Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2022
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

22.004

Rapport annuel 2021 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 25 janvier 2022

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

Conformément à l'art. 55 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl; RS *171.10*), nous vous soumettons le rapport d'activité des Commissions de gestion et de leur délégation pour l'année 2021 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, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre très haute considération.

25 janvier 2022

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales:

La présidente de la CdG-N, Prisca Birrer-Heimo
Le président de la CdG-E, Matthias Michel

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 2021 15

3.1 Publications des CdG en 2021 16

3.2 Politique économique, financière et de formation 17

3.2.1 Encouragement de projets par Innosuisse 17

3.2.2 Erreur dans l'estimation du nombre de couples mariés à deux revenus 19

3.2.3 Mise en œuvre de l'échange automatique de renseignements en matière fiscale 20

3.2.4 Gestion des risques financiers liés au climat 22

3.2.5 Protection des animaux et paiements directs 24

3.3 Sécurité sociale et santé publique 26

3.3.1 Dossier électronique du patient (DEP) 26

3.3.2 Institut de virologie et d'immunologie: situation du personnel 28

3.4 Relations internationales et commerce extérieur 29

3.4.1 Escroquerie à l'ambassade de Suisse à Moscou 29

3.4.2 Réseau extérieur du DFAE: employés locaux des ambassades 30

3.4.3 Transferts au sein du DFAE 30

3.4.4 Sponsoring au DFAE 32

3.4.5 Interruption des négociations relatives à l'accord institutionnel Suisse-UE 33

3.5 État et administration 34

3.5.1 Avenir du traitement et de la sécurité des données 34

3.5.2 Arrangement entre le DFJP et les autorités chinoises des migrations 37

3.5.3 Analyses linguistiques du SEM 38

3.5.4 Réorganisation de la Police judiciaire fédérale 39

3.5.5 Réorganisation du Secrétariat d'État aux questions financières internationales 40

3.5.6 Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes 41
3.6 Justice et Ministère public de la Confédération 42
3.6.1 Problèmes internes au Tribunal pénal fédéral 42
3.6.2 Avis remis à la Commission judiciaire concernant le renouvellement intégral du Tribunal pénal fédéral 43
3.6.3 Indépendance des juges 45
3.6.4 Relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC: travaux subséquents 46
3.7 Sécurité et sport 47
3.7.1 Système de drones de reconnaissance (ADS 15) 47
3.7.2 Patrouille des glaciers (PdG) 49
3.7.3 Cybersécurité 51
3.8 Environnement, transports et infrastructures 55
3.8.1 Organisation de la police des transports des CFF 55
3.8.2 Pénurie de conductrices et conducteurs de locomotives aux CFF 56
3.8.3 Perturbations du réseau chez Swisscom SA 59
3.8.4 Recommandations du Service suisse d'enquête de sécurité (SESE) 61
3.8.5 Enquête relative au crash du Ju-52 63
3.8.6 Protection de la biodiversité en Suisse 65
3.8.7 Cas de harcèlement à la SSR 68
3.9 État des lieux des inspections ouvertes des CdG et de la DélCdG 71
3.9.1 Introduction 71
3.9.2 Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA 71
3.9.3 Contrôle de suivi concernant la liste des spécialités de l'AOS: admission et réexamen des médicaments 74
3.9.4 État des lieux des inspections ouvertes des CdG et de la DélCdG 75
3.10 Visites de service 78
3.11 Requêtes 79
3.12 Autres sujets traités par les CdG 80
4 Inspection relative à la gestion de la pandémie de COVID-19 86
4.1 DFI 88
4.1.1 Organisation du DFI et de l'OFSP pour la gestion de crise 88
4.1.2 Bases d'information scientifiques du DFI et de l'OFSP 89
4.1.3 Sources d'information internationales et échanges internationaux du DFI et de l'OFSP 90
4.1.4 Collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion de crise 92
4.1.5 Gestion des biens médicaux 94
4.1.6 Allocation pour perte de gain COVID-19 pour indépendants 96

4.2 DEFR 97
4.2.1 Mesures en matière de logement et de bail durant la crise du coronavirus 97
4.2.2 Mesures de la Confédération concernant la formation et les examens de maturité durant la crise du coronavirus 100
4.3 DFAE 103
4.3.1 Image de la Suisse à l'étranger 103
4.4 DDPS 104
4.4.1 Rôle de la Pharmacie de l'armée dans l'acquisition de matériel de protection 104
4.4.2 Rôle de l'État-major fédéral Protection de la population 104
4.5 DFJP 105
4.5.1 COVID-19: mesures dans le domaine de l'asile 105
4.5.2 COVID-19: fermeture des frontières 106
4.6 Chancellerie fédérale 108
4.6.1 COVID-19: droits politiques 108
4.6.2 Évaluation de la gestion de crise par le Conseil fédéral 109
5 Protection de l'État et services de renseignement 110
5.1 Missions, droits et organisation de la DélCdG 110
5.2 Suivi de l'inspection relative à l'affaire Crypto AG 111
5.3 Visites de services sur les thèmes du piratage informatique et de la cryptologie 113
5.4 Instruments de pilotage du Conseil fédéral 114
5.5 Contacts avec l'étranger 114
5.6 Recherche d'informations soumise à autorisation 116
5.7 Opérations et informateurs 118
5.8 Modifications des bases légales relatives aux activités de renseignements 120
5.9 Exploration du réseau câblé et exploration radio 122
5.10 Obligation de fournir et de communiquer des renseignements 123
5.11 Pratique du SRC concernant le droit d'accès 125
5.11.1 Droit d'accès en vertu de la LPD 125
5.11.2 Réponse différée pour des raisons de confidentialité 125
5.11.3 Réponse différée pour les personnes non enregistrées: changement de la pratique du SRC 128
5.11.4 Renseignement après le report de la réponse 130
5.12 Interaction entre la surveillance et la haute surveillance parlementaire 131
5.13 Activité de surveillance de l'AS-Rens 133
5.14 Autres dossiers relatifs au SRC traités par la DélCdG 134
5.15 Nouveau centre administratif à la Papiermühlestrasse 20 135

6 Rapports de gestion et rapports récurrents **135**
6.1 Rapport de gestion 2020 du Conseil fédéral 135
6.2 Rapport de gestion 2020 du Tribunal fédéral 137
6.3 Autres rapports traités par les CdG 138
Abréviations **139**

Rapport annuel 2021 du Contrôle parlementaire de l'administration
Annexe du rapport annuel 2021 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales FF **2022** 514

Rapport

1 Introduction

Le présent rapport annuel a pour objectif de donner un aperçu des activités de la haute surveillance parlementaire exercée en 2021 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 quelques années, 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). Par souci de transparence, les CdG informent le public dans leur rapport annuel aussi sur leurs travaux en cours (cf. ch. 3.9, 3.10 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. Différentes investigations ont été menées en 2021 dans le cadre de cette inspection, notamment à propos de l'organisation de crise (cf. ch. 4.1.1), de l'acquisition de vaccins (cf. ch. 4.1.5) et des droits politiques (cf. ch. 4.6.1). Le chiffre 4 porte sur les différents travaux analytiques liés à la pandémie menés par les CdG.

Deux des trois inspections que les CdG ont lancées en 2021 portent également sur la pandémie: elles concernent l'utilisation des données scientifiques par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et la question de la réduction de l'horaire de travail pendant la crise. La troisième inspection se rapporte quant à elle aux commissions consultatives extraparlementaires[1]. Le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) réalisera une évaluation pour chacune d'elles (cf. rapport du CPA ci-joint). Sur la base des rapports d'évaluation du CPA, la commission compétente procèdera ensuite à une analyse sous l'angle de la haute surveillance parlementaire.

Outre les inspections citées plus haut, les CdG se sont penchées en 2021 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 la protection de la biodiversité en Suisse (cf. ch. 3.8.6), les accusations de harcèlement au sein de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR, cf. ch. 3.8.7), la gestion de la cyberattaque menée contre EasyGov (cf. ch. 3.7.3), la gestion des risques financiers liés au climat (cf. ch. 3.2.4), le sponsoring au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (cf. ch. 3.4.4), la Patrouille des glaciers (PdG, cf. ch. 3.7.2) et les problèmes internes au sein du Tribunal pénal fédéral (cf. ch. 3.6.1).

En 2021, les CdG ont publié neuf rapports d'enquête. Deux d'entre eux faisaient état d'investigations liées à la pandémie de COVID-19 et deux autres concernaient des contrôles de suivi relatifs à des enquêtes antérieures menées par les CdG (cf. ch. 3.1).

Pendant l'année sous revue, les CdG se sont réunies 20 fois en séance plénière; le groupe de coordination a tenu une séance et les sous-commissions et groupes de tra-

1 Communiqué de presse des CdG-N/E du 29 janvier 2021.

vail se sont réunis 82 fois au total, dont 15 fois pour des visites de services de l'administration. Quant à la DélCdG, elle s'est réunie à 13 reprises. Cela représente un total de 116 séances.

Lors de leur séance plénière commune du 25 janvier 2022, 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, ainsi que dans d'autres textes légaux[4] et réglementaires[5].

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 décembre 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 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS **514.51**), art. 5, al. 1, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS **172.220.1**), art. 20 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 relative à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (LTrAlp; RS **742.104**) ou art. 10 de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (LLGV, RS **742.140.3**).
5 Principes d'action des CdG du 29 septembre 2003 et du 4 septembre 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 au sein des deux conseils, 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. 191c 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 2011[6]. 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, au besoin, de les faire amener par des organes de police fédéraux ou cantonaux. Le secret

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

de fonction des agents de la Confédération ne s'étend pas aux auditions effectuées par les CdG. Les personnes entendues ne peuvent donc pas s'en prévaloir pour refuser de déposer.

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

L'art. 153, al. 6, première phrase, LParl dispose que «[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 corapports des chefs de département concernant des objets du Conseil fédéral. Les CdG ont donc édicté des directives qui règlent cet accès de manière restrictive[8]. 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).

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 juin 2008; Oberholzer, Niklaus: Le droit à l'information des CdG en matière de poursuite pénale analysé sous l'angle de la poursuite pénale, avis de droit commandé par la CdG-N du 5 juin 2008, www.parlement.ch > organes > commissions de surveillance > CdG > documents de base / droits à l'information (état au: 13 décembre 2021).

8 Directives des CdG relatives aux mesures visant à garantir le maintien du secret du 27 janvier 2012, www.parlement.ch > organes > commissions > commissions de surveillance > CdG > documents de base / droits à l'information (état au: 13 décembre 2021).

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

Les moyens auxquels les CdG peuvent recourir pour influer 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 attributions[9]. 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 surveillance[10]. 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,

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 mai 2014 (RSP), www.parlement.ch > Le Parlement > Services du Parlement (état au: 13 décembre 2021).

à savoir les Commissions des finances des Chambres fédérales (CdF), la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) et le Contrôle fédéral des finances (CDF).

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

Eu égard à ce qui précède, il est nécessaire que les CdF, la DélFin et les CdG collaborent et coordonnent leurs activités. De manière générale, les CdG appliquent le principe suivant: si les questions financières sont clairement au premier plan d'un dossier, alors ce dernier relève en priorité du champ de compétences des CdF et de la DélFin, et lorsque ce sont les questions de gestion qui sont déterminantes, le dossier est pris en charge en priorité par les CdG. La collaboration entre les CdF et les CdG se traduit par le traitement commun de certains objets (rapports de gestion des tribunaux fédéraux et de certaines entreprises publiques, comptes et budgets des tribunaux fédéraux, du MPC et de l'AS-MPC). 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-commission, 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 1er 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 DélFin[12].

Entre-temps, la coordination de l'information entre les deux organes a été améliorée: depuis le mois d'avril 2015, les CdG reçoivent le programme d'audit du CDF à la fin du mois de janvier de chaque année, ce qui leur donne l'occasion de s'entretenir avec le CDF sur d'éventuelles questions de fond. En outre, chaque printemps, les CdG prennent acte du rapport annuel du CDF[13].

11 Loi fédérale du 28 juin 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 janvier 2019 (FF **2019** 2689 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, RCN[14] et art. 11, al. 1, RCE[15]). Leurs champs de compétences couvrent l'ensemble du domaine d'activité des départements fédéraux, de la Chancellerie fédérale (ChF), des tribunaux fédéraux, du MPC et de son autorité de surveillance.

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

Sous-commissions DFAE/DDPS:	– 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:	– Département fédéral de justice et police (DFJP) – Chancellerie fédérale (ChF)
Sous-commissions DFF/DEFR:	– Département fédéral des finances (DFF) – Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)
Sous-commissions DFI/DETEC:	– 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:	– 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 octobre 2003 (RCN; RS **171.13**).
15 Règlement du Conseil des États du 20 juin 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 diligentent les travaux d'enquête à proprement parler (tels qu'auditions, expertises ou réquisition de documents) et font rapport aux CdG. Il revient aux commissions plénières de prendre des décisions, d'adopter et de publier les rapports et de transmettre des recommandations aux autorités politiques concernées (art. 158 LParl).

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

Deux groupes de travail, constitués de membres de la CdG-N et de la CdG-E, ont siégé en 2021. 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 2018[16].

Chaque commission choisit également en son sein trois membres appelés à former la DélCdG. Cette dernière s'occupe spécifiquement des activités relevant de la sécurité de l'État et du renseignement civil et militaire. La délégation dispose, en vertu de la Constitution et de la loi, d'un droit à l'information très étendu (voir ch. 5).

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)[17], sont appelés à exercer de manière encore plus intensive la haute surveillance sur les services de renseignement.

En 2021, 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 2021, est présentée dans le tableau ci-après.

16 Cautionnements de navires de haute mer. Rapport des CdG du 26 juin 2018, FF **2018** 6235).

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

Composition des CdG, de leurs sous-commissions et groupes de travail et de la DélCdG en 2021

CdG-N (commission plénière)	*CdG-E (commission plénière)*
Erich von Siebenthal (président jusqu'au 28 novembre), Angelo Barrile, Marianne Binder-Keller, Prisca Birrer-Heimo (vice-présidente jusqu'au 28 novembre; présidente depuis le 29 novembre), Katja Christ, Thomas de Courten, Yvette Estermann, Yvonne Feri, Corina Gredig, Alfred Heer, Erich Hess, Alois Huber, 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 (vice-présidente depuis le 29 novembre)	Maya Graf (présidente jusqu'au 28 novembre), Philippe Bauer, Elisabeth Baume-Schneider, Thierry Burkart (vice-président jusqu'au 28 novembre), Marco Chiesa, Daniel Fässler, Charles Juillard, Matthias Michel (président depuis le 29 novembre), Othmar Reichmuth, Werner Salzmann (vice-président depuis le 29 novembre), Carlo Sommaruga, Hans Stöckli, Heidi Z'graggen
Sous-commissions DFAE/DDPS	
Nicolo Paganini (président), Yvette Estermann, Corina Gredig, Alois Huber, 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
Sous-commissions DFJP/ChF	
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
Sous-commissions DFF/DEFR	
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	Matthias Michel (président jusqu'au 28 novembre), Maya Graf, Charles Juillard, Othmar Reichmuth (président depuis le 29 novembre), Hans Stöckli

Sous-commissions DFI/DETEC	
Thomas de Courten (président), Angelo Barrile, Katja Christ, Alois Huber, 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 (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), Philippe Bauer, 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 Siebenthal (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 Siebenthal, Manuela Weichelt	

3 Travaux des CdG en 2021

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 (exception: les publications en rapport avec l'inspection relative à la gestion de la pandémie de COVID-19 se trouvent au ch. 4).

3.1 Publications des CdG en 2021

Rapports et communiqués de presse des CdG

Thème	Documents publiés
Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales	Rapport des CdG-N/E du 26 janvier 2021 (Feuille fédérale [FF] *2021* 570)
Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG et programme annuel 2021	Communiqué de presse des CdG-N/E du 29 janvier 2021
Recours à des experts au sein de l'administration fédérale – troisième contrôle de suivi	Rapport de la CdG-S du 26 janvier 2021 (FF *2021* 1883)
Recours à des experts au sein de l'administration fédérale – troisième contrôle de suivi. La CdG-E identifie un potentiel d'amélioration	Communiqué de presse de la CdG-E du 28 janvier 2021
Protection de la biodiversité en Suisse	Rapport succinct de la CdG-E du 19 février 2021 (FF *2021* 715)
Protection de la biodiversité: la CdG-E tire le bilan et estime que le Conseil fédéral doit renforcer ses efforts	Communiqué de presse de la CdG-E du 22 février 2021
Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux	Rapport des CdG-N/E du 22 juin 2021 (FF *2021* 2437)
Composition des cours appelées à statuer: les commissions recommandent aux tribunaux fédéraux davantage de transparence	Communiqué de presse des CdG-N/E du 24 juin 2021
Relation de surveillance entre le Ministère public de la Confédération et son autorité de surveillance	Rapport final des CdG-N/E du 22 juin 2021 (FF *2022* 130)
Les commissions recommandent le «statu quo plus»: il y a lieu de renfor-cer la surveillance indépendante du MPC	Communiqué de presse des CdG-N/E du 22 juin 2021
Contrôle de suivi de l'inspection «Maintien de la superficie des terres cultivables»	Rapport de la CdG-N du 10 septembre 2021 (FF *2021* 2249)

Thème	Documents publiés
Protection des terres cultivables: au regard de la situation préoccupante, la CdG-N appelle à un renforcement des mesures	Communiqué de presse de la CdG-N du 10 septembre 2021
Mise en œuvre des motions et postulats adoptés	Rapport succinct de la CdG-E du 12 octobre 2021 (FF *2022* 121)
Mise en œuvre des motions et postulats adoptés: Les recommendations de la CdG-E sont en bonne voie	Communiqué de presse de la CdG-E du 12 octobre 2021
Les CdG se penchent sur des critiques supplémentaires liées à la tentative de chantage contre le conseiller fédéral Alain Berset	Communiqué de presse des CdG-N/E du 25 octobre 2021
Analyses ADN dans les procédures pénales	Rapport succinct de la CdG-E du 9 novembre 2021 (FF: pas encore publié)
Analyses ADN dans les procédures pénales: pratique des cantons. Surveillance exercée sur les laboratoires d'analyse ADN et rôle du service de coordination	Communiqué de presse de la CdG-E du 11 novembre 2021

3.2 Politique économique, financière et de formation

3.2.1 Encouragement de projets par Innosuisse

Durant l'année sous revue, la CdG-E a clos ses travaux concernant l'encouragement de projets par l'Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation (Innosuisse) en appréciant les différentes informations qu'elle a reçues. Cette entité a remplacé, au 1er janvier 2018, la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) et a pour mission «d'encourager l'innovation basée sur la science dans l'intérêt de l'économie et de la société»[18].

En novembre 2020, la CdG-E a auditionné Innosuisse dans le but d'apprécier l'évolution du nombre de projets financés ainsi que l'évolution des coûts de fonctionnement de l'unité administrative. Le maintien des coûts de fonctionnement en dessous du seuil de 8 % des charges totales faisait notamment partie des objectifs stratégiques

18 Art. 2, al. 1, de la loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation (Loi sur Innosuisse, LASEI; RS **420.2**).

fixés à Innosuisse par le Conseil fédéral. Ces deux points avaient en effet attiré l'attention de la commission en 2019 alors qu'elle effectuait une visite de service auprès de l'unité administrative, et elle avait souhaité suivre cette évolution.

Elle a pu être informée sur le fait que les contributions octroyées pour 2019 (266 millions de francs) étaient à nouveau plus élevées qu'en 2017 (203 millions) et 2018 (151 millions), et cela en raison d'un nombre nettement plus grand de demandes de financement adressées à Innosuisse. Les prévisions pour l'année 2020 s'élevaient, malgré la pandémie, à 318 millions de francs. Dans les prochaines années, le niveau des contributions devrait moins fluctuer et se stabiliser entre 240 et 260 millions de francs par année. La commission s'est donc estimée satisfaite de la situation.

La CdG-E a pris connaissance de l'enquête 2020 du Centre de recherches conjoncturelles (*Konjunkturforschungsstelle,* KOF) de l'École polytechnique fédérale (EPF) de Zurich sur les clients d'Innosuisse[19]. Selon cette étude, les projets et chèques d'innovation[20] sont des instruments bien adaptés aux besoins des petites et moyennes entreprises (PME) à vocation technologique et sont appréciés par celles-ci; les projets encouragés présentent également souvent un risque supérieur à la moyenne et ont un potentiel d'innovation radicale ou disruptive. Cela confirme, du point de vue de la CdG-E, qu'Innosuisse remplit son rôle de manière adéquate. Selon l'étude, les PME souhaitent néanmoins que leurs besoins individuels soient encore davantage pris en compte (par exemple flexibilité des conditions d'encouragement, accompagnement lors de l'introduction sur le marché, etc.).

La CdG-E s'est également fait informer sur deux nouvelles formes d'encouragement lancées par Innosuisse dans le contexte de la crise du coronavirus. D'une part, l'initiative «Flagship»[21] qui vise à promouvoir l'innovation systémique et la collaboration transdisciplinaire. Concrètement, l'objectif est de créer avec divers secteurs de l'industrie et de la recherche un consortium composé de sous-projets interconnectés et interdépendants visant à répondre à des défis actuels ou futurs qui ne peuvent être résolus que par un travail collaboratif. L'innovation qui en résulte est, selon Innosuisse, supérieure à la somme des résultats des sous-projets individuels. D'autre part, le programme d'impulsion «force d'innovation suisse»[22] met en place temporairement des conditions d'encouragement allégées pour les entreprises comme aide en temps de COVID-19.

19 Communiqué de presse d'Innosuisse du 8 décembre 2020: «Innosuisse aide les entreprises à supporter les risques liés à l'innovation, selon une enquête récente »; *Innosuisse innovation support: the perspective of firms*, www.innosuisse.ch > Encouragement: exemples et informations > Analyse d'impact et évaluations > Enquête 2020 du KOF (consulté le 20 septembre 2021).

20 Les chèques d'innovation d'une valeur maximale de 15 000 francs sont un crédit permettant aux PME de mandater un partenaire de recherche suisse pour la réalisation d'études d'idées, quel qu'en soit le domaine, et d'analyser leur potentiel en termes d'innovation et de commercialisation.; www.innosuisse.ch > Start your innovation project > Crédits destinés aux études préliminaires: chèque d'innovation (consulté le 27 septembre 2021).

21 Initiative Flagship - Soutenir l'innovation systémique, www.innosuisse.ch > Initiatives d'encouragement > Initiative Flagship (consulté le 27 septembre 2021).

22 Projets d'innovation: programme d'impulsion Force d'innovation Suisse, www.innosuisse.ch > Start your innovation project > Projets d'innovation avec partenaire > Programme d'impulsion Force d'innovation Suisse (consulté le 27 septembre 2021).

S'agissant des charges de fonctionnement, elles oscillaient entre 2016 et 2020, mais se stabilisent à moyen terme à 8,0 % ou moins des charges totales, malgré un gros investissement dans un nouveau système moderne de traitement des demandes. Cela correspond donc tout à fait à l'objectif que le Conseil fédéral avait assigné à Innosuisse, ce qui satisfait la CdG-E.

3.2.2 Erreur dans l'estimation du nombre de couples mariés à deux revenus

Le 15 juin 2018, le Conseil fédéral a informé que le nombre de couples mariés à deux revenus concernés par la pénalisation fiscale du mariage estimé par l'Administration fédérale des contributions (AFC) est nettement plus élevé qu'on ne l'estimait auparavant[23]. Ce chiffre erroné a notamment été utilisé par le Conseil fédéral dans le cadre de son message au sujet de l'initiative «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage»[24] et dans la brochure explicative du Conseil fédéral[25] pour la votation sur ladite initiative le 28 février 2016, ce qui a mené plus tard à l'annulation de la votation[26]. Les CdG ont déjà rendu compte de ce thème dans leur rapport annuel 2019[27]. En 2021, la CdG-E s'est fait informer sur les mesures prises par l'AFC afin d'améliorer ses processus relatifs aux statistiques fiscales ainsi qu'à la qualité des données provenant des cantons.

La CdG-E a été informée sur les directives internes concernant les simulations édictées par l'AFC début 2020[28]. Par ce biais, l'unité administrative vise à améliorer ses processus internes en prévoyant d'intensifier la collaboration avec d'autres offices et notamment l'OFS, d'améliorer la documentation du processus et la gestion de projet et de recourir à des experts externes pour les simulations importantes.

La CdG-E s'est également fait informer sur la question de la qualité des données fiscales. Elle avait déjà relevé en 2019 qu'il s'agissait pour elle d'un point crucial pour l'élaboration de statistiques adéquates. L'expert chargé par l'AFC d'apprécier ses méthodes d'estimation en 2018[29] avait d'ailleurs relevé que les bases statistiques de l'AFC étaient insuffisantes.

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

24 Initiative populaire fédérale «Pour le couple et la famille - Non à la pénalisation du mariage », www.chf.admin.ch > Droits politiques > Initiatives populaires > Répertoire chronologique (consulté le 17 septembre 2021).

25 Votation populaire du 28 février 2016, www.chf.admin.ch > Droits politiques > Votations > Explications du Conseil fédéral > Répertoire chronologique (consulté le 17 septembre 2021).

26 Initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage »: votation annulée, communiqué de presse du Tribunal fédéral du 10 avril 2019.

27 Rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales, ch. 3.5.6 (FF **2020** 2865 2899).

28 Directives de l'AFC du 10 janvier 2020 concernant la quantification des effets des réformes fiscales (simulations).

29 Examen externe des méthodes d'estimation et du matériel statistique de l'AFC. Rapport final du 8 octobre 2018 du Prof. Raphael Parchet sur mandat de l'AFC.

Par la suite, l'AFC a procédé à la clarification de la situation juridique et des bases techniques visant à améliorer la qualité des données relatives aux impôts directs. Selon l'avis de droit mandaté par l'AFC[30], la Confédération dispose des bases légales lui permettant de recevoir les données relatives aux impôts directs détenues par les autorités fiscales cantonales. L'AFC et l'Office fédéral de la statistique (OFS) ont également lancé plusieurs projets concernant la mise en œuvre de l'utilisation multiple des données fiscales; le Conseil fédéral a communiqué à ce sujet le 25 novembre 2020[31]. Il a chargé le DFI (OFS) et le DFF de définir, en étroite collaboration avec les cantons, les mesures nécessaires au relevé des données fiscales cantonales et de les mettre en œuvre d'ici à la fin 2023. Les données requises collectées par la Confédération seront aussi mises à la disposition de l'OFS sans restriction à des fins statistiques. Différentes directives relatives à la transmission des données ont été adaptées et devraient entrer en vigueur début 2022. Selon l'AFC, le principe de l'utilisation multiple des données fiscales devrait à terme permettre d'améliorer la qualité des données d'une part, et d'autre part d'éviter les relevés multiples afin de rendre la gestion des données des pouvoirs publics plus simple et qu'elles puissent être échangées entre services.

Du point de vue de la CdG-E, l'AFC a rapidement admis la nécessité d'agir après avoir mis en évidence les lacunes. Elle a introduit des mesures adéquates, aussi bien à court qu'à long terme, de sorte que la commission a décidé de clore le sujet.

3.2.3 Mise en œuvre de l'échange automatique de renseignements en matière fiscale

En 2021, la CdG-N s'est fait informer sur la mise en œuvre de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (EAR)[32] [33] en Suisse et sur les expériences pratiques des autorités. Elle a alors clos ses travaux en la matière. Peu après le premier échange de renseignements en septembre 2018, la CdG-N s'était déjà fait informer sur les constats de l'AFC.

La CdG-N s'est informée sur les rôles respectifs de l'AFC et du Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI). L'AFC est responsable du projet de mise en œuvre, de la communication relative aux cas concrets et veille à la bonne applica-

30 *Erhebung von Daten über direkte Steuern bei Kantonen durch das BFS und die ESTV*. Avis de droit du Prof. Th. Probst du 17 septembre 2019 sur mandat de l'OFS et de l'AFC.

31 Le Conseil fédéral continue de promouvoir l'utilisation multiple des données, communiqué de presse du Conseil fédéral du 25 novembre 2020.

32 Le 15 juillet 2014, le Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a approuvé la nouvelle norme internationale relative à l'échange automatique de renseignements en matière fiscale (norme EAR). Elle prévoit que les institutions financières ainsi que certains instruments de placement collectif et certaines sociétés d'assurance collectent des renseignements financiers relatifs à leurs clients ayant leur résidence fiscale à l'étranger. Ces renseignements sont transmis automatiquement aux autorités fiscales, qui les communiquent ensuite aux autorités fiscales étrangères compétentes pour les clients concernés.

33 OCDE (2017), *Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale, Seconde édition*, Éditions OCDE, Paris.

tion des conventions. Le SFI assume la direction des opérations concernant l'élaboration des bases légales[34] [35] et il est chargé de défendre les intérêts de la Suisse vis-à-vis des États partenaires et au sein des organismes internationaux, ainsi que de communiquer concernant les questions politiques. Les deux unités administratives dirigent ensemble l'organe de qualification[36] concernant l'EAR.

La CdG-N a également pris connaissance des conclusions de l'examen par les pairs[37] du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales de l'OCDE[38]. La Suisse a obtenu la notation «*in place but needs improvement*»[39]. Cela est notamment dû au fait que le Conseil fédéral a décidé en novembre 2020[40] de maintenir une exception concernant les associations et certaines fondations et de ne pas les soumettre à l'EAR, ce qui va à l'encontre des recommandations du Forum mondial. Une discussion multilatérale est en cours au niveau de l'OCDE concernant une réforme de la norme EAR.

De manière générale, l'AFC et le SFI estiment que l'EAR fonctionne bien et sans problème dans l'ensemble. L'un des défis de sa mise en œuvre réside dans le fait que les données que l'AFC reçoit que l'AFC reçoit de l'étranger ne sont pas toujours complètes (p. ex. numéros d'identification fiscale manquants). Cela occasionne à l'AFC un travail nettement plus important que prévu lors de la transmission de ces informations aux cantons, notamment concernant les données d'instituts financiers qui ne sont pas équipés pour la collaboration avec les autorités fiscales. L'équipe EAR de l'AFC, créée début 2017, est ainsi confrontée à une charge de travail qui a peu de chance de diminuer, selon l'AFC.

La CdG-N s'est estimée satisfaite des constats de l'AFC et du SFI. Dans le futur, elle continuera de s'informer sur la question de la protection juridique individuelle ainsi que sur la mise en œuvre par la Suisse de l'accord FATCA (*Foreign Account Tax*

34 Dans la très grande majorité des cas, la Suisse applique l'EAR sur la base de l'accord multilatéral entre autorités compétentes (Multilateral Competent Authority Agreement; MCAA). L'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers est entré en vigueur en Suisse le 1er janvier 2017; Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (MCAA; RS **0.653.1**).

35 Voir également la loi fédérale du 18 décembre 2015 sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale (LEAR; RS **653.1**).

36 L'organe de qualification concernant l'EAR a pour but de favoriser la collaboration des représentants impliqués. Il examine les questions générées par la mise en œuvre de l'EAR en Suisse et est composé de différentes associations et parties prenantes; Organe de qualification concernant l'EAR, www.estv.admin.ch > Droit fiscal international > Informations spécialisées > Échange automatique de renseignements EAR (consulté le 7 octobre 2021).

37 OCDE (2020), *Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information 2020*, Éditions OCDE, Paris, p. 27 et 337–340.

38 Forum mondial, www.sfi.admin.ch > Relations multilatérales > Organismes > Forum mondial (consulté le 28 septembre 2021).

39 *En place, mais à améliorer.*

40 Échange international automatique de renseignements en matière fiscale: le Conseil fédéral met en vigueur la loi et l'ordonnance, communiqué de presse du Conseil fédéral du 11 novembre 2020; Modification de l'ordonnance sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale (OEAR) du 11 novembre 2020 (RO **2020** 5251).

Compliance Act)[41] avec les États-Unis. Elle suivra également les développements relatifs à l'exception concernant le traitement des associations et fondations ainsi que les discussions au sein de l'OCDE.

3.2.4 Gestion des risques financiers liés au climat

Pendant l'année sous revue, la CdG-N a mis un terme à ses travaux relatifs à une requête de surveillance déposée par la fondation Greenpeace Suisse. Celle-ci critique la façon dont la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP), la Banque nationale suisse (BNS) et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) tiennent compte des risques financiers liés au climat et déplore l'absence d'efforts de ces organes en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, eu égard aux bases légales en vigueur. En outre, elle souligne que les prescriptions de droit international enjoignant à la Confédération d'orienter les flux financiers vers la compatibilité climatique ne sont pas respectées. [42] Greenpeace invite notamment les CdG à faire en sorte, au moyen des instruments dont elles disposent, que les trois organes susmentionnés tiennent davantage compte des risques financiers liés au climat et réduisent plus fortement les émissions de gaz à effet de serre. Selon la fondation, il s'agit en particulier d'améliorer la transparence sur les émissions directes et indirectes de gaz à effet de serre en chargeant les institutions surveillées de rendre publiques leurs activités d'investissement. L'objectif est également de procéder régulièrement à des analyses des risques financiers liés au climat et de les publier.

La CdG-N a tout d'abord pris acte des avis des trois organes cités par Greenpeace. La CHS PP estime ne pas être l'interlocutrice appropriée pour les questions liées à la protection du climat et aux risques financiers liés au climat, car elle ne traite que de tâches de surveillance et d'exécution. Quant à la BNS, elle n'examine pas spécifiquement les risques pour la stabilité du système financier liés au changement climatique dans son rapport annuel sur la stabilité financière.

La commission s'est demandé quelles dispositions de droit les organes concernés devaient respecter dans ce domaine. Par contre, elle n'a pas vérifié si les bases légales actuelles étaient appropriées. En vertu de ces bases légales, la CHS PP n'a presque aucune marge de manœuvre s'agissant de ses activités. En ce qui concerne la BNS, une modification éventuelle de sa politique en matière de placement devrait passer par une révision de la législation. Enfin, pour ce qui est de la FINMA, elle dispose d'une marge de manœuvre plus importante et la CdG-N a estimé qu'il était important que la FINMA l'informe plus précisément des mesures qu'elle a prises, tout en prenant en considération son indépendance.[43] Dans sa prise de position, la FINMA déclare

41 L'accord FATCA, www.sfi.admin.ch > Relations bilatérales > Pays > États-Unis > L'accord FATCA (consulté le 28 septembre 2021).

42 La Suisse a ratifié l'accord de Paris de 2015 sur le climat (RO **2017** 5733).

43 Avis de droit FINMA du 28.8.2013 (par Felix Uhlmann), www.parlement. > Organes > Commissions > Commissions de surveillance > CdG > Documents de base / Droits à l'information (page consultée le 16.11.2021).

qu'elle aborde de façon systématique et stratégique les risques financiers liés au climat[44] du point de vue de la surveillance, mais précise que son mandat ne contient aucun objectif de politique climatique en tant que tel.

En février, la CdG-N a auditionné Greenpeace, qui a ainsi eu la possibilité d'expliquer à la commission dans quels domaines elle estimait que la gestion des organes concernés était lacunaire. Deux mois plus tard environ, la FINMA a été entendue à son tour, lors de la séance ordinaire annuelle d'avril. À la demande de la CdG-N, la FINMA a rédigé un rapport sur la question des mesures qu'elle a édictées en matière de développement durable. Le développement durable est l'un des dix objectifs stratégiques que la FINMA poursuit à partir de 2021.[45] Par conséquent, la contribution que la FINMA peut apporter à la durabilité consiste notamment à inclure les risques financiers liés au climat dans son activité de surveillance et à enjoindre aux établissements financiers de gérer ces risques de manière plus transparente.

La CdG-N s'est également demandé dans quelle mesure les dispositions de l'accord de Paris s'appliquaient directement aux autorités suisses et a auditionné l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) à ce sujet. Celui-ci a expliqué que l'art. 2, al. 1, let. c, de l'accord de Paris prévoyait que tous les flux financiers d'un État devaient être compatibles avec le climat, précisant toutefois que cet article n'énonçait que des objectifs et ne créait aucune obligation directe. En 2019, l'OFEV a commandé un avis de droit sur la question:[46] selon cet avis, les risques financiers liés au climat font partie des risques généraux et sont déjà inclus à ce titre dans toutes les législations sur les marchés financiers. Un autre aspect de l'Accord de Paris n'y est par contre pas inclus: il s'agit des conséquences des activités commerciales sur le changement climatique, de sorte que les dispositions correspondantes ne sont pas directement applicables en Suisse. L'OFEV propose toutefois aux établissements financiers de réaliser des tests de compatibilité climatique sur une base volontaire.

La CdG-N a pris acte des mesures concrètes prises par la FINMA, dont l'objectif est que les institutions financières déterminent les risques financiers liés au climat, les évaluent et les gèrent adéquatement. En outre, la FINMA suit les développements dans le domaine de la durabilité, s'attaque aux risques d'«écoblanchiment» (*greenwashing*)[47], définit précisément les exigences en matière de transparence et en vérifie la mise en œuvre. Étant donné que la FINMA remplit son mandat consistant à protéger la capacité de fonctionnement des marchés financiers en tenant compte des risques

44 Dans son rapport annuel 2020 du 25.3.2021, la FINMA considère que «[l]es risques financiers liés au changement climatique peuvent être significatifs pour les établissements financiers suisses. […] ils proviennent en règle générale des risques physiques découlant du changement climatique ou des risques de transition liés au climat, par exemple en raison de mesures de politique climatique contraignantes. »; www.finma.ch > Documentation > Publications de la FINMA > Rapports d'activité (page consultée le 16.11.2021).

45 Objectifs stratégiques de la FINMA 2021–2024, 18.11.2020.

46 Eggen, Mirjam et Stengel Cornelia, *Rechtliches Gutachten «Berücksichtigung von Klimarisiken und –wirkungen auf dem Finanzmarkt»,* avis commandé par l'OFEV, 31.10.2019, www.bafu.admin.ch > Thèmes > Climat > Bases légales > Avis de droit (page consultée le 16.11.2021).

47 Dans son rapport annuel 2020 du 25.3.2021, la FINMA souligne qu'» il y a un risque que les clients soient trompés sur le (prétendu) caractère durable de certains produits ou services financiers»; www.finma.ch > Documentation > Publications de la FINMA > Rapports d'activité (page consultée le 16.11.2021).

liés au changement climatique, la CdG-N estime qu'il n'y a actuellement pas lieu d'intervenir du point de vue de la haute surveillance.

Pour soumettre les organes concernés à des obligations supplémentaires en matière de risques financiers liés au climat, il serait nécessaire de modifier la législation. La CdG-N souligne que cette question a été abordée dans plusieurs interventions parlementaires.[48] Dans ce contexte, la commission a décidé, en août 2021, de mettre un terme à ses travaux relatifs à la requête déposée par Greenpeace. Elle compte toutefois rester active dans ce domaine: en 2022, elle se penchera sur un rapport du Conseil fédéral[49] et suivra les développements relatifs à l'obligation, pour les grandes entreprises suisses, de présenter des rapports[50] sur les questions climatiques.

3.2.5 Protection des animaux et paiements directs

Début 2021, la CdG-N a clos ses travaux initiés en 2017 suite au cas grave de maltraitance animale dans une exploitation agricole dans la commune d'Hefenhofen dans le canton de Thurgovie[51]. La commission ne s'est pas informée sur le cas concret, mais a souhaité se faire informer de manière générale sur le système des paiements directs concernant la protection des animaux et le bien-être animal. Par la suite, elle s'est informée plus largement sur la surveillance exercée par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) en la matière.

Il y a, en la matière, au niveau de la Confédération, une séparation des responsabilités entre l'OFAG, qui est en charge du bien-être animal, et l'OSAV, qui est en charge de la protection des animaux. Il y existe en général trois niveaux d'exigence pour les exploitants: l'exigence légale, l'exigence pour accéder aux paiements directs, c'est-à-dire les prestations écologiques requises et les programmes facultatifs incitatifs pour lesquelles les exploitations doivent fournir une prestation additionnelle d'intérêt public[52]. S'agissant de l'exécution de la loi sur la protection des animaux (LPA)[53], il convient de relever que les services vétérinaires cantonaux sont responsables[54], de

48 Par ex. 20.3012 n Po. de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N). «Objectifs de développement durable pour la Banque nationale suisse» du 24.2.2020; 20.3705 n Mo. Fischer Roland. «Faire toute la lumière sur l'impact de la place financière suisse sur le changement climatique» du 17.6.2020; 19.4313 n Mo. Conseil national (Müller Leo). «Fixer des flux financiers durables» du 27.9.2019.

49 «Comment la Suisse peut-elle rendre les flux financiers compatibles avec les objectifs climatiques?», rapport du Conseil fédéral du 17.11.2021 en réponse au postulat 19.3966 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E) du 16.8.2019.

50 «Le Conseil fédéral fixe les lignes directrices pour le rapport climatique des grandes entreprises suisses», communiqué de presse du Conseil fédéral du 18.8.2021.

51 Voir à ce sujet le rapport d'enquête sur le cas Hefenhofen du 23 octobre 2021 mandaté par le canton de Thurgovie; *Untersuchungsbericht zum Fall Hefenhofen*, communiqué de presse du canton de Thurgovie du 31 octobre 2018, www.tg.ch > News > News.archiv (consulté le 29 octobre 2021).

52 On peut mentionner, à titre d'exemple, le programme Sorties régulières en plein air (SRPA), qui requiert que les animaux sortent quelques jours par mois dans les prés.

53 Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA; RS **455**).

54 Art. 32 LPA

même que les services cantonaux de l'agriculture le sont selon la loi sur l'agriculture (LAgr)[55] par exemple pour décider d'éventuelles réductions de paiements directs suite à des infractions. La poursuite et l'évaluation des dénonciations pénales pour des infractions aux dispositions de la LPA ou d'autres actes punissables sont de la compétence des ministères publics cantonaux. Les autorités fédérales ont donc en la matière un rôle de haute surveillance et de coordination, mais la Confédération n'intervient pas directement dans le travail d'exécution de l'autorité cantonale.

Dès la première audition en 2017, l'OFAG a informé la commission qu'il prévoyait de renforcer la collaboration entre les autorités vétérinaires et agricoles et d'améliorer le système de contrôle auprès des exploitations agricoles. Les différentes mesures prises ont été présentées à la CdG-N lors de plusieurs auditions en 2017, 2019 et 2021.

À partir de 2020, l'OFAG a mis en place un système de contrôle des exploitations basé sur le risque mis en œuvre par les cantons. Les exploitations sujettes à problèmes sont contrôlées et sont ultérieurement davantage contrôlées que les exploitations qui ont moins de problèmes ou pas de problèmes du tout. De plus en plus de contrôles sont d'ailleurs effectués sans être annoncés et l'objectif est que 40 % des contrôles des exploitations agricoles ne soient pas annoncés (34 % en 2019).

L'OFAG et l'OSAV disposent également d'un système nommé Acontrol[56] destiné à administrer et à saisir les données de contrôle. Ce système, commun à l'agriculture et au secteur vétérinaire permet de faire des évaluations, de mettre en valeur les données pour, ensuite, effectuer des contrôles de manière plus ciblée pour découvrir les exploitations problématiques. Le système est pour l'heure binaire (manquement ou non) et l'un des développements à venir est la définition d'un degré de gravité des manquements.

L'OSAV évalue également les données provenant d'autres sources, comme le Système d'information sur les antibiotiques en médecine vétérinaire (SI ABV) et la banque de données sur le trafic des animaux (BDTA) afin de comparer l'exécution par les cantons et identifier les exploitations à risque. Le projet en cours «Smart Animal Health»[57] permettra dans le futur d'améliorer encore l'analyse de données grâce à des algorithmes. Le système informatique Awisa, une plateforme centrale sécurisée en fonction depuis le 24 mars 2021, permet également l'échange d'information entre autorités d'exécution et autorités fédérales. Enfin, l'OFAG et l'OSAV peuvent, au besoin, donner mandat à l'Unité fédérale pour la chaîne agroalimentaire (UCAL)[58] afin de réaliser des audits relatifs notamment à l'exécution de la LAgr et de la LPA.

L'OFAG et l'OSAV ont aussi réuni[59] les services cantonaux vétérinaires et les services cantonaux agricoles afin de trouver des solutions relatives aux exploitations à

55 Art. 170 et 178 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr; RS **910.1**).

56 Voir www.ofag.admin.ch > Politique > Gestion des données > Agate > Acontrol (consulté le 29 octobre 2021).

57 Voir www.osav.admin.ch > Animaux > Projets de recherche > Projet «Smart Animal Health» (consulté le 29 octobre 2021).

58 Voir Unité fédérale pour la chaîne agroalimentaire, www.osav.admin.ch > L'OSAV > Qui sommes-nous? (consulté le 29 octobre 2021).

59 À titre d'exemple, dans le cadre de Symposiums Services vétérinaires / Services agricoles.

risque, c'est-à-dire celles qui peuvent présenter le plus de problèmes par rapport à la protection des animaux. Une collaboration à ce sujet existe également avec l'Union suisse des paysans, et une cellule de médiation permettant d'annoncer des cas qui peuvent poser problème a été mise sur pied.

La CdG-N avait également invité l'OSAV à étudier dans quelles mesure les bases légales en la matière étaient suffisantes. L'une des questions juridiques à étudier était celle de savoir si et dans quelle mesure la législation en vigueur permet de demander des comptes aux propriétaires d'animaux. Dans le cas Hefenhofen par exemple, les propriétaires et le détenteur d'animaux n'étaient pas les mêmes personnes. L'OSAV arrive à la conclusion qu'il n'est pas nécessaire d'adapter la loi, car cette question est déjà traitée. Dans de tels cas, il est toujours important qu'une évaluation au cas par cas soit effectuée, non seulement par les autorités d'exécution, mais aussi par les ministères publics cantonaux et les tribunaux. Ils doivent évaluer si le propriétaire peut être tenu pour responsable dans chaque cas particulier.

