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, OSRens²⁵⁰). La DélCdG a fait de ce rapport un point permanent de ses ordres du jour.

Au cours de l'année sous revue, la DélCdG a également compilé les demandes du SRC et les décisions du TAF en relation avec un mandat d'exploration du réseau câblé. L'autorité de haute surveillance a constaté que le TAF avait renvoyé une demande de prolongation au SRC, en lui demandant de la déposer une nouvelle fois après l'avoir complétée. Le TAF notifiait entre autres au SRC que l'exploration du réseau câblé devait se limiter aux «événements importants en matière de politique de sécurité se produisant à l'étranger», ce qui n'était apparemment pas toujours le cas pour le mandat concerné. C'est pourquoi le TAF a également chargé l'OCI de vérifier si le SRC utilisait des mots-clés autorisés dans les catégories approuvées.

²⁵⁰ Ordonnance du 16.8.2017 sur la surveillance des activités de renseignement (OSRens; RS 121.3).

5.8 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. La DéICdG a pris connaissance de cette liste le 28 septembre 2020.

Le 26 août 2020, la DéICdG 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. Dans ce contexte, elle a auditionné pour la première fois le chef de Travel Intelligence (TRAVINT) au sein du SRC. Ce dernier lui a expliqué que TRAVINT avait fait ses preuves en tant qu'instrument de travail utilisé quotidiennement par le SRC. En raison des restrictions de voyage faisant suite à la pandémie de Covid-19, la quantité de données collectées relatives aux déplacements est cependant bien inférieure à l'année précédente.

Le SRC utilise le système d'information «Quattro P» pour traiter les données relatives aux documents d'identité et les photos recueillies par les autorités de contrôle aux frontières. Cela concerne les voyageurs provenant de quelque 42 États non membres de l'UE. Environ 3000 personnes recensées par ce système en 2019 présentaient un lien avec le domaine de compétence du SRC. La DéICdG a pris acte du fait que le nouveau programme de reconnaissance faciale (BIOM) avait été mis en service à l'été 2020 au lieu de fin 2019, comme prévu initialement. Ce programme permet une comparaison des photos de personnes enregistrées dans les systèmes «Quattro P» et IASA SRC. La DéICdG a obtenu la garantie que le programme travaille uniquement avec des données déjà disponibles au sein du SRC. Le programme n'utilise donc pas directement les photos publiques (p. ex. les photos disponibles sur internet).

Les compagnies aériennes transmettent au SRC des données relatives aux passagers aériens avant le décollage (*Advanced Passenger Information*, API). Au cours de l'année sous revue, les données de 1,7 million de passagers ont été traitées et environ 5000 personnes présentaient un lien avec le domaine de compétence du SRC. Depuis le 1^{er} juin 2019, la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)²⁵¹ permet au SRC de demander des données API pour des vols supplémentaires (art. 104, al. 1^{bis}, let. b, LEI). Le SRC a de nouveau 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.

5.9 Requête déposée par «droitsfondamentaux.ch»: mise en œuvre des mesures par le DDPS et le DFJP

À la suite d'une requête déposée par l'association «droitsfondamentaux.ch», la DéICdG a examiné en 2019 la saisie et le traitement des données du SRC à la lumière des art. 5 et 6 LRens, ainsi que les renseignements fournis par le SRC. Il en est ressorti

²⁵¹ Loi fédérale du 16.12.2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI; RS 142.20).

que le SRC avait recherché et traité des informations relatives aux activités politiques ou à l'exercice de la liberté d'opinion, d'association ou de réunion en agissant parfois en contradiction avec les bases légales, et que le traitement des demandes d'accès était défaillant.

Afin de remédier à ces failles, la DélCdG a proposé, le 8 novembre 2019, à la cheffe du DDPS d'adopter au total 20 mesures visant à résoudre les problèmes juridiques en lien avec le traitement de données spécifiques, éviter la saisie de données non conformes à la loi, réviser la base de données existante et améliorer les réponses aux demandes d'accès. Six de ces mesures sont dites «immédiates» et devraient donc être mises en œuvre rapidement par le DDPS²⁵².

Lors d'une discussion qui s'est tenue le 25 novembre 2019, la cheffe du DDPS a indiqué vouloir adopter une grande majorité des mesures proposées par la DélCdG. 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. Un avis de l'OFJ devait ainsi renseigner le DDPS sur l'interprétation du droit à retenir.

Le 31 janvier 2020, le directeur du SRC a fait part à la DélCdG de son intention de faire examiner les systèmes d'information du SRC par un expert externe. Le SRC devait ainsi obtenir un «avis neutre» sur la compatibilité entre son traitement des données dans son ensemble et les bases juridiques en vigueur. Ce n'est que vers la fin de l'année que la DélCdG a pris connaissance du contenu du contrat de services d'avril 2020 passé avec un expert en protection des données, dont les conclusions finales devraient être disponibles au cours du premier trimestre 2021.

L'OFJ a remis son avis au DDPS le 4 février 2020 déjà. L'OFJ a interprété les dispositions légales de la même façon que la DélCdG. En particulier, l'OFJ a confirmé que la LRens ne contenait aucune disposition permettant au SRC d'ignorer les restrictions prévues par la loi pour le traitement des informations sur l'exercice des droits politiques. D'un point de vue juridique, l'art. 45, al. 1, LRens ne contient aucune disposition spéciale sur les limites du traitement de l'information prévues par l'art. 5, al. 5, LRens.

Par lettre du 3 mars 2020, la cheffe du DDPS a fait parvenir l'avis de l'OFJ à la DélCdG, en informant cette dernière que le directeur du SRC avait reçu l'instruction de mettre en œuvre, dans la mesure du possible, toutes les mesures proposées par la délégation. Le SRC estime en effet que ces mesures sont largement applicables. Toutefois, la révision des directives du 31 août 2017 qui réglementent la saisie et l'anonymisation d'informations et qui sont soumises aux restrictions de l'art. 5 LRens a été jugée problématique du point de vue des ressources disponibles. La DélCdG estimait que ces directives n'étaient pas conformes à la loi.

Dans le cadre des comptes rendus du rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG, les représentants de la DélCdG ont informé le Conseil des États, le 5 mars 2020, et le

²⁵² Rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2020, ch. 4.3 (FF 2020 2971 3044).

Conseil national, le 11 juin 2020, de l'avis de l'OFJ et de l'état des travaux au sein du DDPS²⁵³.

Lors de ses investigations sur la requête de «droitsfondamentaux.ch», le DélCdG est tombée à plusieurs reprises sur des aperçus des événements établis par le Service fédéral de sécurité (SFS) que le SRC avait stockés et qui contenaient des communications qui ne répondaient pas aux critères définis à l'art. 5 LRens. C'est pourquoi la DélCdG a élaboré la mesure n° 4²⁵⁴, selon laquelle le SRC devrait déterminer, parmi tous les produits du SFS, lesquels lui sont réellement utiles. Dans ce contexte, le SRC devrait définir conjointement avec Fedpol 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.