Du point de vue de l'OSAV et de l'OFAG, des cas graves tels que celui d'Hefenhofen peuvent au moins en partie être évités grâce à un travail en amont et une détection précoce des exploitations à risque, ce que les mesures présentées ci-dessus devraient permettre.

La CdG-N estime que l'OFAG et l'OSAV ont tiré les conclusions qui s'imposaient du point de vue de la Confédération. Elle constate que les deux entités ont la volonté d'améliorer constamment les outils, systèmes et procédures dont elles disposent afin de remplir au mieux leurs tâches. Du point de vue de la CdG-N, elles remplissent ainsi de manière adéquate leur rôle de coordination et de haute surveillance des autorités d'exécution. C'est la raison pour laquelle la commission a décidé de clore son enquête sur ces constats.

3.3 Sécurité sociale et santé publique

3.3.1 Dossier électronique du patient (DEP)

La CdG-N s'intéresse à l'introduction du Dossier électronique du patient (DEP) depuis 2017. Par le passé, elle a notamment procédé à plusieurs échanges à ce sujet avec le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) et l'OFSP et s'est régulièrement informée de l'avancée de ce projet et des défis qui y sont liés[60].

En octobre 2021, la commission a pris connaissance du rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Wehrli 18.4328[61], présentant les mesures envisagées à court, moyen et long terme en vue d'étendre le champ d'action du DEP ainsi que les défis en suspens dans ce domaine. Elle s'est entretenue à ce sujet avec une délégation du DFI et de l'OFSP.

60 Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG du 28 janvier 2019, ch. 3.3.1 (FF **2019** 2689 2716) et rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021, ch. 3.3.1 (FF **2021** 570, p. 20).

61 Dossier électronique du patient. Que faire encore pour qu'il soit pleinement utilisé? Rapport du Conseil fédéral du 11 août 2021 donnant suite au postulat 18.4328 Wehrli du 14 décembre 2018.

La CdG-N a relevé que l'introduction du DEP avait certes progressé au cours de l'année 2021: une majorité des «communautés de référence»[62] est désormais certifiée et les premiers DEP ont pu être ouverts. Néanmoins, cette introduction demeure très lente et le projet se heurte à de nombreux obstacles, parmi lesquels l'absence d'un financement durable.

Les informations fournies à la commission montrent que les difficultés liées à l'introduction du DEP – telles que la complexité des systèmes, les coûts de lancement ou le manque d'adhésion de certains acteurs de la santé – ont été sous-estimées par le passé. Cela a pour conséquence que le DEP, dans sa forme actuelle, n'est pas rentable, plaçant les communautés de référence dans une situation financière délicate.

Le rapport du Conseil fédéral met également en évidence les défis liés à la mise en œuvre décentralisée du DEP et aux possibilités d'intervention limitées de la Confédération dans ce domaine. Une autre problématique concerne la nécessité, pour ouvrir un DEP, de disposer d'une identité électronique (e-ID).

La commission a pris note que le Conseil fédéral proposait, dans son rapport, une dizaine de mesures visant à renforcer l'attractivité du DEP. Elle a toutefois aussi relevé qu'une grande partie de ces mesures ne tombaient pas dans le champ de compétence de la Confédération, mais relevaient des cantons ou des communautés de référence. Malgré tout, face à la CdG-N, la directrice de l'OFSP a fait part de son optimisme; elle a notamment indiqué qu'une table ronde réunissant les principaux acteurs du DEP avait eu lieu début octobre 2021 et que tous les participants avaient témoigné dans ce cadre de leur volonté de faire progresser le projet.

Vu les nombreux problèmes encore non résolus, le Conseil fédéral a chargé le DFI de procéder à une analyse approfondie de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP)[63]. Sur cette base, le Conseil fédéral se prononcera sur les suites à donner au début de l'année 2022.

La CdG-N est particulièrement préoccupée par l'évolution du projet de DEP et par les nombreux obstacles qui s'opposent à sa mise en œuvre élargie. Elle estime que le DEP constitue un outil central du domaine de la santé, dont la nécessité a encore été soulignée par la crise du coronavirus. De son point de vue, il est indispensable que la Confédération, les cantons et la totalité des acteurs concernés œuvrent ensemble de manière active à la résolution des problèmes relevés, à l'établissement d'un DEP attractif et d'un modèle de financement durable.

La commission continuera de suivre étroitement l'évolution de ce dossier sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. Elle procèdera à un nouveau point de situation avec le DFI et l'OFSP à l'été 2022, après que le Conseil fédéral aura statué sur l'évolution future du projet. Dans ce cadre, elle s'informera également de la situation en matière de DEP dans d'autres pays.

62 eHealth Suisse: Communautés et communautés de référence, www.e-health-suisse.ch > Mise en œuvre & communautés > Communautés DEP (état: 11 novembre 2021).

63 Loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient (LDEP; RS **816.1**).

3.3.2 Institut de virologie et d'immunologie: situation du personnel

Dans le cadre d'une visite effectuée en avril 2021 auprès de l'OSAV, la CdG-N a abordé la question de la situation du personnel au sein de l'Institut de virologie et d'immunologie (IVI), rattaché à l'office et exploité depuis 2014 en collaboration avec la faculté vétérinaire de l'Université de Berne[64]. L'enquête réalisée en 2020 auprès du personnel de la Confédération avait en effet montré que l'IVI présentait des résultats inférieurs à la moyenne dans presque tous les domaines.

Le directeur de l'office a admis que l'on n'avait sans doute pas pris la mesure, par le passé, des difficultés relatives à la gestion du personnel au sein de cet office. Il a souligné le défi que représentait, en termes de conduite, la cohabitation de deux cultures – celle de l'administration et celle de l'université – au sein d'une même entité. Il a par ailleurs signalé qu'un changement était prévu à la tête de l'institut en mai 2021, l'ancien directeur ayant atteint l'âge de la retraite après 27 ans d'activité. Il a assuré que l'office porterait une attention particulière à cette question en collaboration avec la nouvelle directrice de l'IVI.

La CdG-N a invité l'OSAV à la tenir informée de l'avancée des réflexions et démarches en matière de gestion du personnel de l'IVI. En octobre 2021, elle a procédé à un nouveau point de situation. L'office lui a notamment livré des informations détaillées sur l'analyse de l'enquête 2020 auprès du personnel, les problèmes relevés dans ce cadre et les mesures prises ou prévues. Sur cette base, la commission a fait part de ses conclusions au chef du DFI en novembre 2021.

La commission a constaté avec satisfaction que la direction de l'OSAV et celle de l'IVI prenaient le sujet très au sérieux. Elle a pris connaissance du catalogue de mesures initiées ou prévues au sein de l'institut suite à cette enquête et a estimé que celles-ci allaient dans le bon sens. Elle a salué en particulier la volonté de créer une charte définissant une vision et des valeurs pour l'institut, de renforcer et de simplifier les contacts entre l'IVI, l'OSAV et le DFI et d'améliorer la communication à l'interne. La CdG-N partage l'appréciation de l'office, selon laquelle le changement intervenu à la tête de l'institut en mai 2021 constitue une opportunité pour la mise en place d'un nouveau style de conduite.

Sur la base des informations reçues, la CdG-N n'a pas jugé nécessaire d'agir du point de vue de la haute surveillance en ce qui concerne la situation du personnel de l'office. Néanmoins, étant donné que la mise en œuvre des mesures d'amélioration est en cours, la commission a décidé qu'elle referait le point à ce sujet en automne 2022.

64 L'IVI est le laboratoire de référence suisse pour le diagnostic, la surveillance et le contrôle des épizooties virales hautement contagieuses, y compris des zoonoses virales (maladies infectieuses qui se transmettent de l'animal à l'homme). Il est aussi chargé de l'autorisation et du contrôle des vaccins et immunosérums vétérinaires. En collaboration avec la faculté Vetsuisse de l'Université de Berne, l'IVI est chargé de la recherche et de l'enseignement dans le domaine de la virologie et de l'immunologie.

3.4 Relations internationales et commerce extérieur

3.4.1 Escroquerie à l'ambassade de Suisse à Moscou

L'année sous rapport, la CdG-N a étudié une affaire d'escroquerie commise par une ancienne employée locale de l'ambassade de Suisse à Moscou. En janvier 2019, une quittance établie par l'employée d'ambassade s'est révélée être un faux. La collaboratrice a dû répondre de ses actes et a été suspendue de ses fonctions avec effet immédiat. Avec l'aide de la centrale du DFAE, l'ambassade a mené une enquête interne, qui a renforcé les soupçons d'escroquerie, de falsification de documents et d'abus de confiance pesant sur l'employée. Les autorités de poursuite pénale russes ont été saisies.

La commission s'est intéressée à la manière dont l'affaire avait été découverte et dont les enquêtes avaient été conduites ainsi qu'aux conclusions que l'ambassade de Suisse à Moscou et le DFAE de manière générale avaient tirées de ce cas. Elle a été informée que, après avoir eu connaissance des faits et suspendu la collaboratrice, l'ambassade avait pris différentes mesures pour améliorer le contrôle des décomptes des prestations consulaires, ainsi que des prestations en cas de maladie, d'accident ou de maternité. Une interdiction d'entrée dans l'espace Schengen d'une durée de cinq ans a par ailleurs été prononcée à l'encontre de l'ancienne employée d'ambassade.

À la suite de cela, celle-ci a formulé des griefs, accusant notamment l'ancien ambassadeur de Suisse à Moscou de harcèlement sexuel. L'avocat de l'ancienne employée d'ambassade a indiqué à l'ambassade que sa cliente ne préviendrait pas les médias ou ne saisirait pas la justice si l'ambassade la dédommageait financièrement. L'ambassade a décliné cette proposition et déposé une plainte pénale. L'ancienne employée d'ambassade a alors adressé au Conseil fédéral une dénonciation, que l'Office fédéral de la justice (OFJ) a examinée. Dans ce contexte, l'OFJ a obtenu des renseignements de différentes personnes et a prié l'ancien ambassadeur de prendre position. Les griefs se sont avérés sans objet. Le 21 avril 2021, les autorités d'enquête compétentes de Moscou ont également décidé de ne pas ouvrir d'enquête sur l'ancien ambassadeur suisse, car «il n'existe pas de données suffisantes pour attester de l'existence d'actes illicites commis par [l'ambassadeur] contre [l'ancienne employée de l'ambassade].»[65]

La commission constate que l'ambassade a assumé ses responsabilités dans cette affaire d'escroquerie et qu'elle en a tiré les conséquences. Elle relève aussi que les griefs formulés à l'encontre de l'ancien ambassadeur ont fait l'objet d'une enquête et qu'aucun élément les légitimant n'est apparu. Le fait que l'ancienne employée n'ait formulé les accusations qu'après avoir été licenciée et qu'elle ait menacé de les rendre publiques si l'ambassade ne lui versait pas de compensation financière corrobore plutôt la thèse de l'invention. Estimant que la situation n'appelle aucune intervention en matière de haute surveillance parlementaire, la commission a clos le dossier.

65 Lettre du 3 décembre 2021 de la Direction des ressources du DFAE à l'attention de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E.

3.4.2 Réseau extérieur du DFAE: employés locaux des ambassades

Environ la moitié des collaborateurs du DFAE sont engagés selon le droit local et rattachés au réseau extérieur du département auprès d'ambassades ou de consulats suisses. Cette situation constitue un défi pour le DFAE s'agissant de la sécurité des employés locaux. Vu que ces derniers ne bénéficient pas de la protection diplomatique, la protection de leurs données et de leur personnalité est particulièrement délicate. Le cas d'une employée de la section des visas de l'ambassade de Suisse à Colombo en est un bon exemple[66]. C'est notamment pour cette raison que la CdG-E a décidé de se pencher sur cette question.

La commission s'est concentrée sur trois éléments: la procédure de recrutement, les types de tâches assumées par les employés locaux et les défis en matière de protection des employés locaux dans des contextes sensibles du point de vue de la sécurité. La CdG-E a interrogé la Direction des ressources du DFAE à ce sujet.

Le recrutement est effectué par le chef de mission, qui se fonde sur un profil d'exigences défini. Généralement, les employés locaux effectuent des tâches d'assistance (par ex. dans le domaine de la sécurité) ou sont des spécialistes qualifiés (par ex. dans le cadre de projets de la Direction du développement et de la coopération [DDC]). En ce qui concerne la sécurité de ces employés, ainsi que la garantie de leurs droits relatifs aux données et à la personnalité, la commission a pris acte du fait que les représentations suisses à l'étranger définissent leurs propres plans de gestion de la sécurité et leurs règles de comportement. En outre, le personnel local a un accès limité aux informations sensibles.

Par ailleurs, la commission s'est informée au sujet des enseignements tirés par le DFAE après les évènements au Sri Lanka. Elle a pris acte du fait que le centre de gestion des crises est tenu d'accorder plus d'attention aux signalements et aux analyses d'incidents de sécurité. Les fonctions clés et les postes exposés du réseau extérieur sont examinés à plusieurs reprises et, au besoin, les tâches et les conditions d'engagement sont adaptées afin de réduire les risques pour la sécurité. En outre, les représentations ont été sensibilisées aux risques liés à l'utilisation d'appareils mobiles.

Au regard des informations recueillies et des mesures déjà prises, la CdG-E estime qu'il n'est pas nécessaire, dans l'immédiat, de prendre des mesures au titre de la haute surveillance parlementaire. Elle a décidé de clore ses travaux à ce sujet.

3.4.3 Transferts au sein du DFAE

En février de l'année sous revue, la CdG-E a décidé de se pencher sur les transferts au sein du DFAE. Après la dernière rotation du corps diplomatique, qui a eu pour conséquence le départ de diplomates de haut rang, les médias se sont particulièrement intéressés à la question des transferts au sein du DFAE. Dans ce contexte, la commission a décidé de se pencher sur la procédure suivie lors de rotations de personnel.

66 Ernstfall in Colombo. In: *Neue Zürcher Zeitung* du 11 décembre 2020.

Les décisions individuelles en matière de personnel n'entrant pas dans le champ de compétence des CdG, la commission s'est demandé si les prescriptions et les procédures applicables aux nominations et aux rotations d'ambassadeurs étaient systématiquement respectées. Son attention s'est portée sur trois aspects des mécanismes entourant les transferts: la garantie du respect des réglementations en vigueur, les responsabilités et la possibilité de participation pour les personnes concernées. Dans ce contexte, la CdG-E s'est également penchée sur les résultats de l'enquête 2020 auprès du personnel ainsi que sur les mesures visant à repérer et à développer les talents au sein du corps diplomatique.

La sous-commission compétente s'est entretenue avec la directrice de la Direction des ressources du DFAE à propos de la discipline des transferts au sein du département. Les diplomates sont contractuellement tenus, en principe, de changer de poste et de pays tous les quatre ans[67]. Chaque diplomate peut postuler à trois nouveaux postes et les ressources humaines du DFAE établissent, pour chaque poste à pourvoir, une liste de présélection. Une fois que les candidats ont été auditionnés, une proposition est soumise au chef du département, qui transmet à son tour une proposition au Conseil fédéral.

Introduite en 2018, cette procédure a fait l'objet d'un examen par l'Audit interne du DFAE en 2021. Celui-ci est parvenu à la conclusion que les principes directeurs sont respectés et que, en interne, la procédure est transparente, traçable et bien documentée. Il a toutefois reconnu que les principes de transfert pourraient être améliorés et a recommandé de renforcer la transparence vis-à-vis de l'extérieur, en présentant plus clairement ces principes.

Les résultats de l'enquête 2020 auprès du personnel étaient légèrement meilleurs que ceux de l'enquête précédente, menée en 2017. La satisfaction professionnelle au sein du corps diplomatique a augmenté. En outre, même si le domaine «conciliation du travail et de la vie privée» a obtenu le moins de points, c'est là que les progrès ont été les plus importants. Cependant, le taux de réponse relativement faible – 60 % – remet en question la pertinence des résultats de l'enquête.

La directrice a par ailleurs évoqué un programme de repérage et de développement des talents de conduite pour la carrière «Coopération internationale», qui a été étendu à la carrière «Affaires consulaires, gestion et finances» ainsi qu'à la carrière «Diplomatie».

Sur la base de ces informations, la CdG-E a jugé qu'il n'était pas nécessaire d'intervenir immédiatement sur le plan de la haute surveillance parlementaire. Elle a toutefois décidé de se pencher sur la formation du corps diplomatique l'année prochaine dans le cadre d'un nouveau dossier.

67 Art. 132, al. 2, de l'ordonnance du DFAE du 20 septembre 2002 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers-DFAE; RS **172.220.111.343.3**).

3.4.4 Sponsoring au DFAE

Les représentations suisses travaillent fréquemment avec des entreprises suisses à l'étranger, dans différents contextes. Ces dernières participent souvent à des projets dans le domaine de la communication internationale, par exemple dans le cadre de forums ou de rencontres de réseautage. Si la collaboration profite aux deux parties, celles-ci peuvent conclure un partenariat de sponsoring. Le DFAE a édicté de nouvelles directives sur la collaboration avec des sponsors[68], qui sont entrées en vigueur au 1er janvier 2021. Se fondant sur la nouvelle stratégie de communication internationale[69] du DFAE, elles fixent les critères applicables aux futurs partenariats.

La CdG-E s'est penchée sur les bases du sponsoring d'évènements organisés par les représentations suisses pour la première fois en 2018. Des représentants de Présence Suisse lui ont présenté le manuel de sponsoring destiné au réseau extérieur du DFAE, qui s'appuie sur un avis de droit du professeur Felix Uhlmann paru en 2012[70]. Selon cet avis, la loi fédérale sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger[71] et l'ordonnance sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger[72] constituent les bases légales du sponsoring actif et passif du DFAE. Les nouvelles directives se réfèrent également à l'avis[73].

Au cours de l'année sous revue, des représentants de Présence Suisse ont présenté à la commission les nouvelles directives du département sur la collaboration avec des sponsors. La commission a pris acte du fait que ce document se concentre sur le transfert d'image entre la Suisse officielle et les entreprises suisses partenaires et propose notamment des critères permettant d'évaluer au cas par cas les risques et les opportunités découlant d'un partenariat. Elle constate que, grâce à ces nouvelles directives, le DFAE dispose à présent de règles claires en matière de gestion des sponsors. En effet, elles expliquent comment évaluer les risques et les opportunités et définissent les formes de collaboration possibles ainsi que les processus applicables aux activités de sponsoring passif et actif.

La commission aurait toutefois préféré que le manuel de sponsoring soit remanié avant la médiatisation, à l'été 2019, du projet de conclusion d'un partenariat de sponsoring avec Philip Morris International pour le pavillon suisse à l'Expo 2020 de Dubaï. Ceci d'autant plus que la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E, compétente en la matière, avait été informée par le DFAE à l'automne 2018 que le département renoncerait à toute activité de sponsoring dans des domaines entrant en conflit avec les

68 Directives du DFAE sur la collaboration avec des sponsors 2021 du 18 décembre 2020.
69 Stratégie de communication internationale 2021–2024 du 18 décembre 2020.
70 Uhlmann, Felix: Avis de droit concernant les contrats de sponsoring à l'intention du DFAE, Centre de compétence en contrats et marchés publics, 6 novembre 2012.
71 Cf. art. 2 de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger, RS **194.1**.
72 Cf. art. 6 de l'ordonnance du 12 décembre 2008 sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger (ordonnance sur la communication internationale, RS **194.11**).
73 Cf. ch. 4.2 des directives du DFAE sur la collaboration avec des sponsors.

intérêts de la Confédération. Le DFAE avait alors notamment évoqué l'industrie du tabac[74].

La commission salue le fait que la nouvelle réglementation favorise la transparence. Les ambassades ou les représentations doivent désormais publier une liste de tous leurs sponsors sur laquelle doivent figurer les évènements qu'ils soutiennent. En outre, les nouvelles directives prévoient une procédure de vérification et d'évaluation des risques au cas par cas. Les décisions en matière de sponsoring sont prises par les chefs de mission à l'étranger ou de division à la centrale. Un centre de compétence pour le sponsoring a récemment été créé pour fournir conseils et recommandations. Actuellement, la commission ne voit aucune nécessité d'intervenir du point de vue de la haute surveillance et a donc décidé de clore le dossier.

3.4.5 Interruption des négociations relatives à l'accord institutionnel Suisse-UE

Le 26 mai 2021, le Conseil fédéral a fait part, au moyen d'un communiqué de presse[75], de sa décision de ne pas conclure l'accord institutionnel avec l'Union européenne (UE). Il a indiqué être arrivé à la conclusion que des divergences substantielles demeuraient entre la Suisse et l'UE concernant des domaines centraux de l'accord – notamment la directive relative au droit des citoyens de l'Union, la protection des salaires et les aides d'État – et que les conditions nécessaires à la conclusion de l'accord n'étaient donc pas réunies selon lui.

La Commission de politique extérieur du Conseil national (CPE-N) et celle du Conseil des États (CPE-E) ont écrit aux CdG le 7 juillet 2021 (CPE-N) et le 7 septembre 2021 (CPE-E) pour les inviter à examiner la légalité de la décision du Conseil fédéral de rompre les négociations avec l'UE relatives à l'accord institutionnel. La CPE-N se demandait notamment si le Conseil fédéral avait impliqué le Parlement et ses commissions dans sa décision conformément aux dispositions légales, autrement dit si la démarche du Conseil fédéral en l'espèce était bien conforme à l'art. 166, al. 1, Cst. (participation de l'Assemblée fédérale à la définition de la politique extérieure) et à l'art. 24, al. 1, LParl (participation de l'Assemblée fédérale au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure). Quant à la CPE-E, elle souhaitait en particulier que soient clarifiées les compétences et la manière dont il conviendrait de traiter des cas similaires, à l'avenir.

La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E, compétente en la matière, a tout d'abord entendu la secrétaire d'État du DFAE et le directeur de l'OFJ; elle a aussi analysé les interprétations juridiques existantes s'agissant, d'une part, de la légalité de la décision du Conseil fédéral de rompre les négociations sur l'accord-cadre et, d'autre part, de l'implication du Parlement dans ce processus. Sur la base des informations reçues, la CdG-E a pu s'assurer que le Conseil fédéral avait étudié en profondeur les

74 Le projet Pavillon Suisse à l'Expo 2020 de Dubaï concernait un projet de collaboration dans le domaine de la cigarette électronique, alors que les autres activités évoquées en 2018 relevaient de la cigarette dite traditionnelle.

75 Pas de conclusion de l'accord institutionnel Suisse-UE, communiqué de presse du Conseil fédéral du 26 mai 2021.

possibilités à sa disposition afin de garantir une participation du Parlement qui soit conforme au droit avant de prendre sa décision. La délégation «Affaires étrangères et politique européenne» du Conseil fédéral a discuté de cette question le 19 janvier et le 2 février 2021 et conclu que, selon l'art. 152, al. 3, LParl, une consultation des deux CPE était nécessaire en cas d'échec des négociations. Or, le Conseil fédéral a informé et consulté les deux commissions le 26 avril 2021 sur les options pour la suite de la procédure concernant la conclusion de l'accord-cadre.

La CdG-E conclut également, en se fondant sur la littérature juridique pertinente, que le cadre légal en vigueur concernant la répartition des compétences est clair. Compte tenu des conclusions auxquelles a abouti sa sous-commission DFAE/DDPS, la CdG-E a décidé de ne pas examiner plus avant la question soulevée par les CPE. Un autre argument ayant pesé dans la balance est que, conformément à leur pratique usuelle, les CdG ne s'occupent pas de déterminer si le Conseil fédéral a correctement informé ou impliqué d'autres commissions parlementaires lors du traitement d'un objet particulier. Elles estiment que cette question doit être appréciée par les commissions thématiques compétentes, qui sont responsables de faire valoir leur droit à l'information et de veiller au respect des dispositions légales envers elles-mêmes et envers le Parlement. Les CdG considèrent que cela est d'autant plus valable dans ce cas précis que les CPE, en leur qualité de commissions thématiques compétentes en matière de politique extérieure, ont suivi dès le départ les négociations relatives à l'accord institutionnel et ont régulièrement été informées de leur déroulement par le Conseil fédéral. Du point de vue de la CdG-N, les aspects politiques étaient essentiels lors des négociations relatives à l'accord institutionnel. La décision du Conseil fédéral de rompre ces négociations s'est donc faite sur la base de son appréciation de la situation politique. Par conséquent, il ne serait pas judicieux que les CdG procèdent à une analyse juridique sur la rupture des négociations.

La question de savoir s'il est nécessaire de modifier la législation dans le but de préciser les dispositions de la LParl relatives aux droits de participation du Parlement dans l'éventualité où des cas similaires se présenteraient à l'avenir est une question politique, dont l'appréciation revient, de l'avis de la CdG-E, aux CPE. Les CdG ont informé les CPE de leurs constatations.

3.5 État et administration

3.5.1 Avenir du traitement et de la sécurité des données

En 2015, suite à l'adoption d'une motion du conseiller aux États Paul Rechsteiner[76], le Conseil fédéral a institué un groupe d'experts, présidé par l'ancienne conseillère nationale Brigitta M. Gadient, chargé d'examiner diverses questions concernant les évolutions technologiques et politiques du traitement des données en Suisse, les effets de ces évolutions sur l'économie, la société et l'État, l'adéquation du cadre juridique actuel dans ces domaines, ainsi que les conclusions à en tirer pour la Suisse au niveau

76 Mo. Rechsteiner Paul «Commission d'experts pour l'avenir du traitement et de la sécurité des données» du 26 septembre 2013 (13.3841).

national et international. Le rapport final du groupe d'experts, publié en 2018, formulait 51 recommandations dans des domaines très variés[77]. Le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'examiner celles-ci, en collaboration avec tous les départements concernés, et de lui présenter les travaux de suivi correspondants. Après examen, il est arrivé en octobre 2019 à la conclusion que la majorité des recommandations coïncidait avec des activités déjà en cours à la Confédération[78]. Il a décidé de prendre des mesures supplémentaires dans trois domaines, à savoir les contrats numériques, l'accès aux données techniques et les normes de sécurité informatique pour les infrastructures critiques.

En septembre 2020, l'ancien secrétaire du groupe d'experts ainsi que des représentantes et représentants de l'Office fédéral de la communication (OFCOM), de l'OFJ, de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI) et du Centre national pour la cybersécurité (NCSC) ont présenté à la CdG-N les conclusions du rapport d'experts et les mesures prises par l'administration sur cette base. La commission a ensuite approfondi divers aspects du dossier auprès du DETEC. Fin mars 2021, elle a fait part au Conseil fédéral de son appréciation à ce sujet.

La commission a constaté que le DETEC et l'OFCOM, en leur qualité de département et d'office responsable, avaient assumé de manière active leur rôle de conduite dans ce dossier. L'OFCOM a notamment mené une enquête auprès de tous les départements concernant les recommandations du groupe d'experts. Les réponses ayant montré des niveaux de détail très différents, des demandes de renseignements complémentaires ont été transmises aux offices responsables. Compte tenu des éléments à sa disposition, la commission est arrivée à la conclusion que les recommandations des experts avaient été examinées avec soin par l'administration fédérale.

Il est toutefois ressorti des clarifications de la CdG-N que les contacts entre les membres du groupe d'experts et l'administration fédérale avaient été limités à la suite de la publication du rapport, en septembre 2018. Le chef du DFF, chargé de la mise en œuvre de la motion 13.3841, a procédé à l'époque à un échange avec la présidente du groupe d'experts, avant de dissoudre ce dernier conformément au mandat initial[79]. En conséquence, les échanges entre le groupe d'experts et l'administration n'ont pas été possibles au cours des travaux de suivi. Le DETEC a néanmoins précisé à la commission que certains membres du groupe continuaient à soutenir l'administration fédérale en lui apportant leurs connaissances. Dans son appréciation finale, la CdG-N a reconnu qu'il était important que le Conseil fédéral puisse statuer de manière indépendante sur les suites à donner aux recommandations d'experts externes. Elle s'est malgré tout demandé s'il n'aurait pas été souhaitable d'encourager un échange institutionnel plus intensif entre le groupe d'experts et l'administration fédérale afin d'intégrer à sa juste valeur l'expertise et le travail des membres dans les travaux de suivi. Elle a invité le Conseil fédéral à examiner la possibilité d'un échange plus intensif avec les experts externes lors de situations similaires à l'avenir.

77 Bericht der Expertengruppe zur Zukunft der Datenbearbeitung und Datensicherheit, rapport du 17 août 2018 (uniquement en allemand).

78 Mise en œuvre de recommandations sur le traitement et la sécurité des données, communiqué de presse du Conseil fédéral du 30 octobre 2019.

79 Le groupe d'experts avait été constitué pour une durée maximale de trois ans.

Par ailleurs, la CdG-N s'est informée sur la manière dont les différentes recommandations du groupe d'experts étaient mises en œuvre par l'administration fédérale, en limitant son examen à une appréciation générale du point de vue de la gestion.

Il ressort des informations fournies à la commission qu'une grande partie des recommandations des experts coïncident avec des activités en cours ou déjà planifiées au sein de la Confédération ou des cantons, par exemple dans les domaines de la protection contre les cyberrisques, de la transparence des données ou de la cyberadministration[80]. Par ailleurs, la révision totale de la loi sur la protection des données (LPD)[81] adoptée en 2020 permet la mise en œuvre intégrale ou partielle de plusieurs recommandations.

La CdG-N s'est par ailleurs informée sur les activités de la Suisse sur le plan international en matière de traitement et de sécurité des données. Là aussi, elle a constaté que les autorités fédérales œuvraient à plusieurs niveaux dans les domaines auxquels les recommandations des experts s'appliquent, tels que la sécurité, l'autodétermination numérique, l'intelligence artificielle et la protection des données.

Le DETEC a par ailleurs informé la CdG-N que la Conférence des secrétaires généraux (CSG) avait renoncé à prévoir un rapport spécifique présentant un suivi de la mise en œuvre des 51 recommandations des experts, étant donné la grande hétérogénéité de ces dernières, et dans la mesure où divers rapports sont déjà prévus dans le cadre des activités susmentionnées de la Confédération et des cantons. La commission a considéré que ces arguments étaient compréhensibles et que les ressources nécessaires à l'établissement d'un tel rapport seraient disproportionnées au regard de la plus-value de ce dernier. A ses yeux, il est néanmoins important que le Conseil fédéral continue à bénéficier – par des moyens adéquats – d'une vue d'ensemble dans le domaine du traitement et de la sécurité des données, et qu'il examine régulièrement la nécessité de prendre des mesures complémentaires dans les différents champs d'action identifiés par le rapport d'experts.

La CdG-N salue la pertinence et la qualité du travail mené par le groupe d'experts. De son point de vue, l'administration fédérale a examiné de manière sérieuse les recommandations émises par celui-ci. Compte tenu des éléments portés à sa connaissance, elle a considéré qu'il n'y avait pas de nécessité d'agir pour la haute surveillance dans ce dossier sur le plan général. Elle a néanmoins informé le Conseil fédéral qu'elle continuerait à suivre l'évolution des activités de la Confédération en matière de traitement et de sécurité des données dans certains domaines spécifiques (tels que la cybersécurité) et qu'elle se réservait la possibilité d'approfondir certaines questions dans ce cadre.

80 A ce propos, le DETEC a notamment cité six stratégies fédérales qui s'appliquent au domaine du traitement et de la sécurité des données: Stratégie Suisse numérique, Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) pour les années 2018 à 2022, Stratégie suisse de cyberadministration 2020–2023, Stratégie pour la transparence des données gouvernementales en Suisse 2019–2023 (Open-Government-Data-Strategie, OGD-stratégie), Stratégie de politique extérieure numérique 2021–2024, Stratégie de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) pour la gestion de la transition numérique dans le domaine de l'éducation.

81 Loi du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; **RS 235.1**).

3.5.2 Arrangement entre le DFJP et les autorités chinoises des migrations

Les médias ont fait état en 2020 d'un arrangement conclu en 2016 entre le DFJP et les autorités chinoises des migrations. La CdG-N a décidé de se pencher sur le sujet avec des représentants du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) afin de se forger sa propre opinion sur les différents aspects abordés par la presse (prolongation de l'arrangement, caractère secret de l'accord, transfert de personnes d'ethnies tibétaine et ouïghoure).

Le secrétaire d'État du SEM a présenté l'arrangement à la commission et pris position sur les différentes questions soulevées. Il a expliqué que l'arrangement conclu avec les autorités chinoises des migrations s'inscrivait dans le cadre du mandat légal du SEM, en vertu duquel ce dernier est chargé de renvoyer les personnes frappées d'une décision négative exécutoire en matière d'asile. Les efforts des autorités ont avant tout visé à encourager le départ volontaire des personnes concernées, ce qui a lieu dans 80 % des cas. Le retour sous contrainte se passe bien lorsque les personnes concernées disposent de documents de voyage valables. Cela se complique lorsqu'elles n'ont pas de documents d'identité ou prétendent les avoir perdus. Dans ces cas-là, il n'est pas rare que les pays de provenance doivent vérifier la nationalité et l'identité de ces personnes. Dès qu'un pays de provenance reconnaît un ressortissant, les documents de voyage peuvent être obtenus et la personne, renvoyée. La plupart du temps, ces clarifications sont menées par les ambassades, ce qui ne nécessite pas de traité. Les personnes en question sont parfois interrogées en Suisse par des fonctionnaires des pays dont elles pourraient provenir.

Le secrétaire d'État a toutefois indiqué sans équivoque que les personnes menacées n'étaient pas interrogées. Seule l'identité des personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire peut éventuellement être vérifiée. Le SEM s'appuie sur l'art. 3, al. 2, de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)[82] pour procéder aux vérifications d'identité. Cette disposition prévoit explicitement des investigations destinées à établir l'identité des personnes concernées. Par ailleurs, l'art. 100 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)[83] confère au Conseil fédéral la compétence de conclure des accords dans le domaine des migrations.

Concernant l'arrangement avec les autorités chinoises, le secrétaire d'État a précisé que ni les personnes d'ethnie tibétaine ni d'ethnie ouïghoure n'étaient l'objet de ces vérifications. Est vérifiée uniquement l'identité des ressortissants chinois qui ne sont pas menacés dans leur pays. Cet arrangement a été conclu principalement à l'initiative de la Suisse parce que de nombreux Chinois séjournent illégalement en Europe et que la République populaire de Chine a un énorme potentiel migratoire. C'est aussi la Suisse qui évalue dans chaque cas quelle personne présenter à des fonctionnaires chinois pour un entretien. Si cet arrangement devait être prolongé, il serait soumis au Conseil fédéral. Le secrétaire d'État a ajouté que les CPE avaient déjà émis le souhait d'être consultées. Cependant, au moment de l'audition, il n'y avait aucun contact avec

82 Ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE; RS **142.281**).

83 Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI; RS **142.20**).

la République populaire de Chine à ce sujet. Le secrétaire d'État a également précisé que, contrairement à ce qu'avaient rapporté les médias, l'arrangement n'était pas secret. Une logique claire préside à la publication des traités internationaux et des accords techniques. Ces derniers – parmi lesquels l'arrangement avec les autorités chinoises des migrations – ne sont pas publiés dans le Recueil officiel (RO) de la Confédération. Ils figurent toutefois sur le site Internet du DFAE.

La CdG-N a estimé qu'il n'y avait pas lieu de prendre d'autres mesures du point de vue de la haute surveillance et qu'elle pouvait conclure ses investigations sur ce thème. Elle a toutefois souligné qu'il faudrait effectivement impliquer les CPE en les consultant si l'arrangement devait être renouvelé.

3.5.3 Analyses linguistiques du SEM

À la fin d'octobre 2020, les médias ont émis des critiques à l'encontre de l'unité spécialisée LINGUA du SEM. Fondée en 1997, LINGUA est chargée de réaliser des analyses de provenance. Ces analyses sont nécessaires lorsqu'un requérant d'asile ne peut pas produire de document d'identité valide et lorsqu'il y a des doutes sur ses allégations concernant sa région d'origine. Le but de l'analyse d'origine est de déterminer le pays, la région, ou au moins le milieu qui a eu la plus grande influence dans la socialisation de la personne concernée[84].

Les comptes rendus de différents médias – s'appuyant sur une fuite de documents – ont fait valoir qu'il s'agissait d'une unité secrète du SEM, que le rapport d'une personne experte mandatée pour les requérants d'asile tibétains présentait des lacunes substantielles et des erreurs inacceptables, rendant ainsi une évaluation neutre et objective impossible. Selon ces comptes rendus, la personne experte en tibétologie se baserait sur des connaissances datant des années 1980 et serait très favorable à la Chine.

La CdG-N a décidé d'aborder ce sujet sous un angle général avec le sous-directeur du SEM et la responsable de la section LINGUA et les a conviés à une audition.

Lors de leur audition, les deux participants ont clairement reconnu qu'une erreur du SEM était à l'origine de la fuite de documents dans la presse. Ils ont cependant réfuté l'allégation selon laquelle la section LINGUA serait une unité secrète du SEM. Ils ont expliqué que les expertises étaient classifiées et n'étaient donc pas accessibles au public pour, entre autre, protéger les différents experts, cette pratique correspondant d'ailleurs aux standards internationaux. Ils ont fait valoir que, pour déterminer l'origine de certains requérants d'asile, LINGUA travaillait avec des linguistes externes. Ils ont spécifié que les analyses de LINGUA ne se prononçaient ni sur la nationalité ni sur le lieu de naissance de la personne, mais seulement sur la région dans laquelle la personne était socialisée. Ils ont en outre précisé que les experts n'avaient pas accès aux dossiers d'asile et que l'expertise était établie après un entretien d'environ une heure avec la requérante ou le requérant d'asile lors duquel les raisons de la demande d'asile n'étaient pas abordées. Selon les personnes auditionnées, le TAF, en sa qualité

84 SEM: Qu'est-ce que LINGUA?, www.sem.admin.ch > Publications & services > Service > Analyses linguistiques (consulté le 23 août 2021).

d'instance de recours, considère, depuis 1998 déjà, que les analyses de LINGUA ont une valeur probante élevée. En outre, il a fixé les conditions permettant d'utiliser les analyses de LINGUA dans les procédures d'asile.

Les représentants du SEM ont fait valoir que le SEM avait pris très au sérieux les critiques adressées à l'unité spécialisée LINGUA. Ils ont indiqué que le SEM et la personne experte qui a rédigé le rapport controversé ont répondu point par point à la contre-expertise et à la critique, la personne experte pouvant étayer chacune de ses conclusions. Ils ont ajouté que la contre-expertise était imprécise et en partie même erronée. Selon eux, la personne ayant rédigé cette contre-analyse n'avait pas accès aux données, n'avait jamais entendu parler le requérant d'asile en question et ne connaissait pas bien la linguistique forensique, qui sert de base aux analyses.

Les représentants du SEM ont souligné que les analyses LINGUA étaient constamment adaptées et complétées. Ils ont également fait valoir que l'unité spécialisée LINGUA jouissait d'une très bonne réputation à l'international.

La CdG-N salue la réaction du SEM qui a pris la critique très au sérieux et s'est penchée en détail sur l'affaire. L'audition a montré que la procédure permettant d'établir les expertises était appropriée, qu'il existait une base légale et que la jurisprudence du TAF soutenait la pratique du SEM. Le TAF a en outre défini les conditions permettant de recourir aux analyses de la section LINGUA dans une procédure d'asile. La CdG-N a donc décidé de clore ses travaux sur ce sujet.

3.5.4 Réorganisation de la Police judiciaire fédérale

Depuis 2017, la CdG-E s'est régulièrement intéressée à la réorganisation de la Police judiciaire fédérale (PJF) intervenue en 2016. En 2017, elle a entendu une première fois la directrice de l'Office fédéral de la police (fedpol) et le chef par intérim de la PJF. Ceux-ci ont alors expliqué la raison de la réorganisation, à savoir le fait que la situation policière évoluait de jour en jour, d'où la nécessité d'une plus grande flexibilité, et précisé que cette réorganisation visait surtout à dégager plus de ressources pour les interventions sur le terrain et à simplifier la structure de direction.

Les personnes auditionnées ont par ailleurs renseigné la commission sur la procédure concrète et sur la réalisation des objectifs de la réorganisation, tout en relevant que, à ce moment-là, il n'était pas encore possible de tirer un bilan définitif. La directrice de fedpol a confirmé qu'on procèderait à une évaluation une fois la réorganisation terminée. En conséquence, la CdG-E a décidé d'attendre cette évaluation avant de remettre l'objet à l'ordre du jour.

La CdG-E a par la suite constaté qu'aucune évaluation à proprement parler n'avait été menée. À la place, fedpol avait rédigé un rapport final relatif à la réorganisation. C'est pourquoi la commission a décidé, en 2020, d'entendre à nouveau la directrice de fedpol et le chef de la PJF. Lors de cette audition, fedpol a fait valoir que d'autres changements avaient été effectués depuis la réorganisation en tant que telle, afin de permettre à la PJF de s'adapter à l'évolution de la criminalité. La PJF avait ainsi gagné en flexibilité, en agilité et en efficience. La directrice a ajouté que, contrairement à ce qui avait été annoncé, on n'avait pas procédé à une évaluation selon les principes de

HERMES[85], car dans le domaine policier, l'effet d'une telle réorganisation n'était pas mesurable; à la place, une enquête a été menée auprès des cantons et du Ministère public de la Confédération, puisque, en fin de compte, c'étaient eux que le travail de la PJF devait satisfaire.

La CdG-E a cependant regretté que l'évaluation de la réorganisation n'ait pas eu lieu comme annoncé, en particulier parce que le rapport final présentait différents objectifs et indiquait s'ils avaient été atteints ou non. En réaction à cette critique, fedpol a fait savoir qu'il allait finalement réaliser une évaluation. Le rapport d'évaluation a été remis fin 2020 et présenté à la CdG-E en 2021. A la suite de l'audition, la commission est parvenue à la conclusion qu'il ne s'agissait toujours pas d'une évaluation dans les règles de l'art et que, par conséquent, ses attentes n'étaient pas remplies. Elle a néanmoins décidé de clore le dossier, ne jugeant pas utile d'insister de nouveau, notamment parce que la réorganisation de la PJF remontait à trop longtemps.

3.5.5 Réorganisation du Secrétariat d'État aux questions financières internationales

Début 2021, la CdG-E a mis un terme à ses travaux relatifs à la réorganisation du Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI). Auparavant, en août 2020, la sous-commission DFF/DEFR avait effectué une visite de service auprès du SFI. Celui-ci traversait une période de turbulences dans le contexte d'une réorganisation, dont l'objectif était de remédier aux problèmes récurrents traduits par l'insatisfaction du personnel. Lors de la visite, la sous-commission a eu une impression positive, qui a été confirmée par l'amélioration des résultats de l'enquête effectuée auprès du personnel en 2020.

Le SFI a été fondé en 2010. Sa mission est de défendre les intérêts de la Suisse vis-à-vis de ses partenaires et au sein des organes internationaux sur les questions financières, monétaires et fiscales. Selon l'ancien secrétaire d'État, le secrétariat a été créé dans la précipitation et a été doté d'une structure ad hoc, de sorte qu'il puisse assumer rapidement des tâches urgentes au cours d'une période d'instabilité internationale. La transition vers une organisation plus stable et une normalisation des tâches s'est avérée difficile.

La visite de service s'inscrivait dans le contexte des travaux que la CdG-E avait lancés trois ans auparavant. À l'époque, elle s'était penchée sur la critique selon laquelle la réorganisation avait pour but d'affaiblir la position de certains cadres de longue date[86]. En juin 2017, la commission a invité le secrétaire d'État à une audition, au terme de laquelle elle a estimé que cette critique était en partie infondée. Toutefois, elle a souhaité prendre connaissance de la note de la direction du SFI concernant la réorganisation.

Un an plus tard environ, la CdG-E a organisé une deuxième audition. Le secrétaire d'État a répondu à des questions concernant la note susmentionnée et l'enquête effec-

85 Méthode de gestion de projets de l'administration fédérale.
86 Ausbau der Hausmacht. In: Tages-Anzeiger du 29 mai 2017.

tuée auprès du personnel en 2017. Lors cette enquête, le SFI a obtenu un score particulièrement mauvais sur les points «Processus de travail et de décision», «Conduite du personnel» et «Direction de l'unité administrative». Le secrétaire d'État, qui a fait part de sa déception, a répondu aux questions de la commission à la satisfaction de cette dernière; par ailleurs, la commission lui a demandé de lui faire parvenir les résultats de la prochaine enquête. En novembre 2018, la CdG-E a prié le secrétaire d'État de rédiger un rapport sur les mesures prises et sur leurs effets. Dans un premier temps, la satisfaction des collaborateurs ne s'est que peu améliorée sous son égide, comme le montre un sondage réalisé par la commission du personnel du SFI début 2019. Toutefois, la pertinence de ce sondage était limitée, en raison de sa forme (différente de celle des enquêtes réalisées par l'Office fédéral du personnel [OFPER]) et du faible taux de participation.

Le secrétaire d'État ayant donné sa démission pour la fin du mois de février 2019, il ne lui a pas été possible de répondre aux demandes de la commission et de présenter un rapport détaillé. Le chef du département et la nouvelle secrétaire d'État ont alors été auditionnés. Le chef du département a estimé que les problèmes rencontrés au SFI n'avaient rien d'extraordinaire.