Par lettre du 30 avril 2020, le SRC a informé la DélCdG qu'il renoncerait à l'avenir aux aperçus des événements du SFS et qu'il supprimerait les produits en question de ses systèmes d'information. Le SRC recevra toutefois encore les rapports de situation du SFS en matière de sécurité aérienne, qui sont, quant à eux, conformes aux limites prévues à l'art. 5 LRens. Le SRC aurait également besoin du produit appelé «Affaires en cours» du SFS, qui sera désormais conservé un an au plus. Dans une note du 25 juin 2020, le SRC a confirmé que tous les aperçus des événements du SFS avaient été supprimés de ses systèmes d'information. Ainsi, la troisième mesure²⁵⁵ immédiate réclamée par la DélCdG a elle aussi été mise en œuvre par le SRC.

Dans le cadre de sa discussion avec la cheffe du DDPS du 25 mai 2020, la DélCdG s'est renseignée sur les possibilités de s'assurer que, dans ses aperçus des événements, le SFS n'emploie plus que des informations qui répondent aux critères définis à l'art. 23b, al. 3, de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)²⁵⁶. Le contenu de cette disposition est identique aux restrictions de l'art. 5 LRens.

Bien que la DélCdG n'ait formulé aucune mesure explicite relative au traitement des données au SFS, elle s'est montrée préoccupée par le fait qu'une rencontre entre des parlementaires fédéraux et des représentants d'organisations colombiennes de la protection de l'environnement, par exemple, ait fait l'objet d'un aperçu des événements qui a été transmis au SRC. Après avoir été interrogé sur ce point, Fedpol a confirmé par écrit à la DélCdG, le 29 mai 2020, que, dans ce cas, des informations non publiées sur les représentants étrangers de la protection de l'environnement s'étaient glissées dans l'aperçu par mégarde. Comme Fedpol l'a alors assuré à la DélCdG, la saisie fautive a été supprimée du système d'information et toutes les données enregistrées dans le système en question ont été soumises à un examen approfondi, lors duquel aucune autre saisie douteuse n'a été trouvée.

Un an après avoir présenté les conclusions de la procédure de surveillance à la cheffe du DDPS, et reçu, du SRC, un rapport succinct assorti d'annexes complètes sur l'état

²⁵³ BO 2020 E 61 et BO 2020 N 914

²⁵⁴ Rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2020, ch. 4.9.7 (FF 2020 2971 3053).

²⁵⁵ Rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2020, ch. 4.9.7 (FF 2020 2971 3053).

²⁵⁶ Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI, RS 120).

d'avancement des travaux, la DélCdG a examiné, le 24 novembre 2020, la mise en œuvre des 20 mesures qu'elle avait proposées en novembre 2019.

En outre, des particuliers ayant signalé qu'ils n'avaient toujours pas reçu de réponse à leur demande de renseignements dans le délai prescrit de 30 jours, la DélCdG avait commandé un rapport complémentaire sur la manière dont le SRC traitait les demandes de renseignements. D'après le rapport remis par le SRC le 13 novembre 2020, 929 demandes avaient été déposées entre novembre 2019 et octobre 2020, dont 38 n'avaient pas encore reçu de réponse. En moyenne, le délai de traitement d'une demande est de 70 jours.

Parmi les personnes qui avaient reçu des renseignements du SRC sur leurs données, aucune n'a exigé la suppression ou la rectification de certaines de ces données, comme le permet l'art. 25 de la loi sur la protection des données (LPD)²⁵⁷. De plus, si la demande est rejetée, il est possible de déposer un recours devant le TAF.

Le SRC a entièrement revu ses directives internes relatives au traitement des demandes de renseignement. Les directives modifiées sont entrées en vigueur le 30 octobre 2020. En outre, le SRC a défini des exigences minimales pour les recherches effectuées dans ses systèmes d'information dans le cadre d'une demande de renseignements. La DélCdG avait proposé ces deux mesures au DDPS en novembre 2019. Le SRC a de plus analysé l'engagement de ressources en personnel supplémentaires au sein du domaine protection des données et traitement des demandes d'accès. Comme elle l'a souligné lors de son entretien avec la cheffe du DDPS, la DélCdG prête une attention toute particulière à l'indépendance des conseillers à la protection des données au sein de l'organisation du SRC.

5.10 Activité de surveillance de l'AS-Rens

Le 25 novembre 2019, la DélCdG a pris acte de la planification des inspections 2020 de l'AS-Rens, qui est transmise à la délégation en vertu de l'art. 78, al. 2, LRens. La DélCdG n'a pas identifié de besoin de coordination à faire valoir auprès de l'AS-Rens, mais elle a constaté que cette dernière ne se concentrait pas suffisamment sur les défis essentiels liés au travail de renseignement dans un État de droit démocratique. La DélCdG estime que les inspections portent uniquement sur des critères très généraux tels que la légalité, l'opportunité ou l'efficacité et qu'elles ne mettent pas en évidence de problèmes concrets. La DélCdG a fait part de cet avis à l'AS-Rens dans une lettre datée du 27 novembre 2019. Par ailleurs, la délégation a pris acte du plan définitif des inspections, qui était presque identique au projet, le 20 janvier 2020.

Par lettre du 28 mai 2019, la DélCdG a invité l'AS-Rens à lui soumettre son rapport d'activité annuel pour consultation avant sa publication²⁵⁸. L'AS-Rens a satisfait à cette demande pour la première fois dans le cas de son rapport d'activité 2019. Après avoir analysé le projet, la DélCdG a informé l'AS-Rens, le 21 janvier 2020, qu'elle considérait comme problématique la déclaration selon laquelle les recommandations

²⁵⁷ Loi fédérale du 19.6.1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1).

²⁵⁸ Rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2020, ch. 4.11 (FF 2020 2865 2955).

de l'AS-Rens peuvent également concerner des services dont la surveillance ne relève pas du champ de compétence de l'AS-Rens. Celui-ci se limite en effet aux activités de renseignement des services de renseignement du DDPS, des organes cantonaux d'exécution ainsi que des autres entités et des tiers mandatés par le SRC (art. 78, al. 1, LRens). Il n'appartient pas à l'AS-Rens de se prononcer sur les activités d'autres services de l'administration fédérale ou des cantons.

La DélCdG désapprouve également le fait que l'AS-Rens ait de nouveau publié un commentaire externe dans son rapport d'activité. Le texte en question n'a été soumis ni à la DélCdG ni au DDPS pour consultation. Conformément à l'art. 78, al. 3, LRens, l'AS-Rens établit son rapport d'activité en premier lieu à l'intention du chef du DDPS et le publie ensuite. Du point de vue de la DélCdG, les commentaires externes n'ont rien à faire dans le rapport d'activité de cette dernière. Cet avis est partagé par le SG-DDPS, qui a qualifié le commentaire en question de «corps étranger» et a, en vain, recommandé à l'AS-Rens de supprimer ce passage sur les services externes. La DélCdG était du même avis et l'a fait savoir au chef de l'AS-Rens lors de l'audition du 1^{er} mai 2020.

Lorsque l'AS-Rens envoie ses rapports à la cheffe du DDPS, la DélCdG en reçoit une copie. La délégation s'est entretenue avec le chef de l'AS-Rens au sujet des résultats des inspections 19-7 (service de renseignement du canton de Berne, cf. ch. 5.11) et 20-19 (archives du SRC)²⁵⁹. Le 24 novembre 2020, la DélCdG s'est également entretenue avec la cheffe du DDPS, au sujet de la qualité des rapports et des recommandations de l'AS-Rens. De l'avis de la DélCdG, la pertinence et l'efficacité du système de surveillance dépendent principalement de ce que les rapports et les recommandations de l'AS-Rens aient une utilité concrète pour la surveillance des services de renseignement et la conduite assumée par la cheffe du DDPS.

5.11 Requête de la Commission de gestion du Grand Conseil du canton de Berne

5.11.1 Contexte

Le 24 octobre 2019, la Commission de gestion du Grand Conseil du canton de Berne (CGes) a demandé à la DélCdG d'évaluer le rapport d'inspection 19-7 que l'AS-Rens a consacré au service de renseignement du canton de Berne (SRCant.BE). Elle regrettrait en effet que l'AS-Rens n'ait pas procédé à un examen matériel du travail de renseignement du SRCant.BE et qu'elle se soit contentée de décrire des processus d'exploitation. Dans ce contexte, la CGes s'est demandé si l'AS-Rens avait suffisamment respecté son mandat légal en agissant de la sorte.

Le 25 novembre 2019, la DélCdG s'est penchée sur la requête de la CGes et a décidé d'y donner suite. Par la suite, la délégation a demandé au SRC de lui fournir des informations sur des questions techniques concernant le traitement des données dans les cantons. Le 1^{er} mai 2020, la DélCdG s'est entretenue avec le chef de l'AS-Rens au

²⁵⁹ Cf. Rapport d'inspection de la DélCdG sur l'affaire Crypto AG (note de bas de page 187).

sujet de plusieurs critiques émises par la CGes. Elle lui a ensuite donné l'occasion de prendre position par écrit sur ces points, ce qu'il a fait par lettre du 9 juin 2020.

5.11.2 Rapport d'inspection de l'AS-Rens

Dans son rapport d'inspection du 22 juillet 2019, l'AS-Rens s'est intéressée à l'exécution des mandats du SRC, à la gestion du personnel, à la protection de l'information et à l'archivage des données au sein du SRCant.BE. Le rapport est basé en partie sur des contrôles aléatoires, mais principalement sur des déclarations du SRCant.BE et du SRC. Se fondant sur un rapport interne du SRC, l'AS-Rens relève, par exemple, que le SRCant.BE a procédé correctement à la migration de ses données en relation avec l'entrée en vigueur de la LRens. Les investigations menées par la DélCdG en 2018, à la demande de la CGes, ont montré au contraire que la date de saisie originelle avait été définitivement perdue dans certains cas lors de la migration des données non structurées²⁶⁰.

Le rapport d'inspection portait également sur le fonctionnement de l'autorité cantonale de surveillance, et en particulier sur la manière dont celle-ci exerce son droit de consulter les données traitées par le SRCant.BE. Avec l'accord de la cheffe du DDPS, le SRC peut refuser ou différer la consultation, par l'autorité cantonale de surveillance, des données qu'il a lui-même fournies à un service de renseignement cantonal (SRCant) ou que ce service a recherchées sur son mandat.

L'AS-Rens a clôturé son contrôle en adressant une recommandation formelle au SRCant.BE, selon laquelle toutes les copies de données de renseignement se trouvant dans les environnements de travail cantonaux qui ont été transférées de ces environnements dans le système INDEX SRCant doivent être effacées dans les 60 jours. Le SRC met ce système d'information à la disposition des cantons, car ces derniers ne sont pas autorisés à constituer leurs propres fichiers en application de la LRens (cf. art. 46, al. 1, LRens).

L'AS-Rens qualifie de «suggestions» des recommandations non formelles, lesquelles ne sont toutefois pas prévues par la loi et l'ordonnance. Deux suggestions à l'intention du SRCant.BE concernaient le fait que des participants prenaient leur téléphone mobile avec eux lors de séances et que des combinaisons de coffres-forts étaient conservées dans des enveloppes d'urgence. Dans la troisième suggestion, l'AS-Rens proposait au SRC d'envoyer une circulaire à tous les SRCant, afin de leur demander d'annoncer préalablement au SRC les inspections effectuées par l'autorité cantonale de surveillance. Aux yeux de l'AS-Rens, cette mesure était nécessaire afin que la procédure de consultation des données du SRCant par l'autorité cantonale de surveillance compétente puisse se dérouler conformément à l'art. 11, al. 2 et 3, OSRens.

²⁶⁰ Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2019, ch. 4.6 (FF 2019 2689 2765).

5.11.3 Compétences de l'AS-Rens en matière de recommandations

Les recommandations formelles de l'AS-Rens se fondent sur l'art. 78, al. 6, LRens. De l'avis de la DélCdG, cette disposition est directement liée au fait que l'AS-Rens communique le résultat de ses contrôles à la cheffe du DDPS et ne s'applique pas aux recommandations adressées par l'AS-Rens aux organes cantonaux. Cela ressort également de la genèse de cette disposition: à l'origine, la mise en œuvre des recommandations par le DDPS était mentionnée dans le même alinéa et n'a été déplacée que plus tard à l'alinéa suivant pour des raisons rédactionnelles.

Sur le plan matériel, il convient de noter que le Conseil fédéral est habilité à rejeter de telles recommandations de l'AS-Rens (cf. art. 78, al. 7, LRens). Un gouvernement cantonal, en revanche, serait tenu de suivre toutes les recommandations de l'AS-Rens selon la manière dont cette dernière interprète la loi. Cela irait à l'encontre de la répartition des compétences entre la surveillance des autorités fédérales et celle des autorités cantonales ainsi que des garanties formulées à l'intention des autorités cantonales de surveillance (art. 82, al. 1, LRens). C'est pourquoi, du point de vue de la DélCdG, il n'est pas admissible que l'AS-Rens puisse émettre des recommandations contraignantes à l'intention des cantons.

Étant donné qu'aucune réglementation relative aux recommandations adressées par l'AS-Rens aux cantons n'a été définie dans la LRens, la DélCdG estime que des mesures législatives devront être prises lors de la prochaine révision de la LRens. Selon la délégation, il y aura lieu de profiter de cette révision pour repenser en profondeur l'objectif des activités de surveillance de l'AS-Rens en lien avec l'exécution de la LRens par les cantons et pour apporter les précisions nécessaires au niveau de la loi.

5.11.4 Évaluation des recommandations de l'AS-Rens

En juin 2018, le SRC avait recommandé par écrit aux cantons, de ne pas conserver les données de renseignement plus de 60 jours dans les environnements de travail cantonaux. En février 2019, l'autorité cantonale de surveillance a repris cette recommandation dans son rapport annuel à l'intention du directeur de la sécurité du canton de Berne. Par conséquent, la DélCdG considère peu judicieux que l'AS-Rens ait réitéré cette recommandation une troisième fois en juillet 2019. Il n'était pas non plus opportun que l'AS-Rens fixe un délai à fin novembre 2019 pour la mise en œuvre de ladite recommandation, car elle n'est pas habilitée à émettre des recommandations contraignantes à l'intention d'un gouvernement cantonal.

Dans sa prise de position adressée à la DélCdG, l'AS-Rens a relevé que, au moment du contrôle, elle avait pu constater que la recommandation émise antérieurement par l'autorité cantonale de surveillance n'avait pas été mise en œuvre et elle avait donc conclu qu'il fallait prendre des mesures. Plutôt que d'intervenir dans la mise en œuvre en cours d'une recommandation, l'AS-Rens aurait mieux fait de se contenter de mentionner le problème dans son rapport, d'autant plus que l'autorité cantonale de surveillance faisait également partie des destinataires dudit rapport.