Un an plus tard, les résultats de l'enquête effectuée auprès du personnel en 2020 ont montré une amélioration. Par exemple, le taux de satisfaction concernant la conduite du personnel était supérieur à la moyenne de l'administration fédérale. Dans le cadre de la réorganisation, une commission du personnel a été créée, des séances de direction ont été instituées et le SFI a fait appel à un cabinet de conseil. À l'issue de la visite en 2020, la commission s'est déclaré satisfaite des mesures prises et a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'agir plus avant.

3.5.6 Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes

Durant l'année sous revue, la CdG-N a reçu des informations complémentaires du Conseil fédéral et a ainsi pu clore son contrôle de suivi de son inspection[87], qu'elle avait entamé en 2020. Elle parvient aux conclusions présentées ci-après.

S'agissant de la première recommandation émise dans le cadre de l'inspection, par laquelle la CdG-N avait invité le Conseil fédéral à observer de près l'évolution des pourcentages des bénéficiaires de prestations sociales, du niveau moyen des salaires et des salaires les plus bas dans les secteurs les plus touchés par l'immigration, la commission a salué la volonté du Conseil fédéral de procéder à l'avenir régulièrement aux appariements de données. En outre, elle s'est montrée satisfaite des différentes mesures ponctuelles qui ont été prises en vue d'améliorer l'uniformité des pratiques cantonales concernant l'application de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)[88] (recommandations 3, 5, 6 et 7: clarifier l'origine des différences constatées

87 Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport de la CdG-N du 4 avril 2014 (FF **2014** 7985).

88 Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes conclu le 21 juin 1999 (RS **0.142.112.681**).

dans la mise en œuvre de l'ALCP par les cantons et mettre à disposition les instruments nécessaires).

La commission a cependant regretté que le Conseil fédéral ne soit toujours pas disposé à renforcer la surveillance exercée par la Confédération afin d'homogénéiser la pratique dans les cantons. Aux yeux de la commission, une telle mesure nécessiterait notamment un développement du Système d'information central sur la migration (SYMIC). Selon le Conseil fédéral, les coûts d'un développement de SYMIC seraient disproportionnés au regard de son utilité. La CdG-N prend acte de cette appréciation du Conseil fédéral et salue le fait que celui-ci se soit penché à plusieurs reprises sur la question ces dernières années (notamment dans le cadre du postulat 14.4005 de la CdG-N[89]). Elle juge positif que le renouvellement du SYMIC prévoie la numérisation de différents processus et, partant, l'amélioration et la simplification de l'exécution. Lors de la clôture du contrôle de suivi, la CdG-N a invité le Conseil fédéral à examiner la possibilité de mettre à profit le renouvellement du SYMIC non seulement pour améliorer et simplifier l'exécution, mais également pour améliorer la surveillance, afin de garantir une application de l'ALCP qui soit conforme au droit.

3.6 Justice et Ministère public de la Confédération

3.6.1 Problèmes internes au Tribunal pénal fédéral

À partir du printemps 2020, la CdG-E et la CdG-N se sont penchées sur différents problèmes internes au TPF[90]. Au cours de l'année sous revue, les sous-commissions Tribunaux/MPC, compétentes en la matière, ont consacré plusieurs séances à la situation au sein de ce tribunal: elles ont examiné l'état de la mise en œuvre des recommandations qu'avait adressées la Commission administrative du Tribunal fédéral au TPF dans son rapport de surveillance du 5 avril 2020[91].

S'agissant de la mesure n° 3 («examiner le mode de fonctionnement des juges francophones de la Cour des affaires pénales») recommandée dans le rapport, les CdG relèvent que le TPF a chargé un spécialiste de faire la lumière sur les manquements présumés dans la manière de travailler d'un des membres de la Cour des affaires pénales. Dans son rapport du 23 avril 2021[92], ce spécialiste a conclu qu'il n'y avait pas d'indice indiquant un quelconque manquement. Par contre, il a relevé des tensions personnelles entre des membres de la cour et proposé des mesures pour améliorer la situation. Les sous-commissions compétentes se sont informées de la mise en œuvre de ces mesures en septembre et en novembre 2021.

89 Po. CdG-N «Clarification des raisons des différences dans la mise en œuvre de l'Accord sur la libre circulation des personnes par les cantons» du 6 novembre 2014 (14.4005).

90 Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021 (FF **2021** 570, ch. 3.6.1).

91 Procédure de surveillance relative aux incidents qui ont eu lieu au Tribunal pénal fédéral. Rapport du 5 avril 2020.

92 Ce rapport est confidentiel et n'est pas publié.

Par ailleurs, dans leur avis du 24 juin 2020, les CdG avaient recommandé au TPF de faire appel à un spécialiste des questions de harcèlement et de sexisme, afin qu'il analyse la situation et qu'il conseille la direction du tribunal sur la suite de la procédure. Le TPF avait suivi cette recommandation; les données utilisées par la personne chargée de l'analyse ont été récoltées avec l'assurance que les déclarations des membres du tribunal seraient anonymisées. Les éventuelles victimes, respectivement les personnes alléguant du mobbing et qui étaient encore au TPF lors de l'analyse ont été entendues également dans ce cadre.

Le rapport d'analyse remis le 16 octobre 2020 ne relève pas de cas de harcèlement à l'encontre des membres italolophones du tribunal, et indique qu'aucun incident de nature sexiste ni aucun cas de harcèlement sexuel n'ont été dénoncés par d'éventuelles victimes. Le rapport révèle toutefois qu'il règne un sentiment de malaise largement répandu, voire de crainte. Dans deux cas, la situation est qualifiée de tendue à extrêmement tendue. Il faut cependant noter que ce sentiment de malaise et de peur n'est pas engendré par les relations qu'entretiennent réellement les membres du tribunal, mais trouve partiellement son origine dans les comptes rendus des médias, qui sont ressentis comme exagérés et portant atteinte à la réputation du tribunal. Les conclusions de cette analyse sont actuellement examinées par le TPF en interne.

Les CdG suivront de près l'évolution de ce dossier.

3.6.2 Avis remis à la Commission judiciaire concernant le renouvellement intégral du Tribunal pénal fédéral

Dans le cadre des travaux préparatoires de la réélection des juges ordinaires et des juges suppléants du TPF à la session d'automne 2021, la Commission judiciaire (CJ) avait invité les CdG à lui communiquer si elles avaient constaté, au cours des six années précédentes, des éléments qui mettraient sérieusement en cause l'aptitude professionnelle ou personnelle des personnes qui se présentent à leur réélection. La demande de la CJ se fondait sur l'art. 40*a*, al. 6, LParl, selon lequel les commissions de surveillance sont tenues de communiquer de telles constatations à la CJ.

Se fondant sur les bases légales et sur les principes d'action[93] de la CJ, les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG, qui ont préparé cet objet, ont défini des *critères* visant à déterminer quelles informations pourraient intéresser la CJ en l'espèce.

En vertu de ses principes d'action, la CJ peut proposer à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) de ne pas réélire un juge à un tribunal de première instance si elle a connaissance de faits qui mettent sérieusement en cause l'aptitude professionnelle ou personnelle du juge en question (art. 5, al. 1, en rel. avec l'art. 15, al. 1) et si elle constate, au cours d'une procédure au sens de l'art. 5, al. 3, que le juge en question a violé gravement ses devoirs de fonction de manière intentionnelle ou par négligence grave, ou qu'il a durablement perdu la capacité d'exercer sa fonction.

93 Principes d'action de la CJ du 3 mars 3011 concernant la procédure à suivre en vue de révocation et de non-réélection, www.parlement.ch > Organes > Commissions > Autres commissions > CJ > Publications

Eu égard à ce qui précède, les éléments que les CdG portent à la connaissance de la CJ doivent constituer des indices concrets selon lesquels un juge a violé gravement ses devoirs de manière intentionnelle ou par négligence grave ou qu'il a durablement perdu la capacité d'exercer sa fonction. Les *critères observés par les CdG* pour déterminer les informations qui pourraient intéresser la CJ sont présentés ci-après:

Aptitude professionnelle

L'interdiction d'exercer des contrôles sur le fond des décisions judiciaires[94], qui découle du principe de la séparation des pouvoirs, restreint fortement la marge de manœuvre dont disposent les CdG pour examiner l'aptitude professionnelle d'un juge. Ces dernières sont ainsi rarement en mesure de déterminer si un juge a pu, *dans le cadre de son activité judiciaire, violer gravement ses devoirs de manière intentionnelle ou par négligence grave*. On peut imaginer – du moins en théorie – que des décisions prises par d'autres instances judiciaires pourraient laisser présumer de telles violations des devoirs de fonction[95].

En outre, un juge peut aussi voir son aptitude professionnelle remise en question si la quantité ou la qualité des prestations qu'il fournit est insuffisante. Pour pouvoir se prononcer à ce sujet, les CdG sont nécessairement dépendantes des informations et des appréciations fournies par les présidents des cours ou des chambres correspondantes, par la direction du tribunal ou par l'autorité de surveillance. Cependant, les possibilités d'action des présidents des cours ou des chambres ainsi que de la direction du tribunal sont limitées en l'espèce car, d'une part, ils n'ont pas un statut de supérieur hiérarchique vis-à-vis de leurs collègues et que, d'autre part, ils doivent faire preuve de la retenue qu'exige le principe de collégialité entre les juges. Même les pouvoirs du TF en tant qu'autorité de surveillance sont restreints car, selon la loi, celui-ci n'exerce pas de surveillance technique, mais uniquement la «surveillance sur la gestion» du TPF, du TAF et du TFB (art. 1, al. 2, LTF[96])

Ces violations sont également possibles dans le cadre d'*activités d'ordre organisationnel ou administratif*. Un juge investi de tâches de conduite (président de tribunal, président de chambre, etc.) est généralement astreint à davantage de devoirs susceptibles d'être violés. Si c'est en premier lieu l'autorité de surveillance – à savoir la Commission administrative du TF – qui peut procéder à des investigations dans ce domaine, l'organe de haute surveillance – autrement dit les CdG – peut aussi enquêter sur des incidents survenus au sein de tribunaux fédéraux; il a également la possibilité de demander à la Commission administrative du TF de procéder à des éclaircissements.

Le fait qu'un juge ait *durablement perdu la capacité d'exercer sa fonction* peut également remettre en question l'aptitude professionnelle de l'intéressé. La situation est semblable si la personne en question n'a jamais été apte à exercer sa fonction; l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) devrait alors avoir la possibilité de rectifier le tir. Toutefois, on ne saurait conclure à la perte durable de la capacité d'exercer une

94 Art. 26, al. 4, LParl

95 Cette possibilité semble toutefois très limitée, car la plupart des décisions judiciaires qui font l'objet de recours ne sont pas prononcées par des juges isolés.

96 Art. 1, al. 2, Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS **173.110**).

fonction ou à l'inaptitude à exercer une fonction dès le départ sur la base d'un évènement unique.

Aptitude personnelle

Pour juger de l'aptitude personnelle, il faut tenir compte du fait que le comportement d'un juge envers ses collègues ou d'autres collaborateurs peut porter préjudice au fonctionnement du tribunal ou porter atteinte à la réputation de l'institution auprès du public. Toutefois, avant d'envisager de ne pas réélire un juge, il faudrait que ce dernier ait tout d'abord été prié de changer de comportement. Le juge en question devrait avoir la possibilité de s'améliorer, comme le prévoient les principes inscrits dans le droit du personnel. Si ses efforts demeurent vains, on peut raisonnablement conclure que le juge est inapte à exercer sa fonction, avec pour conséquence possible sa non-réélection.

Par ailleurs, on peut concevoir qu'un juge ne soit pas réélu parce qu'il a affiché, dans sa sphère privée, un comportement incompatible avec sa fonction.

Lors de leurs investigations relatives aux problèmes internes au sein du TPF (cf. ch. 3.6.1) et pour préparer l'avis que les CdG devaient remettre à la CJ concernant la réélection, les sous-commissions compétentes Tribunaux/MPC ont auditionné plusieurs juges ainsi que la Commission administrative du TPF, invitant en outre cette dernière à lui remettre des rapports. Elles se sont également entretenues à plusieurs reprises avec la Commission administrative du TF, à laquelle elles ont demandé des prises de position écrites.

Sur la base de ces vérifications, les CdG sont parvenues à la conclusion qu'il n'existe aucun élément qui mettrait sérieusement en cause l'aptitude professionnelle ou personnelle des personnes qui se présentent à leur réélection. Toutefois, se fondant sur leurs investigations approfondies relatives aux problèmes internes au TPF, les CdG ont adressé une lettre d'avertissement à deux juges concernant leur comportement personnel. Les CdG en ont informé la CJ par lettre du 16 août 2021.

3.6.3 Indépendance des juges

Par lettre du 11 novembre 2020, la CJ a prié les CdG de prêter l'attention voulue à la question de l'indépendance des juges fédéraux dans le cadre de leurs activités de surveillance et de bien vouloir lui faire part de leurs éventuelles constatations sur cette question. Les CdG devaient tout particulièrement vérifier si les juges exerçaient leurs attributions en toute indépendance et s'ils n'étaient pas soumis à des tentatives de pression de la part de leur parti.

Les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG, compétentes en la matière, abordent ponctuellement la question de l'indépendance des juges sous différents angles lors de leurs auditions et de leurs échanges réguliers avec les tribunaux. Elles demandent notamment à ces derniers de les informer de tout incident ou penchant qui pourrait remettre en cause l'indépendance des juges. Lors des entretiens qu'elles ont menés ces dernières années avec des représentants des tribunaux, aucun incident ni aucun

élément laissant supposer que l'indépendance d'un juge par rapport à son parti serait compromise n'a été porté à la connaissance des sous-commissions.

Se fondant sur la lettre de la CJ, les sous-commissions ont encore spécifiquement soulevé ce point lors de leur entretien avec les tribunaux fédéraux du 21 avril 2021. Mis à part le cas – déjà connu du public – d'un juge fédéral, aucun juge n'a fait part aux sous-commissions d'influence concrète exercée par son parti.

La question est toutefois perçue de manière variable par les différents juges et suscite la controverse. L'entretien précité a notamment permis de relever que le cas en question prouvait que le risque qu'un parti tente d'influencer les décisions prises par un juge existait bel et bien. Certains juges ont affirmé que dans cette affaire, un parti était allé très loin et que ce cas risquait d'avoir un effet dissuasif sur certains juges, lesquels pourraient préférer ne pas s'écarter de la ligne de leur parti afin d'éviter de faire l'objet d'une campagne médiatique ou d'être convoqués par leur parti.

Certains juges ont également avancé que l'affaire considérée, bien qu'elle n'ait pas entraîné de facto une non-réélection, pourrait faire peser sur d'autres juges du parti en question une suspicion générale, selon laquelle le fait qu'ils n'aient pas été contestés laisserait à penser qu'ils ont suivi les directives de leur parti. D'autres ont souligné que le cas pourrait créer un précédent susceptible d'influencer les juges de première instance qui envisageraient de se porter candidats à un poste de juge de la plus haute instance.

D'autres participants à l'entretien se sont dits convaincus que les juges formaient leurs opinions de manière réellement indépendante et ne suivraient pas les directives d'un parti par crainte de ne pas être réélus. Le TAF a indiqué que l'affiliation à un parti n'était pas un problème, bien qu'on ne puisse pas totalement exclure que certains juges ressentent parfois une certaine pression ou suivent à l'occasion la ligne de leur parti. Au Tribunal pénal fédéral, l'appartenance à un parti n'a jamais été considérée comme un problème, que ce soit pour la jurisprudence ou à d'autres égards.

Les CdG ont rendu compte de cet entretien à la CJ, en précisant qu'un examen objectif de l'état d'esprit des juges s'agissant de leur indépendance par un organe parlementaire, qui est lui-même de nature politique, n'était guère possible. Elles en ont conclu que la question du critère politique de sélection des juges devrait peut-être être réévaluée et tranchée dans le cadre d'un projet législatif.

3.6.4 Relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC: travaux subséquents

Après avoir enquêté sur les conceptions divergentes de l'AS-MPC et du MPC concernant la surveillance[97], les CdG ont requis l'avis d'experts, qui ont analysé les bases

[97] Relation de surveillance entre le Ministère public de la Confédération et son autorité de surveillance, rapport des CdG du 24 juin 2020 (FF **2020** 9375).

légales relatives à l'AS-MPC ainsi que les dispositions légales applicables à l'organisation du MPC et ont formulé des propositions de modification[98]. Dans leur rapport final du 22 juin 2021[99], les CdG ont proposé aux commissions thématiques compétentes en la matière (les Commissions des affaires juridiques [CAJ]) d'entamer une révision des bases légales, en partant du modèle «statu quo plus» et en tenant compte des considérations présentées dans ledit rapport. Elles ont par ailleurs adressé 18 recommandations au législateur.

Donnant suite à la proposition des CdG, les CAJ des deux conseils ont chacune déposé une motion de même teneur chargeant le Conseil fédéral de présenter une réforme des bases légales relatives au MPC et à son autorité de surveillance (AS-MPC)[100]. La réforme devrait suivre, pour l'essentiel, les recommandations formulées dans le rapport final des CdG et s'inscrire dans le cadre du modèle «statu quo plus», selon lequel, notamment, l'élection du MPC et de l'AS-MPC reste de la compétence du Parlement. Le Conseil fédéral a proposé d'adopter la motion, ce que le Conseil national et le Conseil des États ont fait lors de la session d'automne.

Le Conseil fédéral va maintenant élaborer un projet. Le moment venu, les CdG exprimeront leur avis sur les propositions du gouvernement dans un corapport qu'elles adresseront aux commissions chargées de l'examen préalable.

3.7 Sécurité et sport

3.7.1 Système de drones de reconnaissance (ADS 15)

Lors de l'année sous revue, la CdG-E s'est penchée sur le projet d'acquisition de nouveaux drones par l'Office fédéral de l'armement (Armasuisse). Les six drones de reconnaissance du système ADS 15 doivent servir à surveiller de grands espaces et à rechercher, reconnaître et poursuivre des cibles; ils doivent aussi contribuer à établir l'image de la situation et à protéger les infrastructures d'importance vitale. Ils fourniront des informations non seulement à l'armée, mais aussi à des organes civils (états-majors de conduite cantonaux, organes de police, services de sauvetage, Corps des gardes-frontière). Acquis auprès de l'entreprise israélienne Elbit, ces drones, de type Hermes 900 HFE, doivent être équipés d'un système de radar «Sense & Avoid (SAA)»[101], censé permettre leur utilisation non accompagnée dans l'espace aérien civil, au sein d'un trafic non coopératif[102]. Il n'existe actuellement aucun système SAA certifié pour les drones de cette catégorie. C'est pourquoi RUAG MRO[103] s'emploie

98 *Aufsicht über die Bundesanwaltschaft*, avis de droit à l'intention des CdG, prof. Christopher Geth et prof. Benjamin Schindler, 3 février 2021 (publié [uniquement en allemand] sur la page Internet des CdG).

99 Relation de surveillance entre le Ministère public de la Confédération et son autorité de surveillance, rapport final des CdG du 22 juin 2021 (FF **2022** 130).

100 Mo. CAJ-E du 10 août 2021 (21.3970) et Mo. CAJ-N du 19 août 2021 (21.3972) «Réforme du Ministère public de la Confédération et de son autorité de surveillance».

101 Le système *«Sense & Avoid (SAA)»*, qui doit permettre de détecter automatiquement d'autres aéronefs, est encore en développement.

102 Il s'agit d'engins volants comme les parapentes ou les planeurs, qui ne disposent pas de l'équipement nécessaire pour signaler leur position à d'autres appareils.

103 MRO = Maintenance, Repair and Overhaul (maintenance, réparation et révision).

à développer un tel système, à l'exception du radar. L'ADS 15 aurait dû être introduit progressivement à partir de 2019 et remplacer l'ADS 95, un système devenu obsolète[104], mais ce délai n'a pas pu être respecté.

À l'été 2020, un drone destiné à la Suisse s'est écrasé sur le territoire israélien durant la phase de test. Selon les informations transmises à la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E, compétente en la matière, la cause de ce crash est connue et le problème au niveau de la production a pu être résolu. Lors de l'année sous revue, le chef de l'armement a communiqué le nouveau calendrier de livraison et de déploiement des drones à la sous-commission et l'a informée de l'évolution technique des sous-projets. La commission a pris connaissance du fait qu'il n'était pas possible de déterminer l'état de développement du projet global au moment de l'audition, en raison de la pandémie de COVID-19. En effet, depuis mars 2020, aucune évaluation n'a pu avoir lieu sur place compte tenu des mesures sanitaires prises en Israël.

Une autre raison du retard pris par le projet est que, d'après Armasuisse, le temps nécessaire à la certification des drones par l'autorité de l'aviation civile israélienne a été sous-estimé au début du projet. La livraison des drones est désormais prévue à partir du deuxième semestre 2022, mais l'intégration du système SAA seulement à partir de fin 2024[105]. En attendant d'être équipés du système SAA, les drones pourront être utilisés de jour etdans l'espace aérien non contrôlé uniquement avec un avion d'accompagnement. Toutefois, selon Armasuisse, lors d'opérations nocturnes[106], les vols sans aéronef d'accompagnement pourraient être possibles – comme cela a été le cas pour le modèle précédent – avant l'intégration du système SAA.

La commission relève que le développement du nouveau système SAA par RUAG MRO et Elbit ainsi que son utilisation prévue dans l'espace aérien civil – une première sur le plan international – recèlent un risque considérable. En effet, le travail est loin d'être terminé: selon Armasuisse, le radar est encore à un stade précoce de développement. À supposer que l'ADS 15, système SAA compris, ne soit pas autorisé de manière illimitée (c'est-à-dire aussi le jour et sans fermeture de l'espace aérien), cela réduirait considérablement la valeur ajoutée des nouveaux drones. En outre, l'avantage économique résultant du vol non accompagné disparaîtrait si, de jour, les drones devaient encore être assez longtemps escortés par un aéronef (hélicoptère).

La commission prend également acte du fait que, dans le cas où l'ADS 15 ne pourrait pas être certifié et déployé ou ne le serait pas dans les délais requis, des peines conventionnelles sont prévues. Le cas échéant, Elbit serait toujours tenue de fournir les prestations prévues par le contrat. En tant qu'entreprise générale, elle est responsable de l'intégration technique du système SAA dans le système global des drones. Par contre, toute possibilité de peine conventionnelle à l'encontre de RUAG MRO a été abandonnée. Néanmoins, il a été convenu contractuellement d'un plafond des dé-

104 Message du 11 février 2015 sur l'acquisition de matériel d'armement 2015 (FF **2015** 1725 ch. 2.1.1).

105 Crash du drone Hermes 900 HFE en Israël: les résultats de l'enquête sur la cause de l'accident sont connus; communiqué de presse d'Armasuisse du 11 mai 2021.

106 Selon Armasuisse, les expériences faites avec le système de drones de reconnaissance 95 (ADS 95) ont montré que plus de la moitié des opérations menées avec des drones avaient lieu de nuit.

penses et RUAG MRO devra prendre en charge tous les frais supplémentaires engendrés par les retards qui dépasseront ce plafond. D'après Armasuisse, il est essentiel, pour finaliser le système SAA, de pouvoir tester à temps les drones sur le territoire suisse.

La commission considère que la question de l'autorisation[107] de déploiement des drones dans l'espace aérien civil est également un facteur de risque. L'ADS 15 est certifié par l'autorité israélienne compétente, la *Civil Aviation Authority of Israel* (CAAI). Cette étape vise à garantir que le système SAA et les autres systèmes ne s'influencent pas de manière indésirable. Pour l'autorisation en Suisse, la certification israélienne doit être validée par l'autorité suisse de l'aviation militaire, la *Military Aviation Authority* (MAA). La MAA examine le système global intégré et délivre l'autorisation de déploiement. Enfin, l'autorisation de vol dans l'espace aérien civil est délivrée par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).

Comme le système SAA avec radar n'est pas encore assez abouti du point de vue technique, il existe un risque non négligeable que les drones ne puissent pas être déployés à temps dans un espace aérien incluant du trafic non- coopératif. La CdG-E a donc décidé de continuer à suivre ce projet en 2022. Elle se penchera, le moment venu, sur l'estimation des risques et sur l'état des vols d'essai et observera l'avancement du projet.

3.7.2 Patrouille des glaciers (PdG)

Durant l'année sous revue, la CdG-E s'est penchée sur les incidents survenus en relation avec la Patrouille des glaciers (PdG), une course de ski-alpinisme au cours de laquelle les quelque 5000 participants parcourent 53 km et plus de 4000 m de dénivelé de Zermatt à Verbier. La première édition de la manifestation a eu lieu en 1943. Il s'agissait à l'origine d'une compétition organisée par l'armée pour tester les capacités de ses soldats. Aujourd'hui, la PdG continue d'être organisée par l'armée tous les deux ans. Depuis 1995, l'Association de soutien, de gestion et de promotion de la Patrouille des Glaciers (ASPdG) participe également à l'organisation de la PdG. Elle se charge notamment de la promotion et du parrainage. À l'automne 2020, les médias ayant rapporté des accusations visant des membres du Comité directeur de l'association et l'organisation de la prochaine édition semblant compromise, la CdG-E a décidé de se saisir du dossier.

La commission s'est notamment intéressée aux prestations fournies par l'armée dans le cadre de l'organisation de la course, au rôle joué par le DDPS, à la surveillance exercée par ce dernier, aux points de convergence entre le département et l'ASPdG, ainsi qu'à l'état d'avancement des préparatifs de l'édition 2022. Pour ce faire, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E, compétente en la matière, a entendu des re-

107 Selon Armasuisse, la norme «STANAG 4671» (Standardization Agreement, Accord de normalisation) de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) sert de base pour une autorisation de vol aussi bien en Israël qu'en Suisse. Cette norme définit les exigences pour l'utilisation d'aéronefs sans pilote.

présentants du DDPS et de l'armée. Lors de ces auditions, elle a obtenu les informations présentées ci-après au sujet des faits concernés. L'ASPdG n'étant pas soumise à la haute surveillance parlementaire exercée par les CdG, sa gestion ne fait pas l'objet des investigations menées par la CdG-E.

À l'automne 2020, des membres de l'ASPdG ont reproché aux membres du Comité directeur de l'association de s'être versé en 2018 des bonus d'un montant excessif. À la suite de ces révélations, le DDPS a suspendu sa collaboration avec l'association et exigé qu'un audit indépendant soit mené afin de vérifier si les accusations émises étaient fondées. Cet audit a été mené par la société d'expertise comptable KPMG, sur mandat de l'ASPdG. Selon les déclarations du DDPS, KPMG a relevé, dans son rapport intermédiaire de janvier 2021, que le Comité directeur de l'ASPdG avait agi en conformité avec les statuts de l'association et qu'aucun comportement pénalement répréhensible ne pouvait lui être reproché. Les membres du Comité directeur ont été rémunérés conformément aux heures de travail effectivement fournies, lesquelles n'ont cessé d'augmenter ces dernières années en raison de la popularité croissante de l'évènement. Le rapport final de KPMG d'avril 2021 a toutefois mis en évidence la nécessité de prendre des mesures en matière de transparence, de traçabilité et de contrôle des décomptes. En mai 2021, l'ASPdG a mis un terme, avec effet immédiat, à la collaboration avec le DDPS et laissé entrevoir la résiliation de la convention régissant cette collaboration. L'association a motivé sa décision par le manque de volonté du DDPS de résoudre le conflit. Le DDPS s'est dit surpris de cette décision et du motif invoqué. Une séance organisée avec des représentants de l'ASPdG n'a pas permis de clarifier la situation. En juin 2021, l'Inspection des finances du canton du Valais a, elle aussi, réalisé un audit. Dans son rapport, elle a confirmé les conclusions de KPMG et relevé elle aussi que les rémunérations des membres du Comité directeur de l'ASPdG dépassaient le niveau que l'on pouvait attendre pour un tel mandat exercé à titre accessoire. Dans les semaines qui ont suivi la publication de ce rapport, une solution a pu être trouvée pour la poursuite de la PdG.

La CdG-E a pris acte des décisions du DDPS et du canton du Valais, en sa qualité de canton hôte et partenaire de la manifestation: le 21 juin 2021[108], le DDPS, le gouvernement valaisan et l'ASPdG ont défini la forme de leur collaboration jusqu'en 2028 et ainsi assuré l'organisation des prochaines éditions de la PdG. À l'avenir, le canton du Valais sera l'unique partenaire contractuel du DDPS. Dès 2024, une fondation d'utilité publique assurera la coordination de la promotion et du marketing de l'évènement. À cet effet, la majeure partie de la fortune actuelle de l'association, la marque et autres propriétés intellectuelles seront transférées à cette fondation.

L'armée gère l'organisation de la manifestation en vertu de l'ordonnance concernant le sport militaire[109]. Pour l'édition 2022, elle a déjà entamé divers travaux et émis des instructions. Le commandant de la Division territoriale 1 gérera l'organisation de la PdG par l'intermédiaire d'un état-major de milice et d'un commando PdG. Deux bataillons d'infanterie et des spécialistes de montagne assureront le balisage, l'exploitation et la sécurisation du tracé. Les militaires concernés pourront ainsi consolider leurs

108 Patrouille des glaciers – Une feuille de route pour l'organisation des prochaines éditions, communiqué de presse du DDPS du 21 juin .2021.

109 Ordonnance du 29 octobre 2003 concernant le sport militaire, RS **512.38**

compétences en terrain alpin. Les Forces aériennes se chargeront du transport aérien et des membres de la Police militaire s'occuperont de réguler le trafic. En outre, des troupes de la Base logistique de l'armée (BLA) fourniront une assistance dans les domaines logistique et sanitaire. La première donnée d'ordres aux troupes concernées a eu lieu en octobre 2021.

La CdG-E regrette que les reportages diffusés dans les médias au sujet des tensions régnant au sein de l'ASPdG, d'une part, et entre le DDPS et l'association, d'autre part, aient terni l'image de cette prestigieuse course. Elle attend à l'avenir du DDPS qu'il veille à ce que, dans le cas de manifestations soutenues par l'armée et portées par des organisations privées, les exigences en matière de transparence et de traçabilité soient respectées dès le début et que le DDPS assume davantage son rôle de contrôle. La commission se félicite toutefois qu'une solution ait pu être trouvée afin de garantir l'organisation des prochaines éditions de la PdG. Elle a ainsi décidé de clore ce dossier.

3.7.3 Cybersécurité

Au fil de l'année 2021, la CdG-E a poursuivi ses travaux relatifs à la cybersécurité et aux tâches du NCSC, créé le 1er juillet 2020. Elle avait déjà informé sur ses travaux durant l'année 2020 dans son précédent rapport annuel[110].

La sous-commission a poursuivi ses travaux en 2021 avec une visite de service auprès du NCSC. Cette séance a permis à la CdG-E d'approfondir différentes questions relatives à l'organisation et aux tâches du NCSC.

Guichet national et GovCERT

La CdG-E s'est fait informer sur les activités du Guichet national du NCSC, mis en place le 1er septembre 2019 et qui traite, depuis début 2020, requêtes ou annonces des entreprises et de la population. Ce guichet doit notamment servir de point d'entrée unique pour des requêtes, triées et évaluées ensuite par le NCSC, afin d'obtenir une vue d'ensemble des cas d'incidents et des statistiques utiles pour une évaluation fiable de la situation de la menace en Suisse. Cela permet également de formuler des avertissements au sujet des menaces actuelles et d'analyser les tendances pour la population, les PME et l'administration fédérale. Dans le but de faciliter de telles annonces, le NCSC a créé un formulaire interactif[111], avec différentes questions pour aborder 38 phénomènes, avec chaque fois des premiers conseils standardisés à l'attention des personnes concernées en cas d'incidents ou de nature préventive. Les annonces sont toutes contrôlées manuellement afin d'identifier l'auteur (infrastructure critique, PME, particulier, etc.) et de catégoriser le phénomène. Durant l'année 2020, 10 834 annonces ont été recensées, avec plus de 8 500 réponses du guichet. Le NCSC a constaté une augmentation du nombre d'annonces durant les deux semi-confinements liés

110 Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales du 26 janvier 2021 (FF **2021** 570 ch. 3.7.1).

111 Le formulaire se trouve sur la page d'accueil du NCSC, www.ncsc.admin.ch (consulté le 22 octobre 2021).

au COVID-19[112], mais estime que cette augmentation tient plus du fait que les particuliers annonçaient plus facilement qu'en temps ordinaire et étaient plus sensibles aux questions de cybersécurité qu'à une réelle augmentation du nombre d'incidents.

La CdG-E s'est également fait présenter GovCERT.ch, l'équipe d'intervention de la Confédération en cas d'urgence informatique (*Computer Emergency Response Team*, CERT). Cette entité analyse les menaces grâce à différents senseurs et soutient aussi bien la population et les PME ainsi que les infrastructures critiques en leur fournissant des informations techniques sur les menaces actuelles, des analyses et des outils. Par année en moyenne, elle analyse 4 milliards de pourriels (spams)[113] et 1,5 million d'URL[114], elle bloque 7 500 sites d'hameçonnage[115] et recense 4 500 événements liés à des maliciels[116]. En 2020, elle a identifié 90 000 adresses infectées et a averti leurs propriétaires. Elle partage également les informations qu'elle recense afin que les menaces puissent être mieux identifiées par les cibles potentielles, en particulier les infrastructures critiques. En cas d'attaque, elle soutient également les polices cantonales. Cette équipe dispose de sondes fixes présentes sur le terrain, elle exploite ses propres serveurs sur tout le territoire et développe en général ses applications à l'interne. À titre d'exemple, GovCERT a lancé en mars 2020 une solution de serveur DNS (*Domain Name System*) sécurisé rapidement opérationnel pour les hôpitaux afin de les protéger des flux de communication malveillants. Un autre exemple est une base de données hameçonnage[117] qui s'adresse aux citoyens, aux PME et aux infrastructures critiques afin d'annoncer des URL suspectes. Celles-ci sont ensuite analysées et transmises, le cas, échéant, notamment aux fournisseurs d'accès à Internet (FAI) en Suisse qui peuvent les bloquer et afficher un message d'alerte lors de futurs accès.

112 Sûreté de l'information. Situation en Suisse et sur le plan international. Rapport semestriel 2020/I (de janvier à juin) du NCSC du 29 octobre 2020, ch. 4, p. 13; Sûreté de l'information. Situation en Suisse et sur le plan international. Rapport semestriel 2020/2 (juillet à décembre) du NCSC du 11 mai 2021, ch. 4.1, p. 9, voir www.ncsc.admin.ch > Documentation > Rapports > Rapports sur la situation (consulté le 29 octobre 2021).

113 Désigne le courrier électronique non sollicité, constitué surtout de publicité, envoyé automatiquement. L'auteur de tels messages est qualifié de polluposteur (spammer) et ses envois de pollupostage (spamming), www.ncsc.admin.ch > Glossaire (consulté le 28 octobre 2021).

114 *Uniform Resource Locator*, adresse d'un document Web composée du nom du protocole, du nom du serveur et du nom de fichier avec son chemin d'accès, www.ncsc.admin.ch > Glossaire (consulté le 28 octobre 2021).

115 Par l'hameçonnage (ou phishing), des criminels tentent d'amener leurs victimes à divulguer leurs mots de passe et d'autres informations personnelles, voir www.ncsc.admin.ch > Cybermenaces > Hameçonnage (consulté le 28 octobre 2021).

116 Logiciel qui tente d'endommager un ordinateur. Cela peut inclure l'écoute des communications, le vol ou la destruction de données ou encore la manipulation d'une transaction bancaire en ligne, voir www.ncsc.admin.ch > Cybermenaces > Logiciels malveillants (consulté le 28 octobre 2021).

117 Voir www.antiphishing.ch (consulté le 29 octobre 2021).

Sécurité informatique de la Confédération

La CdG-E s'est informée notamment sur la reprise des directives du Conseil fédéral concernant la sécurité informatique[118] dans l'ordonnance sur les cyberrisques[119]. Cette dernière attribue au délégué fédéral à la cybersécurité la compétence de donner des instructions directes sur le processus et la documentation correspondante dans le cadre des directives en matière de sécurité informatique[120]. La responsabilité principale en matière de sécurité informatique, tant pour le respect des prescriptions que pour les mesures de sécurité, reste cependant auprès des unités administratives[121]. Le NCSC s'occupe également d'édicter les directives plus techniques, qui concernent la procédure de sécurité. Elle commence par l'évaluation des besoins de protection: le NCSC examine dans quels systèmes sont enregistrées les diverses données et quels sont les besoins de protection de ces dernières pour définir comment les systèmes informatiques doivent être construits. L'objectif est d'avoir un niveau minimal de sécurité pour tous les systèmes de la Confédération, dont les données doivent vraiment être protégées. Le délégué fédéral a la compétence d'édicter ces directives informatiques et de prendre des décisions quant à des dérogations à ces directives. Actuellement, le NCSC identifie deux aspects pour lesquels il existe une nécessité d'agir. D'une part, l'annonce d'incidents relatifs à la sécurité, car différents événements ne sont pas annoncés, ce qui empêche une gestion adéquate de ces incidents. D'autre part, il existe une nécessité d'agir concernant la gestion des vulnérabilités. L'attention du NCSC en la matière se concentre principalement sur les systèmes informatiques plus anciens (*legacy systems*), qui sont plus vulnérables et souvent la cible des attaques. La plupart des nouveaux systèmes sont quant à eux conformes aux directives de sécurité.

La CdG-E a également été informée sur le fait que le NCSC évalue les structures de la Confédération et que cette évaluation devrait aboutir en 2022.

Le NCSC a également informé sur ses tâches de sensibilisation de la population à la question de la cybersécurité et il a déjà organisé une semaine de sensibilisation en mai 2021[122].

Soutien du NCSC lors d'incidents et mesures préventives

Durant l'automne 2021, la CdG-E s'est fait informer sur la manière dont le NCSC peut soutenir les communes victimes de cyberattaques. Elle s'est fait présenter dans

118 Directives du Conseil fédéral du 16 janvier 2019 concernant la sécurité informatique dans l'administration fédérale (FF **2019** 1283).

119 Modification du 1er avril 2021 (RO **2021** 132) de l'ordonnance du 27 mai 2020 sur la protection contre les cyberrisques dans l'administration fédérale (Ordonnance sur les cyberrisques, OPCy; RS **120.73**).

120 Les directives du Conseil fédéral concernant la sécurité informatique dans l'administration fédérale sont désormais intégrées dans l'ordonnance sur les cyberrisques, communiqué du Conseil fédéral du 1er avril 2021.

121 Art. 14 OPCy

122 Voir www.S-U-P-E-R.ch (consulté le 22 octobre 2021).

ce cadre le soutien apporté par le NCSC concernant la cyberattaque contre la commune de Rolle (VD)[123]. De manière générale, le rôle du NCSC est un soutien subsidiaire, car la responsabilité est auprès des détenteurs des données, tant en termes d'analyse, de réponse que de communication. La CdG-E a également été informée sur le fait que le nombre d'attaque au rançongiciel[124] augmente fortement, notamment contre les PME. En 2020, 68 annonces ont été reçues par le NCSC alors que déjà 132 annonces ont été recensées entre janvier et début octobre 2021. La CdG-E a abordé les différentes mesures indirectes déjà prises par le NCSC à ce sujet. Il s'agit d'une part de mesures de prévention déjà évoquées plus haut, mais également, à titre d'exemple, le soutien de l'association cyber-safe[125] en collaboration avec différentes partenaires, qui a créé un label éponyme à l'attention des PME et des communes. Un projet plus récent soutenu également par le NCSC, CyberSeal[126], vise la certification de prestataires de services informatiques qui garantissent à leurs clients un niveau de protection approprié.

Cyberattaque sur Easygov

La CdG-E s'est fait informer par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et le NCSC en novembre 2021 sur la cyberattaque sur Easygov[127]. Elle s'est renseignée sur la manière dont la situation a été gérée et comment le SECO et le NCSC ont collaboré. Le processus qui aurait permis à des pirates informatiques de générer une liste (correction des demandes de crédit COVID-19) était disponible dans la partie publique d'EasyGov et également accessible aux entreprises qui n'étaient pas enregistrées sur la plateforme. En l'occurrence, il s'agit donc d'un problème de design de la fonctionnalité proposée. D'après le NCSC, ce type de fonctionnalités non sécurisées ne correspond pas aux bonnes pratiques en matière de sécurité informatique. Il n'y a en revanche pas eu d'accès indu dans la partie sécurisée d'EasyGov et, selon le SECO, aucune autre donnée n'a été volée selon les informations alors à disposition. D'après la CdG-E, cet incident concret a été géré de manière satisfaisante. Elle regrette cependant que cette fonctionnalité non sécurisée ait été disponible sur le portail et estime important que les unités administratives appliquent strictement une approche «*Security by Design*»[128] lors du développement de fonctionnalités sur leurs plateformes. Elle abordera durant l'année 2022 les conclusions plus générale à tirer de ce cas.

La CdG-E continuera de se faire informer sur ce sujet important et sur les développements à venir dans le domaine de la cybersécurité.

123 Voir Cyberattaque contre l'administration rolloise – informations et réponse de la municipalité suite à l'article paru dans la presse, communiqué de presse de la Commune de Rolle du 25 août 2021.

124 Les rançongiciels sont des chevaux de Troie verrouillant les données sur l'ordinateur de la personne ciblée ainsi que sur les lecteurs réseau auxquels cet ordinateur est relié, ce qui les rend inutilisables pour la victime, voir www.ncsc.admin.ch > Cybermenaces > Rançongiciels (consulté le 28 octobre 2021).

125 Voir www.cyber-safe.ch (consulté le 28 octobre 2021).

126 Voir www.digitalsecurityswitzerland.ch (consulté le 28 octobre 2021).

127 EasyGov victime d'une cyberattaque, communiqué de presse du SECO du 21 octobre 2021.

128 «Sécurité dès la conception»; approche visant à aborder les problèmes, les considérations et les bonnes pratiques de sécurité le plus en amont possible dans le cycle de développement de produits, d'applications ou de réseaux *Internet of Things* (IoT) afin de limiter les vulnérabilités en aval.

3.8 Environnement, transports et infrastructures

3.8.1 Organisation de la police des transports des CFF

A partir de 2019, la CdG-E s'est penchée sur l'organisation de la police des transports, rattachée aux Chemins de fer fédéraux (CFF), et sur la question générale de la surveillance exercée par les autorités fédérales sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics.

Les démarches de la commission faisaient notamment suite à un rapport d'audit du CDF[129], publié début 2019. Celui-ci avait mis en évidence différents manquements au sein de la police des transports, concernant notamment les processus de facturation, la gestion des interventions de sécurité et les dispositions en matière d'indemnités. Le CDF a également identifié un potentiel d'amélioration dans la collaboration entre la police des transports des CFF et l'entreprise Securitrans, détenue en commun par les CFF et Securitas. Aucun élément relevant du droit pénal ou subventionnement croisé n'a été constaté. Dans son rapport, le CDF a formulé neuf recommandations, essentiellement adressées aux CFF.

En avril 2019, la CdG-E a abordé les résultats de ce rapport avec le CDF et les dirigeants des CFF; ces derniers ont confirmé leur volonté de simplifier le processus de commande des prestations de sécurité à l'avenir. L'entreprise a en outre indiqué qu'elle était disposée à mettre en œuvre les recommandations du CDF[130].

La commission a également approfondi avec l'Office fédéral des transports (OFT) la question générale de la surveillance exercée par l'office dans ce domaine, ainsi que les enseignements tirés par l'office de ce cas. Il en est ressorti que les aspects soulevés par le CDF dans son rapport ne relevaient pas de la surveillance de l'OFT définie par la législation[131], mais de la conduite opérationnelle des CFF et qu'il revenait à l'entreprise d'analyser les problématiques de pilotage relevées par l'audit. L'office a précisé qu'il n'était pas de sa compétence de contrôler l'organisation des entreprises de sécurité tant que celle-ci n'entraînait pas d'infractions aux prescriptions légales. Il a par ailleurs indiqué qu'il ne voyait pas de nécessité, au regard de ce cas, de modifier la surveillance prévue par la loi. Sur la base des informations collectées, la CdG-E n'a pas identifié de nécessité d'agir du point de vue de la haute surveillance parlementaire.

Début 2021, diverses mesures de réorganisation des organes de sécurité ont été annoncés par les CFF; en particulier, l'entreprise a acquis la totalité des actions de Securitrans[132]. Dans ce contexte, la CdG-E a procédé à un nouveau point de situation auprès des CFF, du CDF et de l'OFT.

129 Contrôle fédéral des finances: Audit de la comptabilité analytique de la police des transports, Chemins de fer fédéraux, rapport du 17 décembre 2018.

130 Rapport du CDF au sujet du compte des coûts de la Police des transports CFF, communiqué de presse des CFF du 22 mars 2019.

131 Loi fédérale du 18 juin 2010 sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics (LOST; RS **745.2**) et ordonnance du 17 août 2011 sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics (OOST; RS **745.21**).

132 Les CFF acquièrent la totalité des actions de Securitrans Public Transport Security AG, communiqué de presse des CFF du 12 janvier 2021.

Face à la commission, les CFF ont indiqué que cette réorganisation avait pour but de réduire les redondances entre les organes de sécurité, et qu'elle permettrait notamment de simplifier la prise en charge de la gestion de la sécurité sur les chantiers et de financer cette tâche selon des règles plus claires.