S'agissant de la proposition de l'AS-Rens selon laquelle les inspections des autorités cantonales de surveillance devraient être annoncées au préalable au SRC, la DélCdG estime qu'elle ne repose pas sur une base légale suffisante. En particulier, l'argument invoqué par l'AS-Rens selon lequel la réserve d'approbation du DDPS à l'égard des droits à l'information des autorités cantonales de surveillance s'applique à toutes les données traitées par les SRCant en vertu de la LRens, n'est pas pertinent. À l'art. 82, al. 4, LRens, il est en effet question des «données que le canton traite sur mandat de la Confédération» et non des données qui découlent de l'exécution de la loi. C'est pourquoi, aux yeux de la DélCdG, le DDPS peut uniquement refuser ou différer la consultation, par une autorité cantonale de surveillance, des données que les cantons ont recueillies sur mandat de la Confédération (c'est-à-dire du SRC) ou que la Confédération leur a livrées. La DélCdG avait déjà relevé cette différence lors de la conférence avec les organes cantonaux de surveillance parlementaire qui s'est tenue à la fin du mois de février 2019²⁶¹.

Ainsi, l'autorité cantonale de surveillance peut consulter en toute autonomie les données que le SRCant a recherchées de son propre chef en vertu de l'art. 85, al. 1, LRens. S'agissant de la consultation des données traitées sur mandat du SRC, il peut en revanche être judicieux qu'un représentant du SRC soit sur place pour approuver la consultation. Conformément à l'art. 11, al. 2, OSRens, la demande de consultation peut également être adressée au SRC par écrit, raison pour laquelle il n'est pas nécessaire que le SRC soit informé au préalable par l'autorité cantonale de surveillance des contrôles que cette dernière prévoit de réaliser. Il n'était donc pas pertinent, de la part de l'AS-Rens, d'exiger du SRC qu'il s'assure, en envoyant une circulaire, que les SRCant lui annoncent à l'avance les inspections de leur autorité de surveillance.

Ne tenant pas compte de ce problème, le 9 septembre 2019, la cheffe du DDPS a chargé le SRC de mettre en œuvre toutes les recommandations émises dans le rapport de l'AS-Rens et de prendre également en considération toutes les suggestions qui y figurent. Or, la circulaire du SRC avait déjà été envoyée aux cantons le 26 août 2019. Ces derniers ont été priés de communiquer en temps utile au SRC les visites de surveillance des organes de surveillance cantonaux (c'est-à-dire également de l'autorité de haute surveillance parlementaire), afin qu'un représentant du SRC puisse soutenir le SRCant concerné pour les questions relatives à la consultation des données. Selon la circulaire en question, ce procédé est nécessaire pour une mise en œuvre efficace et aussi peu bureaucratique que possible de la procédure de consultation.

Dans la prise de position qu'il a adressée à la DélCdG, le DDPS a fait valoir qu'il allait de soi que cette procédure pouvait également être effectuée par écrit. Il a en outre précisé qu'une autorité cantonale de surveillance pouvait également effectuer des inspections sans la participation de représentants du SRC si elle le jugeait nécessaire. Il est vrai que, dans sa circulaire, le SRC a évoqué le fait que l'ordonnance autorisait également les demandes de consultation écrites. Toutefois, cette circulaire se fondait sur l'évaluation de l'AS-Rens, laquelle a estimé qu'il était nécessaire que le SRC soit informé préalablement des inspections prévues par les autorités cantonales de surveillance.

²⁶¹ Rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2020, ch. 4.10 (FF 2020 2865 2953).

Enfin, la suggestion de l'AS-Rens ne tient pas compte du fait que les autorités cantonales de surveillance ont toute compétence pour décider si elles souhaitent informer le SRC de leur visite. Aux yeux de la DélCdG, il est important que ces autorités conservent la possibilité de contrôler leur SRCant sans préavis et, si nécessaire, sans impliquer le SRC, notamment lorsque des problèmes doivent être résolus entre leur SRCant et le SRC. Que les autorités cantonales de haute surveillance soient tenues d'annoncer leur venue au SRC, alors que leur droit à l'information peut lui aussi faire l'objet d'une réserve d'approbation de la part du DDPS, ne serait pas non plus conforme au droit aux yeux de la DélCdG.

Du point de vue de la DélCdG, il est important que les recommandations de l'AS-Rens ne conduisent pas les organes assujettis à sa surveillance à ignorer ou à violer les prescriptions légales. Il convient en particulier de veiller au respect de la répartition fédéraliste des compétences.

5.11.5 Fin des travaux

Le 2 juillet 2020, la DélCdG a fait parvenir une lettre à la CGes afin de l'informer des résultats de ses investigations. Elle lui a notamment fait savoir qu'elle partageait son point de vue critique quant à l'utilité limitée du rapport établi par l'AS-Rens. Elle a également relevé avoir constaté que l'AS-Rens ne connaissait pas suffisamment bien les limites de ses compétences et qu'elle ne tenait pas suffisamment compte des bases légales relatives à l'exécution de la LRens dans les cantons. La délégation a envoyé une copie de cette lettre à l'AS-Rens.

La DélCdG a également fait part de ses conclusions à la cheffe du DDPS, qui lui a adressé sa prise de position à ce sujet le 20 octobre 2020. Le 22 octobre 2020, la CGes a fait parvenir une lettre à la délégation afin de la remercier pour ses investigations, dont elle a précisé avoir transmis les résultats à la Direction de la sécurité du canton. À l'issue d'un entretien avec la cheffe du DDPS, le 24 novembre 2020, la DélCdG a mis un terme à ses travaux relatifs à la requête de la CGes.

5.12 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. L'unique interdiction d'exercer une activité, qui est entrée en vigueur en 2015 au titre de la LMSI alors en vigueur²⁶², a été prolongée par le Conseil fédéral pour cinq ans, pendant l'année sous revue.

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

²⁶² Rapport annuel 2015 des CdG et de la DélCdG du 29.1.2016, ch. 4.2.2 (FF 2016 6021 6091).

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 apparentées²⁶³ 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 LRens²⁶⁴. Dans ce contexte, le projet 19.032 (mesures policières contre le terrorisme) a été adopté le 25 septembre 2020 aussi bien par le Conseil des États que par le Conseil national.

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

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. Le 2 juillet 2020, le MPC a donné des renseignements à la DélCdG sur six procédures en cours contre des voyageurs du djihad. Dans ce cadre, la DélCdG a également été informée des difficultés auxquelles fait face l'autorité de poursuite pénale pour obtenir des preuves provenant des zones de crise, et des nouvelles mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT). Par ailleurs, trois procédures avaient un lien direct avec le domaine d'activité de la délégation (il s'agissait de procédures liées à l'affaire Daniel Moser) ainsi qu'une quatrième lancée à la suite d'une cyberattaque.

Conformément à l'art. 66 de la loi sur l'organisation des autorités pénales (LOAP)²⁶⁵, la poursuite des infractions politiques est soumise à l'autorisation préalable du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral a délégué la compétence d'accorder ou de rejeter les autorisations en question au DFJP (art. 3 de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police [Org DFJP]²⁶⁶). 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 par exemple dans l'affaire Crypto AG²⁶⁷).

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 25 mai 2020, 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, en 2019, le DFJP a traité six demandes d'autorisation émanant du MPC,

²⁶³ Loi fédérale du 12.12.2014 interdisant les groupes «Al-Qaïda» et «État islamique» et les organisations apparentées (RS 122).

²⁶⁴ 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 6559]; et message du 14.9.2018 y afférent, ch. 4.3 (FF 2018 6469 6522). Le projet a été adopté le 25 septembre 2020 aussi bien par le Conseil des États que par le Conseil national.

²⁶⁵ Loi fédérale du 19.3.2010 sur l'organisation des autorités pénales (LOAP; RS 173.71).

²⁶⁶ Ordonnance du 17.11.1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP; RS 172.213.1).

²⁶⁷ Cf. note de bas de page 234.

dont une a été rejetée. Ce rejet, qui concernait un délit mineur commis par des diplomates étrangers, est intervenu après consultation avec le DFAE, qui a entrepris des démarches auprès de l'État concerné.

Dans le cadre d'une requête, la DélCdG a en outre étudié, au cours de l'année sous revue, la pratique du SRC en lien avec l'ordonnance réglant la communication des décisions pénales prises par les autorités cantonales²⁶⁸. L'art. 1, ch. 9, de cette ordonnance prévoit que les autorités cantonales sont tenues de communiquer au SRC et à Fedpol tous les jugements, prononcés administratifs et ordonnances de non-lieu rendus en application des art. 259, 260, 261, 261^{bis} et 285 du code pénal.

Dans un rapport succinct de mars 2020 adressé à la DélCdG, le SRC a indiqué que ces décisions cantonales étaient conservées dans les systèmes IASA SRC ou IASA-EXTR SRC, si la personne condamnée ou acquittée faisait déjà l'objet d'une entrée dans ces systèmes et que le jugement permettait de mieux apprécier la menace que représente cette personne. La DélCdG estime cependant que cette pratique n'est pas compatible avec les prescriptions de l'art. 45 LRens, selon lequel une information ne doit être saisie dans un système seulement si sa pertinence est avérée. Le lien avec le catalogue de tâches de l'art. 6 LRens n'est pas non plus toujours évident dans la pratique. Par exemple, la DélCdG a découvert les ordonnances de classement rendues dans le cadre d'une procédure ouverte pour émeute à l'encontre de deux mineurs. Les graffitis illégaux dessinés sur un bâtiment pendant une manifestation n'ont pas pu leur être imputés, faute de preuve.

L'actuelle ordonnance réglant la communication des décisions pénales prises par les autorités cantonales trouve son origine dans la «plainte d'office», qui était réglée à l'art. 258 de la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale (aPPF)²⁶⁹. Il s'agissait à l'époque de garantir une application uniforme des lois de police de la Confédération. Aujourd'hui, le MPC peut certes toujours recourir contre les décisions pénales prises par les autorités cantonales (art. 381, al. 4, let. a CPP²⁷⁰). Cependant, comme le MPC l'a communiqué à la DélCdG dans son rapport du 19 juin 2020, il considère qu'il n'y a pas lieu d'intervenir dans les procédures pénales et de chapeauter les ministères publics des cantons.

Étant donné que, depuis l'entrée en vigueur du code de procédure pénale, le MPC n'a reçu aucune communication du SRC ou de Fedpol pour interjeter un recours contre une décision pénale cantonale, l'art. 1, ch. 9, de l'ordonnance réglant la communication des décisions pénales prises par les autorités cantonales n'est plus pertinent pour la pratique. Dans ce contexte, la DélCdG est arrivée à la conclusion que l'obligation de communiquer ne correspondait plus aux réalités actuelles et qu'elle n'était donc plus opportune. Le 2 juillet 2020, elle a donc recommandé au DDPS de biffer la mention «Service de renseignement de la Confédération» à l'art. 1, ch. 9, de l'ordonnance réglant la communication des décisions pénales prises par les autorités cantonales et de prolonger la validité des prescriptions internes en la matière seulement jusqu'à ce que cette adaptation soit effectuée.

²⁶⁸ Ordonnance du 10.11.2004 réglant la communication des décisions pénales prises par les autorités cantonales (RS **312.3**).

²⁶⁹ Loi fédérale du 15.6.1934 sur la procédure pénale, abrogée au 1.1.2011 (RO **50 685**)

²⁷⁰ Code de procédure pénale suisse du 5.10.2007 (CPP; RS **312.0**).

Le 5 novembre 2020, la cheffe du DDPS a fait savoir à la DélCdG que l'utilité de telles communications pour le service de renseignement était limitée, d'autant que le SRC ne peut juger si les cantons remplissent pleinement leur obligation de communiquer. Par conséquent, le département est disposé, sur le principe, à mettre en œuvre les recommandations de la DélCdG. Différentes options de mise en œuvre ont été examinées lors de l'entretien avec la cheffe du DDPS du 24 novembre 2020.

5.14 Suivi de l'inspection relative à l'affaire Daniel Moser

En avril 2017, le ressortissant suisse Daniel Moser, qui avait été employé comme source par le SRC, a été arrêté en Allemagne. La DélCdG avait alors lancé une inspection qui s'est achevée avec la publication d'un rapport le 13 mars 2018²⁷¹. Dans son avis du 28 septembre 2018, le Conseil fédéral a, sur le principe, accepté l'ensemble des recommandations formulées par la DélCdG²⁷², au nombre de treize, et a chargé le DDPS et le DFJP de lui remettre un rapport sur l'état d'avancement de ces dernières. Le 20 décembre 2019, le Conseil fédéral a approuvé un autre rapport, dans lequel il informait la délégation de la mise en œuvre de ses recommandations.

La DélCdG en a pris connaissance le 20 janvier 2020 et s'est assurée, au cours de l'année sous revue, auprès des organes compétents, que ses recommandations avaient bien été mises en œuvre. Elle a salué l'établissement par le SRC d'une stratégie relative à l'évaluation en cours des opérations et de la gestion des sources. Celle-ci définit différentes situations à risques qui exigent que le directeur du SRC informe la cheffe du DDPS et la DélCdG. La délégation estime que la définition de ces situations de référence contribue effectivement à la concrétisation des recommandations 5, 8 et 12.

Pour ce qui est de l'application des autres recommandations, les explications du DDPS n'ont pas pleinement convaincu la DélCdG. Ainsi, le rapport du SRC relatif à la mise en œuvre de la recommandation 4 n'abordait pas concrètement les risques liés à la recherche d'informations à l'étranger par des détectives privés suisses. La DélCdG n'est pas certaine que la gestion des risques via l'utilisation de sources humaines (HUMINT) puisse à l'avenir éviter que les affaires Daniel Moser ou Dominique Giroud²⁷³ ne se répètent.

Lors de l'entretien du 25 mai 2020, la cheffe du DFJP a confirmé que la coopération entre la Police judiciaire fédérale (PJF) et le SRC avait bien fait l'objet d'une information, comme le demandait la recommandation n° 10. La DélCdG a pris acte avec satisfaction du rapport de Fedpol et a constaté que les réserves exprimées antérieurement par le Conseil fédéral ne posaient visiblement pas de problème dans la pratique.