Le CDF, de son côté, a informé la CdG-E que l'ensemble des recommandations issues de son audit de 2018 avaient été mises en œuvre et qu'il considérait par conséquent que le dossier était classé. Il a par ailleurs indiqué avoir procédé à un échange avec les CFF concernant le rachat de Securitrans et être arrivé à la conclusion que cette mesure allait dans le sens des recommandations qu'il avait émises à l'époque, même si l'impact concret de cette réorganisation ne pouvait pas être évalué à court terme.

De son côté, l'OFT a indiqué qu'il n'avait relevé, en sa qualité d'organe de surveillance, aucun problème majeur au cours des dernières années concernant la police des transports et que la réorganisation décidée par les CFF devrait permettre d'améliorer l'efficacité des organes de sécurité. Il a précisé que le rachat de Securitrans n'avait aucune incidence sur la surveillance exercée par l'office au regard de la loi. Enfin, l'OFT a présenté à la commission diverses améliorations relatives à la transparence des coûts de la police des transports, prévues dans le cadre de la future réforme du trafic régional de voyageurs.

Sur la base des informations à sa disposition, la CdG-E a considéré qu'il n'existait pas, dans ce dossier, de nécessité d'intervenir du point de vue de la haute surveillance parlementaire. En conséquence, la commission a décidé, fin juin 2021, de mettre un terme à ses travaux à ce sujet.

3.8.2 Pénurie de conductrices et conducteurs de locomotives aux CFF

Durant l'été 2020, les CFF ont annoncé la suspension temporaire de plusieurs liaisons ferroviaires[133], notamment dans la région de Zurich, dans l'Arc lémanique et dans la région d'Aarau-Olten, en raison d'un manque de conductrices et conducteurs de locomotives[134]. Dans deux communiqués publiés en août 2020[135], l'entreprise a expliqué que cette situation était liée à des erreurs passées dans la planification des besoins, de l'engagement et de la formation des conducteurs, et qu'elle s'était aggravée durant la crise du COVID-19 dans la mesure où les cours de formation prévus n'avaient pas pu avoir lieu.

La CdG-N a décidé de se pencher sur cette question en approfondissant avec les CFF les causes de la pénurie et en examinant comment l'OFT (en sa qualité d'office fédéral

133 C'est-à-dire que certaines liaisons dont la fréquence avait été réduite durant la crise du COVID-19 n'ont pas été rétablies à l'été.

134 Au total, environ 200 liaisons ont été touchées, sur les 9000 assurées par jour par les CFF. Fin août 2020, les CFF ont indiqué qu'il manquait 211 conducteurs.

135 La crise du coronavirus retarde la formation des mécaniciens de locomotive, communiqué de presse des CFF du 5 août 2020; Achèvement de la NLFA, de meilleures liaisons vers Milan et Munich, prolongement du RER Vaud jusqu'à Aigle, nouveau matériel roulant et améliorations ponctuelles sur le réseau romand, communiqué de presse des CFF du 26 août 2020.

responsable pour le transport de voyageurs) et le DETEC (représentant la Confédération comme propriétaire des CFF) avaient traité cette problématique.

Les concessions dans le domaine du transport ferroviaire de voyageurs sont basées sur la loi et l'ordonnance sur le transport de voyageurs (LTV et OTV)[136]. Les entreprises bénéficiant d'une concession doivent «effectuer toutes les courses figurant dans les horaires, sauf si elles en sont empêchées par des circonstances qu'elles ne pouvaient prévenir et dont elles ne pouvaient éviter les conséquences» (art. 14 LTV). La loi prévoit en outre que l'OFT peut «pour des raisons importantes, notamment en situation d'urgence [...], autoriser des allègements en dérogation aux dispositions de la loi, de la concession ou de l'autorisation». Par ailleurs, le DETEC «peut, en cas de difficultés particulières d'exploitation, autoriser les entreprises à déroger temporairement aux dispositions relatives à l'exécution des transports» (art. 63, al. 4, LTV). En cas de non-respect de la concession, diverses sanctions sont possibles; celles-ci sont notamment réglées aux art. 57 (contraventions) et 61 LTV (mesures administratives).

Les objectifs stratégiques fixés par la Confédération aux CFF, de leur côté, précisent que les CFF «développent et fournissent des solutions de mobilité [...] ponctuelles et de qualité» (objectif 1.1), qu'ils «se positionnent comme un employeur attrayant» (objectif 3.2) et qu'ils «s'efforcent, par des mesures durables de formation et de perfectionnement, d'améliorer les chances de leurs collaborateurs sur le marché de l'emploi en tenant compte des besoins à venir» (objectif 3.3).

En novembre 2020, la CdG-N a abordé ces aspects avec la cheffe du DETEC et la direction des CFF. La cheffe du DETEC a expliqué que le département avait peu de compréhension pour les causes évoquées par l'entreprise pour cette pénurie, dans la mesure où la part de variations liée à des départs à la retraite de conducteurs aurait dû être anticipée, et que la suppression de lignes en raison de l'absence de personnel n'était pas admissible. Elle a toutefois estimé que le problème était désormais reconnu par les CFF et que les mesures correspondantes étaient traitées avec la plus haute priorité. Elle a précisé que le sujet était abordé lors de chaque entretien entre la Confédération et la direction. Le DETEC a encore informé la commission que les coûts liés à la mise en place de bus de remplacement lors de suppressions de trains étaient à charge des CFF et qu'ils ne pouvaient pas être couverts par les crédits de soutien liés au COVID-19 ou par la réserve spéciale pour pertes prévue à l'art. 36 LTV.

Face à la commission, les CFF ont présenté leurs excuses et ont reconnu qu'ils avaient commis des erreurs dans la planification du personnel dans plusieurs régions. Ils ont expliqué que le problème était connu depuis 2019[137]. L'entreprise a souligné que, suite à une campagne de recrutement active, plus de 6000 candidatures lui étaient

136 Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV; RS **745.1**); ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs (OTV; RS **745.11**).

137 A l'époque, des suppressions de train avaient déjà eu lieu dans la région de Zurich, et l'entreprise avait alors expliqué que le besoin de conducteurs supplémentaires lié à certains travaux et trains supplémentaires avait été sous-estimé. En août 2019, les CFF avaient annoncé qu'une pénurie était attendue dans différentes catégories professionnelles – dont les conducteurs – et que différentes mesures étaient prévues, en collaboration avec les partenaires sociaux, pour y faire face. En octobre 2019, confrontés à des critiques relatives aux problèmes de ponctualité, les CFF avaient reconnu des erreurs dans la planification des ressources en personnel de conduite des locomotives.

parvenues, que la formation de 340 nouveaux conducteurs était en cours et qu'elle devrait permettre une reprise des liaisons dans la plupart des régions au début 2021. Les CFF ont informé la commission que le nombre de conducteurs nécessaire à long terme devrait être atteint fin 2021 et que l'entreprise espérait bénéficier d'ici mi-2022 d'un surplus de 100 personnes, qui permettrait de réduire les nombreuses heures supplémentaires accumulées. Le CEO de l'entreprise a également fait part de sa volonté de proposer des formations moins spécifiquement liées à certaines lignes ou certains modèles de trains, afin de contribuer à un engagement plus flexible du personnel.

Toujours en novembre 2020, la CdG-N a auditionné à ce sujet le directeur de l'OFT. Celui-ci a indiqué que l'office avait été informé par les CFF, fin juillet 2020, que la reprise du trafic voyageurs suite à la réduction liée au COVID-19 se ferait de manière plus lente que prévu; il n'était toutefois alors pas question de supprimer des liaisons complètes. Malgré tout, durant les semaines suivantes, il s'est révélé que l'offre ne pourrait pas être rétablie comme cela avait été annoncé. Mi-août 2020, l'OFT a communiqué à l'entreprise qu'il n'était pas acceptable que certaines lignes soient supprimées et qu'une telle mesure devait être évitée autant que possible. Selon le directeur, la priorité de l'office a alors été de s'assurer que les conséquences pour les voyageurs soient aussi limitées que possible, que des solutions alternatives soient proposées et que ces manquements n'aient aucune conséquence financière pour la Confédération et les cantons. Différents échanges ont suivi entre l'OFT, les cantons et les CFF, à la suite de quoi l'office est arrivé à la conclusion que l'entreprise avait reconnu ses erreurs et avait lancé les mesures nécessaires afin qu'une telle situation ne se reproduise plus. Sur la base de ces constats, l'OFT a renoncé à prendre des sanctions supplémentaires.

En février 2021, la CdG-N a pris note avec satisfaction du fait qu'une grande partie des liaisons avaient pu être rétablies lors du changement d'horaire de décembre 2020. La commission a estimé qu'il n'était pas nécessaire de mener d'autres actions sur le plan de la haute surveillance parlementaire concernant le rôle de l'OFT dans ce dossier. Elle a néanmoins décidé qu'elle continuerait de s'informer de l'évolution de la situation au sein des CFF.

En avril 2021, lors de la séance annuelle des CdG consacrée à l'atteinte des objectifs stratégiques des CFF, les dirigeants de l'entreprise ont confirmé que le problème de la pénurie de conducteurs s'était estompé et que le nombre de personnes recrutées dépassait désormais la courbe des besoins, à l'exception de la région genevoise, où un manque subsistait. Le CEO a toutefois estimé que l'entreprise était en bonne voie. La cheffe du DETEC, de son côté, a partagé cette appréciation et a indiqué que les CFF devraient disposer d'ici fin 2021 d'effectifs suffisants de conductrices et conducteurs opérationnels.

Néanmoins, durant l'automne 2021, plusieurs liaisons ferroviaires ont de nouveau été supprimées dans la région lémanique en raison du manque persistant de conducteurs, suscitant du mécontentement au sein du personnel et des usagers. Des témoignages ont par ailleurs fait état de soldes particulièrement élevés d'heures supplémentaires chez les conducteurs des CFF[138]. Dans ce contexte, la CdG-N a décidé de rouvrir ce

138 «Nous cumulons plus de 500 000 heures supplémentaires». In: 24 Heures, 1er octobre 2021.

dossier et de procéder à des clarifications complémentaires à ce sujet. Elle a invité la cheffe du DETEC à lui transmettre une prise de position écrite et auditionnera, début 2022, une délégation des CFF. Sur cette base, elle statuera sur les suites à donner à ce dossier.

3.8.3 Perturbations du réseau chez Swisscom SA

Suite à la série de pannes ayant affecté le réseau de Swisscom SA au printemps 2020, la CdG-N s'est régulièrement penchée sur ce dossier du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Courant 2020, elle a pris connaissance des travaux menés par le DETEC – en sa qualité de département représentant la Confédération comme actionnaire majoritaire de Swisscom SA – et de l'OFCOM dans ce dossier, visant notamment à garantir l'accessibilité des numéros d'appel d'urgence[139]. Elle s'est également informée à plusieurs reprises des mesures prises par l'entreprise afin d'améliorer la stabilité de son réseau.

Durant l'année sous revue, la commission a continué à suivre le dossier. Elle a procédé à ce propos à un nouvel échange avec la cheffe du DETEC et les dirigeants de Swisscom SA en avril 2021, lors des séances relatives à l'atteinte des objectifs stratégiques de l'entreprise. Le CEO (*Chief Executive Officer)* de Swisscom a notamment présenté à la commission le programme visant à renforcer la stabilité du réseau – qui inclut la mise en place de redondances et de systèmes de redirection dynamique des appels[140] – ainsi que les mesures implémentées au niveau de la culture d'entreprise. Il a indiqué à la commission qu'environ 80 % des mesures prévues avaient été mises en œuvre.

Malgré cela, de nouvelles pannes ont affecté le réseau de Swisscom SA durant l'été 2021. En particulier, entre le 8 et le 9 juillet, une perturbation a rendu impossible l'accès aux numéros d'appel d'urgence dans plusieurs cantons de Suisse durant plusieurs heures. Suite à cet événement, la CdG-N a adressé à la cheffe du DETEC une série de questions écrites, concernant les causes de cette panne, l'appréciation du département à ce sujet, les mesures prises suite à la perturbation et les enseignements à en tirer sur le plan de la législation. Après avoir pris connaissance des réponses de la cheffe du DETEC, la CdG-N lui a fait part de son appréciation.

La CdG-N a constaté avec satisfaction que le DETEC et l'OFCOM avaient réagi de manière rapide suite à la panne de début juillet 2021, en convoquant une réunion avec l'entreprise dès le lendemain de l'événement et en procédant à une enquête sur les raisons de cette dernière. Elle a pris note du fait que la perturbation en question était due, selon les informations de l'OFCOM, à une erreur logicielle nouvelle et inconnue jusqu'alors, ne permettant aucune corrélation avec les perturbations de l'année dernière ou des points faibles repérés précédemment. Le DETEC lui a en outre indiqué que le risque d'erreur était connu du fournisseur du composant concerné, mais que

139 Cf. rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021, ch. 3.8.3 (FF **2021** 570).

140 La redirection (ou le routage) dynamique des appels est un mécanisme technique qui permet de rediriger automatiquement les appels d'urgence en cas de panne.

Swisscom SA n'en avait pas été informée. Selon les indications du département, les mesures prises par Swisscom SA depuis 2020 pour améliorer la stabilité du réseau ont permis de réduire les conséquences de la perturbation survenue début juillet.

Malgré tout, aux yeux de la commission, ce nouvel incident montre que les mesures prises jusqu'ici ne sont pas suffisantes pour garantir la stabilité du réseau à long terme. Comme le DETEC, elle estime en particulier que les défaillances des services d'urgence sont inacceptables et que les mesures techniques et organisationnelles appropriées doivent être prises pour prévenir de telles situations. Même si la panne de juillet 2021 est due à des raisons différentes des perturbations précédentes, la commission estime que le DETEC doit tout faire, aux côtés de Swisscom SA, pour garantir qu'un système d'appels d'urgence fiable soit mis en place, incluant si nécessaire des structures redondantes.

Dans ce contexte, la commission a salué les travaux lancés par l'OFCOM afin d'adapter les bases légales relatives aux appels d'urgence, suite à l'adoption de la motion intitulée «Maîtrise du système pour le traitement des appels d'urgence» de la Commission des transports et télécommunications du Conseil des États (CTT-E)[141]. Elle se félicite en outre que le Conseil fédéral ait proposé au Parlement d'accepter les six motions identiques intitulées «Numérisation et développement des appels d'urgence suisses» et qu'il soit par conséquent prêt à entreprendre de nouvelles modifications législatives[142]. La commission a noté en outre que, de l'avis du DETEC, les conclusions du rapport établi par l'OFCOM en juin 2020 concernant le service universel et les services d'appels d'urgence[143] étaient toujours valables. Elle a indiqué qu'elle partait du principe que les Commission des transports et télécommunications des Chambres fédérales (CTT), en leur qualité de commissions thématiques compétentes, continueront à suivre l'évolution dans ce domaine et interviendront sur le plan législatif si nécessaire.

La CdG-N a communiqué à la cheffe du DETEC qu'elle attendait que le département, en sa qualité de représentant de la Confédération comme propriétaire de Swisscom SA, continue à suivre ce dossier au plus près dans le cadre de ses échanges à venir avec les dirigeants de l'entreprise et qu'il s'assure que Swisscom SA accorde à ce dossier la priorité la plus élevée. Elle a en outre invité le département à examiner, suite aux récents événements, si des modifications devraient être apportées aux objectifs stratégiques de l'entreprise, pour la nouvelle période stratégique 2022–2025, en particulier afin que la garantie des appels d'urgence y soit explicitement mentionnée. Fin novembre 2021, le Conseil fédéral a annoncé qu'il avait décidé d'intégrer l'accessibilité des numéros d'urgence dans les objectifs stratégiques de l'entreprise[144].

141 Mo. CTT-E «Maîtrise du système pour le traitement des appels d'urgence» du 11 janvier 2021 (21.3000).

142 Mo. Romano, Mäder, Grüter, Giacometti, Piller Carrard et Andrey «Numérisation et développement des appels d'urgence suisses» du 3 mars 2021 (21.3063 à 21.3068).

143 Récentes interruptions du réseau chez Swisscom, service universel et services d'appels d'urgence, rapport de l'OFCOM à la CTT du 18 juin 2020.

144 Le Conseil fédéral a adopté les objectifs stratégiques assignés à Swisscom SA pour la période 2022 à 2025, communiqué de presse du Conseil fédéral du 24 novembre 2021.

La commission procédera à un nouveau point de situation sur ce dossier en avril 2022, dans le cadre de ses entretiens avec le DETEC et Swisscom SA sur l'atteinte des objectifs stratégiques de l'entreprise.

3.8.4 Recommandations du Service suisse d'enquête de sécurité (SESE)

Suite au tragique accident survenu en août 2019 en gare de Baden (AG) et ayant coûté la vie à un collaborateur des CFF, la CdG-N a décidé de se pencher de manière générale sur la thématique des recommandations émises par le SESE, commission extraparlementaire chargée de mener les enquêtes sur les accidents et incidents dans le domaine des transports[145]. En juin 2020, la CdG-N a auditionné à ce sujet des représentantes et représentants du SESE, de l'OFT, de l'OFAC et du Secrétariat général du DETEC. Dans ce cadre, elle s'est notamment informée des tâches et responsabilités des différents organes concernés, de la collaboration entre ces organes et de la mise en œuvre des bases légales pertinentes dans le domaine des enquêtes de sécurité.

Après avoir approfondi différents aspects du dossier, la commission a fait part au DETEC et au SESE, fin mars 2021, de son appréciation du point de vue de la haute surveillance parlementaire, en se focalisant sur quatre points.

Processus d'annonce des événements: Lors d'incidents dans le domaine des transports, le processus de déclaration des événements réglé par l'ordonnance fédérale sur les enquêtes de sécurité (OEIT)[146] et les règlements européens prévoit une double annonce (une fois à l'office compétent et une fois au SESE). Il est ressorti des clarifications menées par la CdG-N que ce processus était complexe et engendrait certaines incompréhensions, notamment dans le domaine de l'aviation légère. Le DETEC a reconnu que – dans le cadre des dispositions du droit de l'UE applicable – il était nécessaire d'agir en vue d'une simplification et a fait part à la commission de sa volonté d'examiner plus en détail cette question avec le SESE, l'OFT et l'OFAC. La commission a salué cette volonté de clarification et prié le département de l'informer, en temps voulu, des résultats des démarches en ce sens.

Utilisation des rapports du SESE pour les enquêtes pénales: Les enquêtes du SESE servent à acquérir des connaissances en vue de prévenir les accidents et incidents futurs et d'améliorer la sécurité dans le domaine des transports. Elles n'ont pas pour but de déterminer les fautes ou responsabilités liées à ces événements. Néanmoins, il arrive fréquemment que les rapports du SESE soient utilisés à titre de preuve par les

145 Les enquêtes du SESE ont pour but de déterminer les causes directes des accidents et incidents, d'identifier leurs causes profondes ainsi que les risques qui y sont directement liés. Les recommandations de sécurité formulées dans les rapports d'enquête du SESE peuvent également être formellement destinées à l'autorité de surveillance, à savoir l'OFT pour le domaine du rail et de la navigation et l'OFAC ou à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) pour le domaine de l'aviation. La mise en œuvre des recommandations est de la responsabilité de ces offices. La surveillance sur la mise en œuvre par les offices est assumée par le département compétent, à savoir le DETEC. Source: SESE, www.sust.admin.ch (consulté le 24 novembre 2021).

146 Ordonnance du 17 décembre 2014 sur les enquêtes de sécurité en cas d'incident dans le domaine des transports (OEIT; RS **742.161**).

autorités pénales. Pour la CdG-N, diverses questions se posent concernant l'adéquation juridique d'une telle pratique et les conséquences de celle-ci pour la promotion de la culture de la sécurité dans le domaine des transports.

Face à la commission, le DETEC a fait valoir que diverses réglementations internationales[147] autorisaient les États à transférer des informations issues des rapports d'enquête pour des procédures relevant du droit civil, du droit pénal ou du droit administratif, après avoir procédé à une pesée des intérêts. Le département est d'avis que l'utilisation des rapports du SESE par les autorités pénales présente des avantages comme des inconvénients. Pour le DETEC, la résolution du conflit d'intérêts lié à cette utilisation passe en premier lieu par un développement de la culture de la sécurité et la promotion d'un «flux si possible ouvert d'informations entre tous les intervenants dans le système de transport», et non par l'adaptation de dispositions légales.

Le SESE, de son côté, estime que l'utilisation de ses rapports pour les enquêtes pénales est problématique, en particulier parce qu'elle peut avoir un impact négatif sur la disposition des personnes concernées par les enquêtes à fournir des renseignements et donc, à terme, sur la fiabilité desdites enquêtes. Du point de vue du SESE, une révision de l'OEIT est nécessaire afin de trouver une solution à cette problématique, et le service prévoit de soumettre une proposition correspondante au département. Le DETEC a confirmé à la commission qu'il examinerait cette proposition et en discuterait avec le SESE et les offices concernés. La CdG-N a salué cette démarche, en soulignant l'importance d'établir un cadre légal préservant autant que possible la culture de la sécurité dans le domaine des transports.

Suivi de la mise en œuvre des recommandations du SESE dans le domaine de l'aviation: Dans le cadre de ses clarifications, la CdG-N a constaté des divergences entre les bases légales suisses et européennes[148] en ce qui concerne le suivi exercé par le SESE sur la mise en œuvre de ses recommandations, en particulier dans le domaine de l'aviation civile. Sur la base de l'ordonnance fédérale, le SESE considère qu'il *peut* donner son avis sur les rapports rédigés par l'OFAC concernant la mise en œuvre des recommandations. A contrario, l'OFAC, se référant au règlement européen, considère que le SESE est tenu à un devoir d'information actif dans tous les cas, dans un délai de 60 jours, et que ce dernier est ignoré.

Pour la CdG-N, il est problématique que le manque de cohérence des prescriptions en vigueur mène à des interprétations divergentes entre le SESE et l'OFAC. Elle a prié le DETEC d'examiner rapidement une adaptation des bases légales et une clarification de l'interprétation de celles-ci, afin d'assurer une pratique uniforme et réaliste de l'ensemble des acteurs.

Rôle du Civil Aviation Safety Office (CASO): La surveillance sur la mise en œuvre des recommandations du SESE par les offices concernés est de la responsabilité du DETEC. Au cours des dernières années, cette tâche était assumée par le CASO, ratta-

147 En particulier: règlement (UE) n° 996/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010, Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago, OACI; RS **0.748.0**).

148 En particulier: art. 48, al. 1 OEIT et règlement (UE) n° 996/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010.

ché au Secrétariat général du département. Initialement, la compétence du CASO portait uniquement sur le domaine de l'aviation; son mandat a été élargi en 2014 aux domaines du rail et de la navigation.

La commission a relevé que la DETEC tirait un bilan très positif de la collaboration entre le CASO et les offices concernés. Elle a également pris note que la cheffe du département avait décidé de transformer à l'avenir le CASO en un «Safety Office», visant à exercer une surveillance systémique élargie dans le domaine de la sécurité, dans les champs de responsabilité de l'ensemble des offices du DETEC. La CdG-N a salué cette décision. Elle a toutefois souligné qu'il était important que cette évolution n'affaiblisse pas la surveillance spécifique exercée par le département sur la mise en œuvre des recommandations de sécurité dans le domaine des transports.

La CdG-N se tiendra informée, courant 2022, de l'avancée des travaux concernant les quatre aspects évoqués ci-dessus, et procédera si besoin est à des clarifications complémentaires.

Enfin, la commission a abordé avec le DETEC, l'OFT et le SESE le cas de l'accident ferroviaire de Baden. Compte tenu des informations à sa disposition, elle est arrivée à la conclusion que ce cas précis ne mettait pas en évidence de problèmes fondamentaux relatifs au rôle ou à la responsabilité des différents organes. En conséquence, elle a renoncé à procéder à un examen plus approfondi de cet événement.

3.8.5 Enquête relative au crash du Ju-52

En marge de ses travaux relatifs aux recommandations du SESE[149] (cf. chapitre précédent), la CdG-N s'est penchée sur le rôle des autorités compétentes au sujet du crash de l'appareil Ju-52 de la compagnie Ju-Air, survenu le 4 août 2018 près de Flims (GR). En janvier 2021, le SESE a publié son rapport d'enquête final concernant cet accident, contenant huit recommandations de sécurité à l'intention de l'autorité de surveillance (OFAC) et sept avis de sécurité à l'intention des entreprises concernées[150]. Dans son rapport, le SESE est notamment arrivé à la conclusion que les activités de surveillance de l'OFAC, en sa qualité d'office compétent, n'avaient pas permis d'identifier de nombreux problèmes de sécurité au sein de la compagnie Ju-Air ou n'avaient pas eu

149 Le SESE (commission extraparlementaire) est l'autorité de la Confédération chargée de mener des enquêtes sur les accidents et incidents survenant dans le domaine des chemins de fer, de l'aviation civile, des bateaux de navigation intérieure et des navires de mer. Les enquêtes doivent permettre non seulement de déterminer les causes directes de tels événements, mais également d'en identifier les causes profondes ainsi que les risques qui y sont directement liés. Les recommandations de sécurité formulées dans les rapports d'enquête du SESE peuvent également être formellement destinées à l'autorité de surveillance, à savoir l'OFT pour le domaine du rail et de la navigation et l'OFAC ou l'AESA pour le domaine de l'aviation. La mise en œuvre des recommandations est de la responsabilité de ces offices. La surveillance sur la mise en œuvre par les offices est assumée par le département compétent, à savoir le DETEC. Source: SESE, www.sust.admin.ch (consulté le 24 novembre 2021).

150 Rapport final n° 2370 du Service suisse d'enquête de sécurité SESE concernant l'accident de l'avion de transport Ju 52/3m g4e, HB-HOT, exploité par la compagnie Ju-Air, survenu le 4 août 2018 à 1,2 km au sud-ouest du Piz Segnas, Flims (GR).

d'effet suffisant. Suite à la publication du rapport, diverses critiques ont été émises concernant les conclusions du SESE dans cette enquête[151].

La CdG-N a examiné, du point de vue de la haute surveillance, les enseignements de ce cas concernant l'activité d'enquête du SESE, le rôle de surveillance exercé par l'OFAC ainsi que les interactions entre les organes compétents. Entre avril et octobre 2021, elle a procédé à divers échanges de lettres avec le DETEC et a auditionné des représentants du SESE, du DETEC et de l'OFAC à ce sujet.

Les représentants du SESE ont présenté à la CdG-N les modalités de réalisation de l'enquête ainsi que ses principales conclusions, notamment celles relatives à la surveillance exercée par l'OFAC. La commission a par ailleurs abordé avec le SESE différentes questions de portée générale concernant son indépendance, les critiques dont l'enquête a fait l'objet et la coordination avec les autorités judiciaires ainsi que le DETEC et l'OFAC dans le cadre de l'enquête. Concernant ces aspects, la CdG-N n'a pas identifié d'éléments justifiant une intervention du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Elle s'est néanmoins demandé si la composition du SESE – commission extraparlementaire actuellement composée de trois membres – ne devrait pas être élargie. Interpellé à ce sujet par la commission, le DETEC s'est engagé à examiner cette option. La CdG-N approfondira ce point en 2022.

Le DETEC a indiqué à la commission qu'il approuvait les recommandations du SESE et lui a présenté les mesures prises afin de mettre celles-ci en œuvre. La CdG-N a relevé que l'OFAC avait, suite au crash du Ju-52, nettement renforcé sa surveillance dans le domaine de l'aviation historique. Elle pris note du fait que certaines mesures – notamment celles demandant une modification de la législation – pourraient prendre un certain temps.

Le DETEC a par ailleurs signalé qu'il avait mandaté, suite au crash du Ju-52, une analyse systémique auprès de l'institut néerlandais «Royal Netherlands Aerospace Centre» (NLR) portant sur les activités de surveillance aérienne de l'OFAC[152], dont la commission a pris connaissance. Cette analyse arrive à la conclusion que la surveillance exercée par l'office est, dans l'ensemble, de bonne qualité et ne relève aucune déficience systémique. Elle contient huit recommandations, portant notamment sur le renforcement de la culture de sécurité et de l'indépendance de l'office vis-à-vis de l'industrie aéronautique. La commission s'est renseignée auprès du DETEC et de l'OFAC sur la mise en œuvre de ces recommandations.

La CdG-N a également interrogé le DETEC et l'OFAC concernant leur collaboration avec le SESE, dans le cadre de l'enquête sur le crash du Ju-52 et aussi de manière plus générale. Elle a relevé que celle-ci était jugée globalement bonne, même si l'enquête concernant le Ju-52 a mis en évidence un potentiel d'optimisation sur certains aspects pratiques, et que les divergences ponctuelles entre les acteurs s'expliquent essentiellement par les fonctions différentes assumées par ceux-ci. Dans ce contexte, elle relevé le rôle important joué par le «Safety Office» du DETEC, qui verra ses compétences renforcées à l'avenir (cf. chapitre précédent).

151 Cf. notamment: «Das Ju-52-Unglück wird immer grösser». In: Basler Zeitung, 29 janvier 2021, ainsi que «HB-HOT – Eine Schlussbetrachtung», In: Cockpit, 2/2021.

152 Review of the FOCA supervision of Swiss civil aviation, rapport du «NLR – Royal Netherlands Aerospace Centre» de mai 2021 (en anglais uniquement).

La CdG-N continuera à traiter ce thème en 2022. Elle prévoit notamment de procéder à des échanges complémentaires avec le DETEC et l'OFAC portant sur le développement du «Safety Office», la gestion des ressources au sein de l'OFAC, le renforcement de la culture de sécurité de l'office et son indépendance.

3.8.6 Protection de la biodiversité en Suisse

Le 19 février 2021, la CdG-E a publié un rapport succinct sur la protection de la biodiversité en Suisse[153], dans lequel elle adressait trois recommandations au Conseil fédéral. Elle est arrivée à la conclusion que l'efficience des mesures prises ces dernières années dans ce domaine demeurait insuffisante et a invité le Conseil fédéral à examiner leur renforcement ciblé[154]. Fin mai 2021, le Conseil fédéral a publié son avis relatif aux recommandations de la commission[155]. Après avoir approfondi divers aspects du dossier, la CdG-E a fait part au Conseil fédéral, en novembre 2021, de son appréciation finale dans ce dossier.

La CdG-E a salué le fait que le Conseil fédéral, dans l'ensemble, accueille favorablement ses recommandations, qu'il reconnaisse l'état préoccupant de la situation en matière de diversité biologique en Suisse et dans le monde et qu'il admette que les mesures déjà prises n'avaient pas permis d'endiguer les pertes de biodiversité. Elle partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel le maintien et la promotion de cette dernière à long terme exige une prise de conscience et la volonté de tenir compte de cette problématique dans toutes les politiques sectorielles. La commission s'est félicitée de la volonté du Conseil fédéral d'œuvrer à différents niveaux afin de renforcer la protection de la biodiversité. Néanmoins, elle a indiqué qu'il lui était difficile d'estimer si les mesures annoncées permettraient réellement d'atteindre cet objectif et donc si ses recommandations seraient appliquées en pratique.

En ce qui concerne la *mise en œuvre de la Stratégie Biodiversité Suisse* (SBS; recommandation 1), la commission a salué la volonté du Conseil fédéral de réaliser, en 2022, une analyse portant sur les effets des mesures de la première phase de mise en œuvre du Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse (PA SBS; 2019–2023), afin de préciser les mesures en vue de la seconde phase (dès 2024). Elle s'informera, dans le cadre du contrôle de suivi de son inspection, des résultats de cette analyse.

La CdG-E juge aussi positivement les démarches du Conseil fédéral afin de définir un set d'indicateurs pertinents pour analyser les effets des mesures prises. Elle souligne la nécessité de prévoir des indicateurs concrets, qui illustrent de manière parlante l'évolution de la biodiversité en Suisse.

153 Protection de la biodiversité en Suisse, rapport de la CdG-E du 19 février 2021 (FF **2021** 715).

154 Protection de la biodiversité: la CdG-E tire le bilan et estime que le Conseil fédéral doit renforcer ses efforts, communiqué de presse de la CdG-E du 22 février 2021.

155 Protection de la biodiversité en Suisse. Rapport succinct de la CdG-E du 19 février 2021. Avis du Conseil fédéral du 26 mai 2021 (FF **2021** 1264).

Le Conseil fédéral a par ailleurs indiqué qu'il conviendrait, en 2027, «de décider de l'éventuelle poursuite du PA SBS en fonction des ressources financières et en personnel». La commission s'est déclarée surprise qu'aucun engagement n'ait été pris jusqu'ici pour la poursuite du PA SBS, vu l'importance stratégique d'un tel programme et les conséquences durables de la perte de la biodiversité sur l'environnement et l'économie. De son point de vue, il est important que le Conseil fédéral définisse une vision et une planification financière à long terme dans ce domaine. Elle l'a invité à examiner cette question et s'informera de l'avancée des réflexions à ce sujet dans le cadre du contrôle de suivi.

La CdG-E avait également invité le Conseil fédéral à s'assurer, pour la deuxième phase de mise en œuvre, que les objectifs fixés dans la SBS soient assortis de ressources en personnel permettant réellement leur réalisation. Elle a salué le fait que le Conseil fédéral s'engageait à tirer les enseignements de la première phase de mise en œuvre afin de mieux estimer les ressources requises pour la suite.

La recommandation 2 de la CdG-E portait sur la *protection de la biodiversité dans l'agriculture.* Dans ce domaine également, le Conseil fédéral a reconnu que les mesures de protection de la biodiversité prises jusqu'ici n'avaient pas apporté des résultats suffisants.

Dans son rapport, la CdG-E priait le Conseil fédéral d'évaluer au minimum tous les quatre ans l'efficacité des mesures prises en matière de protection de la biodiversité dans l'agriculture. Le Conseil fédéral a fait valoir qu'une telle évaluation était réalisée au moyen du programme «Espèces et milieux agricoles» (ALL-EMA), mené depuis 2015 par Agroscope[156] en collaboration avec l'OFAG et l'OFEV. La commission s'est informée plus en détail concernant ce programme. Elle a pris note que les résultats du premier cycle de relevés (2015–2019) révèlent un effet global positif des surfaces de promotion de la biodiversité dans l'agriculture (SPB), mais aussi un déficit de diversité des espèces et des milieux naturels. Le monitoring confirme également que les objectifs en matière de qualité des SPB n'ont pas été atteints, ce qui est particulièrement préoccupant aux yeux de la CdG-E.

Le Conseil fédéral a indiqué à la commission qu'il ne jugeait guère judicieux de raccourcir le cycle du programme ALL-EMA de cinq à quatre ans. Sur la base des explications fournies par Agroscope, la commission n'a pas identifié de nécessité de modifier le rythme du programme, même si elle estime qu'il serait judicieux que ce dernier soit, à plus long terme, calqué sur celui de la Politique agricole.

De manière générale, la commission a salué le fait que le programme ALL-EMA sera poursuivi au cours des prochaines années. A ses yeux, il s'agit d'un instrument central pour garantir un suivi de l'évolution de la biodiversité dans l'agriculture et une meilleure compréhension des facteurs de pression sur les espèces et milieux agricoles. Elle attend du Conseil fédéral qu'il intègre les enseignements et recommandations de ce programme dans ses travaux à venir concernant la politique agricole et dans la deuxième phase de mise en œuvre du PA SBS.

156 Agroscope est le centre de compétence de la Confédération pour la recherche agronomique et est rattaché à l'OFAG.

Face à la CdG-E, Agroscope a laissé entendre que les conclusions du programme ALL-EMA n'étaient pas toujours mises en œuvre avec suffisamment de soin. La commission a prié le Conseil fédéral de s'assurer, en collaboration avec l'ensemble des acteurs concernés, que les recommandations issues de ce monitoring soient mises en œuvre de manière adéquate, notamment en ce qui concerne la formation des agricultrices et agriculteurs et l'amélioration de l'accès aux offres de conseil.

La CdG-E s'est également informée sur les mesures prises ou prévues par le Conseil fédéral pour renforcer la protection de la biodiversité dans l'agriculture. Elle a pris note que diverses propositions avaient été formulées par le Conseil fédéral dans le message sur la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+) et dans le contre-projet à l'initiative sur la biodiversité. Dans son avis de mai 2021, le Conseil fédéral a indiqué à la CdG-E que ces propositions restaient d'actualité malgré la suspension, en mars 2021, des délibérations parlementaires relatives à la PA22+. En août 2021, la commission a abordé avec l'OFAG les perspectives à ce sujet. L'office l'a informée que diverses mesures ponctuelles visant à protéger la biodiversité et ne nécessitant pas de modification de loi étaient prévues à court terme. D'autres mesures sont envisagées à plus long terme, notamment en lien avec le contre-projet indirect à l'initiative sur la biodiversité. Toutefois, celles-ci nécessitent une modification de loi et dépendront de la suite des débats relatifs à la PA22+.

La CdG-E, en sa qualité d'organe de haute surveillance, ne se prononce pas sur les questions politiques relatives à la PA22+. La commission a néanmoins souligné qu'il était crucial de plancher, dans ce cadre, sur des mesures visant à renforcer la protection de la biodiversité, et que celles-ci ne seraient efficaces que si elles sont comprises et soutenues par l'ensemble des agricultrices et agriculteurs. Elle s'est également félicitée de la volonté du Conseil fédéral de mettre en œuvre, à court terme, les mesures de protection de la biodiversité possibles dans le cadre légal existant.

La commission a encore souligné que la formation des agricultrices et agriculteurs et le renforcement des offres de conseil étaient à ses yeux deux éléments déterminants en vue d'une meilleure protection de la biodiversité dans l'agriculture. Elle a invité le Conseil fédéral à porter à ces aspects une attention particulière dans ses travaux futurs.

Dans son avis de mai 2021, le Conseil fédéral a également présenté les actions menées par l'OFAG afin d'atténuer les différences entre cantons dans la mise en œuvre des contributions à la biodiversité dans l'agriculture. La commission a salué la volonté de l'administration d'œuvrer autant que possible à une harmonisation des pratiques, en faisant usage de ses compétences de surveillance et d'intervention.

Dans son rapport, la CdG-E avait également invité le Conseil fédéral à examiner la nécessité d'accorder à la protection de la biodiversité dans l'agriculture une place plus importante dans le PA SBS. Il ressort de l'avis du Conseil fédéral que ce dernier ne juge pas nécessaire de procéder à des modifications à ce niveau dans l'immédiat. Il ressort des clarifications menées par la commission que le PA SBS n'est qu'une des bases sur lesquelles l'OFAG s'appuie pour initier des mesures dans le domaine de la protection de la biodiversité. La commission n'a pas identifié de nécessité supplémentaire d'agir à ce sujet dans l'immédiat; elle a néanmoins invité l'OFEV et l'OFAG à examiner de manière approfondie si des mesures complémentaires dans le domaine de l'agriculture devraient être incluses dans le PA SBS.

Enfin, la CdG-E avait invité le Conseil fédéral à renforcer l'harmonisation entre les Objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA) et ceux de la SBS et du PA SBS. Le Conseil fédéral considère que cette harmonisation a déjà été réalisée et s'engage à veiller à ce que celle-ci soit assurée à l'avenir également. La commission n'a pas identifié d'éléments justifiant une nécessité d'intervenir.

Pour terminer, la commission a salué le fait que le Conseil fédéral soit disposé à prendre en compte, dans le cadre de l'évaluation du PA SBS, les résultats de l'étude publiée en 2020 par l'Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT) et l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) sur l'*impact des subventions fédérales sur la biodiversité* (recommandation 3). Elle a pris note que le Conseil fédéral réexaminerait, dans ce cadre, différentes subventions en vue de supprimer les fausses incitations qui nuisent à la biodiversité, tout en tenant compte des conflits d'intérêts politiques et économiques. Les résultats de cet examen étant attendus pour mi-2023, la commission abordera ceux-ci dans le cadre du contrôle de suivi.

Sur la base des informations collectées, la CdG-E a décidé de mettre un terme à son inspection. Elle examinera l'état d'application de ses recommandations durant le deuxième semestre 2023, dans le cadre d'un contrôle de suivi.

3.8.7 Cas de harcèlement à la SSR

Fin 2020, plusieurs cas de harcèlement ont été révélés au sein de la SSR[157], provoquant de nombreuses réactions publiques et politiques. La CdG-E a décidé d'aborder ce dossier du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Entre mars et octobre 2021, elle s'est entretenue à plusieurs reprises avec les représentantes et représentants du DETEC et de l'OFCOM ainsi qu'avec les dirigeants de l'entreprise sur ce thème.

La SSR est au bénéfice d'une concession octroyée par le Conseil fédéral[158]. En sa qualité d'association privée supervisant une entreprise médiatique, elle jouit d'une large indépendance, garantie par la Constitution fédérale[159] et la législation[160]. Le Conseil fédéral et le DETEC exercent un contrôle limité sur l'entreprise; celui-ci inclut essentiellement la surveillance générale[161] et la surveillance sur la concession, le contrôle de l'accomplissement du mandat de programme et la surveillance financière. Le DETEC est également habilité à prendre certaines mesures supplémentaires, telles que l'approbation des statuts de la SSR. Le Conseil fédéral nomme par ailleurs deux

157 «Tout le monde sait, mais personne ne fait rien». In: Le Temps, 31 octobre 2020.
158 Concession octroyée à SRG SSR (Concession SSR) du 29 août 2018 (FF **2018** 5589).
159 En particulier art. 93, al. 2, Cst.
160 En particulier les art. 3*a* et 6 de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV; RS **784.40**).
161 La surveillance générale est plus particulièrement exercée par l'OFCOM. L'office veille au respect des dispositions de la LRTV, de ses dispositions d'exécution, de la concession et des accords internationaux applicables. Cette tâche inclut notamment la surveillance du respect des dispositions relatives à la publicité et au parrainage, du respect des obligations relatives à l'adaptation des émissions de télévision pour les malentendants et les malvoyants sur les canaux de la SSR ou encore du respect des obligations de diffuser et d'informer.

membres du conseil d'administration, et des entretiens réguliers ont lieu entre l'OFCOM et l'entreprise, ainsi qu'entre la cheffe du DETEC et le président du conseil d'administration de la SSR. En revanche, les autorités fédérales n'exercent aucune surveillance sur la production, la préparation et le contenu des programmes de la SSR.

Dans ce contexte, la commission s'est focalisée sur la manière dont le DETEC a traité et suivi cette affaire dans le cadre de ses compétences et sur les enseignements qui peuvent en être tirés pour les autorités fédérales. Sur la base des informations collectées, elle a fait part au Conseil fédéral, fin janvier 2022, de ses considérations du point de vue de la haute surveillance.

De manière générale, la CdG-E estime que les cas de harcèlement survenus à la SSR sont inacceptables. Elle considère que la SSR, en sa qualité de titulaire de la concession de radio-télévision, est tenue à un devoir d'exemplarité et que celui-ci n'a pas été respecté dans le cas présent. La commission est très surprise par l'ampleur du phénomène ayant été mis au jour et se demande comment de tels agissements ont pu se prolonger durant plusieurs décennies au sein de l'entreprise sans être identifiés et traités de manière adéquate par les organes de conduite et de surveillance de la SSR. Elle a fait part au Conseil fédéral de sa préoccupation concernant l'impact de cette affaire sur la confiance de la population envers la SSR.

La CdG-E a constaté que le DETEC avait suivi ce dossier étroitement depuis sa révélation. La cheffe du département a notamment été en contact de manière régulière avec le président du conseil d'administration à ce sujet. La commission est arrivée à la conclusion que le DETEC avait réagi de manière adéquate, dans la limite des possibilités qui lui sont conférées par la Constitution et la loi.

La commission s'est aussi entretenue avec les dirigeants de la SSR concernant les résultats des enquêtes menées sur les cas de harcèlement[162] et les perspectives suite à celles-ci. Elle a pris note que la SSR prévoyait d'implémenter diverses mesures de prévention du harcèlement durant les prochains mois[163] ainsi que des mesures de portée plus générale visant à améliorer le climat de travail dans un délai de trois à quatre ans. Elle ne s'est pas prononcée sur le détail de ces aspects, la responsabilité en la matière revenant entièrement au conseil d'administration.

Comme la cheffe du DETEC, la CdG-E estime que les mesures annoncées par la SSR ne pourront produire des effets que si un changement de culture fondamental a lieu au sein de l'entreprise et qu'il est réellement vécu. La CdG-E a indiqué qu'elle attendait du Conseil fédéral et du département qu'ils continuent à suivre ce dossier de près et à questionner les mesures prises par la SSR de manière critique dans le périmètre de leurs compétences de surveillance.

162 Suite aux révélations de harcèlement, la SSR a lancé trois enquêtes visant à faire la lumière sur les faits. La première portait sur les processus et systèmes en cas d'atteinte à l'intégrité personnelle au sein de la SSR, la deuxième sur la chaîne de responsabilités à la RTS et la troisième consistait en une analyse des témoignages collectés au sein de la Radio télévision suisse (RTS).

163 Cf. à ce sujet: Accusations de harcèlement: les rapports des enquêtes externes disponibles – la SSR prend des mesures, communiqué de presse de la SSR du 16 avril 2021, La SSR met en œuvre des mesures fortes pour protéger l'intégrité de son personnel, communiqué de presse de la SSR du 1er juillet 2021.

En marge de ce dossier, la CdG-E a abordé de manière plus générale la question de la relation de surveillance entre les autorités fédérales et la SSR. Face à la commission, le DETEC a estimé que les responsabilités en la matière étaient bien définies et qu'il n'y avait pas de nécessité de procéder à des modifications suite aux cas de harcèlement. La cheffe du département a souligné l'importance que les autorités fédérales respectent l'indépendance des médias, centrale pour la garantie d'un État démocratique. Elle a indiqué que les entretiens réguliers menés avec l'entreprise permettaient d'aborder aussi certains thèmes d'actualité qui ne font pas l'objet de la surveillance formelle de la Confédération et de sensibiliser la SSR à divers enjeux politiques sous forme de dialogue, mais qu'il ne revenait pas au DETEC – dans le cas présent – d'intervenir concernant les enquêtes réalisées et les mesures prises, de donner un mandat pour des clarifications supplémentaires ou d'agir concernant la gestion du personnel à la place de l'entreprise.

La CdG-E a constaté que la surveillance exercée par le DETEC sur la SSR devait respecter un équilibre fragile entre, d'un côté, la défense des intérêts de la Confédération liés à la concession et, de l'autre, le respect de l'indépendance de la SSR. De l'avis de la commission, des situations comme celle des cas de harcèlement mettent cet équilibre au défi. Pour la CdG-E, il est clair que la politique du personnel relève fondamentalement de l'organisation interne de l'entreprise et de la responsabilité du conseil d'administration. Toutefois, ces cas mettent également en cause la crédibilité de la SSR en sa qualité de détentrice de la concession publique. En ce sens, la commission a indiqué au Conseil fédéral qu'il lui semblait légitime que le DETEC – et, de manière subsidiaire, le Parlement – fassent part de leur appréciation concernant de tels cas et suivent de manière étroite les mesures prises par l'entreprise.

Au regard des informations fournies, la CdG-E a estimé qu'il n'était pas nécessaire de modifier le système de surveillance sur la SSR suite aux cas de harcèlement. Même si les possibilités d'intervention de la Confédération et du Parlement sont limitées dans ce type de situation, elle a relevé que les entretiens réguliers menés par le DETEC avec l'entreprise permettaient au département de faire valoir l'appréciation des autorités fédérales sur de tels thèmes.

La CdG-E s'est toutefois demandé s'il ne serait pas adéquat que le Conseil fédéral ajoute une mention de portée générale relative à la gestion du personnel dans la section 7 «Organisation» de la concession de la SSR lors de son prochain renouvellement. Pour la commission, une disposition de ce genre permettrait de souligner le devoir d'exemplarité de l'entreprise concessionnaire en la matière et pourrait servir de base formelle aux entretiens futurs à ce sujet, sans toutefois entamer l'indépendance opérationnelle de la SSR. Elle a relevé que la concession contenait déjà, par exemple, une disposition relative à la rémunération des cadres (art. 37).

Pour terminer, la cheffe du DETEC a indiqué à la CdG-E que le département, suite aux révélations concernant la SSR, avait prié toutes les entreprises soumises à sa surveillance de lui rendre compte de la manière dont elles traitaient le thème du harcèlement. Sur cette base, le département est arrivé à la conclusion que les entreprises concernées prenaient cette thématique au sérieux et qu'elles disposaient des structures adéquates pour y faire face.

La CdG-E a salué les démarches du DETEC et s'est déclarée satisfaite que la problématique du harcèlement soit traitée avec toute l'attention requise au sein des entreprises proches de la Confédération. Elle a prié le Conseil fédéral d'examiner si un besoin d'agir en la matière existait auprès des autres entreprises et entités proches de la Confédération. Elle l'a invité également à inclure, dans ses prochains rapports annuels sur l'atteinte des objectifs stratégiques des entreprises concernées, un passage relatif à la prévention et la lutte contre le harcèlement et se réserve la possibilité d'aborder ce sujet lors de ses prochains entretiens annuels avec lesdites entreprises.

La CdG-E a décidé, fin janvier 2022, de clore ses travaux dans ce dossier. Elle examinera la nécessité de procéder à un nouveau point de situation d'ici deux à trois ans.

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

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 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 3.9.4 présente la liste des inspections ouvertes des CdG à la fin de l'année 2021 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 2021.

3.9.2 Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA

En novembre 2019, la CdG-E a publié son rapport portant sur les irrégularités comptables constatées chez CarPostal Suisse SA[164]. Sur la base de ce cas, elle est arrivée à la conclusion que les autorités fédérales devaient renforcer leur surveillance sur les entreprises proches de la Confédération. Elle a adressé quinze recommandations au

[164] Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire, rapport de la CdG-E du 12 novembre 2019 (FF **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 novembre 2019.

Conseil fédéral et déposé une motion et six postulats[165]. En 2020, la CdG-E a pris connaissance de l'avis du Conseil fédéral relatif à son rapport et a approfondi divers aspects du dossier[166].

En 2021, la commission a poursuivi ses travaux, dans le but d'apprécier la mise en œuvre de ses recommandations de 2019. Elle s'est régulièrement informée des évolutions du dossier et a abordé différents aspects complémentaires avec plusieurs unités de l'administration fédérale.

La CdG-E a notamment suivi attentivement les suites données à la procédure pénale administrative menée par fedpol depuis 2018, sur mandat du Conseil fédéral, concernant les irrégularités comptables chez CarPostal. Fin août 2020, fedpol a annoncé la clôture de son enquête[167] et a porté plainte contre six anciens employés de la Poste et de CarPostal auprès du Ministère public bernois, qui a transmis l'acte d'accusation au Tribunal pénal économique du Canton de Berne. En décembre 2020, ce dernier a rejeté la plainte de fedpol et conclu que la procédure menée par l'office était nulle et non avenue, considérant que l'enquête avait souffert de «graves manquements». Le tribunal a estimé en particulier que fedpol n'était pas autorisé à confier la conduite de l'enquête à deux responsables externes, dans la mesure où aucune base légale ne prévoyait cette possibilité. fedpol a fait recours de ce jugement contre la Cour suprême du Canton de Berne. Fin mai 2021, cette dernière a décidé de ne pas entrer en matière, estimant que le jugement du Tribunal pénal économique ne portait pas de préjudice grave à la procédure, puisque celle-ci pouvait être menée à nouveau avant que les délais de prescription ne soient atteints. fedpol a décidé de faire recours contre cette décision auprès du TF, considérant que la question de fond soulevée par ce cas – à savoir la légalité du recours à des chargés d'enquête externes – devait absolument être clarifiée. La décision du TF à ce sujet est encore en suspens.

En février 2021, la CdG-E a auditionné la directrice de fedpol à ce propos. Elle abordé avec cette dernière la décision du Tribunal pénal économique bernois et ses conséquences sur l'enquête, les réflexions de l'office concernant la poursuiteet la reprise des travaux, ainsi que l'adéquation des dispositions actuelles en matière de procédure pénale administrative. Par la suite, elle s'est régulièrement informée de l'avancée des démarches de fedpol. En octobre, l'office lui a indiqué que l'enquête sur CarPostal avait été relancée sous une nouvelle direction[168]. fedpol a assuré qu'il utiliserait tous les moyens à sa disposition pour que les faits pénalement répréhensibles soient jugés avant que ceux-ci ne soient prescrits (à savoir au printemps 2024). La CdG-E continuera à suivre étroitement ce volet du dossier, notamment suite au jugement final du TF.

165 Mo. CdG-E 19.4383 du 12 novembre 2019; Po. CdG-E 19.4384, 19,4385, 19.4386, 19.4387, 19.4388 et 19.4389 du 12.11.2019. En mars 2020, 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.

166 Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021 (FF **2021** 570, ch. 3.9.2).

167 Affaire CarPostal: fedpol a terminé son enquête dans la procédure pénale administrative, communiqué de presse de fedpol du 27 août 2020.

168 La conduite de l'enquête a été confiée à deux collaborateurs de l'Administration fédérale des contributions, engagés par fedpol pour une durée déterminée.

Fin mai 2021, le Conseil fédéral a publié son rapport en réponse au postulat Abate 18.4274 intitulé «La stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes»[169]. Dans son rapport, le Conseil fédéral a rendu compte de la mise en œuvre de plusieurs mesures qu'il avait décidées suite à l'affaire CarPostal. Le rapport conclut en outre que le modèle de pilotage introduit en 2006 ainsi que la stratégie de propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes ont fait leurs preuves. Le Conseil fédéral a néanmoins jugé nécessaire de modifier trois principes directeurs du gouvernement d'entreprise. En juin 2021, la CdG-E a abordé les résultats de ce rapport avec une délégation de l'Administration fédérale des finances (AFF). En août, les deux CdG ont encore approfondi certains aspects du gouvernement d'entreprise avec le chef du DFF et la directrice de l'AFF.

Début juin 2021, le Conseil fédéral a transmis au Parlement[170] un message relatif à la révision de la LTV. Ce projet vise à simplifier les réglementations en matière de subventionnement du TRV et à renforcer les compétences de surveillance dans l'OFT dans ce domaine. Le Conseil fédéral y propose en outre de classer deux postulats déposés par la CdG-E dans le cadre de son rapport sur CarPostal[171]. Le Conseil national a traité ce projet de révision en première lecture lors de la session d'hiver 2021 et l'a transmis au Conseil des États. Début 2022, la CdG-E s'est penchée sur celui-ci; elle a en particulier examiné dans quelle mesure celui-ci mettait en œuvre ses postulats. Elle fera part à la commission thématique compétente (CTT-E) de ses conclusions dans un corapport.

Dans son rapport sur CarPostal, la CdG-E avait émis une recommandation relative à la pratique d'archivage des entreprises proches de la Confédération. A l'automne 2021, la commission a pris connaissance des résultats d'une évaluation approfondie de la loi fédérale sur l'archivage (LAr)[172], mandatée par le Conseil fédéral[173], qui aborde notamment le cas des «unités chargées d'archiver elles-mêmes leurs documents», dont font notamment partie les entreprises proches de la Confédération telles que la Poste. Elle approfondira cet aspect au cours de l'année 2022.

Enfin, en octobre 2021, la CdG-E a procédé à un échange avec l'OFT. Celui-ci l'a notamment informée de la mise en œuvre des mesures visant à renforcer le contrôle de l'office sur les entreprises de transport subventionnées, de l'influence de la révision de la loi sur le transport de voyageurs en ce qui concerne les activités de l'office et de l'avancée des procédures portant sur différents cas de subventions indûment perçues.

169 La stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes. Rapport du Conseil fédéral du 26 mai 2021 en réponse au postulat Abate 18.4274 du 13 décembre 2018.

170 Plus de clarté, de transparence et d'efficacité dans le transport régional de voyageurs (TRV), communiqué de presse du Conseil fédéral du 4 juin 2021.

171 Po. CdG-E 19.4387 («Répartition des compétences de surveillance sur le transport régional de voyageurs») et 19.4388 («Bénéfices dans le secteur du transport régional de voyageurs subventionné») du 12 novembre 2019.

172 Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (LAr, RS **152.1**).

173 Mise en œuvre de la loi fédérale sur l'archivage: évaluation et suite de la procédure. Rapport du Conseil fédéral du 1er septembre 2021 en réponse au postulat Janiak 18.3029 du 27 février 2018.

La CdG-E continuera à mener, en 2022, diverses clarifications complémentaires dans ce dossier. Sur la base des informations collectées, elle prévoit de faire part de son appréciation sur 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

Durant l'année sous revue, la CdG-E a poursuivi le contrôle de suivi de son inspection de 2014 portant sur l'admission et le réexamen des médicaments figurant sur la Liste des spécialités (LS)[174]. Dans ce cadre, la commission examine l'état de mise en œuvre des huit recommandations et des trois postulats[175] qu'elle avait formulés à l'époque.

En août 2021, la CdG-E a approfondi différents aspects du dossier dans le cadre d'une visite auprès de l'OFSP. Elle a notamment abordé les propositions concernant les médicaments formulées par le Conseil fédéral dans ses deux volets de mesures visant à maîtriser les coûts de la santé[176], l'avancée des projets d'évaluation des technologies de la santé (*Health technology assessments*, HTA) menés par l'office, le développement de nouveaux modèles d'évaluation de l'utilité des médicaments ou encore les défis liés à la durée de la procédure d'admission des médicaments. La commission a par ailleurs pris acte avec satisfaction du fait que le réexamen triennal du prix des médicaments pour l'année 2020 avait pu en grande partie être mené à bien, permettant de procéder à des économies à hauteur de 100 millions de francs environ, et que le réexamen pour l'année 2021 était en bonne voie[177].

En marge de ce contrôle de suivi, la commission a également abordé avec l'office la question de l'admission des médicaments innovants. Elle a notamment pris note que différentes modifications des ordonnances pertinentes étaient prévues, portant notamment sur la promotion du dialogue précoce entre l'office et l'industrie pharmaceutique («*early dialogue*»), l'adaptation des émoluments et un renforcement de la transparence. L'office a par ailleurs indiqué qu'il prévoyait de préciser les modalités liées à la prise en charge des médicaments dans des cas particuliers[178], afin d'atteindre une

174 Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités (LS), rapport de la CdG-E du 25 mars 2014 (FF **2014** 7531). Ce rapport était basé sur une évaluation du CPA (Evaluation de l'admission et du réexamen des médicaments dans l'assurance obligatoire des soins, rapport du CPA du 13 juin 2013 [FF **2014** 7549]).

175 Po. CdG-E «Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste de spécialités» (1, 2 et 3) du 25 mars 2014 (14.3295, 14.3296, 14.3297).

176 Le Conseil fédéral adopte neuf mesures contre l'augmentation des coûts de la santé, communiqué de presse du Conseil fédéral du 21 août 2019; Le Conseil fédéral prend de nouvelles mesures contre la hausse des coûts de la santé, communiqué de presse du Conseil fédéral du 19 août 2020.

177 Réexamen 2021: l'Office fédéral de la santé publique baisse le prix de près de 300 médicaments, communiqué de presse de l'OFSP du 5 novembre 2021.

178 En vertu des art. 71*a* à 71*d* de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance maladie (OAMal; RS **832.102**), l'assurance obligatoire des soins (AOS) peut rembourser, dans certains cas, des médicaments dont le remboursement n'est initialement pas prévu (par exemple admis dans la LS mais utilisés pour une autre indication, absents de la LS mais autorisés par l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic) ou non autorisés par Swissmedic mais importés d'un État ayant institué un système équivalent d'autorisation de mise sur le marché).

meilleure clarté dans ce processus. La commission a par ailleurs abordé avec l'office la question des aspects éthiques liés aux médicaments innovants.

La CdG-E a décidé de procéder, au début de l'année 2022, à une série d'auditions complémentaires avec différents acteurs de ce dossier. Sur la base des informations collectées, elle prévoit ensuite de faire part de son appréciation concernant la mise en œuvre de ses recommandations de 2014 dans le cadre d'un rapport succinct.

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

Comme cela est 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 2021, 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	–	*(cf. ch. 4)*
Procédure d'évaluation pour le nouvel avion de combat	–	Publication du rapport (2022)

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Tentative de chantage à l'encontre de M. le Conseiller fédéral Alain Berset: rôle des MPC/PJF et utilisation des ressources de la Confédération	–	Publication du rapport (2022)
Planification et mise en place de la Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral	–	Publication du rapport (2022)
Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux	–	Traitement de l'avis des tribunaux (2022)
Relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC	–	Co-rapport aux futurs travaux législatifs
Cautionnement de navires de haute mer	2019 2018	Contrôle de suivi (2022)
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	–	Publication du rapport (2022)
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 (2022)
Détention administrative des requérants d'asile	2019 2018	Poursuite du contrôle de suivi (2022)
Évaluation des effets des accords de libre-échange	2019 2017	Poursuite du contrôle de suivi (2022)
Comptage électronique des voix *(e-counting)*	2018 2017	Poursuite du contrôle de suivi (2022)
Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral	2019 2013	Poursuite du 2e contrôle de suivi (2022)

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Pratique de la Confédération en matière de procédure de consultation et d'audition	2012 2011	Poursuite du contrôle de suivi (2022)
Inspection sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée	2013 2008	Clôture du contrôle de suivi (2022)

Inspections ouvertes – CdG-E

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Mise en œuvre de la réorganisation de l'OFDF: aspects légaux et opportunité		Publication du rapport (2022)
Commissions extraparlementaires		Traitement de l'évaluation du CPA (2022)
Controlling des affaires compensatoires	–	Publication du rapport (2022)
Protection de la biodiversité en Suisse	2021	Contrôle de suivi (2023)
Introduction de la nouvelle redevance radio/TV	2020 2017	Clôture de l'inspection (2022)
Analyses ADN dans les procédures pénales	2019	Contrôle de suivi (2023)
Mise en œuvre des motions et des postulats adoptés	2019	Contrôle de suivi (2023)
Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire	2019	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2022)
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 (2022)

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
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	Poursuite du contrôle de suivi (2022)
Garantie de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée	2015 2017	Poursuite du contrôle de suivi (2022)
Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités	2014	Clôture du contrôle de suivi (2022)
Enquête relative au projet INSIEME de l'Administration fédérale des contributions	2014	2e contrôle de suivi (2022)
Allocations pour perte de gain: irrégularités dans le décompte des services militaires volontaires	2013	2e contrôle de suivi (2022)
Contrôle de suivi: Recours à des experts par l'administration	2016 2015 2006	Poursuite du 3e contrôle de suivi (2022)

Inspections ouvertes – DélCdG

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Affaire Crypto AG	2020	Contrôle de suivi (2023)

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 peu-

vent 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. Suite à la pandémie, la participation aux visites de service en 2021 a dû être limitée aux membres des sous-commissions respectives.

Elles ont procédé à des visites auprès des autorités et services de la Confédération énumérés ci-après:

Visites de service

DFAE/DDPS	– Office fédéral de l'armement – Office fédéral du sport – Secrétariat d'État DFAE
DFI/DETEC	– Office fédéral de la santé publique – Office fédéral de la communication – Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires – Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
DFF/DEFR	– Office fédéral de l'agriculture – Centre national pour la cybersécurité – Haute École fédérale en formation professionnelle
DFJP/ChF	– Commission fédérale des maisons de jeu – Office fédéral de la police – Centre fédéral pour requérants d'asile à Berne
Tribunaux/ MPC	– Tribunal fédéral – Tribunal administratif fédéral

3.11 Requêtes

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

des lois ou dans la gestion des autorités fédérales, la requête en question est attribuée aux CdG.

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

Au cours de l'année sous revue, les CdG ont reçu quatorze requêtes, dont six ont pu être réglées. Au cours de cette même période, les commissions ont également traité sept 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
Sécurité informatique chez RUAG	X	
Systèmes de communication pour la conduite et l'intervention de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP)	X	
Accusations concernant les méthodes d'entraînement de la Fédération suisse de gymnastique	X	
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 «états des lieux des projets télématiques»	X	
Projets les plus importants du DDPS	X	
Acquisition Mortiers de 12cm modèle 16 par Armasuisse	X	

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Sponsoring DDPS	X	
Stratégie d'armement DDPS	X	

Sous-commissions DFF/DEFR

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Gestion de la cyberattaque sur EasyGov	X	
Mise en œuvre de l'accord FATCA	X	
Requête du Bruno Manser Fonds / Mise en œuvre de la déclaration du bois par le DEFR	X	
Reconnaissance des diplômes étrangers	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	
Remise de données de tiers dans le cadre de l'assistance administrative de l'AFC	X	
Examen de la répartition des subventions fédérales attribuées aux universités dotées d'une faculté de médecine	X	
Mise en œuvre de l'obligation d'annoncer les postes vacants	X	
Problèmes relatifs au transit de réfugiés par la Suisse	X	
«Intelligence artificielle» - lignes directrices pour la Confédération		X
Requête de Greenpeace / Prise en compte insuffisante des risques financiers liés au climat		X
Promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale: évaluation et recommandations		X

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Stratégie concernant l'usage de pesticide		X
Échange de déclarations pays par pays remises par des multinationales importantes		X
SUPERB23		X
Avis de droit mandaté par Publica concernant des contradictions entre la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité et la loi sur le personnel de la Confédération		X

Sous-commissions DFI/DETEC

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
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	
Surveillance de l'OFAC et collaboration entre l'OFAC et le SESE à la lumière du cas «Ju-52»	X	
«Just culture» au sein de l'administration fédérale et des entreprises proches de la Confédération	X	
Participation de la Suisse aux réseaux d'alerte santé européens	X	
Pénurie de vaccins en Suisse	X	
Introduction du dossier électronique du patient	X	
Traitement des demandes d'admission relatives à des médicaments innovants	X	
Situation du personnel au sein de l'IVI	X	

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Rapport 2020 sur les assurances sociales	X	
Renforcement de la surveillance dans le domaine de l'Assurance-invalidité (AI)	X	
Rapport d'activité 2020 de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP)		X
Projet ARE+ de l'Office fédéral du développement territorial		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	
Modernisation du Centre des publications officielles (CPO)	X	
Centres d'asile de la Confédération et les procédures d'asile accélérées	X	
Réalignement des exercices de conduite stratégique (ECS) et des exercices du Réseau national de sécurité (ERNS)	X	
Violence contre les femmes dans les centres d'asile	X	

Sous-commissions tribunaux/MPC

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Indépendance des juges		X
Tribunal pénal fédéral. Renouvellement intégral pour la période de fonction 2016–2021: prise de position des CdG à la CJ		X
Surveillance du Tribunal fédéral sur les tribunaux de première instance	X	
Suite des travaux après l'échec de la révision de la LTF	X	
Influence de l'appartenance politique des juges à la jurisprudence	X	
Enquête de l'AS-MPC dans le cas Magnitsky	X	
Le rôle du Ministère public de la Confédération dans l'affaire de l'homicide de Morges (2020)	X	
Contacts du MPC avec la Fédération internationale de football association (FIFA)	X	
Introduction dans la justice suisse du dossier électronique (Justitia 4.0)	X	
Mise en œuvre de l'article 260ter du Code pénal (Iv. pa. CdG-E)		
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
Motions et postulats des conseils législatifs 2020 – Rapport du Conseil fédéral		X
Projets de Transformation numérique et gouvernance de l'informatique (TNI) clés de l'administration fédérale – Rapports sur l'avancement	X	
Projet TNI clé «Dissociation des prestations informatiques de base DDPS»		X
Projet TNI clé «Surveillance des télécommunications	X	
Initiative parlementaire 15.451: «Renforcement des Commissions de gestion»	X	
Initiatives parlementaires 20.414 et 20.418 «Création d'une Délégation des affaires juridiques» (Co-rapport)		X
Proposition des CPE: clarifications sur la légalité de la décision du Conseil fédéral de rompre les négociations sur l'accord-cadre		X
Indiscrétions en marge des séances du Conseil fédéral	X	
Révision de la loi sur le transport de voyageurs (co-rapport)	X	
Rapport du Conseil fédéral en réponse au Postulat Abate 18.4274 – La stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes		X
Nouveau Centre de compétences pour la cybersécurité		X
Stratégie informatique de la Confédération 2020–2023		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

Le 18 mai 2020, les CdG ont décidé de réaliser une inspection sur les mesures prises par le Conseil fédéral et l'administration fédérale pour faire face à la pandémie de COVID-19. Les investigations menées dans ce cadre doivent se concentrer sur la période durant laquelle l'état de situation extraordinaire a été décrété en Suisse, au printemps 2020. Afin de tenir compte de ces circonstances particulières, de l'évolution de la situation et de l'ampleur de l'objet examiné, les CdG ont décidé de confier l'inspection à leurs sous-commissions. Ces dernières doivent pouvoir définir elles-mêmes les orientations de leurs investigations et, au besoin, les modifier ou renoncer à des clarifications prévues, notamment lorsque certains thèmes font déjà – ou ont déjà fait – l'objet d'un examen approfondi de la part du Conseil fédéral, des départements ou d'autres organes. Selon le cas, les sous-commissions prendront en considération les résultats de ces travaux dans leurs investigations, voire renonceront à investiguer. Elles ont décidé de renoncer, pour d'autres raisons (problèmes non corroborés, manque de ressources, importance marginale), à l'examen de certains thèmes relatifs au COVID-19 figurant au programme annuel 2021[179].

Par ailleurs, les CdG ont déjà clos certaines investigations menées dans le cadre de cette inspection et publié leurs conclusions (voir tableau ci-après).

Thème	Documents publiés
Approvisionnement en vaccins: la CdG-N se penche sur les contacts entre les autorités fédérales et l'entreprise Lonza	Communiqué de presse de la CdG-N du 30 mars 2021
Mise en œuvre à la frontière des mesures liées au coronavirus	Rapport de la CdG-E du 22 juin 2021 (FF *2021* 2393)
Mesures COVID-19 prises à la frontière: les restrictions doivent se fonder sur une base légale, être coordonnées et faire l'objet d'une bonne communication	Communiqué de presse de la CdG-E du 25 juin 2021
Contacts entre les autorités fédérales et les entreprises Lonza et Moderna concernant la production et l'acquisition de vaccins contre le COVID-19	Rapport de la CdG-N du 16 novembre 2021 (FF: pas encore publié)
Vaccins contre le COVID-19: gestion adéquate des négociations avec Lonza et Moderna par les autorités fédérales	Communiqué de presse de la CdG-N du 18 novembre 2021

179 Les sous-commissions ont par exemple renoncé à enquêter sur l'engagement de l'armée et sur les mesures prises dans le domaine des transports publics.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des investigations importantes encore en cours concernant la gestion de la pandémie. Les résultats de ces investigations feront probablement l'objet d'un rapport spécifique, qui devrait être publié dans un proche avenir (en 2022 ou, au plus tard, en 2023).

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de COVID-19	–	Publication du rapport (CdG-N/E, 2022)
COVID-19: allocations pour perte de gains pour indépendants	–	Publication du rapport (CdG-N, 2022)
Opportunité et efficacité de l'approvisionnement économique durant la crise du COVID-19	–	Publication du rapport (CdG-N, 2022)
COVID-19: acquisition de masques de protection		Publication du rapport (CdG-N, 2022)
COVID-19: crédits	–	Publication du rapport (CdG-E, 2022)
COVID-19: collaboration avec les cantons		Publication du rapport (CdG-E, 2022)
COVID-19: responsabilité en matière de communication – rôle de la ChF		Poursuite des investigations (2022)
Crise du coronavirus: utilisation des connaissances scientifiques à l'OFSP	–	Traitement de l'évaluation du CPA (2022)
Crise du coronavirus: chômage partiel	–	Traitement de l'évaluation du CPA (2023)
Mise en œuvre à la frontière des mesures liées au coronavirus	2021	Contrôle de suivi (2023)

La crise du COVID-19 et ses conséquences ont également été au cœur des séances des CdG d'avril 2021 consacrées à la réalisation des objectifs stratégiques de la Poste, des CFF, de Swisscom et de Skyguide. Les CdG ont abordé avec le DETEC, le DDPS et les dirigeants concernés la question de l'impact de la crise du COVID-19 sur les activités desdites entreprises et les mesures prises pour y faire face. Elles ont pris note que la pandémie avait affecté négativement l'activité et le résultat financier des quatre entreprises, à des degrés divers. Les conséquences économiques ont été particulièrement importantes pour les CFF et Skyguide, qui ont présenté en 2020 une perte de respectivement 617 millions et 160 millions de francs. Pour ces deux entreprises, des

mesures particulières de soutien financier, assorties de mesures d'économies, ont été décidées par la Confédération. Les CdG ont toutefois également relevé que, dans l'ensemble, les quatre entreprises avaient été en mesure d'atteindre, en 2020, les objectifs stratégiques qui leur avaient été assignés. Elles feront de nouveau le point à ce sujet en avril 2022.

Les ch. 4.1 à 4.6 contiennent de plus amples informations concernant certains thèmes pour lesquels les travaux ne sont pas encore terminés, ou qui n'ont pas fait l'objet d'une publication ou pour lesquels une publication n'est pas prévue.

4.1 DFI

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

Au cours de l'année sous revue, la CdG-E a poursuivi ses clarifications portant sur l'organisation du DFI et de l'OFSP pour la gestion de la crise sanitaire, dans le prolongement des travaux déjà réalisés en 2020[180].

En début d'année, la commission a pris connaissance des résultats de deux évaluations portant sur l'organisation de crise du département et de l'office durant la première vague de pandémie. La première consistait en une analyse mandatée à l'été 2020 par l'OFSP auprès d'un expert externe au sujet de l'organisation et des processus au sein de l'office et de la division «Maladies transmissibles»[181]. La deuxième était une évaluation interne de la gestion de crise à l'échelon du département, menée par le Secrétariat général du DFI à l'automne 2020 sous forme d'un sondage adressé aux unités administratives qui lui sont rattachées[182].

Au printemps 2021, la CdG-E s'est penchée plus en détail sur le rôle et le fonctionnement de la taskforce COVID-19 de l'OFSP durant les premiers mois de la pandémie, ainsi que sur la gestion du personnel au sein de l'office. Elle a adressé diverses questions écrites à l'OFSP et a auditionné à ce sujet le chef du DFI ainsi qu'une délégation de l'office. Elle a également effectué une analyse détaillée des procès-verbaux de la task force pour la période allant de janvier à juillet 2020.

Au mois d'août, dans le cadre d'une visite auprès de l'OFSP, la commission a fait le point avec la direction de l'office sur l'organisation pour la gestion de la crise, sur les enjeux relatifs à la gestion du personnel ainsi que sur les premiers enseignements tirés de la pandémie sur le plan organisationnel.

Sur la base des informations collectées, la CdG-E a décidé de faire part de son appréciation et de ses conclusions dans un rapport global portant sur l'organisation de crise de la Confédération, qui sera établi en commun avec la CdG-N. En plus du rôle et du

180 Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021 (FF **2021** 570), ch. 4.1.1

181 Organisations- und Prozessanalyse sowie Klärung des Optimierungspotentials der COVID-19-Krisenorganisation auf Stufe Abteilung Übertragbare Krankheiten (MT). Document interne du 16 octobre 2020 à l'intention de l'OFSP, rédigé par le bureau Dynamic Organizational Consulting (DOC) (*non publié*).

182 Departementale Evaluation COVID, rapport du DFI du 2 novembre 2020 (*non publié*).

fonctionnement du DFI et de l'OFSP, ce rapport portera également sur l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP)[183] et l'État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus (EMCC), ainsi que sur la coordination entre ces organes de crise. Il sera vraisemblablement publié au printemps 2022.

4.1.2 Bases d'information scientifiques du DFI et de l'OFSP

En 2020, la CdG-N avait procédé à diverses clarifications au sujet des bases scientifiques sur lesquelles l'OFSP s'était fondé pour la gestion de la crise du coronavirus, de l'organisation et du fonctionnement de la task force scientifique mise sur pied au printemps 2020 et des relations entre cette dernière et les autorités fédérales[184].

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. En avril, la sous-commission compétente de la CdG-N a déterminé les questions auxquelles devrait répondre cette évaluation. En plus de l'aspect du *traitement* des connaissances scientifiques au sein de l'OFSP et de leur *prise en compte* dans les bases de décision, elle a chargé le CPA d'examiner la manière dont l'état des connaissances scientifiques avait été *communiqué* à la population[185]. Fin juin 2021, la sous-commission a sélectionné les études de cas qui permettront d'illustrer ces différents aspects. Le CPA prévoit de présenter les résultats de son évaluation à la sous-commission au cours du troisième trimestre 2022. Sur cette base, la CdG-N établira un rapport présentant son appréciation du point de vue de la haute surveillance parlementaire.

En marge de cette évaluation, la CdG-N a procédé, au printemps 2021, à des clarifications ponctuelles relatives aux bases d'information sur lesquelles les autorités fédérales se sont appuyées pour adopter certaines mesures sanitaires. La commission s'est ainsi informée au sujet des réflexions menées par la Confédération sur la levée de l'interdiction des grandes manifestations (été 2020) et de la quarantaine pour les voyageurs en provenance de pays dits «à risque» (automne 2020). Elle intégrera les informations collectées à propos de ces exemples, pour autant que cela s'avère nécessaire, dans son appréciation finale du dossier.

183 Concernant le rôle de l'EMFP, cf. également ch. 4.4.2
184 Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021 (FF **2021** 570), ch. 4.1.4
185 Pour plus de détails concernant l'évaluation du CPA, cf. rapport annuel 2021 du CPA en annexe, ch. 3.3

4.1.3 Sources d'information internationales et échanges internationaux du DFI et de l'OFSP

Au cours de l'année sous revue, la CdG-N a poursuivi ses investigations concernant les sources d'information sur lesquelles le DFI et l'OFSP se sont basés pour suivre l'évolution internationale de la pandémie et les échanges entretenus par le département et l'office à l'échelle internationale pour gérer la crise sanitaire.

La CdG-N s'est tout d'abord informée de la *collaboration entre l'OFSP et le DFAE* pour la gestion des aspects internationaux de la crise durant la première vague de la pandémie. Globalement, tant l'OFSP que le DFAE tirent un bilan positif de leur collaboration. Les informations remises à la commission montrent que les échanges ont eu lieu à de nombreux niveaux et en utilisant tant des formats ad hoc que des formats existants. L'office a souligné que les rapports sur la situation établis par le réseau extérieur du DFAE avaient constitué un outil particulièrement apprécié, permettant notamment de suivre de près l'évolution de la situation épidémiologique en Asie durant les premières semaines de la crise. La CdG-N a également pris note du fait que différents contacts formels et informels s'étaient tenus entre les collaboratrices et collaborateurs du DFAE et de l'OFSP durant les premières semaines de la crise, portant par exemple sur l'accès de la Suisse aux plateformes de gestion de crise de l'UE (cf. plus bas), les rapatriements de ressortissants suisses ou la quarantaine pour les voyageurs en provenance d'Asie. Néanmoins, dans son rapport d'évaluation de la gestion de crise publié en décembre 2020, la ChF arrive à la conclusion que les états-majors de crise fédéraux n'ont pas suffisamment tenu compte des aspects de politique extérieure dans leur travail. Face à la commission, la directrice de l'OFSP a quant à elle affirmé que l'office avait pris en compte la dimension internationale de la crise depuis le début.

Certains indices laissent également à penser que la *coordination entre les unités fédérales concernées lors de l'assouplissement des restrictions aux frontières*, à partir de mai 2020, n'a pas fonctionné de manière optimale. Le rapport d'évaluation de la ChF, en particulier, arrive à la conclusion que la collaboration à ce sujet n'était pas assez structurée et que les responsabilités des différents offices n'étaient pas claires. L'OFSP, de son côté, a indiqué à la CdG-N qu'il estimait que la collaboration en la matière avait été étroite et coopérative. La directrice de l'office a souligné que plusieurs organes de coordination avaient été mis sur pied afin de traiter cette thématique, intégrant notamment le DFAE, l'OFAC, le SEM et l'Administration fédérale des douanes (AFD). Selon elle, ces structures permettent de réagir de manière rapide lorsque des décisions relatives à la fermeture des frontières doivent être prises. Le secrétaire général du DFI, de son côté, a qualifié la collaboration actuelle entre les offices et départements concernés par les questions internationales d'excellente. La commission a décidé qu'elle continuerait à approfondir cet aspect en 2022, afin d'examiner plus en détail les différences d'appréciation qu'elle a constatées.

La CdG-N s'est également informée au sujet des *échanges bilatéraux entre la Suisse et d'autres pays* pour la gestion de la pandémie. De l'avis de l'OFSP, ceux-ci ont pu se baser sur le bon réseau qui existait avant la crise et ont été globalement constructifs. En fonction des questions abordées, ces contacts se sont tenus au niveau des ministères, des directions d'offices ou des expertes et experts. L'OFSP a souligné que les

échanges avaient été particulièrement intenses avec les autorités sanitaires des pays voisins, mentionnant par exemple la prise en charge transfrontalière de patients. Le DFI a toutefois reconnu qu'il n'avait pas toujours été possible, malgré les efforts de la Suisse, de s'accorder sur des mesures sanitaires communes (par exemple concernant les domaines skiables). En août 2021, l'office a présenté à la commission un bilan détaillé de la collaboration avec les cinq pays limitrophes de la Suisse. Dans ce cadre, la CdG-N a abordé certaines questions spécifiques, telles que les accords bilatéraux passés avec la France concernant la pandémie de grippe et la coopération sanitaire transfrontalière ou encore la coordination avec les pays voisins concernant les mesures aux frontières (des situations problématiques ayant été relevées à ce niveau au cours de la première vague de pandémie). De manière générale, la commission n'a pas identifié de nécessité d'approfondir davantage la question des contacts bilatéraux. Elle se réserve toutefois la possibilité d'aborder plus en détail, en 2022, certains aspects spécifiques relatifs à la coordination avec les pays voisins.

Un autre aspect abordé concerne l'*accès de la Suisse aux plateformes de gestion de crise de l'UE*[186]. Au début de la pandémie, la Suisse a rapidement déposé une demande afin de bénéficier d'un accès à ces plateformes[187], qui lui a été accordé. Les représentantes et représentants de l'OFSP ont souligné l'importance de ces outils pour la gestion de crise; ils ont toutefois également rappelé que la participation de la Suisse à ceux-ci était limitée à la durée de la pandémie et qu'en l'absence d'un accord avec l'UE en matière sanitaire, il fallait s'attendre à ce que celle-ci s'achève à l'issue de la crise. La commission fara de nouveau le point à ce sujet en temps utile.

La CdG-N a également approfondi avec l'OFSP la question de la *collaboration avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS)*. La directrice de l'office a souligné l'importance des systèmes d'échange d'information et des recommandations émises par l'OMS pour la gestion de la pandémie – en particulier au début de la crise – et estime que ces dernières étaient globalement adéquates. Néanmoins, l'office a regretté que certaines recommandations (notamment concernant les voyages internationaux) aient été émises tardivement et que les informations de l'OMS sur la situation sanitaire internationale au début de la crise aient été publiées avec du retard. La directrice a indiqué que la Suisse s'engageait pour un renforcement des structures et processus de l'OMS, en prenant notamment part à un groupe de travail international chargé de tirer les enseignements de la pandémie. La commission continuera à s'informer des travaux de l'OFSP à ce sujet.

Par ailleurs, la commission a abordé avec l'OFSP la question du *traçage international des contacts*. L'office a indiqué que celui-ci avait fait ses preuves en période normale (par exemple pour les cas de tuberculose) et qu'il avait également été important dans le cadre de la pandémie. La CdG-N approfondira ce point au cours de l'année 2022.

186 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 du 28 janvier 2020, ch. 3.3.2 (FF **2020** 2865 2884).

187 En particulier le Centre européen de contrôle et de prévention des maladies (*European Centre for Disease Prevention and Control,* ECDC), le Comité de sécurité sanitaire (*Health Security Committee,* HSC) et le Système d'alerte précoce et de réaction (SAPR, en anglais *Early Warning and Response System* [EWRS]).

Dans le cadre de ses échanges avec l'OFSP et le DFI, la CdG-N a encore abordé d'autres aspects du dossier, tels que la répartition des compétences entre le département et l'office pour la gestion des aspects internationaux, les autres sources internationales prises en compte par l'office dans son appréciation de la situation sanitaire[188], la manière dont la plausibilité des informations internationales a été vérifiée et dont celles-ci ont été priorisées au sein de l'office ou encore le suivi des mesures sanitaires prises par d'autres pays. L'OFSP est arrivé à la conclusion qu'il avait été en mesure d'assurer que l'organisation de crise dispose d'informations fiables et équilibrées dans des délais restreints, alors que celles-ci étaient parfois lacunaires, en particulier au début de la crise. De l'avis de l'office, la pandémie a mis en évidence l'importance de soigner les contacts internationaux en matière sanitaire.

La CdG-N continuera à approfondir certains aspects spécifiques du dossier en 2022, notamment dans le cadre de l'évaluation du CPA sur l'utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP durant la crise du coronavirus (cf. ch. 4.1.2).

4.1.4 Collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion de crise

Tout comme en 2020[189], la thématique de la collaboration entre les autorités fédérales et les cantons pour la gestion de la crise du coronavirus a été examinée par la CdG-E au cours de l'année sous revue. En effet, conformément aux dispositions de la loi sur les épidémies (LEp)[190], les cantons jouent un rôle déterminant, aux côtés de la Confédération, dans la lutte contre les maladies transmissibles[191]. À ce titre, la coordination entre les autorités fédérales et cantonales constitue un enjeu majeur pour la gestion de la crise. Dans ce contexte, la commission a plus spécifiquement approfondi les aspects suivants: plateformes de coordination entre Confédération et cantons, coordination entre Confédération et cantons pour les mesures sanitaires, collecte et traitement par l'OFSP des données concernant la situation sanitaire dans les cantons et intervention de la Confédération dans la gestion des activités hospitalières. Elle a concentré ses travaux sur la première vague de la pandémie (janvier à juin 2020).

Durant le premier semestre de 2021, la CdG-E a collecté l'appréciation de différentes autorités cantonales au sujet de leur collaboration avec la Confédération. Elle a pris connaissance du rapport d'évaluation de la gestion de crise publiée en décembre 2020

188 Notamment les informations issues de la John Hopkins University et du US Center for Disease Control aux États-Unis et du Robert-Koch-Institut en Allemagne.

189 Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021 (FF **2021** 570), ch. 4.1.2

190 Loi du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies, LEp; RS **818.01**).

191 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.

par la CdC[192], qui formule différentes critiques au sujet de l'activité des autorités fédérales. Lors de leur séance plénière commune de fin janvier 2021, les deux CdG ont procédé à un échange à ce propos avec une délégation de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). En février, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E a poursuivi l'échange avec des représentantes et représentants de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS). Ceux-ci lui ont présenté leur appréciation détaillée concernant la qualité de la coordination au niveau politique et technique, les défis liés à la consultation des cantons en période de «situation particulière» et de «situation extraordinaire» ou encore les points sur lesquels les systèmes de déclaration des cas pourraient être améliorés.

La CdG-E a également invité l'Association des médecins cantonaux de suisse (AMCS) et l'Association des pharmaciens cantonaux (APC) à lui transmettre une prise de position concernant leur coordination avec l'OFSP et les autres autorités fédérales durant la crise.

En parallèle, la commission a approfondi certains aspects du dossier avec les autorités fédérales compétentes. Elle a pris connaissance des résultats de l'évaluation menée par la ChF concernant la gestion de crise de la Confédération durant la première phase de la pandémie, publiée en décembre 2020[193], qui consacre un chapitre et différentes recommandations à la collaboration avec les cantons. Elle a ensuite prié le DFI de lui transmettre une liste détaillée des différentes catégories de contacts ayant eu lieu entre le département et les autorités cantonales ainsi qu'une liste des outils ayant permis au DFI et à l'OFSP de suivre la situation sanitaire dans les cantons durant la première vague (nombre de cas, hospitalisations, décès, capacités hospitalières, disponibilités en médicaments et autres biens médicaux, etc.).

Sur cette base, la CdG-E a auditionné le secrétaire général du DFI et la directrice de l'OFSP à la fin du mois de juin 2021. Elle a abordé avec eux entre autres la nécessité de créer un organe supplémentaire de coordination entre Confédération et cantons, l'intégration des cantons dans les organes de crise fédéraux, ainsi que les défis actuels et futurs au niveau des systèmes de déclaration et de suivi de la pandémie, l'adéquation – en termes de gestion sanitaire – de l'interdiction par le Conseil fédéral des traitements médicaux non urgents au printemps 2020[194] ou encore la gestion par les autorités fédérales du cas spécifique du canton du Tessin durant les premières semaines de la crise. Par la suite, la commission a encore adressé au DFI une série de questions écrites, portant entre autres sur les systèmes d'annonce, la surveillance des activités hospitalières et la priorisation des patientes et patients en cas de surcharge des hôpitaux.

192 COVID-19: gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons, rapport intermédiaire de la CdC du 18 décembre 2020.

193 Rapport de la Chancellerie fédérale du 11 décembre 2020 concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 (1re phase / février- août 2020).

194 Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a décidé d'interdire les traitements médicaux non urgents et a autorisé les cantons à obliger les hôpitaux et cliniques privés à mettre leurs capacités à disposition pour accueillir des patients (art. 10*a* de l'Ordonnance 2 COVID-19, en vigueur dès le 17.3.). Cette mesure a été assouplie le 22 avril 2020 (possibilité pour les cantons de limiter ou suspendre les traitements non urgents, en vigueur dès le 27 avril).

En octobre 2021, la CdG-E a tiré un bilan intermédiaire du dossier. Elle a décidé qu'elle continuerait à approfondir certains aspects au cours du premier semestre 2022. En particulier, elle souhaite aborder plus en détail la collaboration entre la Confédération et les cantons suite au retour à la «situation particulière» au sens de la LEp en juin 2020, notamment en ce qui concerne la coordination pour la détermination des mesures sanitaires et le soutien apporté par la Confédération à la mise en œuvre du traçage des contacts («contact tracing», CT) dans les cantons. Elle s'informera également sur l'état de mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport de la ChF au sujet de la collaboration avec les cantons ainsi que sur la manière dont la collaboration avec les cantons est traitée dans les révisions de la LEp et du Plan de pandémie, initiées en 2021. La commission prévoit de faire part de ses conclusions dans un rapport si possible d'ici la fin de l'année 2022.

En marge de ce dossier, la CdG-E a également pris note de diverses questions de fond soulevées par la crise du coronavirus en ce qui concerne la collaboration entre la Confédération et les cantons[195]. La commission se réserve la possibilité d'aborder ces aspects dans une phase ultérieure, à l'issue de la crise sanitaire.

4.1.5 Gestion des biens médicaux

Au cours de l'année 2021, la CdG-N a poursuivi les travaux qu'elle avait entamés en 2020[196] concernant la gestion des biens médicaux par les autorités fédérales durant la pandémie de coronavirus. Différents aspects de ce dossier ont été approfondis par la sous-commission DFAE/DDPS[197], la sous-commission DFF/DEFR[198] et la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N.