²⁷¹ Inspection consécutive à l'arrestation d'une ancienne source du SRC en Allemagne, rapport de la DélCdG du 13.3.2018 (FF **2018** 5147).

²⁷² Inspection consécutive à l'arrestation d'une ancienne source du SRC en Allemagne, rapport de la DélCdG du 13.3.2018, avis du Conseil fédéral du 28.9.2018 (FF **2018** 6633).

²⁷³ Rapport annuel 2014 des CdG et de la DélCdG du 30.1.2015, ch. 4.4 (FF **2015** 4763 4830).

En ce qui concerne la concrétisation de la recommandation n° 9, la DélCdG a pu constater que la PJF était sensibilisée au fait d'informer la direction de l'enquête compétente au sein du MPC au cas où elle devrait prendre contact avec le SRC pour obtenir des informations ou un soutien dans le cadre d'une procédure pénale.

Le 2 juillet 2020, le procureur général de la Confédération a été entendu en ce qui concerne les recommandations 9, 11 et 13. 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 pénales. La DélCdG a alors constaté qu'on avait renoncé à élaborer ces scénarios, mais a remarqué, avec satisfaction, que certains cas pratiques avaient été discutés, volontairement et en toute transparence, entre le SRC et le MPC. L'obligation de s'informer mutuellement, à laquelle sont soumis le SRC et le MPC, a en outre été inscrite dans leur protocole d'entente du 27 mars 2019 (Memorandum of Understanding, MoU) récemment remanié.

Par conséquent, la DélCdG décide de mettre un terme au suivi de son inspection relative à l'affaire Daniel Moser.

5.15 Demande de consultation des procès-verbaux de la DélCdG

En relation avec l'inspection menée sur le dossier Crypto AG, les Archives fédérales (AFS) ont transmis à la DélCdG une demande des médias qui souhaitaient entre autres consulter les procès-verbaux de la DélCdG des années 1990. Lors de sa séance du 20 janvier 2020, la délégation a indiqué que, le délai de protection de 50 ans n'étant pas échu, nul ne pouvait avoir accès à ces documents.

Le 25 mai 2020, les journalistes en question ont, à la suite de ce refus, demandé, en vertu de l'art. 22 de l'ordonnance sur l'archivage (OLAr)²⁷⁴, que la DélCdG rende une décision sujette à recours. L'AFS a transmis cette requête aux Services du Parlement le 26 mai 2020 en les priant d'envoyer ladite décision directement aux médias concernés. S'appuyant sur un avis du Service juridique des Services du Parlement, la délégation a décidé, le 2 juillet 2020, qu'elle n'était pas compétente pour rendre une telle décision et que sa décision première, comme sa transmission à l'AFS, répondait en tout point aux dispositions légales.

D'un point de vue légal, la DélCdG estime que l'Assemblée fédérale et ses organes ne rendent en principe pas de décisions sujettes à recours. Il est prévu à l'art. 70, al. 2, LParl, que les dispositions d'exécution fixant des règles de droit, édictées par le Conseil fédéral, qui s'appliquent à l'administration fédérale, s'appliquent également à l'administration du Parlement, à moins qu'une ordonnance de l'Assemblée fédérale n'en dispose autrement. L'art. 7, al. 4, de l'ordonnance sur l'administration du Parlement (OLPA)²⁷⁵ prévoit une réglementation différente de l'OLAr, qui stipule que la présidence d'une commission (ou d'une délégation) statue à titre définitif sur l'octroi

²⁷⁴ Ordonnance du 8.9.1999 sur l'archivage (OLAr; RS 152.11).

²⁷⁵ Ordonnance du 3.10.2003 sur l'administration du Parlement (OLPA; RS 171.115).

d'un droit de consultation des procès-verbaux de la commission. La DélCdG est d'avis qu'une telle décision ne peut faire l'objet d'aucun recours.

6 Rapports de gestion et rapports récurrents

6.1 Rapport de gestion 2019 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 2020, les commissions ont choisi de thématiser le sujet suivant: influence du Covid-19 sur les tâches relevant du domaine de responsabilité du département, de la Chancellerie et des tribunaux fédéraux et sur la priorisation des mesures au sein de ceux-ci. 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 2020, 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"> – Diplomatie Scientifique et nouvelles technologies – Mandats de puissance protectrice |
| DFI | <ul style="list-style-type: none"> – Message culture 2021–2024 – Prévoyance vieillesse (AVS 21 / réforme de la prévoyance professionnelle) |
| DFP | <ul style="list-style-type: none"> – Numérisation et cyberadministration – Cyberrisques |
| DFJP | <ul style="list-style-type: none"> – Mise en œuvre de la loi sur l'asile révisée – premiers enseignements et défis actuels dans le domaine de l'asile – Stratégie pour la lutte contre la criminalité DFJP 2020 – 2023, avec priorité COC (countering organised crime) |

| | |
|-------|--|
| DETEC | <ul style="list-style-type: none"> – Biodiversité – Interfaces de mobilité multimodale |
| 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 – Système national d'échange de données sécurisé (SEDS) – Assainissement des sites pollués dans l'ancien dépôt de munitions de Mitholz |
| DEFR | <ul style="list-style-type: none"> – Le système éducatif suisse dans le contexte de la numérisation et de l'évolution technologique – Compétitivité et coûts réglementaires: défis et mesures |
| ChF | <ul style="list-style-type: none"> – Gouvernance numérique – Technologies civiques |

En avril 2020, les sous-commissions des CdG ont en outre tenu quelques 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. Certaines séances ont dû être annulées ou reportées jusqu'en automne à cause de la pandémie de Covid-19.

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 2019 du Conseil fédéral²⁷⁶. Les Chambres fédérales ont suivi ces propositions lors de la session d'automne 2020.

6.2 Rapport de gestion 2019 du Tribunal fédéral

Aux termes de l'art. 3 LTF²⁷⁷, 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 représentants du TF et des tribunaux de première instance²⁷⁸. Sur cette base, elles rendent compte ensuite de leur appréciation devant les conseils et leur proposent d'approuver le rapport.

²⁷⁶ Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale (BO) **2020** E 836 ss. et BO **2020** N 1436 ss.

²⁷⁷ Loi du 17.6.2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS **173.110**).

²⁷⁸ Les tribunaux de première instance de la Confédération sont le TAF, le TPF et le TFB.

Dans le cadre de l'examen du rapport de gestion 2019, au printemps 2020, les thèmes suivants ont notamment été discutés: les problèmes internes au Tribunal pénal fédéral et l'échec de la révision de la loi sur le Tribunal fédéral. De plus, les sous-commissions Tribunaux/MPC, compétentes en la matière, se sont informées auprès du Tribunal fédéral sur l'état actuel du projet concernant le dossier judiciaire électronique Justitia 4.0. Elles ont aussi discuté avec le Tribunal pénal fédéral de la situation actuelle entre les juges de ce tribunal ainsi que des problèmes en lien avec la constitution de la Cour d'appel. Elles ont abordé, avec le Tribunal administratif fédéral, les conséquences de la révision de la loi sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019 sur les activités du tribunal. L'intérêt s'est porté en particulier sur l'accélération des procédures et des délais plus court qui en découlent.