Dans le domaine du DFI, la CdG-N s'est essentiellement consacrée à la thématique des *contacts ayant eu lieu dès le printemps 2020 entre les autorités fédérales et les entreprises Lonza et Moderna concernant la production et l'acquisition de vaccins contre le COVID-19.* Après avoir examiné les faits et s'être entretenue avec les acteurs concernés, la commission a fait part de son appréciation à ce sujet dans un rapport, publié en novembre 2021[199]. Elle est arrivée à la conclusion que les autorités fédérales avaient agi de manière adéquate dans ce dossier en renonçant à un investissement direct dans la production de Lonza et en concluant rapidement un accord d'acquisition avec Moderna. La commission a également salué la mise en œuvre par la Confédéra-

195 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.

196 Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021 (FF **2021** 570).

197 La sous-commission DFAE/DDPS s'est concentrée sur le rôle de la Pharmacie de l'armée en ce qui concerne l'acquisition de matériel de protection (cf. ch. 4.4.1).

198 La sous-commission DFF/DEFR s'est concentrée sur les questions d'approvisionnement économique du pays et de rôle de l'OFAE durant la crise.

199 Contacts entre les autorités fédérales et les entreprises Lonza et Moderna concernant la production et l'acquisition de vaccins contre le COVID-19, rapport de la CdG-N du 16 novembre 2021 (*pas encore publié dans la FF*).

tion du projet «Leute für Lonza» visant à soutenir le recrutement de personnel de l'entreprise, mais a estimé nécessaire que le Conseil fédéral tire un bilan de celui-ci. Elle a déposé un postulat en ce sens[200].

En parallèle, la commission s'est également penchée sur le cas de la *fondation «mesvaccins.ch»*. Cette fondation, au bénéfice depuis plusieurs années d'une subvention de l'OFSP[201], exploite un carnet de vaccination électronique et a été chargée par l'office, fin 2020, de mettre en place une plateforme en ligne recensant les vaccinations contre le COVID-19 («myCOVIDvac»). En mars 2021, des révélations médiatiques[202] ont fait état de graves lacunes en termes de protection des données sur cette plateforme, suite à quoi cette dernière a été désactivée et une procédure ouverte par le PFPDT. La CdG-N a abordé ce cas en mai avec une délégation de l'OFSP. La directrice lui a présenté l'historique de la collaboration avec cette fondation, les raisons ayant mené l'office à lui accorder le mandat relatif à «myCOVIDvac» et la prise en compte des aspects de cybersécurité et de protection des données lors des échanges avec la fondation. La commission a également abordé la question de la participation de collaboratrices et collaborateurs de l'OFSP au conseil de fondation, l'impact de cette affaire sur la mise en œuvre du certificat de vaccination et les perspectives concernant la réactivation de la plateforme et la récupération des données qui y sont enregistrées. Par la suite, la CdG-N a continué à s'informer de manière régulière auprès du DFI de l'évolution du dossier. Elle a notamment pris note que le DFI avait donné le mandat de réaliser une clarification externe des faits concernant la fondation et ses liens avec l'OFSP. À l'automne 2021, elle a pris connaissance de la liquidation de la fondation et de la décision de cette dernière de transmettre aux anciennes usagères et anciens usagers de la plateforme leurs données de vaccination par le biais d'un envoi non sécurisé. La CdG-N a décidé qu'elle continuerait à approfondir ce dossier en 2022; elle prendra notamment connaissance des résultats des clarifications menées par le DFI et procédera à un nouvel échange à ce sujet avec le département et l'office.

La commission s'est aussi informée auprès de l'OFSP concernant les démarches ayant eu lieu durant les années précédant la pandémie en matière de *réserves de biens médicaux* (en particulier de matériel de protection). Il s'est avéré au début de la crise qu'une partie des acteurs de la santé n'avaient pas suivi les recommandations formulées à ce sujet dans le plan de pandémie et ne disposaient pas des stocks requis. Parallèlement, les besoins en biens de protection pendant la pandémie de COVID-19 ont largement dépassé les attentes définies dans les bases de planification pour une pandémie de grippe. De plus, des mesures qui n'étaient pas explicitement prévues dans le plan de pandémie ont été mises en œuvre, ce qui a finalement engendré des besoins supplémentaires. L'OFSP a annoncé à la CdG-N que la stratégie en matière d'approvisionnement serait revue au regard des enseignements de la crise, notamment dans le cadre des révisions en cours du plan de pandémie et de la LEp. La CdG-N continuera à approfondir cet aspect dans le cadre de ses clarifications concernant le rôle de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) durant la crise.

200 Po. CdG-N «Bilan du projet ‹Leute für Lonza›» du 16 novembre 2021 (21.4344)
201 La fondation est également soutenue financièrement par les cantons et l'industrie pharmaceutique.
202 Wollen Sie wissen, womit Viola Amherd geimpft ist? In: Republik, 23 mars 2021

Par ailleurs, la CdG-N a pris note d'informations détaillées fournies par l'OFSP concernant les *structures organisationnelles* mises en place au cours de l'année 2020 pour assurer l'approvisionnement en biens médicaux. L'OFSP a indiqué à la CdG-N que, de son point de vue, la collaboration entre les acteurs concernés avait bien fonctionné. Il a précisé que les tâches et rôles des unités compétentes (notamment OFSP, Pharmacie de l'armée, OFAE, Swissmedic, Gestion fédérale des ressources [*Ressourcenmanagement Bund,* ResMaB]) avaient été définies en mars 2020 déjà. L'office a présenté les listes qu'il avait établies en mars, avril et septembre 2020 à l'intention de la Pharmacie de l'armée en vue de l'acquisition de biens médicaux. Par ailleurs, il a souligné que la création, en juillet 2020, d'un groupe de travail interdépartemental consacré aux biens médicaux avait permis de simplifier les structures organisationnelles et avait été avantageux pour l'approvisionnement durant la deuxième vague. Sur la base des informations collectées, la CdG-N n'a pas identifié de nécessité d'agir en ce qui concerne les structures organisationnelles pour l'approvisionnement en bien médicaux sur le plan général. La commission se penche actuellement sur des questions spécifiques concernant l'acquisition de matériel de protection et notamment de masques de protection (cf. ch. 4.4.1). En outre, elle s'est déjà exprimée dans le rapport annuel 2020 sur ses investigations concernant le rôle de la Pharmacie de l'armée[203].

La CdG-N a également abordé la question des *décisions et de la communication des autorités fédérales concernant le port du masque*. Elle a décidé de charger le CPA d'examiner cet aspect plus en détail dans l'évaluation portant sur les bases d'information scientifiques de l'OFSP et leur communication, en cours (cf. ch. 4.1.2 et rapport annuel 2021 du CPA en annexe, ch. 3.3). Elle fera part de son appréciation à ce sujet sur la base des résultats de l'évaluation.

Enfin, la CdG-N a reçu de l'OFSP diverses précisions concernant *l'utilisation du crédit* accordé par le Parlement en avril 2020 afin d'assurer l'approvisionnement en médicaments. Elle a pris note du fait que les engagements d'achat contractés dans ce domaine en 2020 s'étaient révélés bien moins élevés qu'initialement prévu. Elle a renoncé à approfondir davantage cet aspect, celui-ci étant du ressort de la haute surveillance financière exercée par les CdF et la DélFin. Elle a transmis à ces dernières les informations qu'elle avait collectées.

4.1.6 Allocation pour perte de gain COVID-19 pour indépendants

Dans le prolongement de ses travaux de 2020[204], la CdG-N s'est penchée sur le système d'allocations pour perte de gain mis sur pied à partir de mars 2020 par la Confédération afin de soutenir les indépendants dont l'activité était affectée par la pandémie («APG COVID-19»).

203 Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021 (FF **2021** 570, ch. 4.6.1).

204 Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021 (FF **2021** 570, ch. 4.1.7).

La commission a concentré ses travaux sur la mise en place du système d'APG COVID-19 et son fonctionnement de mars à septembre 2020, soit jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau système défini par le Parlement dans la loi COVID-19[205]. Elle s'est en particulier informée sur les réflexions menées par l'administration lors de la conception et du lancement du système d'allocations en mars 2020, les modifications apportées au système au cours des mois ayant suivi, la manière dont la surveillance a été exercée par les autorités fédérales compétentes ainsi que la collaboration entre ces dernières.

La CdG-N a pris connaissance des documents pertinents pour l'appréciation des faits. Sur cette base, elle a adressé à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) une série de questions écrites. En mai 2021, elle s'est entretenue avec les représentantes et représentants de l'OFAS et du CDF, afin d'approfondir certains aspects du dossier.

En octobre 2021, la sous-commission a décidé d'élaborer un rapport succinct afin de présenter une synthèse des faits portés à sa connaissance et de faire part de ses conclusions. Il est prévu que ce rapport soit publié au cours du premier trimestre 2022.

La CdG-E, de son côté, a procédé avec l'OFAS en novembre 2021 à un nouveau bilan de l'impact de la crise du COVID-19 dans le domaine des assurances sociales, sur la base du rapport 2020 sur les assurances sociales[206]. Elle a pris note que, selon l'appréciation actuelle de l'office, la crise du coronavirus a eu un impact global modéré sur les assurances sociales, à l'exception du domaine de l'APG COVID-19 et de l'assurance-chômage. Elle a également relevé que l'OFAS suivait étroitement la question des conséquences à moyen terme du COVID-19 dans le domaine de l'AI. Les CdG feront de nouveau le point en la matière en 2023 au plus tard.

4.2 DEFR

4.2.1 Mesures en matière de logement et de bail durant la crise du coronavirus

Début 2021, la CdG-N a clos ses travaux relatifs aux mesures de la Confédération en matière de logement et de bail durant la crise du coronavirus. Ces travaux portaient sur la période allant de février à octobre 2020.

205 Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19; RS **818.102**); cf. en particulier art. 15.

206 Assurances sociales 2020 – Rapport annuel du Conseil fédéral selon l'art. 76 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS **830.1**).

Durant la crise du coronavirus, l'Office fédéral du logement (OFL) a vu certaines de ses tâches[207], comme avec la question des loyers commerciaux, augmenter fortement et des questions juridiques spécifiques ont dû être clarifiées rapidement. La question de l'équilibre des intérêts divergents des bailleurs et des locataires notamment était alors au centre des préoccupations. Il est rapidement apparu que, suite à la fermeture des commerces édictée le 16 mars 2020 par le Conseil fédéral[208,209], de nombreux magasins et leurs locataires craignaient de ne plus réussir à s'acquitter du loyer. Dans ce contexte, une table ronde avec les associations des locataires et bailleurs a eu lieu le 24 mars 2020 et une conférence téléphonique de la nouvelle Task Force «Crise Corona et droit du bail» a eu lieu le jour suivant, ce qui a mené à l'adoption par le Conseil fédéral de l'ordonnance COVID-19 bail à loyer et bail à ferme le 27 mars 2020[210]. Par cette ordonnance, le Conseil fédéral a prolongé les délais en cas de demeure du locataire pour les loyers échus entre le 13 mars et le 31 mai 2020 et a également rapidement clarifié la situation et les conditions relatives aux déménagements[211].

L'OFL s'est par la suite attelé à la clarification de différentes questions juridiques et s'est penché sur d'éventuelles incitations pour des solutions à l'amiable. Le 8 avril 2020, le Conseil fédéral s'est montré conscient de la situation difficile de nombreux locataires de locaux commerciaux; il a cependant émis des réserves importantes quant à l'idée d'intervenir dans des relations contractuelles entre particuliers par le biais de mesures fondées sur le droit de nécessité, intervention qui n'aurait en plus pas permis de résoudre tous les cas de figure selon lui. En lieu et place, il a exhorté tous les acteurs concernés à trouver des solutions constructives et pragmatiques[212].

207 Selon l'art. 10 de l'ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (Org DEFR; RS **172.216.1**), l'OFL poursuit les objectifs suivants: aider les groupes de personnes défavorisés à se procurer des logements, encourager la construction de logements en coopérative, assurer le maintien du domaine bâti et favoriser l'accession à la propriété de logements; améliorer les conditions de logement dans les régions et les zones d'habitation confrontées à des problèmes d'approvisionnement particuliers; empêcher que les contrats de bail ne donnent lieu à des prétentions abusives et veiller à l'équilibre des intérêts divergents des bailleurs et des locataires; encourager les rapports contractuels paritaires entre bailleurs et locataires, notamment les contrats-cadres de baux à loyer et leur déclaration de force obligatoire générale.

208 Coronavirus: le Conseil fédéral qualifie la situation de «situation extraordinaire» et renforce les mesures, communiqué de presse du Conseil fédéral du 16 mars 2020.

209 Modification du 16 mars 2020 de l'ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) (Ordonnance 2 COVID-19; [RS **818.101.24**]) (RO **2020** 783).

210 Ordonnance du 27 mars 2020 sur l'atténuation des effets du coronavirus en matière de bail à loyer et de bail à ferme (Ordonnance COVID-19 bail à loyer et bail à ferme; RO **2020** 1099 [RS **221.213.4**]), avec effet jusqu'au 31 mai 2020.

211 Coronavirus: les déménagements restent possibles à condition de respecter les directives de l'OFSP, communiqué de presse du Conseil fédéral du 27 mars 2020.

212 Coronavirus: le Conseil fédéral appelle bailleurs et locataires à trouver des solutions pour les loyers des locaux commerciaux, communiqué de presse du Conseil fédéral du 8 avril 2020.

Le Parlement s'est saisi de la question des baux commerciaux en adoptant les motions 20.3451 et 20.3460 des Commissions de l'économie et des redevances (CER)[213], suite auxquelles le Conseil fédéral a présenté un projet de loi[214], qu'il recommandait de rejeter. Les deux Chambres n'étant pas entrées en matière sur l'objet, la question d'une intervention de la Confédération était tranchée. C'est la raison pour laquelle la CdG-N n'a pas approfondi cet aspect.

Le 8 avril 2020, le Conseil fédéral a également donné mandat à l'OFL de réaliser un monitorage sur la situation des baux commerciaux. Le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion, sur la base du premier monitorage publié le 7 octobre 2020[215], qu'il n'y avait guère d'indices pointant des difficultés globales et généralisées dans le domaine des loyers commerciaux. La CdG-N a été informée de ces premiers résultats début octobre 2020.

Dans l'ensemble, le marché immobilier s'est montré assez robuste pendant la première phase de la pandémie. Le nombre de changements de propriétaire s'est rapidement normalisé après une petite chute en mars/avril 2020. En raison du télétravail, l'importance d'un lieu de vie spacieux s'est accentué et une demande accrue pour une pièce supplémentaire, un balcon, etc., s'est fait remarquer. Une tendance générale n'est cependant pas constatable d'après l'OFL. Enfin, la crise a montré, selon l'OFL, qu'une demande accrue de logements particulièrement abordables est perceptible dans les centres urbains en raison des conséquences économiques de la crise du coronavirus, ce qui rend les mesures de la Confédération en faveur de logements à prix avantageux d'autant plus importantes et pertinentes actuellement.

La CdG-N s'est également fait informer sur la manière dont l'OFL avait abordé la pandémie 'du point de vue organisationnel. Environ un tiers des collaboratrice et collaborateurs sont alors restés travailler sur place, car ils travaillaient toujours avec des dossiers en papier. La numérisation des dossiers était en cours, notamment dans la perspective du déménagement de l'office[216], mais n'était alors pas encore très avancé. Le fait que les locaux de l'OFL sont surdimensionnés a néanmoins permis au personnel de maintenir plus facilement les mesures sanitaires.

L'OFL reconnaît en revanche qu'il n'était pas préparé à réagir à une situation de crise. La question des baux commerciaux, notamment, a pris de court et fortement occupé l'unité administrative. La CdG-N constate que la possibilité qu'une situation de crise émerge n'avait pas été anticipée par l'unité administrative qui ne disposait alors d'aucun système de gestion de crise en soi. Pour la CdG-N, il est incompréhensible que l'office n'ait préventivement mis sur pied aucune organisation de crise ou des processus en la matière.

213 Mo. CER-N du 12 mai 2020 (20.3451) et Mo. CER-E du 19 mai 2020 (20.3460). Loyers commerciaux des restaurants et autres établissements concernés par la fermeture. Pour que les locataires ne doivent que 40 pour cent de leur loyer.

214 Projet de loi fédérale sur les loyers et fermages pendant les fermetures d'établissement et les restrictions visant à lutter contre le coronavirus (COVID-19) (Loi COVID-19 sur les loyers commerciaux; FF **2020** 8043); Message du 18 septembre 2020 concernant la loi COVID-19 sur les loyers commerciaux (FF **2020** 8011).

215 Coronavirus: le Conseil fédéral présente le rapport relatif au monitoring des loyers commerciaux, communiqué de presse du Conseil fédéral du 7 octobre 2020.

216 Le Conseil fédéral décide de synergies en ce qui concerne l'Office fédéral du logement, communiqué de presse du Conseil fédéral du 1er juin 2018.

Il convient de relever que la prise de fonction du nouveau directeur a eu lieu en plein cœur de la crise le 16 mars 2021. Après avoir constaté les lacunes présentes pour faire face à la crise, différentes mesures ont été prises: la numérisation des actes a été accélérée, un système de management de crise a été introduit et une amélioration du pilotage des processus politiques et des tâches a été intégrée au projet de réorganisation de l'OFL en cours. La mise en œuvre de ces mesures a débuté en 2020, notamment, la numérisation des dossiers a été achevé en été 2021.

L'OFL a également informé la CdG-N que dans le domaine des loyers commerciaux, il n'existait pas de données statistiques. Pour cette raison, elle a mandaté une entreprise privée pour réaliser une analyse structurelle des loyers commerciaux en Suisse. Ces données n'ont été disponibles que peu de temps avant les débats parlementaires sur le projet de loi COVID-19 sur les loyers commerciaux. La CdG-N a été surprise de cette déclaration et se demande si l'OFL ne devrait pas envisager d'élargir les bases de données statistiques dont elle dispose.

La CdG-N constate que l'OFL a dû aborder la crise avec différentes lacunes organisationnelles, comme l'absence d'une organisation de crise. Cependant, il a par la suite pallié ces lacunes dans son organisation. La CdG-N effectuera, afin de continuer à s'informer sur les questions de l'organisation et des bases de données notamment, une visite de service auprès de l'OFL en 2022.

4.2.2 Mesures de la Confédération concernant la formation et les examens de maturité durant la crise du coronavirus

Début 2021, la CdG-N a évalué les informations demandées à l'administration sur les mesures de la Confédération concernant la formation et les examens de maturité durant la crise du coronavirus et clos ses travaux en la matière. Elle avait auditionné dans ce cadre des représentants du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI).

La CdG-N s'est fait informer sur les procédures de qualification de la formation professionnelle initiale[217] et la solution mise au point conjointement par les partenaires

[217] Voir Formation professionnelle initiale, www.sefri.admin.ch > Formation > Formation professionnelle initiale (consulté le 21 octobre 2021).

de la formation professionnelle[218] sous la direction de l'Organe de pilotage «Formation professionnelle 2030»[219]. Les mesures pour l'organisation des procédures de qualification ont été définies le 16 avril 2020 par le Conseil fédéral dans l'ordonnance COVID-19 procédures de qualification formation professionnelle initiale[220]. Pour chaque formation professionnelle initiale, les procédures de qualification ont été menées de manière uniforme dans l'ensemble du pays, mais il n'y a pas eu d'examen final dans les domaines scolaires. Trois formules étaient proposées pour l'examen dans le domaine de qualification «travail pratique»[221]: un travail pratique individuel dans l'entreprise formatrice (formule choisie par env. 75 professions), un travail pratique prescrit centralisé (choisie par env. 110 professions) ou une évaluation par l'entreprise formatrice (choisie par env. 40 professions). Il était en effet important, d'après les organisations faîtières de l'économie et les syndicats, que les appréciations ne se fassent pas seulement sur des modules théoriques. D'après le SEFRI, la coopération entre les cantons et les organisations du monde du travail a été globalement jugée très positive.

Concernant les examens cantonaux de maturité professionnelle, le Conseil fédéral a édicté une ordonnance le 29 avril[222] après consultation des partenaires de la formation professionnelle et de la Conférence des recteurs des hautes écoles (swissuniversities) et décidé qu'aucun aucun examen final n'aurait lieu et que les certificats de maturité professionnelle 2020 seraient entièrement établis sur la base des notes acquises durant la formation. Au sujet de l'examen fédéral de maturité professionnelle, le Conseil fédéral a décidé[223] qu'en principe aucun examen oral n'aurait lieu dans les branches

218 Par partenaire de la formation professionnelle, on entend la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail.

219 L'organe de pilotage Formation professionnelle 2030 dirigeait tous les projets qui s'inscrivent dans le cadre de l'initiative Formation professionnelle 2030 lancée par les partenaires de la formation professionnelle. Il était composé de représentants de l'Union patronale suisse, de la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle, de l'Union suisse des arts et métiers, de l'Union syndicale suisse, du SEFRI et de Travail.Suisse. Depuis le 1er janvier 2021, la Conférence tripartite de la formation professionnelle (CTFP) est le nouvel organe au sein duquel les trois partenaires – la Confédération, les cantons et les partenaires sociaux – assument conjointement, sur un pied d'égalité, la responsabilité du pilotage stratégique de la formation professionnelle; voir Systémisation de la structure de gouvernance de la formation professionnelle, rapport du Sommet national de la formation professionnelle du 9 novembre 2020, www.tbbk-ctfp.ch > Documentation (consulté le 19 octobre 2021).

220 Ordonnance du 16 avril 2020 relative à l'organisation des procédures de qualification de la formation professionnelle initiale en 2020 dans le contexte du coronavirus (Ordonnance COVID-19 procédures de qualification formation professionnelle initiale; RO **2020** 1241 [RS **412.101.243**]).

221 Art. 3, al. 3, de l'ordonnance COVID-19 procédures de qualification formation professionnelle initiale.

222 Ordonnance du 29 avril 2020 relative à l'organisation des examens cantonaux de la maturité professionnelle fédérale et à la promotion en 2020 dans le contexte de la pandémie de coronavirus (Ordonnance COVID-19 examens cantonaux de maturité professionnelle); RO **2020** 1395 [RS **412.103.2**].

223 Ordonnance du SEFRI du 3 juin 2020 relative à l'organisation de l'examen fédéral de maturité professionnelle en 2020 dans le contexte de la pandémie de coronavirus (COVID-19) (Ordonnance COVID-19 examen fédéral de maturité professionnelle; RO **2020** 1885 [RS **412.103.12**].

du domaine fondamental et du domaine spécifique, mais qu'une note devait être obtenue dans chaque branche.

S'agissant de la maturité gymnasiale, la compétence étant partagée entre la Confédération et les cantons[224], il n'a pas été possible de trouver une solution applicable à l'ensemble de la Suisse. Le Conseil fédéral a ainsi décidé[225],– en concertation avec les partenaires, la CDIP et swissuniversities – que les cantons pouvaient renoncer aux épreuves écrites dans l'examen de maturité. La Confédération aurait néanmoins préféré une solution uniforme pour toute la Suisse pour garantir la comparabilité des certificats. Les hautes écoles reconnaissent cependant les certificats suisses de maturité 2020 pour l'admission, indépendamment de leurs modalités d'obtention.

Le chef du DEFR a donné mandat au SEFRI, en mai 2020, de mettre sur pied une task force[226], réunissant également les partenaires de la formation professionnelle. L'objectif de la task force «Perspectives Apprentissage»[227] était d'identifier les nécessité d'agir et les publics cibles, afin de s'assurer que, même dans les conditions difficiles actuelles, le plus grand nombre possible de jeunes parviennent à trouver une place d'apprentissage. Ses travaux se sont concentrés en particulier sur trois aspects charnières: la transition du secondaire I au secondaire II[228], les résiliations de contrats d'apprentissage pour cause de faillite ainsi que la transition du secondaire II au marché du travail. Son mandat a été prolongé jusqu'à l'automne 2021[229].

Le SEFRI a également pris un certain nombre de mesures afin d'éviter une crise relative aux place d'apprentissage. Différentes interventions, basées sur l'art. 13 de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr)[230], notamment l'encouragement accru de projets ciblés sur l'information et le conseil, l'adéquation et l'apprentissage[231], ont permis de maintenir la stabilité du marché des places d'apprentissage et d'éviter une augmentation du chômage des jeunes. Le SEFRI a expliqué à la CdG-N que la Suisse étant un pays où le taux de chômage des jeunes était par le passé historiquement bas (notamment jusqu'au début des années 2000), les autorités ont l'expérience des mesures adéquates en la matière. Ainsi, le SEFRI estime que les chiffres pour l'année 2020 sont relativement bons et que le contexte global des places d'apprentissage reste tendu, notamment en raison de la démographie, mais pas alarmant.

224 Voir l'art. 1 de l'ordonnance du 15 février 1995 sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale (ORM; RS **413.11**).

225 Ordonnance du 29 avril 2020 relative à l'organisation des examens cantonaux de la maturité gymnasiale 2020 dans le contexte de la pandémie de coronavirus (Ordonnance COVID-19 examens de maturité gymnasiale; RO **2020** 1399 [RS **413.16**]).

226 Coronavirus: la Confédération met en place une Task Force pour soutenir la formation professionnelle, communiqué de presse du Conseil fédéral du 7 mai 2020.

227 Voir www.taskforce2020.ch

228 Le degré secondaire I correspond à la fin de l'école obligatoire et le degré secondaire II au début de la formation professionnelle ou formation scolaire postobligatoire; École et formation en Suisse, www.cdip.ch > Système éducatif > École et formation en Suisse.

229 Sommet de la formation professionnelle: le mandat de la Task Force «Perspectives Apprentissage» est prolongé, communiqué de presse du Conseil fédéral du 7 mai 2020.

230 Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr; RS **412.10**).

231 80 % des couts pris en charge par le SEFRI, contre 60 % en temps normal, et traitement prioritaires des demandes de financement de projets.

Concernant l'aspect de l'entrée sur le marché du travail, le SECO, autorité responsable pour le marché du travail, a pris un certain nombre de mesures et notamment l'extension de la possibilité de recourir à l'indemnité de réduction de l'horaire de travail (RHT) pour les apprentis[232].

Le SEFRI estime que la gouvernance de la formation professionnelle est très bonne et considère que cela est notamment dû aux travaux effectués sous l'impulsion de l'inspection de la CdG-N relatifs à la qualité du partenariat dans la formation professionnelle[233]. Cela a permis de prendre des décisions très rapidement durant la crise.

La CdG-N estime que le SEFRI a joué adéquatement son rôle de coordinateur lors de la crise. Des mesures appropriées ont pu être prises en temps utile notamment concernant les examens de fin d'année et le passage vers la vie professionnelle. La CdG-N salue la manière dont les partenaires de la formation professionnelle ont amélioré leur gouvernance depuis son inspection publiée en 2016 et son contrôle de suivi clos en 2019. Elle salue le fait que les partenaires remettent en question et améliorent constamment cette gouvernance. Elle regrette cependant qu'une solution uniforme n'ait pas pu être trouvée avec les cantons concernant la maturité gymnasiale.

4.3 DFAE

4.3.1 Image de la Suisse à l'étranger

Début 2021, la CdG-E s'est penchée sur la manière dont la Suisse avait été perçue à l'étranger pendant les différentes phases de l'épidémie de COVID-19. Pour ce faire, elle s'est renseignée sur les activités de monitorage de Présence Suisse. La commission s'est intéressée aux différents produits et bases d'information réalisés pour différents groupes de destinataires à partir des données recueillies.

Elle a notamment pris connaissance du rapport de Présence Suisse, «La Suisse vue de l'étranger en 2020», et constaté que pendant la première vague de COVID-19, après une phase initiale critique, l'image de la Suisse dans les médias était d'abord généralement positive. L'interdiction des grandes manifestations au début de la pandémie, comme les mesures de soutien en cas de perte de gain et celles destinées à faciliter l'octroi de crédits de trésorerie aux PME suisses en été, ont été très remarquées. Celles-ci ont eu un écho médiatique très positif. Les comptes rendus ont souligné la rapidité et l'efficacité exemplaires de l'allocation de crédits transitoires garantis par la Confédération, et la simplicité de la procédure a été citée en exemple dans d'autres pays.

Durant les deuxième et troisième vagues de la pandémie, les médias se sont montrés nettement plus critiques. Dans les pays voisins et en Grande-Bretagne en particulier, ils ont souligné la relative souplesse des mesures appliquées en Suisse en comparaison

232 Ordonnance sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19) (Ordonnance COVID-19 assurance-chômage; RS **837.033**), version du 17 mars 2020 (RO **2020** 877).

233 Voir à ce sujet le rapport de la CdG-N du 22 mars 2016 (FF **2016** 6637) basé sur l'évaluation du CPA du 2 novembre 2015 (FF **2016** 6651) ainsi que le rapport succinct de la CdG-N du 1er mars 2019 (FF **2019** 3153).

internationale, alors que l'incidence du coronavirus au sein de la population était l'une des plus élevées du monde. Certains journalistes étrangers ont reproché à la Suisse de privilégier les intérêts économiques au détriment de la santé publique. La décision du Conseil fédéral de laisser les stations de ski suisses ouvertes pendant les fêtes de fin d'année a déclenché une controverse particulièrement virulente dans les pays voisins.

Présence Suisse étudie comment la Suisse est perçue à l'étranger dans le cadre de son monitorage systématique de l'image de la Suisse dans les médias. Outre l'analyse annuelle mentionnée, à la demande de la Conférence des services d'information de la Confédération, Présence Suisse a publié le mardi et le vendredi, entre mars et début juin 2020, un rapport sur l'image de la Suisse dans les médias étrangers. Ce rapport est devenu hebdomadaire à partir de juin.

La commission a pris acte du fait que les comptes rendus traitant du COVID-19 ont été évalués régulièrement et transmis aux cercles concernés. Enfin, l'analyse de l'image de la Suisse dans le contexte pandémique a aussi servi de base à l'élaboration de la nouvelle Stratégie de communication internationale 2021–2024[234]. La commission n'a pas prévu d'autres travaux sur ce dossier.

4.4 DDPS

4.4.1 Rôle de la Pharmacie de l'armée dans l'acquisition de matériel de protection

Dans le cadre de l'inspection qu'elle a menée concernant la lutte contre la pandémie de COVID-19, la CdG-N s'est penchée sur l'acquisition de matériel de protection par la Pharmacie de l'armée et sur le rôle et les tâches de cette dernière pendant la pandémie. Après de premières clarifications en 2020, elle a décidé de concentrer son attention sur l'acquisition de masques de protection pendant la première phase de la pandémie (janvier-juin 2020)[235]. Elle a alors examiné l'attribution du mandat d'acquisition à la Pharmacie de l'armée, le déroulement concret du processus d'acquisition et le contrôle de la qualité des masques. Il ne s'agissait pas de savoir si les prix payés par la Pharmacie de l'armée pour certains masques étaient conformes au marché. La CdG-N ne peut pas clarifier cette question, qui fait en outre l'objet de plusieurs procédures judiciaires.

La CdG-N devrait livrer ses conclusions dans un rapport au premier trimestre 2022.

4.4.2 Rôle de l'État-major fédéral Protection de la population

Dans le cadre de l'inspection des CdG relative à la gestion de la pandémie, la CdG-N a décidé de s'intéresser aussi à l'EMFP. À cet égard, elle a examiné le rôle et les tâches

234 Stratégie de communication internationale 2021-2024 du 18.12.2020.
235 Rapport annuel 2020 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 26.1.2021 (FF **2021** 570, ch. 4.6.1).

de l'EMFP pendant la première phase de la pandémie de COVID-19 et s'est demandé si celui-ci avait été institué selon les règles en vigueur. Il s'agissait également de savoir dans quelle mesure l'EMFP avait coopéré avec les autres organes de crise, notamment la task force de l'OFSP et l'EMCC.

Comme l'organisation de crise au sein du DFI et de l'OFSP ainsi que le rôle et les tâches de l'EMCC ont également été étudiés par des sous-commissions de la CdG-E, les CdG ont décidé, à l'automne 2021, de rédiger un rapport commun. Ce rapport, qui devrait paraître au printemps 2022, renseignera sur le rôle et les attributions de ces trois organes de crise (taskforce de l'OFSP, EMCC et EMFP) et sur la coordination de leurs actions.

4.5 DFJP

4.5.1 COVID-19: mesures dans le domaine de l'asile

La pandémie de COVID-19 affecte aussi le domaine de l'asile. C'est pourquoi la CdG-N a décidé de s'informer des mesures prises à cet égard en auditionnant le secrétaire d'État à la tête du SEM. L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, notamment, a formulé différentes exigences, en particulier concernant la garantie des droits des requérants d'asile.

Le secrétaire d'État a indiqué que le SEM avait été fortement sollicité en raison de la pandémie, et ce dans tous les domaines. Cependant, le SEM ayant beaucoup appris durant la crise migratoire de 2015 et 2016, il a pu mobiliser ses connaissances de la gestion de crise pour faire face à la crise sanitaire. Il a par exemple élargi les instruments d'aide d'urgence et professionnalisé le travail d'état-major de crise, ce qui a mené le secrétaire d'État à parler d'une organisation de crise établie et en état de fonctionner. Concernant les procédures d'asile, le secrétaire d'État a expliqué que, entre le 23 mars et le 5 avril 2020, toutes les auditions avaient dû être suspendues pour permettre la clarification des aspects formels. En situation normale, les auditions réunissent jusqu'à cinq personnes. Eu égard à l'État de droit, le SEM a toujours refusé de geler les procédures d'asile, alors que différentes organisations non-gouvernementales (ONG) le lui avaient demandé. Tout a donc été mis en œuvre pour reprendre les procédures aussi rapidement que possible.

Les 2 et 6 avril 2020, plusieurs mesures urgentes sont entrées en vigueur avec l'ordonnance COVID-19 asile[236]. Elle règle les principales questions liées aux auditions et au domaine de l'asile. ~Étant donné l'impossibilité de procéder à toutes les auditions avec un représentant légal, le délai de recours a été porté, en guise de compensation, de sept à trente jours, ce qui correspond à l'ancien droit sur l'asile. Selon les indications du secrétaire d'État, dans une douzaine de cas seulement le représentant légal n'a pas pu être présent. Dans l'ensemble, les mesures COVID-19 dans le domaine de l'asile auraient allongé la durée des auditions et permis au SEM de traiter moins de cas .

236 Ordonnance du 1er avril 2020 sur les mesures prises dans le domaine de l'asile en raison du coronavirus (ordonnance COVID-19 asile; RS **142.318**).

L'hébergement des requérants d'asile dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA) et l'organisation des retours alors que le transport international de voyageurs était soumis à des restrictions ont par ailleurs posé un défi. Le secrétaire d'État a expliqué que les capacités des CFA avaient longtemps suffi, car le nombre de nouveaux requérants d'asile avait fortement baissé. La situation a changé à l'arrivée de la deuxième vague de la pandémie, à l'automne 2020, parce que les frontières n'étaient plus aussi rigoureusement fermées que pendant la première vague. Le SEM a par conséquent ouvert des hébergements temporaires. Le secrétaire d'État a ajouté que les renvois avaient également été très compliqués. En effet, la fermeture des frontières rendait les départs impossibles, les consulats de différents États en Suisse étaient fermés, ce qui empêchait le SEM d'obtenir les documents nécessaires au retour, et, de manière générale, les liaisons aériennes étaient rares.

Suite aux différentes explications fournies par le secrétaire d'État, la CdG-N a pu comprendre la situation difficile dans laquelle s'est trouvé le SEM pendant la première phase de la pandémie de COVID-19. Elle se félicite notamment que le délai de recours ait été porté à trente jours afin de tenir compte des répercussions de la pandémie. Enfin, la commission n'a connaissance d'aucun indice laissant entendre que les droits des requérants d'asile auraient été illégalement limités.

Une évaluation de l'organisation de crise du SEM lui ayant été annoncée, la CdG-N se ressaisira du sujet en temps utile.

4.5.2 COVID-19: fermeture des frontières

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 d'examiner aussi les mesures relatives à la fermeture des frontières. Elle s'est penchée sur cet aspect pour la première fois en 2020, lors d'un entretien avec la cheffe du DFJP, la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter.

La commission a clairement délimité son examen. D'une part, les mesures de l'AFD n'ont pas été abordées, car la CdG-E a examiné cet aspect distinctement; elle a entretemps publié un rapport[237] à ce sujet. D'autre part, le présent chapitre ne porte pas sur les mesures sanitaires aux frontières, qui relèvent principalement de la compétence du DFI.

Lors de l'entretien, la conseillère fédérale a présenté à la commission la fermeture progressive des frontières pendant la première phase de la pandémie. Les premières restrictions, mises en place le 15 mars 2020, concernaient l'entrée sur le territoire suisse pour les personnes en provenance d'Italie; elles ont par la suite été étendues aux autres pays voisins et aux États ne faisant pas partie de l'espace Schengen. Des contrôles aux frontières internes ont été introduits et les petits postes de frontière ont été fermés. La conseillère fédérale a rappelé qu'il ne s'agissait pas d'une fermeture

237 Mise en œuvre à la frontière des mesures liées au coronavirus, rapport de la CdG-E du 22 juin 2021 (FF **2021** 2393).

complète, car les Suisses, les personnes titulaires d'un titre de séjour suisse et les personnes se rendant en Suisse pour des raisons professionnelles urgentes (par ex. les frontaliers) pouvaient toujours entrer dans le pays.

À partir du 24 mars 2020, les nouveaux permis de séjour, de travail ou pour frontaliers n'ont été octroyés qu'à des personnes actives dans des domaines importants pour l'approvisionnement du pays ou le système de santé suisse, ou dont l'activité relevait d'une nécessité absolue. La conseillère fédérale a expliqué que, avec cette mesure, le Conseil fédéral avait essayé d'empêcher la propagation du virus en Suisse et d'interrompre les chaînes de transmission, de protéger les personnes vulnérables, de maintenir à flot le système de santé suisse et d'assurer l'approvisionnement de la population. Elle a déclaré que la proportionnalité des mesures avait été en tout temps garantie grâce aux diverses exceptions.

Du 11 mai au 6 juillet 2020, le Conseil fédéral a progressivement assoupli les restrictions relatives à l'entrée sur le territoire. Seule l'entrée sur le territoire en provenance d'États tiers et à des fins purement touristiques est restée interdite. La conseillère fédérale a souligné que, lors des différentes étapes, la coordination avec les États membres de l'espace Schengen s'était avérée importante, notamment s'agissant des assouplissements concernant les États tiers.

En conclusion, la cheffe du DFJP a fait valoir que l'ouverture des frontières profite tant à la société qu'aux milieux économiques. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral s'est attaché à ne plus les fermer après la première vague. En outre, il était important de mieux prendre en considération les interactions économiques et sociales dans les régions frontalières.

La CdG-N a décidé d'attendre la fin de l'évaluation de la ChF concernant la lutte contre la pandémie par le Conseil fédéral – alors encore en cours – avant de procéder à une appréciation définitive. Les travaux de la ChF, qui ont été publiés le 11 décembre 2020, n'abordaient pas explicitement le thème de la fermeture des frontières. C'est pourquoi la commission a posé diverses questions à la ChF à ce sujet.

Dans sa réponse, la ChF a expliqué à la commission que la fermeture des frontières avait fait l'objet de l'évaluation dans la mesure où elle a été un des quatre thèmes choisis pour permettre d'obtenir des résultats étayés. La ChF a tiré trois conclusions qui peuvent être transposées à la fermeture des frontières. Premièrement, elle a constaté que la collaboration au sein de l'administration fédérale avait fonctionné rapidement et sans entrave, étant donné qu'elle avait pu s'appuyer sur les relations existantes. Deuxièmement, elle a remarqué que le contact avec les acteurs étrangers avait parfois été difficile, car ceux-ci avaient souvent fait cavalier seul au lieu d'agir au sein des structures de l'UE. L'administration fédérale n'a cependant pu exercer aucune influence sur ce point. Troisièmement, elle a souligné que la collaboration avec les cantons frontaliers avait eu lieu via les canaux établis et suivi des processus clairs.

La CdG-N a traité cette réponse et en a conclu qu'elle était satisfaisante et que les clarifications pouvaient prendre fin pour le moment. De l'avis de la CdG-N, la fermeture des frontières était compréhensible. Le CdG-N se félicite notamment du fait que les frontières ont pu être rapidement rouvertes et salue la déclaration de la cheffe du DFJP selon laquelle le Conseil fédéral ne souhaitait plus les fermer après la première vague.

4.6 Chancellerie fédérale

4.6.1 COVID-19: droits politiques

Dans le cadre de son inspection relative à la gestion de la pandémie de COVID-19, la CdG-N s'est également intéressée à la limitation des droits politiques. En 2021, la commission a entendu les responsables de la ChF sur le sujet.

La représentante et le représentant de la ChF ont exposé à la commission les différentes décisions du Conseil fédéral en lien avec la limitation des droits politiques. Les échanges ont surtout porté sur l'ajournement de la votation populaire du 17 mai 2020 et sur le traitement des initiatives populaires et des demandes de référendum en matière fédérale.

Le 18 mars 2020, le Conseil fédéral avait en effet décidé de reporter la votation populaire du 17 mai 2020, car l'organisation et le déroulement du scrutin s'annonçaient compliqués: les problèmes identifiés concernaient en particulier la logistique de la votation, le vote, le dépouillement et la transmission des résultats ainsi que la formation de l'opinion. Selon les informations fournies par la ChF, le report n'a pas été décidé sur la base de l'un de ces éléments en particulier, mais eu égard à la somme des incertitudes qui planaient à l'époque. Le Conseil fédéral n'est en revanche pas intervenu dans la compétence des cantons d'organiser les scrutins cantonaux et communaux.

Le 20 mars 2020, le Conseil fédéral a suspendu les délais de récolte de signatures et les délais de traitement pour les initiatives populaires fédérales et les demandes de référendum en matière fédérale. Le Conseil fédéral s'est appuyé directement sur la Constitution fédérale pour prendre cette décision puisque la protection de l'ordre public touche aussi des biens juridiques fondamentaux, dont font partie les droits politiques. En raison des mesures sanitaires, le droit d'initiative et le droit de référendum ne pouvaient de facto plus être garantis. Jusqu'au 30 mai 2020, il était interdit de récolter des signatures. Durant cette période, les communes n'ont pas non plus délivré d'attestations de la qualité d'électeur. En tout, la suspension des délais a duré 72 jours. Les délais ont été recalculés pour chaque initiative et pour chaque référendum et publiés dans la Feuille fédérale.

Le 29 avril 2020, le Conseil fédéral a décidé de maintenir la votation populaire du 27 septembre 2020 et de ne pas proroger l'ordonnance sur la suspension des délais. Il a chargé la ChF d'élaborer des mesures potentielles pour garantir le déroulement de la votation de septembre, même dans des conditions difficiles. Le Conseil fédéral entendait ainsi restaurer la sécurité de la planification et la sécurité juridique pour tous les acteurs politiques.

La CdG-N a conscience que les différentes restrictions ont parfois largement empiété sur les droits politiques de tout un chacun. La ChF a toutefois pu expliquer les différentes mesures et réflexions du Conseil fédéral de manière satisfaisante, les rendant compréhensibles pour la commission. La CdG-N se félicite aussi que la suspension des délais n'ait pas été prolongée et que la votation populaire de septembre ait pu être

confirmée à temps et finalement avoir lieu. La commission est parvenue à la conclusion que les limitations des droits politiques avaient été proportionnées, de courte durée et légales, grâce aux mesures compensatoires (suspension des délais).

4.6.2 Évaluation de la gestion de crise par le Conseil fédéral

Dans le cadre de l'inspection des CdG relative à la gestion de la pandémie de COVID-19, la CdG-E a poursuivi ses travaux concernant l'évaluation de la gestion de la crise par le Conseil fédéral. Elle a examiné si l'évaluation effectuée à l'échelon du Conseil fédéral avait été menée de manière adéquate[238] et si elle devait procéder elle-même à des investigations à ce sujet.

Pour ce faire, la CdG-E s'est d'abord penchée sur un rapport concernant l'évaluation du Conseil fédéral établi par la ChF en décembre 2020[239]. Ce rapport, qui se limite à l'examen de la gestion de la première phase de la crise – soit la période allant de février à août 2020 – a été présenté aux CdG par le chancelier de la Confédération en janvier de l'année sous revue. Il contient onze recommandations adressées au Conseil fédéral, aux départements et à la ChF, ainsi que des conclusions concernant la collaboration avec les cantons. Les recommandations portent entre autres sur cette collaboration, sur le travail des états-majors de crise, sur la formation des collaboratrices et collaborateurs à la gestion de crise et sur la communication interne. Sur décision du Conseil fédéral, elles ont été transformées en mandats concrets, lesquels ont été confiés aux départements concernés et à la ChF.

La commission juge adéquate l'évaluation de la gestion de crise effectuée jusqu'ici. Elle conditionne toutefois son appréciation définitive au fait que les autres phases soient également analysées et que l'on tire les conséquences qui s'imposent de cette évaluation. La ChF a indiqué qu'elle veillerait à ce que ces conditions soient satisfaites. Il importe à la commission que les recommandations formulées dans le rapport soient mises en œuvre rapidement et que leur application fasse l'objet d'un contrôle. D'après les informations fournies par la ChF, cela sera fait dans le cadre du controlling ordinaire du Conseil fédéral. Les mandats donnés par le Conseil fédéral en vue de la mise en œuvre des recommandations diffèrent du point de vue des responsabilités, des modalités et des délais. La plupart doivent avoir été réalisés à la fin 2021. La commission vérifiera en temps voulu que ces mandats ont bien été exécutés dans les délais impartis. Elle salue le fait que l'évaluation ait eu lieu rapidement, que le Conseil fédéral ait fait preuve d'autocritique, que les faiblesses existantes aient été identifiées et que le gouvernement ait pris des mesures.