Les CdG ont proposé à leurs conseils respectifs d'approuver le rapport de gestion 2019 du TF. Les Chambres fédérales ont suivi ces propositions lors de la session d'automne 2020²⁷⁹.

6.3 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, Inno-suisse, 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 guerre²⁸⁰, le rapport sur la gestion du personnel²⁸¹, le rapport de gestion du Ministère public de la Confédération²⁸², le rapport d'activité de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération²⁸³ et le rapport de la Banque nationale suisse (BNS) rendant compte de l'accomplissement de ses tâches²⁸⁴.

Les CdG ont en outre fixé la liste des rapports du Conseil fédéral sur les entités autonomes qu'elles souhaitent examiner chaque année²⁸⁵ ou à un moment particulier de la

²⁷⁹ Cf. BO 2020 E 984 ss. et BO 2020 N 1649 s.

²⁸⁰ Selon l'art 32 de la loi fédérale du 13.12.1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS 514.51).

²⁸¹ Selon l'art. 5 LPers et l'accord du 27.1.2010 concernant le rapport sur la gestion du personnel conclu entre les CdG et les CdF et le Conseil fédéral.

²⁸² Selon l'art. 17, al. 1 de la loi fédérale du 19.3.2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (Loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP; RS 173.71).

²⁸³ Selon l'art. 29, al. 1 LOAP.

²⁸⁴ Selon l'art. 7, al. 2 de la Loi fédérale du 3.10.2003 sur la Banque nationale suisse (Loi sur la Banque nationale, LBN; RS 951.11).

²⁸⁵ État 2020: Swisscom, Poste, CFF, Skyguide, RUAG, FINMA et domaine des EPF.

période stratégique²⁸⁶. 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 (p. ex. examen du rapport annuel de Fed-pol 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.

7 Travaux législatifs

7.1 Initiative parlementaire 15.451: Renforcer les Commissions de gestion

L'initiative parlementaire 15.451²⁸⁷ vise à modifier les bases légales de telle sorte que les Commissions de gestion 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 loi sur le Parlement²⁸⁸, ainsi qu'un rapport explicatif²⁸⁹, et a soumis le tout au Conseil fédéral pour avis. Le projet prévoit la création de l'instrument de la délégation de surveillance extraordinaire (DélSE), 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, qui concernent en partie aussi les CEP: l'obligation de remettre des enregistrements, la protection des personnes entendues qui sont au service de la Confédération, l'obligation d'assistance administrative et d'entraide judiciaire des autorités de la Confédération et des cantons, l'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.²⁹⁰

L'initiative parlementaire 15.451 a été traitée le 20 décembre 2019 par le Conseil national, qui l'a adoptée par 170 voix contre 25 et 1 abstention²⁹¹.

L'objet a ensuite été examiné par le Conseil des États en tant que second conseil. Réunie le 21 février 2020, la commission chargée de l'examen préalable, la CdG-E, a décidé d'entrer en matière et a procédé à la discussion par article à sa séance

²⁸⁶ État 2020: Swissmedic, IFSN, Innosuisse et ASRE.

²⁸⁷ Initiative parlementaire 15.451: «Renforcer les Commissions de gestion» du 18.6.2015.

²⁸⁸ Projet du 2.7.2019 d'une modification de la loi sur le Parlement (FF 2019 5947).

²⁸⁹ Initiative parlementaire 15.451: Renforcer les Commissions de gestion, rapport de la CdG-N du 2.7.2019 (FF 2019 5919).

²⁹⁰ La CdG-N maintient son projet visant à renforcer les Commissions de gestion (15.451), communiqué de presse de la CdG-N du 21.11.2019.

²⁹¹ BO 2019 N 2418 ss.

du 30 juin 2020. Au vote sur l'ensemble, la CdG-E a rejeté la mise en œuvre de l'initiative, décision suivie d'une proposition de non-entrée en matière adressée au Conseil des États. Suivant sa commission, le Conseil des États a décidé, par 25 voix contre 12 et 1 abstention, de ne pas entrer en matière sur cet objet²⁹² et de renvoyer la question au Conseil national.

Réunie le 13 novembre 2020, la CdG-N a décidé de demander au Conseil national de maintenir la décision d'entrer en matière. Le Conseil national a suivi sa commission le 17 décembre 2020. L'entrée en matière n'a pas été contestée.²⁹³ L'objet est donc renvoyé au Conseil des États.

²⁹² BO 2020 E 986 ss.

²⁹³ BO 2020 N 2655 s.

Abréviations

| | |
|------------|--|
| AC | Assurance chômage |
| ADN | Acide désoxyribonucléique |
| AELE | Association européenne de libre-échange |
| AEP | Approvisionnement économique du pays |
| AFC | Administration fédérale des contributions |
| AFD | Administration fédérale des douanes |
| AFF | Administration fédérale des finances |
| AFS | Archives fédérales suisses |
| AI | Assurance-invalidité |
| ALE | Accords de libre-échange |
| AOS | Assurance obligatoire des soins |
| APG | Allocations pour perte de gain |
| API | Advanced Passenger Information |
| Armasuisse | Office fédéral de l'armement |
| AS-MPC | Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération |
| ASSM | Académie Suisse des Sciences Médicales |
| AS-Rens | Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement |
| ATF | Arrêt du Tribunal fédéral |
| AVS | Assurance-vieillesse et survivants |
| BIOM | Programme de reconnaissance faciale |
| BLA | Base logistique de l'armée |
| BNS | Banque nationale suisse |
| BO | Bulletin officiel du Parlement suisse |
| BTIS | Base technologique et industrielle importante pour la sécurité |
| CAJ | Commissions des affaires juridiques des Chambres fédérales |
| CA du TF | Commission administrative du Tribunal fédéral |
| CA du TPF | Commission administrative du Tribunal pénal fédéral |
| CCDJP | Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police |
| CCMP | Centre de compétences des marchés publics |
| CdA | Chef de l'armée |
| CdC | Conférence des gouvernements cantonaux |
| CDF | Contrôle fédéral des finances |
| CdF | Commissions des finances des Chambres fédérales |
| CdG | Commissions de gestion des Chambres fédérales |
| CdG-E | Commission de gestion du Conseil des États |
| CdG-N | Commission de gestion du Conseil national |
| CDS | Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé |

| | |
|----------|--|
| CEP | Commission d'enquête parlementaire |
| Cf. | confer |
| CFF | Chemins de fer fédéraux |
| CFP | Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie |
| CFV | Commission fédérale pour les vaccinations |
| Ch. | Chiffre |
| ChF | Chancellerie fédérale |
| CI | Coopération internationale |
| CIP | Commission des institutions politiques |
| CJ | Commission judiciaire |
| CNPT | Commission nationale de prévention de la torture |
| COC | Countering organised crime |
| COE | Centre des opérations électroniques |
| COMINT | Communications Intelligence |
| COVID-19 | coronavirus disease 2019 (maladie à coronavirus 2019) |
| CP | Code pénal Suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0) |
| CP SNPC | Comité de pilotage SNPC |
| CPA | Contrôle parlementaire de l'administration |
| CPE | Commission de politique extérieure |
| CPO | Centre des publications officielles |
| CPP | Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP; RS 312.0) |
| CSP | Contrôle de sécurité relatif aux personnes |
| Cst. | Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101) |
| CT | Contact tracing (traçage des contacts) |
| CTT | Commissions des transports et des télécommunications |
| CTT-N | Commission des transports et des télécommunications du Conseil national |
| DC | Direction consulaire |
| 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 |
| DEP | Dossier électronique du patient |