D'ici au milieu de l'année prochaine, la ChF doit remettre un second rapport au Conseil fédéral, lequel portera sur la gestion de la crise à partir de l'été 2020 jusqu'au

238 Rapport annuel 2020 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 26 janvier 2021 (FF **2021** 570, ch. 4.8.1).

239 Évaluation de la gestion de la crise pendant la 1re phase de la pandémie de COVID-19, communiqué de presse du Conseil fédéral du 17 janvier 2020.

quatrième trimestre 2021 inclus. En février 2022, elle présentera un bilan intermédiaire au Conseil fédéral. La CdG-E a décidé d'attendre ce bilan avant de se pencher de nouveau sur le dossier.

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 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)[240] – et le TAF lorsque celui-ci se prononce sur des mesures de recherche soumises à autorisation. Si, dans le cadre de son mandat de haute surveillance, elle ne peut exercer aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires (art. 26, al. 4, LParl)[241], 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 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 secret pour des raisons relevant de la protection de l'État ou du renseignement. En outre, les décisions du Conseil fédéral lui sont com-

240 Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens; RS **121**).
241 Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl; RS **171.10**).

muniquées 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 Suivi de l'inspection relative à l'affaire Crypto AG

Le 2 novembre 2020, la DélCdG a adopté son rapport d'inspection concernant l'affaire Crypto AG[242]. Elle avait en effet ouvert une enquête suite à des informations selon lesquelles cette entreprise avait exporté, sur mandat des services de renseignements américains, 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.

Le 26 mai 2021, le Conseil fédéral a rendu son avis concernant le rapport d'inspection de la DélCdG[243] dans le délai imparti. Sur les douze recommandations formulées par la DélCdG, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à en mettre en œuvre six complètement et trois partiellement ou dans la mesure du possible, tandis qu'une recommandation (10) est devenue obsolète et que le Conseil fédéral n'est pas d'accord avec deux recommandations (1 et 12). Le 27 mai 2021, le MPC a émis des réserves de nature juridique analogues à celles du Conseil fédéral quant à la recommandation 12.

La DélCdG s'est penchée sur l'avis du Conseil fédéral le 1er juillet 2021. Elle conteste avoir proposé, en application l'art. 167, al. 3, LParl, de donner accès au rapport secret Oberholzer uniquement à la cheffe du DDPS, comme cela est indiqué dans les généralités de l'avis du Conseil fédéral[244]. En effet, et bien que la loi l'oblige uniquement à permettre à une personne désignée par le Conseil fédéral de consulter le rapport à son secrétariat, la DélCdG avait remis à la ChF un exemplaire du rapport secret Oberholzer pendant la procédure de consultation sur son projet de rapport, de sorte que tous les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération et les vice-chanceliers ainsi qu'une personne devant être désignée par le SRC puissent consulter le rapport. Toutefois, ni un membre du Conseil fédéral ni une autre personne n'a fait usage de la possibilité de consulter le rapport Oberholzer dans les locaux de la ChF.

La DélCdG a rectifié les faits dans une lettre adressée le 25 août 2021 au Conseil fédéral. Elle s'est également distanciée de la conception du Conseil fédéral concernant

242 Affaire Crypto AG. Rapport de la DélCdG du 2 novembre 2020 (FF **2021** 156).
243 Affaire Crypto AG. Avis du Conseil fédéral du 26 mai 2021 (FF **2021** 1222).
244 Affaire Crypto AG. Avis du Conseil fédéral du 26 mai 2021 (FF **2021** 1222, ch. 2.1).

la surveillance de l'exécutif sur le SRC en lien avec les recommandations 1 et 2 formulées dans le rapport de la DélCdG. S'il est vrai que le DDPS et le Conseil fédéral n'ont pas été informés avant 2019 de l'implication des services de renseignement suisses dans l'opération menée par les États-Unis, la DélCdG estime que la conduite et la surveillance peu efficaces du DDPS et du Conseil fédéral dans le cadre de la gestion subséquente de l'affaire Crypto AG ne sont pas uniquement dues à la rétention d'informations pratiquée à l'origine par certains membres des services de renseignement.

Aux termes de la Constitution, le Conseil fédéral est tenu de diriger (art. 178, al. 1) et de surveiller (art. 187, al. 1, let. a) l'administration fédérale. Pour ce faire, les chefs des départements ont toujours qualité pour donner des instructions, procéder à des contrôles et intervenir personnellement dans une affaire (art. 38 loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA][245]). Aux yeux de la DélCdG, il en découle non seulement que le SRC est tenu de fournir les informations à la cheffe du DDPS, mais aussi qu'une surveillance efficace de la part du département oblige celui-ci à s'informer activement auprès du SRC. En particulier, il est du devoir de la cheffe du DDPS de contrôler les informations du SRC, ou du moins d'en vérifier la plausibilité, et d'intervenir dans les affaires du SRC si nécessaire.

Dans la perspective du suivi de l'inspection, la DélCdG a prié le Conseil fédéral de lui soumettre, jusqu'au 31 décembre 2021, une proposition de critères devant être remplis pour que le Conseil fédéral soit informé des activités du SRC et, si nécessaire, statue sur ces activités (recommandation 4). S'agissant de la recommandation 11, la ChF a été invitée à soumettre à la DélCdG toutes les notes d'information secrètes concernant des affaires liées au renseignement selon la même procédure que pour les décisions secrètes du Conseil fédéral.

La mise en œuvre d'autres recommandations a été abordée lors d'auditions et d'entretiens. Concernant la sûreté des instruments de cryptage et la mise en œuvre des recommandations 5 et 7, la DélCdG s'est entretenue avec le chef de l'armée (CdA) le 1er juillet 2021. Le 28 octobre 2021, elle a également discuté de la mise en œuvre de la recommandation 8 avec la cheffe du DDPS. Dans cette recommandation, la DélCdG demande que l'échelon le plus élevé de la direction du département documente son activité directe de conduite et de surveillance dans les affaires liées au renseignement et archive cette documentation de manière sûre et légale.

Dans son avis du 26 mai 2021, le Conseil fédéral a considéré que la recommandation 8 avait déjà été mise en œuvre. Comme l'a constaté la DélCdG, cet avis du Conseil fédéral se rapporte uniquement aux documents du DDPS classés dans le système GEVER «Acta Nova». Or, selon l'art. 11 de l'ordonnance GEVER[246], les informations classifiées SECRET ne doivent pas être traitées dans les systèmes de gestion des affaires.

Lors de l'entretien du 28 octobre 2021, le secrétaire général du DDPS a confirmé à la DélCdG que des notes classifiées SECRET étaient rédigées dans le cadre des séances

245 Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS **172.010**).

246 Ordonnance du 3 avril 2019 sur la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (Ordonnance GEVER; RS **172.010.441**).

de direction de l'office avec le SRC. Cependant, il ne lui a pas été possible de préciser où ces documents étaient enregistrés et comment ils étaient ensuite archivés. Par conséquent, la délégation a, dans une lettre du 12 novembre 2021, invité la cheffe du DDPS à lui présenter, d'ici à la fin du mois de janvier 2022, un rapport succinct indiquant à quelle fréquence des notes ou des procès-verbaux classifiés SECRET sont établis lors des séances de direction de l'office, quel système est utilisé pour établir ces documents, à quel endroit ils sont classés, qui y a accès et quelle est la procédure d'archivage.

Enfin, la DélCdG a demandé au Conseil fédéral de lui remettre un rapport sur l'état de la mise en œuvre des recommandations 4, 5, 6, 7, 9 et 11 d'ici au 31 août 2023 au plus tard.

5.3 Visites de services sur les thèmes du piratage informatique et de la cryptologie

Au cours de la première année de législature, le travail de la DélCdG s'est concentré sur son inspection dans l'affaire Crypto AG (cf. ch. 5.2). Par ailleurs, ses activités ont été limitées par les conséquences de la pandémie de COVID-19. Les visites de services planifiées en 2021 ont par conséquent été rattrapées sous une forme appropriée.

La DélCdG a commencé par auditionner séparément tous les membres de la direction du SRC les 9 et 10 février 2021. Ces entretiens ont permis d'aborder la question des défis actuels dans les domaines de direction respectifs ainsi que celle de la satisfaction du personnel. Le 25 août 2021, la DélCdG a mené, avec le directeur du SRC et son adjoint, une discussion approfondie sur les résultats du sondage réalisé auprès du personnel ainsi que sur les mesures proposées par un groupe de travail interne au SRC. Le 28 octobre 2021, elle a également abordé ces deux thèmes avec la cheffe du DDPS.

La première visite de service externe s'est déroulée le 8 avril 2021 au COE et portait sur le processus d'interception des communications (cf. ch. 5.9). Au cours de la matinée du 12 mai 2021, la DélCdG a assisté à une présentation des outils et des méthodes d'infiltration dans des systèmes informatiques tiers dans les locaux du SRC et du COE. Sur le plan légal, deux formes de recherche d'informations sont envisageables dans ce contexte: l'infiltration dans des systèmes et réseaux informatiques en Suisse (art. 26, al. 1, let. d, ch. 1, LRens) et à l'étranger (art. 37, al. 2, LRens).

L'emplacement de l'appareil visé est déterminant pour le choix du processus d'autorisation applicable: si le système informatique se trouve à l'étranger, la cheffe du DDPS peut décider de la mise en œuvre de la mesure après avoir consulté la cheffe du DFJP et le chef du DFAE. Si l'appareil visé se trouve en Suisse, l'autorisation préalable du TAF est nécessaire. Suivant son but, cette forme de recherche d'informations peut occasionner une importante charge de travail. L'infiltration dans des systèmes informatiques étrangers, en particulier, exige une préparation minutieuse et de longue haleine[247].

[247] Ein Cyberangriff der Armee würde Monate dauern. *NZZ*, 6 janvier 2021.

Les membres de la DélCdG ont passé l'après-midi du 12 mai 2021 au COE, dans l'unité de cryptologie. Dans le cadre de son inspection sur l'affaire Crypto AG, ils ont en effet reconnu l'importance de la sécurité dans ce domaine[248] et ont fait deux recommandations à ce sujet (5 et 6). À l'occasion de cette visite, la DélCdG a pu se faire une image complète des compétences dont dispose la Suisse en matière de cryptographie et de cryptanalyse. Le chef du COE a informé les membres de la délégation de l'organisation interne du centre, du manque de ressources et de la subordination prévue au commandement Cyber de l'armée.

5.4 Instruments de pilotage du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral assure le pilotage politique du SRC, pour lequel l'art. 70 LRens prévoit différents instruments. L'un de ces instruments est 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, nationaux et internationaux, qui sont présumés menacer la sûreté intérieure ou extérieure sur la base d'indices fondés (art. 72 LRens).

Le 25 août 2021, la DélCdG a par ailleurs pris acte de l'ouverture, par le directeur du SRC, d'une procédure d'examen visant à déterminer si le groupement ou l'organisation doit figurer sur la liste d'observation, ce qui permet au SRC de rechercher et d'analyser toutes les informations requises (art. 37, al. 2, ordonnance sur le renseignement [ORens][249]). Bien qu'elle ne soit pas un instrument de pilotage du Conseil fédéral, la procédure d'examen peut être vue comme une phase préliminaire du pilotage.

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 appréciation.[250] La DélCdG a pris acte de ce rapport le 27 mai 2021.

5.5 Contacts avec l'étranger

L'approbation politique, par le Conseil fédéral, des contacts du SRC avec des services de renseignement étrangers se fonde sur l'activité de haute surveillance de la DélCdG: dans son premier rapport sur l'Afrique du Sud en 1999, la DélCdG avait indiqué que l'établissement et le maintien de contacts réguliers avec l'étranger ne devaient «plus relever du bon vouloir [des services de renseignement]»[251]. Depuis lors, l'entretien de contacts réguliers avec des services étrangers est soumis à l'approbation du Conseil

248 Affaire Crypto AG. Rapport des CdG du 2 novembre 2020 (FF **2021** 156, ch. 5.2).
249 Ordonnance du 16 août 2017 sur le Service de renseignement (Ordonnance sur le renseignement, ORens; RS **121.1**).
250 Appréciation annuelle de la menace, rapport du Conseil fédéral aux Chambres fédérales et au public du 12 mai 2021 (FF **2021** 1161).
251 Le rôle des services de renseignements suisses dans le cadre des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud, Rapport de la DélCdG du 12 novembre 1999 (FF **2000** 505 512).

fédéral[252]. Depuis 2013, les modalités des rapports à rendre n'ont cessé d'être précisées, par ex. par l'introduction de plusieurs catégories de services partenaires[253] permettant de distinguer les différents niveaux d'intensité de la collaboration avec ces services, notamment en indiquant si une collaboration est «inactive» ou si son «potentiel doit être clarifié». Une autre modification concernait l'appréciation approfondie du risque lié aux contacts avec des services partenaires[254].

La définition de la collaboration des services de renseignement avec les services étrangers fait aujourd'hui partie des tâches de pilotage politique du Conseil fédéral (art. 70, al. 1, let. f, LRens; art. 99, al. 6, loi sur l'armée [LAAM][255]). Avant que le Conseil fédéral n'approuve la liste de l'ensemble des services partenaires avec lesquels le SRC et le RM entretiennent régulièrement des contacts, celle-ci est examinée par la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité (Délséc) (art. 7, al. 1, ORens). Après l'approbation du Conseil fédéral, la DélCdG prend aussi acte de la liste des contacts que le SRC entretient avec des services de renseignement étrangers.

Conformément au titre marginal de l'art. 7 ORens, le Conseil fédéral pourrait se limiter à fixer les «principes de la collaboration». L'art 7, al. 2, ORens précise toutefois qu'une appréciation de l'utilité, des coûts et des risques de ces contacts doit avoir lieu. Dans les faits, ce processus repose sur des fiches d'information et sur les catégorisations évoquées, soit en tout plus de 100 pages de documentation. Le Conseil fédéral n'a encore jamais statué sur les «principes de la collaboration» avec les services partenaires étrangers. La DélCdG considère néanmoins que la liste actuelle constitue un instrument de pilotage suffisant.

La DélCdG a constaté, ces dernières années, une hausse continue du nombre de services partenaires du SRC et du RM approuvés par le Conseil fédéral: comparé à la liste de 2013, le nombre de contacts a augmenté de 22 % pour le SRC et de 56 % pour le RM. Le Conseil fédéral n'a retiré des services partenaires de la liste qu'une seule fois, en 2018, lors de la suppression de plusieurs contacts du RM. En général, les services problématiques ou improductifs sont classés dans les catégories de collaboration «inactive» ou «potentiel doit être clarifié». Près de 50 % des contacts du RM et environ 30 % de ceux du SRC se trouvent dans ces catégories.

Si le Conseil fédéral se limite à approuver des contacts supplémentaires avec des services de renseignement étrangers sans parallèlement épurer la liste, la majeure partie des services de renseignement de la communauté internationale finiront par figurer sur cette liste. Alors que cette situation limite progressivement la marge de manœuvre du Conseil fédéral, la procédure d'approbation voit sa finalité politique s'étioler. Se pose également la question de savoir pourquoi le Conseil fédéral a approuvé les nombreux contacts avec des services partenaires jugés inactifs par le SRC et le RM, ou

252 Art. 6, al. 1 de l'ordonnance du 4 décembre 2000 sur le renseignement du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Ordonnance sur le renseignement, ORens; RO **2001** 124).

253 Rapport annuel 2013 de la CdG et de la DélCdG du 31 janvier 2014, ch. 4.1.1 (FF **2014** 4831 4889).

254 Rapport annuel 2015 de la CdG et de la DélCdG du 29 janvier 2016, ch. 4.2.2 (FF **2016** 6021 6090).

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

que le SRC et le RM évaluent pendant des années pour déterminer s'il serait utile de les activer.

La haute surveillance parlementaire considère qu'il ne lui revient pas de juger, au cas par cas, comment, lors de la procédure d'approbation, le SRC et le RM ou le Conseil fédéral font la part des choses entre l'utilité des services de renseignement et les risques politiques résultant de la collaboration avec un service partenaire spécifique. La DélCdG doit néanmoins avoir la garantie que le Conseil fédéral reçoit les informations nécessaires pour prendre sa décision et qu'il les utilise aussi de manière adéquate. Dans ce contexte, la délégation a demandé que la liste des contacts à l'étranger lui soit présentée, ce qui a été fait le 25 août 2021 par le directeur du SRC et par le chef du RM.

Sur la base de ses conclusions, la DélCdG a demandé au Conseil fédéral, dans une lettre datée du 8 septembre 2021, de procéder à un examen approfondi de la liste des contacts à l'étranger pour l'année 2022. Elle l'a en particulier prié de vérifier quels sont les contacts qui peuvent être complètement rayés de la liste, quelle est, concrètement, l'utilité des catégories «inactive» et «potentiel doit être clarifié» et de quelles informations le Conseil fédéral a réellement besoin pour le pilotage politique des contacts à l'étranger.

La DélCdG a par ailleurs attiré l'attention du Conseil fédéral sur le fait que l'art. 100 LAAM, qui règle la sécurité militaire et, partant, le Service pour la protection préventive de l'armée (SPPA), ne traite pas les éventuels contacts du SPPA avec des services étrangers. Les dispositions relatives au service de promotion de la paix devraient en revanche constituer une base légale suffisante pour les contacts du SPPA avec les organisations partenaires dans le contexte des engagements à l'étranger.

Aujourd'hui, le Conseil fédéral approuve les contacts du SPPA avec des services étrangers dans le cadre d'une procédure analogue à celle prévue à l'art. 99, al. 6, LAAM. La DélCdG plaide pour que, à l'avenir, l'approbation de ces contacts soit réglée dans l'ordonnance sur la sécurité militaire (OSM)[256].

5.6 Recherche d'informations soumise à autorisation

L'art. 26 LRens habilite le SRC à mettre en œuvre des mesures de recherche soumises à autorisation. Il peut notamment s'infiltrer dans des systèmes informatiques tiers (cf. ch. 5.3) et utiliser des «IMSI-Catcher»[257] et des appareils de localisation par GPS ainsi que des appareils de surveillance dans le but de faire des prises de vue et de son dans des lieux non publics. Il a aussi le droit de prendre des mesures prévues par la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)[258].

256 Ordonnance du 21 novembre 2018 sur la sécurité militaire (OSM; RS **513.61**).
257 *International Mobile Subscriber Identity*, appareils servant à identifier et localiser des personnes par leurs téléphones mobiles.
258 Loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; RS **780.1**).

Lorsque le SRC envisage d'ordonner une mesure de recherche soumise à autorisation, il doit d'abord adresser une demande au TAF. L'autorisation donnée par le TAF est valable trois mois au plus et peut être prolongée à plusieurs reprises de trois mois au plus (art. 29, al. 1 et 6, LRens). Une fois la mesure de recherche autorisée par le tribunal, elle doit être avalisée politiquement. Pour cela, la cheffe du DDPS doit consulter la cheffe du DFJP et le chef du DFAE (art. 30 LRens). Le DDPS, le DFJP et le DFAE sont représentés au sein de la Délséc. Pour chaque séance de la Délséc, ils reçoivent du SRC un aperçu des mesures en cours et de leurs résultats. Cet aperçu est également remis à la DélCdG.

La DélCdG reçoit un rapport d'activité annuel de la présidente ou du président de la cour compétente du TAF, en l'occurrence la Cour I (art. 29, al. 8, LRens). Ce rapport permet à la DélCdG de se faire une idée de la manière dont le tribunal 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 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 TAF[259]. Dans son rapport d'activité 2020, le TAF indiquait que, pour la première fois, trois demandes du SRC pour des mesures de recherche soumises à autorisation avaient été entièrement rejetées. La DélCdG a abordé ces complexes de procédures lorsque le TAF a présenté son rapport d'activité, le 9 février 2021.

Il s'agissait tout d'abord des demandes de mesures de recherche à l'encontre de tiers déposées par le SRC et que le TAF n'avait pas autorisées. Aux termes de l'art. 28 LRens, les tiers sont des personnes dont une personne ciblée par le SRC «utilise» notamment des raccordements de télécommunication pour transmettre, recevoir ou conserver des informations. Le TAF a souligné qu'on ne saurait procéder par analogie au droit de procédure pénale (art. 270, let. b, CPP) pour qualifier une personne de tiers au sens de l'art. 28 LRens et que, par conséquent, la qualification était plus stricte selon la LRens que selon le CPP. Le TAF n'a accordé l'autorisation qu'après que le SRC eut présenté des informations indiquant que ces personnes constituaient une menace concrète pour la sûreté intérieure et qu'il les eut qualifiées non de tiers, mais de personnes directement ciblées.

Dans un autre cas, le SRC n'a pas pu suffisamment démontrer au TAF dans quelle mesure certaines activités menées à l'étranger représentaient une menace concrète pour la sûreté intérieure ou extérieure (art. 27, al. 1, let. a en relation avec l'art. 19, al. 2, LRens). L'existence d'une telle menace concrète étant une condition d'octroi de l'autorisation, le tribunal a rejeté la demande de mesure de recherche du SRC.

259 Trois demandes du SRC n'ont été que partiellement approuvées en 2018 et deux en 2019. Voir le rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28 janvier 2020, ch. 4.4 (FF **2020** 2865 2933).

Pour la DélCdG, les cas mentionnés montrent que, lorsqu'il autorise des mesures de surveillance, le TAF est en mesure d'étudier attentivement les exigences légales et de les imposer, et qu'il est disposé à le faire.

Depuis 2019, la DélCdG exige en outre que le SRC lui présente 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 pris connaissance de ce bilan le 27 octobre 2021.

5.7 Opérations et informateurs

En 2020, la DélCdG s'est intéressée de près aux enquêtes opérationnelles (OPAB). Le 29 novembre 2018, dans son rapport d'inspection 18-5 («Conduite des opérations et rythme de conduite»), l'AS-Rens a demandé que le SRC définisse le terme *OPAB* et distingue cette notion des *opérations* à des fins de transparence. Le 10 décembre 2018, le chef du DDPS de l'époque a chargé le SRC de tenir compte de la remarque de l'AS-Rens.

En février 2019, la direction du SRC a discuté des définitions proposées pour les *opérations* et les *OPAB*. Il a d'abord été question de ne désigner par *opérations* que les grandes séries d'affaires ayant impliqué des mesures de recherche soumises à autorisation. Avec cette définition, l'obligation de rendre compte des opérations chaque année au chef du DDPS prévue à l'art. 19 ORens serait toutefois tronquée de manière inadmissible.

Le SRC n'est finalement pas allé aussi loin, définissant les *opérations* comme de grandes séries d'affaires plus prioritaires qui, à titre exceptionnel – par ex. en cas de risque politique accru ou de mobilisation exceptionnellement élevée de ressources humaines, matérielles ou financières – peuvent être menées sans mesures de recherche soumises à autorisation, à condition que cela soit motivé par écrit.

Cette nouvelle définition, élaborée par le SRC à la suite du rapport d'inspection 18-5, prévoit que les opérations doivent «en règle générale» s'inscrire dans le contexte de mesures de recherche soumises à autorisation. Pour la DélCdG, s'il ressort clairement de l'art. 33, al. 1, LRens que les mesures de recherche soumises à autorisation ne peuvent s'inscrire que dans le cadre d'une opération, la réciproque – à savoir que les opérations impliquent généralement des mesures de recherche soumises à autorisation – n'est pas vraie.

Comme l'a constaté la DélCdG, le SRC mène environ dix fois plus d'OPAB que d'opérations, certaines OPAB durant depuis plusieurs années, sans que des résultats convaincants aient été obtenus. Environ un quart des OPAB sont menées conjointement avec des partenaires étrangers. Pour la délégation, il est inconcevable que de telles activités de recherche sensibles échappent à l'obligation de présenter un rapport à la cheffe du DDPS et à la DélCdG prévue à l'art. 19 ORens. La haute surveillance

considérerait particulièrement inadmissible également de faire intervenir des informateurs dans le cadre d'OPAB – conjointes ou non – sans que cela donne lieu à un rapport visé à l'art. 19 ORens.

Dans son rapport d'inspection 20-13 («Enquêtes opérationnelles»), l'AS-Rens recommandait de différencier les OPAB des opérations à l'aide de critères supplémentaires. La DélCdG estime que la concrétisation des critères d'importance, d'étendue, de moyens requis et de maintien du secret, prévus à l'art. 12 ORens, a tout son sens. Il faut cependant s'assurer que les activités opérationnelles ne soient pas annoncées à la cheffe du DDPS que dans des cas exceptionnels. En conséquence, les OPAB doivent être considérées comme de simples affaires courantes au sens d'» activité ordinaire du renseignement» selon l'art. 12 ORens. La DélCdG juge non pertinents d'autres critères sans fondement légal avancés par l'AS-Rens.

À la demande de la cheffe du DDPS, son conseiller en renseignement et le représentant du SRC ont discuté avec l'AS-Rens de l'importance de la nouvelle recommandation le 18 janvier 2021. Dans une lettre datée du 25 janvier 2021, la cheffe du DDPS a transmis au SRC la recommandation à mettre en œuvre en précisant que le déroulement des OPAB devait être mieux structuré, mais que la distinction entre opérations et OPAB ne devait être modifiée en rien.

Le 20 janvier 2021, la DélCdG a conduit une audition avec le chef de l'AS-Rens ainsi qu'avec le directeur d'inspection de l'AS-Rens en charge de l'affaire et exposé ses doutes à propos de la mise en œuvre de la recommandation en question. La DélCdG s'est également entretenue le 31 mars avec le directeur adjoint du SRC de la distinction entre opérations, OPAB et affaires courantes, et a fait part de son analyse et de ses réflexions à ce sujet à la cheffe du DDPS le 27 mai 2021.

Le 2 août 2021, le directeur du SRC a informé la cheffe du DDPS que le service documentait désormais systématiquement les OPAB, ouverture et fin comprises. Le SRC a en outre défini des critères permettant de distinguer les opérations des OPAB.

La DélCdG ne peut actuellement garantir que, grâce à ces critères, le SRC mène ses opérations et ses autres activités de recherche d'informations conformément au droit en vigueur. Elle pense plutôt que la nouvelle interprétation de la notion d'*opération*, lancée par l'AS-Rens, risque de restreindre les rapports à la cheffe du DDPS ainsi qu'à la DélCdG sans que les bases légales et les circonstances 'aient changé.

La DélCdG s'est en outre concentrée sur les rapports relatifs aux opérations et aux informateurs. Elle juge essentiel que le SRC indique le potentiel dont sont porteurs les informateurs afin de justifier leur maintien vis-à-vis de la cheffe du DDPS. En 2018 déjà, la DélCdG avait invité le SRC à indiquer dans des rubriques distinctes les prestations fournies par les informateurs et ce qu'ils pouvaient encore apporter à la recherche d'informations[260]. Dans le rapport suivant, le SRC a adapté son schéma en conséquence.

Mais lorsque, le 31 mars 2021, le directeur du SRC et son adjoint ont présenté à la DélCdG la documentation sur les informateurs, la délégation a constaté que celle-ci

260 Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG du 28 janvier 2019, ch. 4.5 (FF **2019** 2689 2761).

ne mentionnait pas clairement le bénéfice que le SRC comptait retirer de ces personnes à l'avenir. Par conséquent, le 15 juin 2021, la délégation a écrit à la cheffe du DDPS pour lui demander de faire en sorte que le SRC indique dorénavant explicitement le potentiel dont sont porteurs les informateurs en plus des prestations qu'ils ont fournies. Le 16 août 2021, la cheffe du DDPS a assuré à la DélCdG que le potentiel des informateurs figurerait à nouveau dans les futurs rapports du SRC.

Selon la recommandation 12 de l'inspection de la DélCdG relative à l'affaire Daniel Moser[261], lorsque le SRC apprend l'ouverture d'une procédure pénale ou l'arrestation d'une source ou d'une ancienne source, la cheffe du DDPS doit veiller à ce que la DélCdG soit immédiatement informée. En 2020, le DDPS a satisfait à cette obligation. La recommandation prévoit néanmoins aussi que la cheffe du DDPS informe la DélCdG en temps utile de son appréciation de l'affaire et des mesures décidées. Cette appréciation n'ayant pas eu lieu, le 15 juin 2021, la DélCdG a indiqué à la cheffe du DDPS qu'elle attendait du DDPS qu'il mette intégralement en œuvre cette recommandation à l'avenir. Le 16 août 2021, la cheffe du DDPS a assuré que le département mettait un point d'honneur à informer à temps la DélCdG de la situation et des mesures prises, mais elle a relevé que les affaires concernées étaient souvent complexes et qu'elles pouvaient évoluer de manière imprévisible. Pour cette raison, il est souvent difficile pour la direction du DDPS d'émettre une appréciation définitive avant la clôture du dossier, notamment dans le cadre d'une procédure pénale. La DélCdG n'attend toutefois pas une appréciation définitive et détaillée de procédures pénales qui pourraient durer des années, mais une évaluation sommaire des conséquences pour les informateurs et le SRC.

5.8 Modifications des bases légales relatives aux activités de renseignements

Le 1er décembre 2021, le Conseil fédéral a adapté trois dispositions d'ordonnances relatives à l'activité du renseignement.[262] Ces révisions ont fait suite à des interventions de la DélCdG remontant parfois à plusieurs années.

L'art. 33 ORens révisé dispose désormais que les autorités d'exécution cantonales peuvent communiquer, de leur propre chef, des appréciations de la situation et des données dont le traitement relève de la compétence des cantons à d'autres autorités cantonales. Les données que les autorités d'exécution cantonales reçoivent du SRC ne peuvent, en principe, être transmises qu'avec l'aval du SRC, exception faite des cas d'urgence visés au nouvel art. 33*a* ORens. Cette modification permet de répondre aux incertitudes formulées par le canton de Genève, qui souhaitait savoir si les cantons

261 Inspection consécutive à l'arrestation d'une ancienne source du SRC en Allemagne, rapport de la DélCdG du 13 mars 2018 (FF **2018** 5147 5217); voir à ce sujet le rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG du 28 janvier 2019, ch. 4.5 (FF **2019** 2689 2763).

262 Ordonnances sur les activités de renseignement: le Conseil fédéral fixe l'entrée en vigueur des modifications, communiqué de presse du Conseil fédéral du 27 octobre 2021.

étaient habilités à transmettre les rapports du SRC au chef du Département de la sécurité. La DélCdG avait abordé cette question avec les commissions de gestion cantonales dans le cadre d'une conférence qui s'était tenue le 26 février 2019.[263]

Une autre modification porte sur le cercle des destinataires du rapport d'activité du TAF. La DélCdG considère que ce rapport est destiné exclusivement à la haute surveillance parlementaire, conformément à l'art. 29, al. 8, LRens. C'est pourquoi elle avait demandé, à l'été 2018, que l'art. 5, al. 2, de l'ordonnance sur la surveillance des activités de renseignement (OSRens)[264], en vertu duquel le TAF doit aussi transmettre le rapport en question à l'AS-Rens, soit biffé.[265] Le Conseil fédéral a satisfait à cette demande en supprimant cette disposition de l'OSRens.

Dans le cadre d'une requête, la DélCdG avait de plus constaté, l'an dernier, que l'art. 1, ch. 9, de l'ordonnance réglant la communication des décisions pénales prises par les autorités cantonales devait être révisé.[266] Elle a rendu compte l'année passée, de façon exhaustive, du contexte historique et du fait que cette disposition était obsolète s'agissant du SRC.[267] La suppression de la mention «Service de renseignement de la Confédération» à l'art. 1, ch. 9, de l'ordonnance répond au souhait de la DélCdG.

Enfin, le Conseil fédéral a soumis au Parlement une modification des dispositions légales relatives au Service de renseignement de l'armée. L'art. 99 LAAM définit les activités de renseignement de l'armée comme centrées sur les menaces venant de l'étranger, notamment du point de vue de la défense nationale, du service de promotion de la paix et du service d'appui à l'étranger. Le service d'appui national n'est sciemment pas cité, car le législateur tenait à conserver la prédominance du service de renseignement civil sur le territoire national.

Pourtant, le Service de renseignement de l'armée fait bien partie du renseignement intégré du SRC lorsqu'il s'agit des activités de service d'appui national. Le renseignement intégré règle au préalable les modalités d'une intervention en édictant des directives. Ces dernières servent de base aux troupes pour recevoir des informations de la part des autorités civiles, les collecter elles-mêmes ou les évaluer. L'armée dresse, dans ce cadre, son propre bilan de la situation, notamment pour ce qui est de la protection des troupes engagées.

Dans sa formulation actuelle, l'art. 99 LAAM empêche le Service de renseignement de l'armée d'assumer son rôle au sein du renseignement intégré dans le cadre des engagements sur le territoire national. L'ancien organe de surveillance interne au département, la Surveillance SR, avait soulevé ce problème en 2017; la même année, la DélCdG, qui partageait ce constat, avait soumis au chef du DDPS de l'époque une

263 Rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28 janvier 2020, ch. 4.10 (FF **2020** 2865, p. 2953).

264 Ordonnance du 16 août 2017 sur la surveillance des activités de renseignement (OSRens; RS **121.3**).

265 Rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG du 28 janvier 2019, ch. 4.3 (FF **2019** 2689 2763).

266 Ordonnance du 10 novembre 2004 réglant la communication des décisions pénales prises par les autorités cantonales (RS **312.3**).

267 Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021, ch. 5.13 (FF **2021** 570).

proposition de modification de l'art. 99 LAAM. La révision en cours de la loi sur l'armée[268] permet de concrétiser cette proposition.

5.9 Exploration du réseau câblé et exploration radio

L'année sous rapport, la DélCdG a suivi de près les développements relatifs à l'exploration du réseau câblé. Pour ce faire, la délégation a entendu une représentation du TAF, le 9 février 2021, et a été informée, le 1er juillet 2021, du certificat de prestations annuel COMINT (*Communications Intelligence*) et du rapport d'activité de l'Organe de contrôle indépendant pour l'exploration radio et l'exploration du réseau câblé (OCI). Le 8 avril 2021, la DélCdG s'est rendue au COE pour une visite de service d'une journée entière et, le 25 août 2021, elle s'est informée de l'avancement de projets d'acquisition pour l'exploration du réseau câblé dans le cadre de la haute surveillance qu'elle exerce sur les projets classifiés du Service de renseignement. Au printemps, le COE avait déjà informé en détail la DélCdG de l'évolution des coûts de la technologie nécessaire à l'exploration du réseau câblé.

Globalement, la DélCdG constate que les renseignements obtenus au moyen de l'exploration du réseau câblé n'ont pas encore atteint le niveau de qualité souhaité, ce qui tient selon elle à la géographie, à la technique et aux ressources.

La DélCdG estime que l'exploration du réseau câblé ne peut satisfaire aux exigences légales que si le trafic de transit à travers la Suisse peut être rendu accessible durablement. Le TAF ne pourra approuver la prolongation systématique des mandats d'exploration du réseau câblé que si l'accès à des usagers suisses reste une exception. Selon la loi sur le renseignement, l'accès à des raccordements en Suisse est en effet réservé aux mesures soumises à autorisation en vertu de l'art. 26 LRens.

Pendant l'année sous revue, l'exploration du réseau câblé a certes permis d'obtenir plus de résultats qu'auparavant et les connaissances sur les aspects techniques ont pu être enrichies. Cependant, l'exploration du réseau câblé passe par un accès systématique à des emplacements par lesquels transite le trafic transfrontalier ou desquels il peut être dévié. Le COE a amélioré l'accès à de tels emplacements l'année sous rapport, après leur autorisation par le TAF.

La DélCdG a parlé des ressources en personnel dont dispose le COE dans le domaine de l'exploration du réseau câblé avec le chef du COE le 8 avril 2021, et avec le CdA le 1er juillet 2021. La délégation considère que le COE a impérativement besoin de ressources supplémentaires si la Suisse veut développer durablement l'exploration du réseau câblé. De ce point de vue, il faut également se pencher sur le rapport entre les coûts des investissements techniques et le bénéfice retiré en matière de renseignements.

Les exigences juridiques à l'exploration du réseau câblé sont elles aussi élevées: selon l'art. 39, al. 3, LRens, «[i]l est interdit d'utiliser des indications relatives à des ressortissants ou à des personnes morales suisses comme mots-clés de recherche». En 2020,

268 Cf. objet du Conseil fédéral du 1er septembre 2021 (Loi sur l'armée et l'organisation de l'armée: modification [21.061]).

le TAF a dû rejeter deux demandes d'exploration du réseau câblé du SRC destinées à compléter des dossiers (art. 41, al. 2, en relation avec l'art. 29, al. 5, LRens). Le TAF a interprété les «événements importants en matière de politique de sécurité se produisant à l'étranger» (art. 39, al. 1, LRens) différemment du SRC. Selon les juges, la notion se réfère au processus, et non à l'origine des informations[269]. Globalement, la DélCdG a pu s'assurer que le TAF se montrait strict dans l'octroi d'autorisations sans pour autant empêcher les travaux de développement nécessaires à l'exploration par câble.

Même si son volume de données a légèrement baissé – contrairement à celui des données de l'exploration du réseau câblé, en hausse –, l'exploration radio continue de livrer de précieuses informations. Le volume dépend toutefois de la durée de vie de certains systèmes de communication ou de certaines chaînes technologiques. La DélCdG a été informée des enjeux de l'exploration radio lors d'une visite de service.

5.10 Obligation de fournir et de communiquer des renseignements

Le Conseil fédéral détermine chaque année dans une liste non publique les autorités administratives qui doivent communiquer spontanément au SRC des événements et constatations définis (art. 20, al. 4, LRens). Dans cette liste confidentielle, le Conseil fédéral doit en outre définir l'étendue de l'obligation et régler la procédure de communication. La DélCdG a pris connaissance de cette liste le 27 octobre 2021.

Le 25 août 2021, la DélCdG s'est intéressée à la collecte des données relatives aux déplacements, qui permettent au SRC de traiter les informations qui se rapportent aux entrées sur le territoire et aux sorties ainsi qu'aux contrôles des personnes ciblées (TRAVINT, *Travel Intelligence*). À la demande de la DélCdG, le SRC réalise chaque année un rapport à ce sujet.

La délégation a constaté que, en raison des restrictions de voyage consécutives à la pandémie de COVID-19, la quantité de données collectées relatives aux déplacements reste bien inférieure aux années précédant la pandémie. Le taux de concordance est toutefois nettement plus élevé que l'année précédente. Répondant à une question de la DélCdG, le SRC a précisé que les personnes enregistrées dans le système d'analyse intégrale (IASA SRC) étaient principalement des personnes qui ne peuvent pas cesser de voyager malgré la pandémie. Le SRC a ajouté que, le stock de données du IASA SRC s'étant accru de plusieurs milliers d'objets «personnes», le taux de concordance est encore meilleur.

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 40 États non membres de l'UE. Environ 2500 personnes recensées par ce système en 2021 présentaient un lien avec le domaine de compétence du SRC.

269 Voir également à ce sujet le message du 19 février 2014 concernant la loi sur le renseignement (FF **2014** 2029 2067).

En vertu de la LEI[270], le SEM peut contraindre une entreprise de transport aérien à lui communiquer les données personnelles des passagers de certains vols hors de l'espace Schengen (art. 104, al. 1, LEI). Cela concerne aussi les ressortissants suisses. Ces données relatives aux passagers aériens avant le décollage (*Advance Passenger Information, API*) contiennent notamment l'identité des voyageurs et des informations sur leur passeport.

L'obligation de communiquer des données personnelles sert au SEM à lutter contre l'entrée illégale dans l'espace Schengen. À la demande de fedpol ou du SRC, cette obligation peut être étendue à d'autres vols. Le SEM publie dans la Feuille fédérale le nom des aéroports dans lesquels sont relevées les données API, sous forme de décision de portée générale (art. 104, al. 5, LEI).[271] Les données API de 23 de ces aéroports, situés dans 14 pays différents, sont également transmises automatiquement au SRC sous forme électronique (art. 104*b*, al. 1, LEI).

Au cours de l'année sous revue, les données de 0,7 million de passagers ont été examinées et environ 4000 personnes ont donné lieu à des réponses positives indiquant un lien avec le domaine de compétence du SRC. Selon le rapport du SRC du 28 juillet 2021, ces personnes présentent un lien avec le terrorisme, la prolifération, l'espionnage, ou l'extrémisme violent. Lorsque des personnes sont par exemple déjà recensées auprès du SRC comme appartenant aux milieux extrémistes violents, alors leurs données API sont sauvegardées dans le système d'analyse intégrale de l'extrémisme violent (IASA-EXTR SRC).

Contrairement aux autres tâches du SRC, la lutte contre l'extrémisme violent ne figure pas parmi les buts de l'obtention de données prévus par la LEI (art. 104, al. 1bis, let. b LEI). Ainsi, le SRC n'a pas la base légale requise pour sauvegarder les données API dans le système IASA-EXTR SRC. Concernant l'extrémisme de gauche et de droite, on peut aussi s'interroger sur l'opportunité de telles données provenant d'un contexte en premier lieu migratoire. Bien que les dispositions de la LEI soient claires, la délégation a remarqué, dans le cadre du traitement d'une requête (cf. ch. 5.11.4), que des données API avaient été enregistrées par le SRC dans le système IASA-EXTR SRC.

Le 27 octobre 2021, la DélCdG a discuté de cette problématique avec le PFPDT. Ce dernier, qui partageait la conception juridique de la délégation, lui a indiqué qu'il allait clarifier la situation avec le SRC. Le 28 octobre 2021, la délégation s'est entretenue avec la cheffe du DDPS; lors de cet entretien, le directeur a. i. du SRC a confirmé que l'enregistrement des données API liées à l'extrémisme violent n'était pas légal au vu du droit actuel et affirmé qu'il éclaircirait la question des dispositions légales concernant les données anciennes. Dans une lettre datée du 15 novembre 2021, la DélCdG a demandé au SRC qu'il l'informe, dans le prochain rapport sur les données relatives aux déplacements (TRAVINT), sur la légalité de l'enregistrement de données API se rapportant à l'extrémisme violent. En outre, le SRC doit préciser les mesures qu'il a prises ou qu'il doit encore mettre en œuvre pour garantir que les données enregistrées soient conformes aux dispositions légales.

270 Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005 (LEI; RS **142.20**).
271 Cf. www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/einreise/api/info-luftverkehr.html

5.11 Pratique du SRC concernant le droit d'accès

5.11.1 Droit d'accès en vertu de la LPD

Selon la LRens, le SRC dispose de onze systèmes d'information pour traiter ses données. Conformément à l'art. 63, al. 1, LRens, le droit d'accès aux données saisies dans les systèmes d'information PES et Quattro P, dans le portail d'accès aux renseignements de source ouverte (ROSO) ou dans les systèmes d'information distincts visés aux art. 58 LRens et 36, al. 5, LRens, et aux données administratives enregistrées dans le système GEVER SRC, est toujours régi par la LPD.

En vertu de l'art. 8 de la LPD, les personnes qui en font la demande obtiennent par principe des renseignements complets sur les informations saisies dans ces systèmes. Lorsque le SRC a fourni des renseignements au sens de l'art. 8 LPD, la personne concernée peut demander que les informations disponibles soient corrigées ou supprimées. Si les renseignements étaient incomplets, le SRC doit fournir après coup les données manquantes, par exemple la provenance d'une communication ou son destinataire. S'il refuse, il doit rendre une décision pouvant faire l'objet d'un recours devant le TAF.

En cas de motifs prépondérants justifiant le maintien du secret, le SRC peut cependant différer l'octroi des renseignements ou en restreindre ou en refuser la communication en s'appuyant sur l'art. 9 LPD. Il doit rendre à cet effet une décision pouvant faire l'objet d'un recours devant le TAF.

5.11.2 Réponse différée pour des raisons de confidentialité

La procédure concernant les droits d'accès aux données saisies dans les systèmes d'information IASA SRC, IASA-EXTR SRC, le système d'indexation des données (INDEX SRC) ou le système d'information en matière de communication (SICO), dans le système de stockage des données résiduelles ou dans le système GEVER SRC (art. 63, al. 2, LRens), est différente de celle prévue par la LPD. S'il existe des intérêts prépondérants du SRC ou d'un tiers ou encore dans le cadre d'une procédure pénale et que ces intérêts exigent le maintien du secret, le SRC diffère sa réponse. Si toutes les données concernant un requérant sont soumises au maintien du secret, le SRC informe la personne concernée qu'il diffère sa réponse, sans donner de plus amples informations (cf. cas exposé au ch 5.11.4).

L'art. 63 LRens ne détermine pas explicitement la manière dont le SRC doit fournir des renseignements lorsque les données demandées par une personne figurant dans les systèmes visés à l'art. 63, al. 2, LRens ne font l'objet d'aucune réserve quant au

maintien du secret.[272] Il va cependant de soi que, dans ce cas, l'art. 8 LPD, qui prévoit de fournir des renseignements complets, s'applique. C'est la seule manière d'assurer la cohérence avec l'art. 63, al. 4, LRens, qui dispose que, dès qu'il n'est plus nécessaire de maintenir le secret, le SRC donne les renseignements demandés en application de la LPD.

D'après les requêtes que plusieurs personnes ont fait parvenir à la DélCdG, les requérants concernés ont souvent reçu la plupart des informations saisies dans les systèmes, le SRC n'ayant différé sa réponse que pour quelques documents seulement.