| | |
|------------|--|
| DETEC | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication |
| DFAE | Département fédéral des affaires étrangères |
| DFF | Département fédéral des finances |
| DFI | Département fédéral de l'intérieur |
| DFJP | Département fédéral de justice et police |
| ECDC | European Centre for Disease Prevention and Control (Centre européen de contrôle et de prévention des maladies) |
| ECS | Exercice de conduite stratégique |
| EMCC | État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus |
| EPF | Ecole polytechnique fédérale |
| ERNS | Exercices du Réseau national de sécurité |
| Fedpol | Office fédéral de la police |
| FF | Feuille fédérale |
| FFP2/FFP3 | Filtering Face Piece (le chiffre correspond à la classe de protection) |
| FIFA | Fédération internationale de Football Association |
| FINMA | Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers |
| GEVER | Gestion électronique des affaires |
| GPS | Global Positioning System |
| GTID | Groupe de travail interdépartemental |
| HTA | Health Technology Assessment |
| HUMIT | Human Intelligence |
| IASA | Système d'analyse intégrale |
| IASA-EXTR | Système d'analyse intégrale de l'extrémisme violent |
| IBM | Integrated Border Management (Gestion intégrée des frontières) |
| IFSN | Inspection fédérale de la sécurité nucléaire |
| IMSI | International Mobile Subscriber Identity |
| Innosuisse | Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation |
| INSIEME | Projet «systèmes communs des technologies de l'information des divisions de l'Administration fédérale des contributions» |
| IPI | Institut fédéral de la protection intellectuelle |
| Iv. pa. | Initiative parlementaire |
| KMZ | Centre de gestion des crises |
| LAAM | Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (Loi sur l'armée, LAAM; RS 510.10) |
| LACI | Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI; SR 837.0) |
| LAP | Loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays, LAP; RS 531) |

| | |
|-------|--|
| LCF | Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, LCF; RS 614.0) |
| LDEP | Loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient (LDEP; RS 816.1) |
| LEI | Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI; RS 142.20) |
| LEp | Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (LEp; RS 818.101) |
| LFMG | Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS 514.51) |
| 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 (LOAP; RS 173.71) |
| LOGA | Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010) |
| LParl | Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10) |
| LPD | Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1) |
| LPers | Loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000 (LPers; RS 172.220.1) |
| LPO | Loi du 17 décembre 2010 sur la Poste (LPO; RS 783.0) |
| LPP | Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40) |
| LPTH | Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques, LPTH; RS 812.21) |
| LPubl | Loi fédérale du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles, LPubl; RS 170.512) |
| LREC | Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils; abrogée le 3 décembre 2007) |
| LRens | Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens; RS 121) |
| LS | Liste des spécialités |
| LSCPT | Loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; RS 780.1) |
| LSEtr | Loi du 26 septembre 2014 sur les Suisses de l'étranger (LSEtr; RS 195.1) |

| | |
|---------------|---|
| LTF | Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LFT; RS 173.110) |
| MELANI | Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information |
| Mo. | Motion |
| MoU | Memorandum of Understanding |
| MPC | Ministère public de la Confédération |
| MPT | mesures policières de lutte contre le terrorisme |
| NCSC | Centre national pour la cybersécurité |
| NLFA | Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes |
| OACM | Ordonnance du 21 août 2013 concernant l'appui d'activités civiles et d'activités hors du service avec des moyens militaires (OACM; RS 513.74) |
| OCaS-COVID-19 | Ordonnance du 25 mars 2020 sur l'octroi de crédits et de cautionnements solidaires à la suite du coronavirus (Ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19, OCaS-COVID-19; RS 951.261) |
| OCI | Organe de contrôle indépendant pour l'exploration radio et l'exploration du réseau câblé |
| OFAE | Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays |
| OFAEE | Office fédéral des affaires économiques extérieures |
| OFAG | Office fédéral de l'agriculture |
| OFAS | Office fédéral des assurances sociales |
| OFCL | Office fédéral des constructions et de la logistique |
| OFCOM | Office fédéral de la communication |
| OFEV | Office fédéral de l'environnement |
| OFIT | Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication |
| OFJ | Office fédéral de la justice |
| OFPER | Office fédéral du personnel |
| OFS | Office fédéral de la statistique |
| OFSP | Office fédéral de la santé publique |
| OFSP0 | Office fédéral du sport |
| OFT | Office fédéral des transports |
| OLAr | Ordonnance du 8 septembre 1999 relative à la loi fédérale sur l'archivage (OLAr; RS 152.11) |
| OLOGA | Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1) |
| OLPA | Ordonnance du 3 octobre 2003 sur l'administration du Parlement (OLPA; RS 171.115) |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| OMPI | Organisation mondiale de la propriété intellectuelle |

| | |
|----------|---|
| OMS | Organisation mondiale de la santé |
| OPCy | Ordonnance du 27 mai 2020 sur la protection contre les cyberisques dans l'administration fédérale (Ordonnance sur les cyberisques, OPCy; RS 120.73) |
| ORens | Ordonnance du 16 août 2017 sur le Service de renseignement (ORens; RS 121.1) |
| Org DFI | Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (Org DFI; RS 172.212.1) |
| Org DFJP | Ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP; RS 172.213.1) |
| ORP | Offices régionaux de placement |
| OSRens | Ordonnance du 16 août 2017 sur la surveillance des activités de renseignement (OSRens; RS 121.3) |
| OWA | Operative Working Arrangement |
| PF PDT | Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence |
| PJF | Police judiciaire fédérale |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| Po. | Postulat |
| RCE | Règlement du 20 juin 2003 du Conseil des États (RCE; RS 171.14) |
| RCN | Règlement du 3 octobre 2003 du Conseil national (RCN; RS 171.13) |
| ResMaB | Ressourcenmanagement Bund (Gestion fédérale des ressources) |
| RHT | Réduction de l'horaire de travail |
| RM | Renseignement militaire |
| RO | Recueil officiel du droit fédéral |
| RS | Recueil systématique du droit fédéral suisse |
| RUAG | Entreprise d'armement |
| SAPR | Système d'alerte précoce et de réaction (en anglais: Early Warning Response System, EWRS) |
| 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 |
| SEDS | Système national d'échange de données sécurisé |
| SEM | Secrétariat d'État aux migrations |
| SERV | Assurance suisse contre les risques à l'exportation |
| SESE | Service suisse d'enquête de sécurité |
| SFI | Secrétariat d'État aux questions financières internationales |
| SFS | Service fédéral de sécurité |
| SIFEM | Swiss Investment Fund for Emerging Markets |
| SNPC | Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberisques |
| SRC | Service de renseignement de la Confédération |
| SRCant | Service de renseignement cantonal |

| | |
|------------|--|
| SRM | Service de renseignement militaire |
| SSC | Service sanitaire coordonné |
| SUPERB23 | Projet clé TIC: passer au nouveau système SAP |
| 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 |
| TRAVINT | Travel Intelligence |
| TRV | Transport régional de voyageurs |
| UE | Union Européenne |
| UPOV | Union internationale pour la protection des obtentions végétales |