Lorsque le SRC traite des documents relatifs aux requérants dans les systèmes visés à l'art. 63, al. 2, LRens, et qu'il n'est pas nécessaire de maintenir le secret, il fournit en général des renseignements complets. Dans certains cas cependant, les renseignements ont été restreints de manière abusive en anonymisant par exemple le service cantonal ou l'office fédéral qui avait fourni l'information au SRC.[273] L'art. 8 LPD prévoit en effet que le maître du fichier doit communiquer à la personne requérante les informations disponibles sur l'origine des données ou leurs destinataires. Sur la base de ces informations, les personnes concernées peuvent aussi faire valoir leurs droits de consultation auprès de ces services.

Dans certains cas, le SRC a adressé aux personnes concernées un message standard pour leur faire part du report de la réponse au sujet des informations toujours soumises au maintien du secret. D'après les directives internes du SRC relatives au traitement des demandes d'accès, ce message a toujours la même teneur, à savoir que la communication des données saisies dans les systèmes visés à l'art. 63, al. 2, LRens est différée.[274] Ce message a cependant suscité l'incompréhension, à juste titre, des personnes qui avaient tout de même obtenu des renseignements concernant certains documents enregistrés dans ces systèmes. Toutefois, le bien-fondé de cette procédure a été confirmé dans une note que le SRC a adressée à la DélCdG en décembre 2020 et lors d'une audition de la préposée à la protection des données du SRC en janvier 2021.

Dans le cadre d'une autre requête, le SRC a donné à une organisation des renseignements sur presque toutes les données la concernant saisies dans les systèmes visés à l'art. 63, al. 2, LRens. Parallèlement, il a fait état de l'existence des quelques documents au sujet desquels il avait différé sa réponse, en ne révélant toutefois aucune

272 Le droit d'accès prévu par la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS **120**) dès le 16 juillet 2012 faisait explicitement la différence entre le droit d'accès complet prévu par la LPD (art. 18, al. 1, LMSI) et le régime dérogatoire entraînant le report de la réponse lorsque des intérêts prépondérants exigeaient le maintien du secret ou lorsque la personne n'était pas enregistrée (art. 18, al. 2, LMSI). Lorsque cette procédure a été reprise pour le droit d'accès concernant les systèmes visés à l'art. 63, al. 2, LRens, la première partie de la réglementation a été omise.

273 En 2019, la DélCdG avait déjà constaté des lacunes dans la réponse du SRC à une conseillère nationale. Cf. Rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28 janvier 2020, ch. 4.9.5 (FF **2020** 2947).

274 Ch. 2.4 des directives du 20 octobre 2020 relatives au traitement des demandes d'accès aux données enregistrées dans les systèmes d'information et les systèmes de stockage de données du SRC: «Dans le même courrier, la personne requérante reçoit une information standard (cf. art. 66, al. 1, en rel. avec l'art. 63, al. 3, LRens) ne permettant pas de déterminer si le SRC traite des données la concernant dans les systèmes visés à l'art. 63, al. 2, LRens».

information confidentielle. Il a renoncé au message standard prévu par les directives internes.

Eu égard à la pratique non homogène du SRC, la DélCdG a considéré qu'il était nécessaire d'analyser en détail les dispositions légales applicables au report du droit d'accès aux données prévu à l'art. 63, al. 2, LRens. La délégation a demandé à l'AS-Rens, qui avait déjà terminé son rapport d'inspection du 23 décembre 2020 portant sur l'application du droit d'accès par le SRC, qu'elle lui fasse part de son interprétation du droit. Par lettre du 4 mars 2021, l'AS-Rens a répondu à la DélCdG que son rapport d'inspection ne traitait pas de la problématique occupant la délégation et qu'elle n'était elle-même pas tenue d'émettre une appréciation juridique.[275]

En vertu de l'art. 63, al. 3, LRens, les requérants peuvent demander au PFPDT qu'il examine le report de la réponse. La DélCdG ayant été elle aussi sollicitée par des requérants, elle a demandé au PFPDT, en avril 2021, d'établir un rapport au sujet de ces cas et d'évaluer de manière générale si le SRC appliquait l'art. 63, al. 2, LRens conformément à la loi.

Dans son rapport du 29 septembre 2021, le PFPDT a fait savoir à la DélCdG que, suivant son conseil, le SRC avait entre-temps adapté sa pratique: s'il peut fournir la totalité des renseignements au sens de l'art. 8 LPD concernant une partie des données saisies dans les systèmes visés à l'art. 63, al. 2, LRens, le SRC applique désormais la procédure prévue par l'art. 9 LPD pour les autres données, au sujet desquelles l'information doit être différée pour des raisons de confidentialité. Le PFPDT considère que c'est une façon de renforcer la situation juridique des requérants concernés: ces derniers peuvent ainsi déposer un recours global auprès du TAF sans devoir encore saisir le PFPDT.

Dans le cadre de l'examen de la requête de l'organisation «droitsfondamentaux.ch», la DélCdG avait déjà émis des critiques concernant la réglementation applicable au report du droit d'accès aux données saisies dans les systèmes visés à l'art. 63, al. 2, LRens. Elle a souligné en particulier que la teneur des dispositions ne permettait pas d'interpréter de manière indiscutable comment celles-ci doivent être appliquées à plusieurs systèmes[276]. En outre les dispositions sont incomplètes par rapport à la réglementation figurant auparavant dans la LMSI et la directive prévoyant que le message visant à communiquer le report de la réponse doit toujours avoir la même teneur n'est pas applicable dans la pratique. Malgré le fait que le SRC avait élaboré ces dispositions légales et les avait défendues devant le Parlement, il n'était pas en mesure de les appliquer de manière cohérente.

Eu égard à ces considérations, la DélCdG se félicite de ce que le SRC ait développé sa pratique en matière d'information à la lumière des réflexions menées par le PFPDT. Cependant, comme cette adaptation intervient quatre ans après l'entrée en vigueur de la LRens, il en résulte une inégalité de traitement systématique pour les personnes dont la demande d'accès a été traitée auparavant par le SRC. C'est la raison pour

275 L'AS-Rens avait qualifié d'intéressantes les questions de la DélCdG et estimait que celles-ci mériteraient certainement des éclaircissements approfondis, par ex. de la part de l'Office fédéral de la justice ou dans le cadre d'un avis de droit externe.

276 Rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28 janvier 2020, ch. 4.9.4 (FF **2020** 2865 2944).

laquelle le PFPDT a recommandé au SRC, à l'issue de son entretien du 27 octobre 2021 avec la DélCdG, de notifier a posteriori une décision selon l'art. 9 LPD à l'une des organisations qui s'était adressée à la DélCdG à la suite d'un report de son droit d'accès aux données. Cette décision doit remplacer le message standard qui, en l'espèce, induisait le destinataire en erreur.

La DélCdG considère en outre qu'il est nécessaire que les directives relatives au traitement des demandes d'accès soient révisées afin qu'elles reflètent la pratique corrigée du SRC. Le SRC avait déjà procédé à une première révision en octobre 2020 à la suite d'une demande de la DélCdG découlant de la requête de l'organisation «droits-fondamentaux.ch».

5.11.3 Réponse différée pour les personnes non enregistrées: changement de la pratique du SRC

La DélCdG a également constaté une pratique manquant de cohérence en ce qui concerne le report de la réponse exigé par l'art. 63, al. 5, LRens pour les personnes qui ne sont pas enregistrées dans les systèmes visés à l'art. 63, al. 2, LRens. Avant avril 2018, le SRC informait immédiatement les requérants qui n'étaient pas enregistrés de cet état de fait. D'après les chiffres fournis par le SRC, ce cas de figure s'est présenté 508 fois sur un total de 617 demandes entre 2016 et 2017.[277]

Le 6 avril 2018, la direction du SRC a décidé que, contrairement à la pratique alors en vigueur, ce dernier différerait de trois années entières la réponse en cas de non-enregistrement des personnes. Cette nouvelle règle a été adoptée en accord avec fedpol. Elle garantit désormais une cohérence entre la pratique du SRC et la procédure d'accès visée à l'art. 8, al. 6, de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP)[278], qui est appliquée par fedpol pour les personnes non enregistrées. Lorsque fedpol ou le SRC diffèrent leur réponse, le requérant peut demander une vérification au PFPDT. Si le requérant peut faire valoir de façon convaincante qu'un report de la réponse le léserait gravement, le PFPDT recommande au SRC de fournir immédiatement le renseignement (art. 64, al. 5, LRens). Dans la pratique, cette exception s'applique seulement aux personnes non enregistrées, soit deux cas pour les années 2018 et 2019.[279]

Depuis 2018, les chiffres du SRC ne font état d'aucune communication de renseignements à des personnes non enregistrées. En 2019, le SRC a différé 639 réponses pour cause de non-enregistrement[280]. Selon les indicateurs publiés, le SRC a reçu cette année-là 847 demandes[281].

277 Rapports annuels du Conseil fédéral concernant l'appréciation de la menace 2016 et 2017, respectivement p.140 et p. 155.
278 Loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP; RS **361**).
279 Rapport du PFPDT à la DélCdG du 29 septembre 2021, p. 1.
280 Rapport d'inspection 20-15 de l'AS-Rens du 23 décembre 2020 Droit d'accès SRC, p. 7.
281 La sécurité de la Suisse 2020. Rapport de situation du Service de renseignement de la Confédération, p. 93.

En janvier 2021, le préposé à la protection des données du SRC a confirmé à la DélCdG que la pratique introduite au SRC en 2018 avait entre-temps été réajustée. Les membres des Chambres fédérales et les journalistes qui ne sont pas enregistrés ne doivent plus attendre trois ans pour obtenir une réponse, mais sont informés immédiatement par le SRC. La direction du SRC avait pris une décision dans ce sens en 2020.[282] Le18 février 2020, le directeur du SRC avait également décidé de donner la priorité aux demandes d'accès émanant des parlementaires fédéraux sur les autres demandes. A ce moment-là, 600 demandes, dont le délai de traitement avait dépassé depuis longtemps les 30 jours prescrits, étaient en attente de réponse au SRC. De plus, les demandes de parlementaires fédéraux augmentaient en nombre et leur traitement prenait aussi du retard.

Le traitement de faveur dont bénéficient les parlementaires fédéraux et les journalistes a été critiqué par l'AS-Rens dans son rapport d'inspection du 23 décembre 2020 au motif qu'il représente une entorse au principe de l'égalité de traitement. Par ailleurs, l'AS-Rens considère que le report de la réponse dans un premier temps, puis, dans un deuxième temps, la communication du renseignement selon lequel la personne n'est pas enregistrée doublent inutilement la charge de travail du SRC liée au traitement d'une demande. Dans une recommandation formelle, l'AS-Rens a donc demandé une adaptation de la pratique en matière de droit d'accès pour les personnes non enregistrées afin de fournir des informations de la manière la plus transparente possible sans donner trop d'importance aux objets qui sont au centre de l'attention du SRC.[283] Selon l'AS-Rens, cette adaptation permet d'accroître l'efficacité dans les réponses aux demandes d'accès en engageant moins de ressources.

Le 12 juillet 2021, la direction du SRC a décidé de modifier à nouveau la pratique en matière de droit d'accès. En règle générale, les personnes non enregistrées devraient désormais être immédiatement informées de cet état de fait. Le SRC souhaitait ainsi fournir des renseignements de manière plus transparente et réduire la charge engendrée par le traitement des demandes d'accès. Dans le cadre du contrôle de la mise en œuvre des recommandations de l'AS-Rens, cette décision a également été communiquée à la cheffe du DDPS le 2 août 2021.

Un non-enregistrement signifie que le SRC lui-même ne possède pas d'informations concernant les personnes requérantes et ne dispose donc pas d'une base d'information suffisante justifiant une différence de traitement des requérants concernés en cas de report du droit d'accès aux informations. Après le traitement de faveur dont ont bénéficié certains parlementaires fédéraux et journalistes, la nouvelle pratique du SRC rétablit l'égalité de traitement, puisqu'elle prévoit que tous les requérants soient informés immédiatement du fait qu'aucune donnée les concernant n'a été traitée.

Néanmoins, les derniers changements de pratique du SRC désavantagent les personnes ayant déposé une demande plus tôt et dont la réponse a été différée en vertu de la pratique précédente. La décision du SRC du 12 juillet 2021 ne précise pas si son effet est rétroactif et s'il faut répondre immédiatement aux centaines de personnes non enregistrées dont les réponses ont été différées.

282 Le SRC n'a pas été en mesure de présenter à la DélCdG un document actant cette décision.

283 Rapport d'inspection 20-15 de l'AS-Rens du 23 décembre 2020, p. 12.

5.11.4 Renseignement après le report de la réponse

Selon l'art. 47, al. 2, LRens, le Conseil fédéral règle, pour chaque système d'information du SRC, non seulement la fréquence du contrôle de qualité, mais aussi l'effacement des données. Les dispositions connexes, telles que celles fixant les délais de conservation des données enregistrées, se trouvent dans l'ordonnance sur les systèmes d'information et les systèmes de stockage de données du Service de renseignement de la Confédération (OSIS-SRC)[284].

L'art. 63, al. 2, LRens permet au SRC de différer sa réponse à une demande de renseignement aussi longtemps que des intérêts prépondérants, qui exigent le maintien du secret, le justifient. Toutefois, le SRC ne peut reporter la réponse que dans le délai prévu pour la conservation des données d'une personne (cf. art. 63, al. 4, LRens). Lorsque ce délai est échu, le SRC doit soit informer la personne requérante en vertu de l'art. 8 LPD, soit restreindre ou refuser la communication des renseignements demandés conformément à l'art. 9 LPD. C'est, au plus tard, à ce moment-là que les personnes concernées doivent savoir si elles figuraient dans les bases de données du SRC.

La DélCdG a reçu une requête portant sur un de ces reports de réponse: en avril 2021, un requérant s'est adressé à la délégation après que le SRC avait, en se fondant sur l'art. 63, al. 2, LRens, repoussé *sine die* la réponse à sa demande. Il a de plus demandé au PFPDT, en vertu de l'art. 64 LRens, de vérifier si le report de la réponse était justifié.

Lorsque la délégation a indiqué au requérant qu'elle allait donner suite à sa demande, elle lui a par ailleurs conseillé de ne pas demander une autre vérification par le TAF – comme l'y autorise l'art. 65 LRens – après avoir reçu la réponse du PFPDT, jusqu'à ce que la DélCdG ait répondu à sa requête. D'après la pratique usuelle, la haute surveillance ne s'occupe en effet pas des affaires pendantes devant un tribunal.

Le PFPDT a effectué la vérification demandée en mai 2021: il s'est rendu pour cela dans les locaux du SRC. Cette vérification n'a pas soulevé de contestation. Conformément à l'art. 64, al. 2, LRens, le PFPDT a informé le requérant, au début du mois de juin 2021, du fait qu'il avait procédé au contrôle, mais sans divulguer les résultats de ce dernier.

En juin 2021, la DélCdG a compilé toutes les données traitées par le SRC concernant le requérant en février 2020, soit lorsque celui-ci a déposé sa requête. En juillet 2021, elle a demandé d'autres renseignements au SRC et, fin août 2021, elle est parvenue à la conclusion que la durée de conservation des données concernant le requérant était déjà échue en avril 2021, au moment où le SRC avait notifié à ce dernier le report de sa réponse. Elle a constaté que la date de conservation des données autorisée pour l'enregistrement dans les systèmes du SRC était dépassée ou que le SRC aurait déjà dû supprimer les données en question après le contrôle de qualité effectué en avril 2020; celui-ci avait en effet montré que le SRC n'avait plus besoin des données concernant le requérant pour accomplir son mandat (cf. art. 27, al. 2, let. b, OSIS-SRC).

284 Ordonnance du 16 août 2017 sur les systèmes d'information et les systèmes de stockage de données du Service de renseignement de la Confédération (OSIS-SRC; RS **121.2**).

De l'avis de la DélCdG, le SRC aurait dû mettre fin au report et communiquer les renseignements demandés selon les modalités prévues par la LPD. Dans la lettre qu'elle a adressée à la cheffe du DDPS le 7 septembre 2021, la DélCdG a invité cette dernière à veiller à ce que le SRC communique des renseignements complets au demandeur ou, si les données traitées sont liées à des intérêts prépondérants, qui exigent le maintien du secret, rende une décision contestable en justice, conformément à l'art. 9 LPD. Cette procédure doit permettre au requérant, selon l'art. 25 LPD, de demander au TAF, dans un délai de 30 jours, qu'il examine la limitation imposée à long terme à son droit à l'information. Le 12 octobre 2021, la cheffe du DDPS a signifié à la délégation, par écrit, que le SRC donnerait suite à cette requête.

Le 27 octobre 2021, la délégation et le PFPDT ont eu une conversation approfondie et très instructive sur l'exécution du mandat du préposé en relation avec la LRens. Ils ont également pu, ensemble, discuter des raisons pour lesquelles la DélCdG avait considéré, en se fondant sur le traitement de la demande mentionnée, que le report de la réponse en vertu de l'art. 63, al. 2, LRens n'était pas justifié. Le 28 octobre 2021, la délégation a expliqué à la cheffe du DDPS la façon dont la haute surveillance parlementaire s'était efforcée de faire en sorte, d'une part, que le SRC corrige son approche juridiquement lacunaire de l'application du droit à l'information, problème qui avait échappé au PFPDT, et, d'autre part, que le requérant obtienne les renseignements auxquels il avait droit conformément à la LPD.

La cheffe du DDPS a quant à elle explicité la manière dont le SRC entendait communiquer les renseignements au demandeur. Le SRC devait encore déterminer si les données avaient bien été complètement effacées ou anonymisées, et faire rapport à la délégation. La DélCdG a ainsi mis fin à ses travaux relatifs à la requête qu'elle avait reçue et a informé le requérant, le 8 novembre 2021, des conclusions auxquelles elle était parvenue. La communication des renseignements au demandeur de la part du DDPS était encore en suspens à mi-janvier 2022.

5.12 Interaction entre la surveillance et la haute surveillance parlementaire

La séparation des pouvoirs ne permet pas à la haute surveillance parlementaire de donner des instructions concrètes au SRC. Si ce dernier ne respecte pas correctement la loi, la DélCdG s'adresse généralement au DDPS et, éventuellement, au Conseil fédéral, en particulier pour les inspections. Le DDPS et le Conseil fédéral sont libres de décider s'ils veulent mettre en œuvre une recommandation de la DélCdG et ont plusieurs fois refusé de le faire (cf. ch. 5.2).

Conformément à l'art. 78 LRens, l'AS-Rens adresse ses recommandations à la cheffe du DDPS, qui ne peut cependant pas rejeter d'elle-même une recommandation, mais a besoin d'une décision formelle du Conseil fédéral. Jusqu'à présent le Conseil fédéral ne s'est jamais penché sur le refus d'une recommandation de l'AS-Rens, étant donné que le DDPS a repris toutes les recommandations de l'AS-Rens sans exception. Toutefois, le devoir de surveillance du département consiste également à identifier les

recommandations problématiques de l'AS-Rens et à mettre en œuvre ces recommandations de manière conforme à la loi ou, au besoin, à demander au Conseil fédéral de les rejeter.

La pratique actuelle du DDPS, qui consiste à approuver sans exception toutes les recommandations de l'AS-Rens, a pour conséquences que le DDPS ne donne suite à aucune des recommandations de la DélCdG touchant la mise en œuvre d'une recommandation de l'AS-Rens. L'AS-Rens a émis des recommandations contraires aux exigences de la haute surveillance parlementaire, par exemple en ce qui concerne l'approbation des contacts avec l'étranger par le Conseil fédéral (cf. ch. 5.5), le rapport annuel sur les opérations (cf. ch. 5.7) et le report des réponses aux personnes non enregistrées dans les systèmes (cf. ch. 5.11.3).

La procédure prévue à l'art. 78, al. 7, LRens selon laquelle le rejet d'une recommandation de l'AS-Rens nécessite une décision du Conseil fédéral est unique en son genre dans le droit de la surveillance et n'a pas fait ses preuves en pratique. La DélCdG estime donc qu'il est nécessaire de légiférer sur la manière dont l'exécutif rend des décisions relatives à la mise en œuvre des recommandations de l'AS-Rens.

Dans le cadre des travaux liés à la révision de la LRens, la DélCdG a abordé avec la cheffe du DDPS, le 28 octobre 2021, différentes dispositions relatives à l'activité de surveillance de l'AS-Rens. Il est alors apparu que l'AS-Rens avait présenté des propositions de modification concernant ses propres compétences sans que le DDPS, en tant que département compétent, ait vérifié leur utilité et leur pertinence. Après que la délégation a émis différentes réserves sur ces propositions, la cheffe du DDPS l'a invitée à prendre position par écrit et a assuré que les réflexions de la délégation seraient prises en considération lors de la finalisation du projet de loi.

Dans sa lettre du 8 novembre 2021, la DélCdG a demandé à la cheffe du DDPS que soit biffée du projet de révision la réserve liée à l'approbation du Conseil fédéral en cas de rejet par le DDPS des recommandations de l'AS-Rens. La délégation ne voit pas non plus en quoi il est nécessaire, pour assurer la surveillance sur le SRC, que l'AS-Rens puisse transmettre des données du SRC à des organes de contrôle étrangers. Ces derniers ayant des mandats et des compétences totalement différents, il est bien plus à craindre que les informations ainsi communiquées, qui sont importantes pour la sécurité de la Suisse, ne tombent dans de mauvaises mains.

En 2020, la DélCdG avait constaté, à la suite d'une requête émanant de la Commission de gestion du canton de Berne, que la LRens ne contenait pas de disposition réglant la mise en œuvre des recommandations adressées par l'AS-Rens aux cantons. Dans le même temps, elle avait jugé la pratique du DDPS, lequel décide de la mise en œuvre de ce type de recommandations en lieu et place des gouvernements cantonaux, pourtant seuls compétents en la matière, comme n'étant pas compatible avec la répartition fédéraliste des compétences.

La délégation a fait connaître son avis sur cette pratique au DDPS le 3 juillet 2020.[285] Par la suite, la cheffe du DDPS s'est donné pour objectif, le 20 octobre 2020, de déterminer, dans le cadre de la prochaine révision de la LRens, dans quelle mesure – et

[285] Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021, ch. 5.11.5 (FF **2021** 570 117).

à qui – l'AS-Rens pouvait adresser des recommandations relevant exclusivement des compétences cantonales. Le DDPS souhaitait également déterminer qui était habilité à valider ces recommandations et qui pouvait, le cas échéant, décider en dernière instance de leur rejet.

Il ressort de l'entretien du 28 octobre 2021 que personne au sein du DDPS n'a procédé à ces éclaircissements dans le cadre de la révision en cours de la LRens. C'est, au contraire, la position de l'AS-Rens qui a été reprise dans le projet de loi, position selon laquelle le DDPS doit toujours être compétent en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations de l'AS-Rens, quel que soit l'organe auquel ces recommandations sont adressées. Dans sa lettre du 8 novembre 2021, la DélCdG a donc demandé au DDPS de prendre en considération sa demande en tenant compte de la réponse positive de la cheffe du DDPS en octobre 2020.

5.13 Activité de surveillance de l'AS-Rens

Le 24 novembre 2020 déjà, la DélCdG a pris acte de la planification des inspections 2021 de l'AS-Rens, qui est transmise à la délégation en vertu de l'art. 78, al. 2, LRens. À la faveur d'un contrôle des recommandations 6 et 7 qu'elle effectuait dans le cadre de l'affaire Crypto AG, la DélCdG a identifié un besoin de coordination avec l'AS-Rens. Selon la délégation, il n'aurait pas été opportun que l'AS-Rens entreprenne des vérifications avant que le Conseil fédéral ne se prononce (cf. ch. 5.2) sur l'objet de ces recommandations ou émette ses propres recommandations. Le 20 janvier 2021, la délégation a pris connaissance du plan des inspections définitif, qui comportait trois inspections en moins, et une en plus, par rapport au projet initial.

Le 10 février 2021, la DélCdG a pris position sur le rapport d'activité de l'AS-Rens par voie de correspondance. La délégation a identifié des divergences notamment en ce qui concerne la distinction contestable opérée entre les domaines «Opérations», «OPAB» et «activités ordinaires de recherche d'information» (cf. ch. 5.7). Comme l'année précédente[286], la DélCdG a reproché à l'AS-Rens d'avoir publié un commentaire externe dans son rapport d'activité. Conformément à l'art. 78, al. 3, LRens, l'AS-Rens établit son rapport d'activité en premier lieu à l'intention de la cheffe du DDPS et le publie ensuite. Par contre, elle n'a pas compétence pour demander, pour la cheffe du DDPS, l'avis de personnes externes n'ayant aucune fonction de surveillance envers le SRC.

L'audition des membres de la direction du SRC, fin février 2021 (cf. ch. 5.3), a également suscité des réflexions concernant le nombre élevé de recommandations formulées par l'AS-Rens et les conséquences de ces recommandations pour le SRC et pour ses collaborateurs. Il est ressorti que même lorsque le SRC a déjà identifié des problèmes et étudié lui-même des solutions, l'AS-Rens émet des recommandations. Selon les cadres dirigeants du SRC, l'AS-Rens aurait tendance à généraliser à partir de cas particuliers sans avoir préalablement vérifié si ces cas étaient révélateurs d'un

286 Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021, ch. 5.10 (FF **2021** 570).

problème de fond. À leurs yeux, les recommandations se situent à un niveau souvent trop opérationnel, voire trop tactique.

Le 27 mai 2021, la DélCdG a aussi discuté avec la cheffe du DDPS de la qualité des rapports et des recommandations de l'AS-Rens. La cheffe du département était consciente que la mise en œuvre des recommandations de l'AS-Rens nécessitait des ressources considérables tant au SRC qu'au SG-DDPS.

De l'avis de la DélCdG, la pertinence et l'efficacité du système de surveillance dépendent principalement du fait de savoir si le travail de l'AS-Rens a une utilité concrète pour la surveillance des services de renseignement et la conduite assumée par la cheffe du DDPS. Actuellement, de nombreuses recommandations alourdissent plutôt la bureaucratie et la réglementation dans les services au lieu de faciliter la compréhension des exigences légales.

5.14 Autres dossiers relatifs au SRC traités par la DélCdG

À la séance du 25 août 2021, le directeur du SRC a informé la DélCdG de faits problématiques survenus dans le service quelque temps auparavant. Il est apparu que, à partir du printemps 2021, le SRC avait décidé seul des clarifications qu'il convenait d'effectuer en la matière et de la manière dont elles devaient l'être. Cette façon de procéder avait reçu l'aval ultérieur de l'AS-Rens, qui ne voulait pas intervenir parallèlement au SRC dans ce domaine. La DélCdG a constaté cependant que ni le SRC ni l'AS-Rens n'avaient encore informé correctement la cheffe du DDPS.

Toujours durant cette séance, la DélCdG a chargé le SRC de lui adresser, par écrit, un complément d'information. Le SRC n'a satisfait que partiellement à cette demande. Le 28 octobre 2021, la DélCdG a donc choisi de centrer son entretien avec la cheffe du DDPS notamment sur les questions relatives à l'information de la haute surveillance et à la manière dont le département doit assumer ses responsabilités de surveillance dans ce dossier. À l'issue de cet entretien, la DélCdG a exigé du DDPS qu'il lui remette, d'ici la fin 2021, l'ensemble des documents pertinents concernant les clarifications décidées par le SRC. À la fin du mois de novembre 2021, la délégation a en outre décidé de mener d'autres auditions sur le sujet dans le cadre de son programme d'activités 2022.

Lors de sa séance du 21 décembre 2021, la DélCdG amené une discussion en se basant sur la documentation reçue la veille au sujet des clarifications du SRC. Le jour-même, la délégation a informé la cheffe du DDPS qu'elle avait décidé de mener des investigations plus approfondies. Elle a également demandé à la cheffe du DDPS ce qu'elle entendait entreprendre sur la base des constats dressés par le SRC.

5.15 Nouveau centre administratif à la Papiermühlestrasse 20

Le projet lauréat du concours pour la construction du nouveau centre administratif (cen admin) du DDPS à la Papiermühlestrasse 20 (P20) a été choisi en été 2020. Il prévoit la démolition des bâtiments existants et l'édification d'un nouveau centre administratif. Outre le quartier général de l'armée, le nouveau bâtiment abritera le SRC, le RM et des parties du COE.

La DélCdG a parlé des exigences de sécurité liées à ce projet de nouvelle construction avec le directeur du SRC le 9 février 2021, avec le directeur adjoint du SRC le 31 mars 2021 et avec le chef du RM le 25 août 2021. La délégation s'est aussi procuré des documents écrits sur le sujet.

Le 27 mai 2021, la DélCdG s'est également entretenue du projet de nouvelle construction avec la cheffe du DDPS. Celle-ci a confirmé à la délégation que le nouveau bâtiment ferait vraisemblablement partie du message sur l'immobilier de 2024 et que le déménagement des unités administratives concernées était prévu pour 2026.

La DélCdG attend que le chantier soit suffisamment sécurisé et que, une fois terminé, le bâtiment réponde entièrement aux exigences de sécurité requises. Il s'agit en particulier d'éviter que l'infrastructure de sécurité ne doive être améliorée après coup. En effet, de telles corrections peuvent s'avérer extrêmement compliquées 'du point de vue technique et onéreuses.

La DélCdG s'informera régulièrement des exigences de sécurité imposées au bâtiment cen admin P20 afin d'avoir la garantie que le projet en tient suffisamment compte. Elle prévoit de mener des auditions l'année prochaine avec des représentants du SRC, du domaine Biens immobiliers de la Défense et de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Elle demandera par ailleurs que lui soit remis un rapport sur la manière dont les exigences de sécurité sont remplies dans le cadre de la construction du nouveau bâtiment.

Par contre, la délégation estime que la haute surveillance parlementaire n'a pas pour mission d'assurer la surveillance des travaux ou de s'intéresser de près aux solutions transitoires qu'il faudra mettre en place pendant la construction pour les unités d'organisation concernées.

6 Rapports de gestion et rapports récurrents

6.1 Rapport de gestion 2020 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 2021, les commissions ont choisi de mettre à l'ordre du jour les deux sujets suivants: structures de gestion de crise (en temps normal et pendant la pandémie de COVID-19) et cybersécurité. 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 2021, les chefs de département ont fourni aux commissions des informations portant sur les points suivants, qu'ils avaient donc choisis eux-mêmes:

DFAE	– Cohérence de la politique étrangère: stratégies, structures, personnel – Mise en œuvre de la stratégie de la Coopération Internationale 2021–2024
DFI	– COVID-19: mesures – COVID-19: vaccination – COVID-19: tests
DFF	– COVID-19: mesures visant à atténuer les conséquences économiques – Transformation numérique et cyberrisques
DFJP	– Partage d'informations au niveau national et international comme pièce maîtresse de la collaboration – Projets liés à la numérisation au DFJP
DETEC	– Programmes de développement stratégiques des routes nationales et de l'infrastructure ferroviaire – Mobilité électrique
DDPS	– Développement de la cyberdéfense au DDPS – Assainissement des sites pollués de l'ancien dépôt de munitions de Mitholz – Durabilité et protection du climat au DDPS
DEFR	– Le système suisse de recherche et d'innovation en comparaison internationale – perspectives et défis – Mesures de politique économique visant à atténuer les conséquences de la pandémie de COVID-19

ChF	– COVID-19: Évaluation de la gestion de la crise – Numérisation dans l'administration fédérale

En avril 2021, 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 discuté.

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 2020 du Conseil fédéral. Les Chambres fédérales ont suivi ces propositions lors de la session d'été 2021.[287]

6.2 Rapport de gestion 2020 du Tribunal fédéral

Aux termes de l'art. 3 LTF, 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 instance[288]. Sur cette base, elles rendent compte ensuite de leur appréciation devant les conseils et leur proposent d'approuver le rapport.

Dans le cadre de l'examen du rapport de gestion 2020, au printemps 2021, les thèmes suivants ont notamment été abordés: le nombre croissant de dossiers traités par le TF, la suite de la procédure après l'échec de la révision de la loi sur le Tribunal fédéral, l'appartenance politique des juges, leur indépendance dans l'établissement de la jurisprudence et les questions liées à l'activité de surveillance du TF. De plus, les sous-commissions Tribunaux/MPC, compétentes en la matière, ont aussi discuté avec la direction du TPF du renvoi des actes d'accusation du MPC et des prescriptions. Elles ont abordé, avec le Tribunal administratif fédéral, les questions touchant à la répartition interne des ressources en personnel ainsi que celles concernant la composition des collèges de juges.

Les CdG ont proposé à leurs conseils respectifs d'approuver le rapport de gestion 2020 du TF. Les Chambres fédérales ont suivi ces propositions lors de la session d'été 2021[289].

287 Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale (BO) **2021** E 701 ss. et BO **2021** N 1449 ss.
288 Les tribunaux de première instance de la Confédération sont le TAF, le TPF et le TFB.
289 Cf. BO **2021** E 561 s. et BO **2021** N 1243 s.

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. 3bis, 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, Inspection fédérale de la sécurité nucléaire [IFSN], IPI, Innosuisse, Pro Helvetia et Assurance suisse contre les risques à l'exportation [ASRE]), 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 guerre[290], le rapport sur la gestion du personnel[291], le rapport de gestion du MPC[292], le rapport d'activité de l'Autorité de surveillance du MPC[293] et le rapport de la BNS[294] rendant compte de l'accomplissement de ses tâches.

Les CdG ont en outre fixé la liste des rapports du Conseil fédéral sur les entités autonomes qu'elles souhaitent examiner chaque année[295] ou à un moment particulier de la période stratégique[296]. En outre, tout membre des CdG peut demander en tout temps qu'un rapport non inscrit au programme soit examiné.

Les CdG étudient en outre divers rapports du Conseil fédéral et de l'administration fédérale consacrés à des thèmes spécifiques (par ex. examen du rapport annuel de fedpol ou examen tous les deux ans du rapport annuel de l'OFAS sur les assurances sociales). Là aussi, tout membre des CdG peut demander en tout temps 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.

290 Selon l'art 32 de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS **514.51**).
291 Selon l'art. 5 LPers et l'accord du 27 janvier 2010 concernant le rapport sur la gestion du personnel conclu entre les CdG et les CdF et le Conseil fédéral.
292 Selon l'art. 17, al. 1 de la loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (Loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP; RS **173.71**).
293 Selon l'art. 29, al. 1 LOAP
294 Selon l'art. 7, al. 2 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse (Loi sur la Banque nationale, LBN; RS **951.11**).
295 État 2021: Swisscom, Poste, CFF, Skyguide, RUAG, FINMA et domaine des EPF.
296 État 2021: Swissmedic, IFSN, Innosuisse et ASRE.

Abréviations

AC	Assurance chômage
ADN	Acide désoxyribonucléique
ADS 15	Système de drones de reconnaissance
AELE	Association européenne de libre-échange
AEP	Approvisionnement économique du pays
AESA	Agence européenne de la sécurité aérienne
AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
AFS	Archives fédérales suisses
AI	Assurance-invalidité
Al.	Alinéa
ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes
ALE	Accords de libre-échange
ALL-EMA	Programme «Espèces et milieux agricoles» d'Agroscope
AMCS	Association des médecins cantonaux de suisse
AOS	Assurance obligatoire des soins
APC	Association des pharmaciens cantonaux
APG	Allocations pour perte de gain
API	Advance Passenger Information
ARE	Office fédéral du développement territorial
Armasuisse	Office fédéral de l'armement
Art.	Article
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
ASPdG	Association de soutien, de gestion et de promotion de la Patrouille des Glaciers
AS-Rens	Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement
ASSM	Académie Suisse des Sciences Médicales
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BDTA	Banque de données sur le trafic des animaux

BIOM	Programme de reconnaissance faciale
BLA	Base logistique de l'armée
BNS	Banque nationale suisse
BO	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
BTIS	Base technologique et industrielle importante pour la sécurité
CA du TF	Commission administrative du Tribunal fédéral
CA du TPF	Commission administrative du Tribunal pénal fédéral
CAAI	Civil Aviation Authority of Israel
CAJ	Commissions des affaires juridiques des Chambres fédérales
CASO	Civil aviation safety office
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
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CDS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CEATE-E	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États
cen admin	centre administratif
CEO	Chief Executive Officer
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CER	Commissions de l'économie et des redevances
CER-E	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États
CER-N	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
Cf.	confer
CFA	Centre fédéral pour requérants d'asile

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
Chap.	Chapitre
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	Commissions de politique extérieure
CPE-E	Commission de politique extérieure du Conseil des États
CPE-N	Commission de politique extérieure du Conseil national
CPO	Centre des publications officielles
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (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
CFTP	Conférence tripartite de la formation professionnelle
CTI	Commission pour la technologie et l'innovation
CTT	Commissions des transports et des télécommunications
CTT-E	Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États
CTT-N	Commission des transports et des télécommunications du Conseil national
DC	Direction consulaire

DDC	Direction du développement et de la coopération
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
DNS	Domain Name System
DOC	Dynamic Organizational Consulting
EAR	Échange automatique de renseignements
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control (Centre euro-péen de contrôle et de prévention des maladies)
ECS	Exercice de conduite stratégique
e-ID	Identité électronique
EMCC	État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus
EMFP	État-major fédéral Protection de la population
EPF	Ecole polytechnique fédérale
ERNS	Exercices du Réseau national de sécurité
ETH Zurich	Eidgenössische Technische Hochschule Zurich; École polytechnique fédérale de Zurich
FAI	Fournisseurs d'accès à Internet
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
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
GovCERT	Equipe d'intervention de la Confédération en cas d'urgence informatique (Computer Emergency Response Team, CERT).
GPS	Global Positioning System
GTID	Groupe de travail interdépartemental
HSC	Health Security Committee
HTA	Health Technology Assessments, évaluations des technologies de la santé
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)
IDE	numéro d'identification des entreprises
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
IMSI	International Mobile Subscriber Identity
INDEX SRC	Système d'indexation des données
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»
IoT	Internet of Things ¸Internet des objets
IPI	Institut fédéral de la protection intellectuelle
ISP	Internet Service Provider
Iv. pa.	Initiative parlementaire
IVI	Institut de virologie et d'immunologie
KMZ	Centre de gestion des crises
KOF	Konjunkturforschungsstelle; Centre de recherches conjonctu-relles de l'EPF Zurich
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (Loi sur l'armée; 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; RS *837.0*)
LAgr	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture; RS *910.1*)
LAP	Loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays; RS *531*)
LAr	Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (RS *152.1*)
LASEI	Loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation (Loi sur Innosuisse; RS *420.2*)
LBN	Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse (Loi sur la Banque nationale; RS *951.11*)
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (Loi sur le Contrôle des finances; RS *614.0*)
LDEP	Loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient (RS *816.1*)
LEAR	loi fédérale du 18 décembre 2015 sur l'échange international automa-tique de renseignements en matière fiscale (RS *653.1*)
LEI	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (RS *142.20*)
LEp	Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (RS *818.101*)
LFMG	Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (RS *514.51*)
LFPr	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (RS *412.10*)
LLGV	Loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orien-tale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (RS *742.140.3*)
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au main-tien de la sûreté intérieure (RS *120*)
LOAP	Loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (RS *173.71*)
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS *172.010*)
LOST	Loi fédérale du 18 juin 2010 sur les organes de sécurité des entre-prises de transports publics (RS *745.2*)

LPA	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (RS *455*)
LParl	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement; RS *171.10*)
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS *235.1*)
LPers	Loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000 (RS *172.220.1*)
LPGA	Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS *830.1*)
LPO	Loi du 17 décembre 2010 sur la Poste (RS *783.0*)
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieil-lesse, survivants et invalidité (RS *831.40*)
LPTh	Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les disposi-tifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques; 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; RS *170.512*)
LREC	Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédé-rale, 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 (RS *121*)
LRTV	Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (RS *784.40*)
LS	Liste des spécialités
LSCPT	Loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (RS *780.1*)
LSEtr	Loi du 26 septembre 2014 sur les Suisses de l'étranger (RS *195.1*)
LSIP	Loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (RS *361*)
LTF	Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS *173.110*)
LTrAlp	Loi fédérale du 4 octobre 1991 relative à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (RS *742.104*)
LTV	Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (RS *745.1*)

MAA	Military Aviation Authority
MCAA	Multilateral Competent Authority Agreement; Accord multilatéral entre autorités compétentes (concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers) (RS *0.653.1*)
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
MRO	Maintenance, Repair and Overhaul (maintenance, réparation et révision).
NCSC	Centre national pour la cybersécurité
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NLR	Royal Netherlands Aerospace Centre
no.	numéro
OACI	Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago; RS *0.748.0*)
OACM	Ordonnance du 21 août 2013 concernant l'appui d'activités civiles et d'activités hors du service avec des moyens militaires (RS *513.74*)
OAMAL	Ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance maladie (RS *832.102*)
OCaS-COVID-19	Ordonnance du 25 mars 2020 sur l'octroi de crédits et de cautionne-ments solidaires à la suite du coronavirus (Ordonnance sur les cau-tionnements solidaires liés au COVID-19; RS *951.261*)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCI	Organe de contrôle indépendant pour l'exploration radio et l'exploration du réseau câblé
OEA	Objectifs environnementaux pour l'agriculture
OEAR	Ordonnance du 23 novembre 2016 sur l'échange international auto-matique de renseignements en matière fiscale (RS *653.11*)
OEIT	Ordonnance du 17 décembre 2014 sur les enquêtes de sécurité en cas d'incident dans le domaine des transports (RS *742.161*)

OERE	Ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (RS *142.281*)
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
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
OFL	Office fédéral du logement
OFPER	Office fédéral du personnel
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSPO	Office fédéral du sport
OFT	Office fédéral des transports
OGD	Open-Government-Data
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS *172.010.1*)
OLPA	Ordonnance du 3 octobre 2003 sur l'administration du Parlement (RS *171.115*)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
O-OPers-DFAE	Ordonnance du DFAE du 20 septembre 2002 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (RS *172.220.111.343.3*)
OOST	Ordonnance du 17 août 2011 sur les organes de sécurité des entre-prises de transports publics (RS *745.21*)
OPAB	Enquêtes opérationnelles

OPCy	Ordonnance du 27 mai 2020 sur la protection contre les cyberisques dans l'administration fédérale (Ordonnance sur les cyberrisques; RS *120.73*)
Ordonnance GEVER	Ordonnance du 3 avril 2019 sur la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (RS *172.010.441*)
ORens	Ordonnance du 16 août 2017 sur le Service de renseignement (RS *121.1*)
Org DEFR	Ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (RS *172.216.1*)
Org DFI	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (RS *172.212.1*)
Org DFJP	Ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (RS *172.213.1*)
ORM	Ordonnance du 15 février 1995 sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale (RS *413.11*)
ORP	Offices régionaux de placement
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
OSINT	Open Source Intelligence
OSIS-SRC	Ordonnance du 16 août 2017 sur les systèmes d'information et les systèmes de stockage de données du Service de renseignement de la Confédération (RS *121.2*)
OSM	Ordonnance du 21 novembre 2018 sur la sécurité militaire (RS *513.61*)
OSRens	Ordonnance du 16 août 2017 sur la surveillance des activités de renseignement (RS *121.3*)
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
OTV	Ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs (RS *745.11*).
OUC	Ordonnance du 9 mai 2012 sur l'utilisation des organismes en milieu confiné (Ordonnance sur l'utilisation confinée; RS *814.912*)
OWA	Operative Working Arrangement
PA SBS	Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse
PA22+	Politique agricole à partir de 2022
PdG	Patrouille des glaciers
PES	présentation électronique de la situation

PFPDT	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 (RS *171.14*)
RCN	Règlement du 3 octobre 2003 du Conseil national (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
ROSO	Portail d'accès aux renseignements de source ouverte
RS	Recueil systématique du droit fédéral suisse
RSP	Règlement des Services du Parlement du 16 mai 2014
RTS	Radio Télévision Suisse
RUAG	Entreprise d'armement
SA	Société anonyme
SAA	Sense & Avoid
SAPR	Système d'alerte précoce et de réaction (en anglais: Early Warning Response System, EWRS)
SBS	Stratégie Biodiversité Suisse
SCNAT	Académie suisse des sciences naturelles
SCPT	Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEDS	Système national d'échange de données sécurisé
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SERV	Assurance suisse contre les risques à l'exportation
SESE	Service suisse d'enquête de sécurité
SFI	Secrétariat d'État aux questions financières internationales
SFS	Service fédéral de sécurité

SI ABV	Système d'information sur les antibiotiques en médecine vétérinaire
SICO	Système d'information en matière de communication
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
SNPC	Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques
SPB	Surfaces de promotion de la biodiversité dans l'agriculture
SPPA	Service pour la protection préventive de l'armée
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SRCant	Service de renseignement cantonal
SRM	Service de renseignement militaire
SRPA	Programme Sorties régulières en plein air
SSC	Service sanitaire coordonné
SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision
STANAG	Standardization Agreement, Accord de normalisation
SUPERB23	Projet clé TIC: passer au nouveau système SAP
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
swissuniversities	Conférence des recteurs des hautes écoles suisses
SYMIC	Système d'information central sur la migration
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
UCAL	Unité fédérale pour la chaîne agroalimentaire
UE	Union Européenne
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération
UPOV	Union internationale pour la protection des obtentions végétales
URL	Uniform Resource Locator; adresse d'un document Web composée du nom du protocole, du nom du serveur et du nom de fichier avec son chemin d'accès

WSL	Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage