



24.004

## **Rapport annuel 2023** **des Commissions de gestion et de la Délégation** **des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 26 janvier 2024

---

Monsieur le Président,  
Madame la Présidente,  
Mesdames et 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 2023 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, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre très haute considération.

26 janvier 2024

Au nom des Commissions de gestion  
des Chambres fédérales:

Le président de la CdG-N,  
Erich Hess

Le président de la CdG-E,  
Charles Juillard

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Mandat et organisation</b>	<b>7</b>
2.1	Mission 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 fédérale de finances	10
2.2	Organisation et composition des CdG	11
<b>3</b>	<b>Travaux des CdG en 2023</b>	<b>15</b>
3.1	Publications des CdG en 2023	15
3.2	Domaine DFAE/DDPS	20
3.2.1	Sécurité informatique au sein de RUAG	20
3.2.2	Procédure d'évaluation du nouvel avion de combat	21
3.2.3	Controlling des affaires compensatoires	23
3.2.4	Contrôle de suivi des allocations pour perte de gain : irrégularités dans le décompte des services militaires volontaires	24
3.2.5	Office fédéral de topographie – Délimitation entre le mandat de l'office et les prestations privées	25
3.2.6	Enquêtes administratives et enquêtes disciplinaires au sein de l'administration fédérale	25
3.3	Domaine DFF/DEFR	27
3.3.1	Rôle des autorités fédérales lors de l'acquisition de Credit Suisse par UBS (travaux préliminaires des CdG)	27
3.3.2	Activités de surveillance du CDF à l'étranger	29
3.3.3	Activité administrative de l'OFAG et du DEFR en rapport avec l'octroi de paiements directs	30
3.3.4	Mise en œuvre par le DEFR de la déclaration du bois	31
3.4	Domaine DFI/DETEC	32
3.4.1	Gestion de la crise de l'énergie par les autorités fédérales	32
3.4.2	Perturbations du réseau chez Swisscom SA	35
3.4.3	Perturbation technique chez Skyguide SA	36
3.4.4	Cadre légal relatif aux laboratoires biologiques de haute sécurité	37
3.4.5	Pénurie de médicaments et de vaccins en Suisse et cas spécifique de la pénurie de comprimés de méthadone	39
3.4.6	Surveillance de l'OFSP sur la fondation « mesvaccins » et engagement de la Confédération dans les fondations de droit privé	41

3.4.7	Scénarios de l'évolution de la population de l'Office fédéral de la statistique	43
3.5	Domaine DFJP/ChF	45
3.5.1	Commissions consultatives extraparlimentaires	45
3.5.2	Concept de sécurité des bâtiments fédéraux	46
3.5.3	Transit de requérants et requérantes d'asile	46
3.6	Domaine Tribunaux/MPC	47
3.6.1	Surveillance du Tribunal fédéral sur les tribunaux fédéraux de première instance	47
3.6.2	Collaboration entre le Ministère public de la Confédération et les tribunaux cantonaux des mesures de contrainte	49
3.6.3	Soutien de la Police judiciaire fédérale au Ministère public de la Confédération	50
3.7	État des lieux des inspections ouvertes des CdG et de la DélCdG	50
3.8	Autres sujets traités par les CdG	53
3.9	Visites de service	59
3.10	Requêtes	60
<b>4</b>	<b>Inspection relative à la gestion de la pandémie de COVID-19</b>	<b>61</b>
4.1	Domaine DFAE/DDPS	63
4.1.1	Acquisition de masques de protection	63
4.2	Domaine DFI/DETEC	64
4.2.1	Stratégie d'approvisionnement en vaccins	64
4.2.2	Mise en œuvre de la stratégie de vaccination contre le COVID-19	67
4.3	Publications des CdG relatives à la gestion de la pandémie de COVID-19	69
4.4	Travaux en cours des CdG	72
<b>5</b>	<b>Rapports de gestion et rapports récurrents</b>	<b>72</b>
5.1	Rapport de gestion 2022 du Conseil fédéral	72
5.2	Rapport de gestion 2022 du Tribunal fédéral	74
5.3	Autres rapports traités par les CdG	75
<b>6</b>	<b>Protection de l'État et services de renseignement</b>	<b>76</b>
6.1	Introduction	76
6.1.1	Mission, droits et organisation de la DélCdG	76
6.1.2	Pratique de la DélCdG relative aux renseignements concernant des documents établis par le SRC	77
6.2	Inspection relative à l'affaire Crypto AG	78
6.2.1	Contexte	78
6.2.2	Rapport du Conseil fédéral sur la mise en œuvre des recommandations	78
6.2.3	Fin du contrôle de suivi	79

---

6.3	Haute surveillance en matière de renseignement	80
6.3.1	Contacts avec les services partenaires à l'étranger	80
6.3.2	Recherche d'informations soumise à autorisation	81
6.3.3	Demandes d'accès de personnes non enregistrées	82
6.3.4	Qualité des contrats de prestations du SRC	83
6.3.5	Visite de service au SRC	84
6.4	Autres activités	85
6.4.1	Centre administratif du DDPS à la Papiermühlestrasse 20	85

**Liste de abréviations** **87**

**Annexe : Rapport annuel 2023 du Contrôle parlementaire de l'administration.**

# Rapport annuel 2023

## 1 Introduction

Le présent rapport annuel a pour objectif de donner un aperçu des activités de la haute surveillance parlementaire exercée en 2023 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.

En 2023, les CdG ont publié quinze rapports d'enquête<sup>1</sup>. Ceux-ci ont notamment porté sur les activités du Service suisse d'enquête de sécurité (SESE), la mesure de l'efficacité dans la coopération internationale et la communication des autorités avant les votations<sup>2</sup>. Les CdG ont également publié les conclusions de leurs contrôles de suivi relatifs à l'admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités ou encore la participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques.

Une liste des publications des CdG au cours de l'année écoulée est présentée aux ch. 3.1 (publications générales) et 4 (publications liées à la pandémie de COVID-19).

À leur séance du 24 janvier 2023, les CdG ont par ailleurs décidé de procéder à une inspection sur le thème des indiscretions liées aux affaires du Conseil fédéral relatives au COVID-19 et ont mis en place un groupe de travail à cet effet<sup>3</sup>. Lors de la séance du 17 novembre 2023, les commissions ont adopté et publié leur rapport et y ont formulé 9 recommandations à l'intention du Conseil fédéral<sup>4</sup>.

L'accent du présent rapport annuel est mis sur les objets à propos desquels le public n'a pas été informé durant l'année écoulée (cf. ch. 3.2 ss). Afin d'être le plus transparentes possible, les CdG informent également le public de manière sommaire, dans leur rapport annuel, sur leurs travaux en cours (cf. ch. 3.7 et 3.8 ss.). Conformément à leurs directives, les CdG ne donnent une information approfondie sur un dossier qu'à la fin des investigations.

Au cours de l'année sous revue, les CdG ont poursuivi et terminé leur inspection visant à analyser les mesures prises par le Conseil fédéral pour lutter contre la pandémie

<sup>1</sup> Quatre rapports faisaient état des investigations liées à la pandémie de COVID-19 (cf. ci-dessous), cinq concernaient un contrôle de suivi relatif à une enquête antérieure menée par les CdG et quatre étaient basés sur des évaluations réalisées par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA).

<sup>2</sup> Les rapports « mesure de l'efficacité dans la coopération internationale » et « la communication des autorités avant les votations » se basent sur des évaluations du CPA.

<sup>3</sup> Les Commissions de gestion enquêtent sur les indiscretions concernant les affaires du Conseil fédéral relatives à la pandémie de COVID-19, y compris sur le rôle joué par le chef du DFI (Département fédéral de l'intérieur), communiqué de presse des CdG du Conseil national (CdG-N) et du Conseil des États (CdG-E) du 24.1.2023

<sup>4</sup> Indiscretions liées aux affaires du Conseil fédéral relatives au COVID-19 : des mesures sont nécessaires, selon les CdG, communiqué de presse des CdG-N/E du 17.11.2023

de COVID-19. Le ch. 4 présente les résultats de leurs travaux à ce sujet. Les investigations des CdG ont notamment porté sur l’approvisionnement en vaccins, la mise en œuvre de la stratégie de vaccination contre le COVID-19 ainsi que sur l’acquisition de masques de protection. Par ailleurs, dans le cadre de leur inspection relative à la pandémie de COVID-19, les CdG ont publié quatre rapports qui concernent respectivement le recours du Conseil fédéral et de l’Office fédéral de la santé publique (OFSP) aux connaissances scientifiques, le respect des droits fondamentaux par les autorités fédérales, la collaboration entre Confédération et cantons et le chômage partiel pendant la crise du coronavirus.

En outre, les CdG ont lancé encore trois autres inspections en 2023. La première porte sur la répartition des requérants et requérantes d’asile entre les cantons, la deuxième, sur le système de juges suppléants et la troisième, sur le service militaire avec restrictions<sup>5</sup>. Le Contrôle parlementaire de l’administration (CPA) réalise actuellement une évaluation pour chacune d’elles (cf. rapport du CPA ci-joint, ch. 3). Sur la base des rapports d’évaluation du CPA, la commission compétente procédera ensuite à une analyse sous l’angle de la haute surveillance parlementaire.

Outre les inspections citées plus haut, les CdG se sont penchées en 2023 sur divers thèmes à propos desquels aucune information n’avait été publiée jusqu’à aujourd’hui et qui font l’objet de certains chapitres du présent rapport, comme, le controlling des affaires compensatoires (cf. ch. 3.2.3), le rôle des autorités fédérales lors de l’acquisition de Crédit Suisse par UBS (travaux préliminaires des CdG, cf. ch. 3.3.1), le cadre légal relatif aux laboratoires de haute sécurité (cf. ch. 3.4.4), le transit de requérants et requérantes d’asile (cf. ch. 3.5.3) ou encore le soutien de la Police judiciaire fédérale (PJJ) au Ministère public de la Confédération (MPC, cf. ch. 3.6.3). Elles informent en outre des suites des travaux qu’elles avaient menés précédemment dans différents dossiers, comme la procédure d’évaluation du nouvel avion de combat de l’armée suisse (cf. ch. 3.2.2) ou la pénurie de médicaments en Suisse (cf. ch. 3.4.5).

Pendant l’année sous revue, les CdG se sont réunies 22 fois en séance plénière; le groupe de coordination a tenu 1 séance et les sous-commissions et groupes de travail se sont réunis 96 fois au total, dont 16 fois pour des visites de services de l’administration. Quant à la DélCdG, elle s’est réunie à 11 reprises. Cela représente un total de 130 séances.

Lors de leur séance plénière commune du 26 janvier 2024, 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)<sup>6</sup>, 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.

<sup>5</sup> Les CdG et la DélCdG publient leur rapport annuel 2022 et leur programme annuel 2023, communiqué de presse des CdG-N/E du 26.1.2023

<sup>6</sup> Loi du 13.12.2002 sur l’Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)

---

## 2 Mandat et organisation

### 2.1 Mission 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.]<sup>7</sup> et art. 52 LParl). Les tâches, les responsabilités et les compétences des CdG sont définies principalement aux art. 26 à 27, 52 à 55, et 153 à 158 LParl, mais également dans d'autres textes légaux<sup>8</sup> et réglementaires<sup>9</sup>.

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

Les CdG remplissent leurs tâches de surveillance :

- en procédant à des inspections ;
- en chargeant le CPA de procéder à des évaluations ;
- en examinant les rapports annuels du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral (TF) ainsi que les rapports de gestion d'autres 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.

<sup>7</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst. ; RS 101)

<sup>8</sup> Art. 32 de la loi fédérale du 13.12.1996 sur le matériel de guerre (LFMG ; RS 514.51), art. 5, al. 1, de la loi du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (LPers ; RS 172.220.1), art. 10 de la loi fédérale du 18.3.2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (Loi sur le raccordement aux LGV, LRLGV ; RS 742.140.3)

<sup>9</sup> Principes d'action des CdG du 29.9.2003 et du 4.9.2003 (FF 2015 4395)

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. et 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). 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 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)<sup>10</sup>. 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<sup>11</sup>. En outre, les membres des commissions sont tenus d'observer le secret de fonction sur tous les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur mandat (art. 8 LParl).

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

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

<sup>10</sup> À ce sujet, cf. également les deux avis de droit commandés par la CdG-N. Biaggini, Giovanni: Droit à l'information des CdG dans le cadre d'une poursuite pénale du point de vue constitutionnel, avis de droit du 5.6.2008; Oberholzer, Niklaus: Le droit à l'information des CdG en matière de poursuite pénale analysé sous l'angle de la poursuite pénale, avis de droit commandé par la CdG-N du 5.6.2008, [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > organes > commissions de surveillance > CdG > documents de base / droits à l'information (consulté le: 3.11.2023).

<sup>11</sup> Directives des CdG relatives aux mesures visant à garantir le maintien du secret du 27.1.2012, [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > organes > commissions > commissions de surveillance > CdG > documents de base / droits à l'information (consulté le: 3.11.2023)

### **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<sup>12</sup>. 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<sup>13</sup>. 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 fédérale de finances**

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

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

Eu égard à ce qui précède, il est nécessaire que les CdF, la DélFin et les CdG collaborent et coordonnent leurs activités. De manière générale, les CdG appliquent le principe suivant : si les questions financières sont clairement au premier plan d'un dossier, alors ce dernier relève en priorité du champ de compétences des CdF et de la DélFin, et lorsque ce sont les questions de gestion qui sont déterminantes, le dossier est pris

<sup>12</sup> Art. 64, al. 1, et art. 64, al. 2, let. b et d, LParl

<sup>13</sup> Art. 7, let. a, règlement des Services du Parlement du 16.5.2014 (RSP), [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Le Parlement > Services du Parlement (état au: 3.11.2023)

en charge en priorité par les CdG. La collaboration entre les CdF et les CdG se traduit par le traitement commun de certains objets (rapports de gestion des tribunaux fédéraux et de certaines entreprises publiques, comptes et budgets des tribunaux fédéraux, du MPC et de l'AS-MPC). En outre, les secrétariats des deux commissions se rencontrent quatre fois par an pour coordonner leurs travaux ; quant aux secrétaires de sous-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)<sup>14</sup>. 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). Depuis la révision de la LCF, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> 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<sup>15</sup>.

Les CdG reçoivent le programme de révision 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<sup>16</sup>.

## 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<sup>17</sup> et art. 11, al. 1, RCE<sup>18</sup>). Leurs champs de compétences couvrent l'ensemble du domaine d'activité des départements fédéraux, de la

<sup>14</sup> Loi fédérale du 28.6.1967 sur le Contrôle fédéral des finances (Loi sur le Contrôle des finances, LCF ; RS 614.0)

<sup>15</sup> Art. 14, al. 1, LCF

<sup>16</sup> 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. rapport annuel 2018 des CdG et la DélCdG du 28.1.2019 (FF 2019 2689 2706).

<sup>17</sup> Règlement du Conseil national du 3.10.2003 (RCN ; RS 171.13)

<sup>18</sup> Règlement du Conseil des États du 20.6.2003 (RCE ; RS 171.14)

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)

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.

Trois groupes de travail, constitués de membres de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) et de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E), ont siégé en 2023. 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 » a terminé en 2023 les travaux qui ont fait suite à l'inspection sur les cautionnements des navires de

haute mer menée en 2018<sup>19</sup>. Il a ainsi été dissous à la fin de l'année 2023. Afin d'examiner les indiscretions concernant les affaires du Conseil fédéral relatives à la pandémie du COVID-19, le groupe de travail Indiscretions COVID-19 a été créé. Il est composé de trois membres de la CdG-E et de trois membres de la CdG-N.

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 (cf. ch. 6).

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.

En 2023, la présidence de la CdG-N a été exercée par la conseillère nationale Prisca Birrer-Heimo et la vice-présidence a été assurée par la conseillère nationale Manuela Weichelt. La CdG-E a été présidée par le conseiller aux États Matthias Michel et la vice-présidence a été assurée par le conseiller aux États Werner Salzmänn. La présidence de la DélCdG a été exercée par la conseillère aux États Maya Graf et la vice-présidence a été assurée par la conseillère nationale Yvonne Feri.

La composition des CdG, de leur sous-commissions et groupes de travail ainsi que de la DélCdG, en 2023, est présentée dans le tableau ci-après.

<sup>19</sup> Cautionnements de navires de haute mer, rapport des CdG du 26.6.2018 (FF 2018 6235)

## Composition des CdG, de leurs sous-commissions et groupes de travail et de la DélCdG en 2023

<i>CdG-N (commission plénière)</i>	<i>CdG-E (commission plénière)</i>
Prisca Birrer-Heimo (présidente), Angelo Barrile, Marianne Binder-Keller, 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, Nicolò Paganini, Isabelle Pasquier-Eichenberger, Katharina Prelicz-Huber, Daniela Schneeberger, Priska Seiler Graf, Lilian Studer, Michael Töngi, Erich von Siebenthal, Manuela Weichelt (vice-présidente), Laurent Wehrli	Matthias Michel (président), Philippe Bauer, Thierry Burkart, Marco Chiesa, Mathilde Crevoisier Crelier, Daniel Fässler, Maya Graf, Charles Juillard, Marianne Maret (à partir du 23 juin), Othmar Reichmuth (jusqu'au 22 juin), Werner Salzmann (vice-président), Carlo Sommaruga, Hans Stöckli, Heidi Z'graggen
<i>Sous-commissions DFAE/DDPS</i>	
Nicolò 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, Mathilde Crevoisier Crelier, Werner Salzmann, Hans Stöckli
<i>Sous-commissions DFJP/ChF</i>	
Alfred Heer (président), Angelo Barrile, Corina Gredig, Erich Hess, Fabian Molina, Nicolò Paganini, Katharina Prelicz-Huber, Daniela Schneeberger, Lilian Studer	Daniel Fässler (président), Thierry Burkart, Marco Chiesa, Carlo Sommaruga, Heidi Z'graggen
<i>Sous-commissions DFF/DEFR</i>	
Yvonne Feri (présidente), Marianne Binder-Keller, Prisca Birrer-Heimo, Thomas de Courten, Stefan Müller-Altermatt, Katharina Prelicz-Huber, Daniela Schneeberger, Erich von Siebenthal, Manuela Weichelt	Matthias Michel (président à partir du 23 juin), Maya Graf, Charles Juillard, Marianne Maret (à partir du 23 juin), Othmar Reichmuth (président jusqu'au 22 juin), Hans Stöckli
<i>Sous-commissions DFI/DETEC</i>	

Thomas de Courten (président), Angelo Barrile, Katja Christ, Alois Huber, Christian Imark, Matthias Samuel Jauslin, Priska Seiler Graf, Lilian Studer, Michael Töngi	Marco Chiesa (président), Mathilde Crevoisier Crelier, Marianne Maret (à partir du 23 juin), Matthias Michel, Othmar Reichmuth (jusqu'au 22 juin), Heidi Z'graggen
<i>Sous-commissions Tribunaux/MPC</i>	
Manuela Weichelt (présidente), Marianne Binder-Keller, Prisca Birrer-Heimo, Katja Christ, Yvette Estermann, Erich Hess, Christian Imark, Isabelle Pasquier-Eichenberger, Laurent Wehrli	Hans Stöckli (président), Thierry Burkart, Marco Chiesa, Daniel Fässler, Carlo Sommaruga
<i>DéLCdG</i>	
Maya Graf (présidente), Philippe Bauer, Yvonne Feri (vice-présidente), Alfred Heer, Stefan Müller-Altermatt, Werner Salzmann	
<i>Groupe de travail « Gestion des risques de la Confédération » (uniquement les membres des CdG)</i>	
Prisca-Birrer-Heimo (présidente), Yvonne Feri, Matthias Michel, Othmar Reichmuth (jusqu'au 22 juin), Werner Salzmann, Manuela Weichelt	
<i>Groupe de travail « Cautionnements de la flotte suisse de haute mer »</i>	
Yvonne Feri (présidente), Thomas de Courten, Maya Graf, Charles Juillard, Marianne Maret (à partir du 23 juin), Matthias Michel, Othmar Reichmuth (jusqu'au 22 juin), Daniela Schneeberger, Hans Stöckli, Erich von Siebenthal, Manuela Weichelt	
<i>Groupe de travail Indiscrétions COVID-19</i>	
Philippe Bauer (président), Katja Christ, Thomas de Courten (vice-président), Daniel Fässler, Hans Stöckli, Manuela Weichelt	

### 3 Travaux des CdG en 2023

#### 3.1 Publications des CdG en 2023

**Rapports et communiqués de presse des CdG (concernant les publications en lien avec la gestion de la pandémie de COVID-19, cf. ch. 4.3)**





Thème	Documents publiés
Rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG des Chambres fédérales	Rapport des CdG-N/E du 23 janvier 2023 (Feuille fédérale [FF] 2023 579)
Les CdG et la DélCdG publient leur rapport annuel 2022 et leur programme annuel 2023	Communiqué de presse des CdG-N/E du 26 janvier 2023
Les Commissions de gestion enquêtent sur les indiscretions concernant les affaires du Conseil fédéral relatives à la pandémie de COVID-19, y compris sur le rôle joué par le chef du DFI	Communiqué de presse des CdG-N/E du 24 janvier 2023
Portée du droit à l'information des Commissions de gestions	Explications des CdG-N/E du 24 janvier 2023 (FF 2023 465)
La CdG-N salue les mesures prévues par le Conseil fédéral pour renforcer la protection des eaux souterraines	Communiqué de presse de la CdG-N du 24 février 2023
La CdG-E décide de lancer des investigations sur l'action des autorités dans le contexte de la crise de Credit Suisse et de sa reprise par UBS	Communiqué de presse de la CdG-E du 24 mars 2023
Crise de Credit Suisse : la CdG-N estime elle aussi que l'action des autorités doit être clarifiée et approuve sur le principe l'institution d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP)	Communiqué de presse de la CdG-N du 31 mars 2023
Contrôle de suivi : Effets des accords de libre-échange	Rapport succinct de la CdG-N du 31 mars 2023 (FF 2023 1372)
La CdG-N note des améliorations dans l'évaluation des effets des accords de libre-échange – Des questions subsistent concernant le modèle d'analyse	Communiqué de presse de la CdG-N du 3 avril 2023
La CdG-E et la CdG-N préconisent l'institution d'une CEP pour faire la lumière sur le comportement des autorités dans le contexte de la crise de Credit Suisse	Communiqué de presse de la CdG-N/E du 15 mai 2023

Transformation de l'AFD en OFDF : aspects légaux et opportunité	Rapport succinct de la CdG-E du 23 juin 2023 (FF 2023 1719)
Transformation de l'AFD en OFDF : la CdG-E maintient son appréciation concernant la réorganisation de l'Administration des douanes	Communiqué de presse de la CdG-E du 26 juin 2023
Contrôle de suivi : détention administrative de requérants d'asile	Rapport succinct de la CdG-N du 8 septembre 2023 (FF 2023 2129)
La CdG-N constate des améliorations en matière de détention administrative de requérantes et requérants d'asile	Communiqué de presse de la CdG-N du 11 septembre 2023
Archivage, classement de documents officiels et procédure à suivre en cas de demande d'accès selon la LTrans : Clarifications des prescriptions générales et dans le contexte des reproches des courriels introuvables au Secrétariat général du DFI (SG-DFI)	Rapport de la CdG-E du 10 octobre 2023 (FF 2023 2703)
Courriels introuvables au sein du DFI : la CdG-E demande une clarification des dispositions applicables de la loi sur la transparence et de la loi sur l'archivage	Communiqué de presse de la CdG-E du 12 octobre 2023
Contrôle de suivi : Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques	Rapport de la CdG-E du 14 novembre 2023 (FF 2023 2831)
La CdG-E constate des améliorations dans la mise en œuvre des sanctions économiques, y compris celles liées au conflit en Ukraine	Communiqué de presse de la CdG-E du 16 novembre 2023
Mesure de l'efficacité dans la coopération internationale	Rapport de la CdG-N du 14 novembre 2023 (FF 2023 2893)
Coopération internationale : améliorer la mesure de son efficacité	Communiqué de presse de la CdG-E du 20 novembre 2023
Contrôle de suivi de l'inspection « Médicaments figurant sur la liste des spécialités de l'AOS – Admission et réexamen »	Rapport de la CdG-E du 14 novembre 2023 (FF 2023 2845)

---

Médicaments de la liste des spécialités : un renforcement de l'efficacité des procédures d'admission et de réexamen est nécessaire	Communiqué de presse de la CdG-E du 16 novembre 2023
Contrôle de suivi : cautionnements de navires de haute mer	Rapport succinct des CdG-N/E du 14 novembre 2023 (FF 2023 2895)
Les CdG saluent la réorganisation de l'Approvisionnement économique du pays suite à la crise des cautionnements de navires de haute mer	Communiqué de presse des CdG-N/E du 20 novembre 2023
Indiscretions liées aux affaires du Conseil fédéral relatives au COVID-19	Rapport des CdG-N/E du 17 novembre 2023 (pas encore publié)
Indiscretions liées aux affaires du Conseil fédéral relatives au COVID-19 : des mesures sont nécessaires, selon les CdG	Communiqué de presse des CdG-N/E du 17 novembre 2023
Communication des autorités avant des votations	Rapport de la CdG-N du 21 novembre 2023 (FF 2024 64)
Communication des autorités avant des votations : la CdG-N reconnaît une nécessité partielle d'intervention	Communiqué de presse de la CdG-N du 24 novembre 2023
Activités du Service suisse d'enquête de sécurité	Rapport succinct de la CdG-N du 21 novembre 2023 (FF 2023 2896)
La CdG-N évalue positivement les activités du Service suisse d'enquête de sécurité, mais identifie un potentiel d'amélioration	Communiqué de presse de la CdG-N du 24 novembre 2023

---

## 3.2 Domaine DFAE/DDPS

### 3.2.1 Sécurité informatique au sein de RUAG

Le 30 mai 2023, la CdG-N a décidé de clore ses clarifications sur la sécurité informatique des entreprises RUAG (*Rüstungsunternehmen-Aktiengesellschaft*, Entreprise d'armement *Maintenance repair and overhaul*, RUAG MRO et RUAG International). Elle continuera toutefois d'accorder une attention particulière au thème de la sécurité informatique, notamment dans le cadre de son évaluation annuelle des rapports relatifs à la réalisation des objectifs des entreprises.

La CdG-N avait mené de premières clarifications à la suite de la cyberattaque menée en 2016 contre RUAG, sous sa forme de l'époque (c'est-à-dire avant la dissociation de RUAG MRO et de RUAG International)<sup>20</sup>. Elle avait encore approfondi la question de la sécurité informatique après que des rapports avaient mentionné que RUAG International avait vraisemblablement été la cible d'un nouvel acte de piratage en mai 2021. La commission avait notamment vérifié si la Confédération, en sa qualité de propriétaire, avait réagi de manière appropriée aux cyberincidents, ce qui s'est avéré être le cas. Elle a cependant constaté que des efforts supplémentaires devaient être déployés en matière de sécurité informatique, tant par la Confédération (en tant que propriétaire) que par les entreprises, et que le Conseil fédéral devait améliorer sa communication envers les commissions de haute surveillance en ce qui concerne les affaires de RUAG. Partant de ces constats, la CdG-N a formulé deux recommandations à l'intention du Conseil fédéral<sup>21</sup>.

Dans sa première recommandation, la CdG-N a demandé au Conseil fédéral de prendre des mesures appropriées pour protéger les données militaires et les autres données sensibles et de s'assurer que RUAG International, une fois sa dissociation achevée, ne dispose effectivement plus de telles données. Dans son avis du 30 mars 2022<sup>22</sup>, le Conseil fédéral a expliqué pourquoi il considérait avoir déjà réalisé cette recommandation et a fait état de différentes mesures concrètes à cet effet. Après avoir procédé à des clarifications et à des auditions supplémentaires, la CdG-N a estimé que ces mesures étaient satisfaisantes. Elle s'est particulièrement félicitée du fait que les propriétaires avaient demandé à RUAG International de faire vérifier par des spécialistes externes, avant chaque vente de ses parties, si l'entreprise avait effectivement pris les dispositions appropriées pour empêcher la transmission involontaire de données sensibles. La commission estime malgré tout que d'autres mesures sont à prendre en ce qui concerne la sécurité informatique et l'état des systèmes tant au sein de RUAG International que de RUAG MRO. Elle attend des services fédéraux compétents et des entreprises qu'ils fournissent des efforts supplémentaires dans ces domaines.

La seconde recommandation figurant dans le rapport de la CdG-N de 2022 portait sur la communication du Conseil fédéral envers les commissions de haute surveillance. Selon cette recommandation, le Conseil fédéral devait prendre des mesures visant à

<sup>20</sup> Gestion de la cyberattaque menée contre RUAG, rapport de la CdG-N du 8.5.2018 (FF 2018 4683)

<sup>21</sup> RUAG. Sécurité informatique – Situation en 2021, rapport de la CdG-N du 18.2.2022 (FF 2022 491)

<sup>22</sup> RUAG. Sécurité informatique – Situation en 2021, avis du Conseil fédéral du 30.3.2022 concernant le rapport de la CdG-N du 18.2.2022 (FF 2022 917)

ce que les commissions compétentes soient à l'avenir informées plus rapidement et de manière plus transparente des difficultés rencontrées en lien avec les entreprises RUAG. Le Conseil fédéral a indiqué qu'il estimait avoir aussi réalisé cette recommandation. Il a notamment fait référence au rapport annuel sur la réalisation des objectifs de RUAG et a précisé qu'il mettrait tout en œuvre pour fournir, dans ces rapports et dans toute autre communication, des informations précises sur les développements essentiels. La CdG-N a pris note de ces explications et évaluera les futures informations du Conseil fédéral à la lumière de ces affirmations. Elle attend entre autres que dans son rapport annuel, le Conseil fédéral aborde de manière plus transparente les éventuelles difficultés rencontrées dans le domaine de la sécurité informatique et qu'indépendamment du rapport annuel, il informe rapidement les commissions de haute surveillance des évolutions importantes ou des problèmes rencontrés.

À l'avenir, la CdG-N intégrera les questions relatives à la sécurité informatique de RUAG dans son évaluation annuelle des rapports relatifs à la réalisation des objectifs des entreprises et veillera à ce que le Conseil fédéral tienne compte des recommandations et attentes susmentionnées.

### 3.2.2 Procédure d'évaluation du nouvel avion de combat

En octobre 2023, la CdG-N a décidé de clore son inspection concernant la procédure d'évaluation du nouvel avion de combat de l'armée suisse. Elle a pris cette décision bien qu'elle déplore le manque de substance des avis du CF et qu'elle juge la position du gouvernement problématique pour des raisons institutionnelles, comme dans le cadre de son enquête sur l'achat de masques de protection lors de la pandémie de COVID-19 (cf. ch. 4.1.1).

Considérant que l'avis du Conseil fédéral de décembre 2022<sup>23</sup> sur son rapport de septembre 2022<sup>24</sup> manquait parfois de substance, la CdG-N a demandé au Conseil fédéral des informations complémentaires en mars 2023. Ce dernier lui a alors communiqué qu'il ne fournirait pas d'informations complémentaires et qu'il ne voyait pas d'élément nouveau justifiant de modifier ou de compléter les indications fournies<sup>25</sup>.

La commission considère que cette position pose problème : selon elle, le Conseil fédéral n'a pas suffisamment pris en considération, dans son premier avis, certaines de ses conclusions et recommandations, qu'elle juge importantes. Ainsi, elle n'a pas compris que, malgré les faits relevés et confirmés lors de la consultation de l'administration, le Conseil fédéral pouvait penser que la procédure d'évaluation et en particulier son traitement de l'objet avaient été appropriés et coordonnés, et qu'aucune amélioration n'était donc nécessaire pour l'avenir. Par conséquent, elle a prié le Conseil fédéral de procéder à un examen matériel approfondi des conclusions, des recommandations et des faits relevés dans le rapport de la commission pour établir un deuxième avis. Par ailleurs, elle souhaitait des informations plus claires sur certains

<sup>23</sup> Procédure d'évaluation du nouvel avion de combat, avis du Conseil fédéral du 9.12.2022 sur le rapport de la CdG-N du 9.9.2022 (FF 2022 3193)

<sup>24</sup> Procédure d'évaluation du nouvel avion de combat, rapport de la CdG-N du 9.9.2022 (FF 2022 2484)

<sup>25</sup> Lettre du Conseil fédéral à la CdG-N du 17.5.2023 (non publiée)

aspects et a demandé au Conseil fédéral d'expliquer ses reproches concernant des indiscretions et d'apporter des preuves de ce qu'il avançait (cf. ci-dessous).

Le fait que le Conseil fédéral ne donne pas suite à cette demande, en refusant de fournir des informations complémentaires et de répondre aux questions concrètes de la commission, a fortement déconcerté la CdG-N. Cette dernière a donc décidé de transformer ses recommandations en postulat, afin que le Conseil fédéral examine la question à fond<sup>26</sup>. Le postulat a cependant été rejeté lors de la session d'hiver 2023.

La commission déplore que le Conseil fédéral n'ait pas voulu, dans ce cas, analyser ses conclusions et recommandations d'un point de vue matériel et constate qu'un problème similaire s'est posé dans le cadre de son enquête sur l'achat de masques de protection lors de la pandémie de COVID-19. Elle souhaite donc souligner que le cadre fixé par le droit en vigueur pour la répartition des rôles entre le Conseil fédéral et la haute surveillance parlementaire ne fonctionne que si les deux organes sont disposés à dialoguer de manière approfondie.

Du point de vue de la CdG-N, ce dialogue fonctionne, les deux cas mentionnés constituant des exceptions. Elle attend donc du Conseil fédéral qu'il soit à nouveau disposé à dialoguer avec elle de manière constructive et adéquate sur les conclusions et les recommandations tirées de ses inspections. Elle est convaincue que cela est également dans l'intérêt des deux pouvoirs.

Outre la problématique principale mentionnée, la CdG-N s'est aussi interrogée sur les indiscretions et les mesures de protection de l'information lors de l'examen de l'avis du Conseil fédéral. En effet, dans son premier avis, le Conseil fédéral déplore que la teneur d'un projet de rapport de la CdG-N ait été rendue publique avant la publication du rapport en question arguant que cela nuit à la fois à la procédure d'adjudication et aux institutions.

La CdG-N partage l'appréciation du Conseil fédéral et considère elle aussi les indiscretions comme un gros problème. Elle précise au Conseil fédéral que la sous-commission compétente avait pris d'importantes mesures de protection de l'information et que les articles mentionnés, dont aucun ne faisait d'ailleurs mention du projet de rapport de la sous-commission, sont parus immédiatement après le début de la consultation de l'administration. À son avis, les indiscretions ne provenaient pas de la sous-commission, mais, si tant est qu'il y en ait eu, plutôt de l'administration.

La CdG-N a donc demandé au Conseil fédéral d'exposer les éléments qui lui donnaient à penser que les informations du projet communiquées aux médias provenaient du projet de la sous-commission. Elle souhaitait également qu'il indique les mesures prises par les organes et les services consultés afin de garantir la confidentialité de la consultation de l'administration, les personnes de l'administration qui avaient accès au projet de rapport et la manière dont il avait vérifié si les informations contenues dans les médias pouvaient provenir de l'administration. Ces questions sont restées sans réponses dans un premier temps. La CdG-N a donc décidé de redemander des renseignements. En novembre 2023, le DDPS lui a finalement transmis, à la demande

<sup>26</sup> Po. CdG-N « Acquisitions d'armement : amélioration de la procédure d'évaluation et maintien de la marge de manœuvre politique jusqu'au choix de l'appareil » du 20.10.2023 (23.4324)

du Conseil fédéral, la liste des personnes qui, au sein des départements, avaient accès au projet de rapport lors de la consultation des offices. La commission n'a par contre obtenu aucune réponse aux autres questions.

La CdG-N considère qu'il est problématique, notamment d'un point de vue institutionnel, que le Conseil fédéral affirme dans son premier avis que des informations du projet de rapport de la sous-commission ont été divulguées sans pouvoir par la suite étayer ces propos par des faits<sup>27</sup>. En renvoyant la commission au DDPS sur ce point, le gouvernement se soustrait par ailleurs aux responsabilités qui sont les siennes en vertu de l'art. 158 LParl en relation avec l'art. 174 Cst.

Avec les réflexions ci-dessus, la CdG-N estime que l'enquête est désormais close.

### 3.2.3 Controlling des affaires compensatoires

Le 25 janvier 2022, la CdG-E a adopté son rapport relatif au controlling des affaires compensatoires<sup>28</sup>, qui se base sur une évaluation du CPA<sup>29</sup> et qui contient onze recommandations adressées au Conseil fédéral. Ce dernier a rendu son avis sur ce rapport en mai 2022<sup>30</sup>, indiquant, d'une part, vouloir mettre en œuvre la plupart de ces recommandations et, d'autre part, que certaines d'entre elles étaient déjà mises en œuvre. La commission a salué les améliorations réalisées. Elle a en particulier constaté de nets progrès en ce qui concerne la transparence et la teneur en informations du site Internet de l'Office fédéral de l'armement (armasuisse) s'agissant des affaires compensatoires. La CdG-E a par ailleurs salué l'analyse externe menée sur les effets des affaires compensatoires sur la Base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS) de la Suisse, ainsi que la mention des activités et des chiffres-clés spécifiques aux affaires compensatoires dans le rapport annuel sur la mise en œuvre de la stratégie d'armement.

Du point de vue de la CdG-E, seules quelques questions d'ordre technique restaient ouvertes après l'analyse de l'avis du Conseil fédéral. La commission s'est donc renseignée auprès du DDPS sur le lien entre les objectifs stratégiques et opérationnels des affaires compensatoires, sur la manière dont armasuisse compte informer ses groupes cibles à l'avenir concernant les affaires compensatoires, ainsi que sur l'organisation du nouveau Center of Excellence de la BTIS. La CdG-E a jugé satisfaisantes les explications apportées par le DDPS. Elle a, par ailleurs, salué le fait que le Conseil

<sup>27</sup> Dans un courriel, le DDPS évoque deux articles datant des 8 et 15 juillet 2022. Le second mentionne un document secret et une discussion du Conseil fédéral sans toutefois faire référence à l'enquête ni au rapport de la CdG-N.

<sup>28</sup> Controlling des affaires compensatoires, rapport de la CdG-E du 25.1.2022 (FF 2022 261)

<sup>29</sup> Controlling des affaires compensatoires, rapport du CPA à l'intention de la CdG-E du 4.5.2021 (FF 2022 262)

<sup>30</sup> Controlling des affaires compensatoires, avis du Conseil fédéral du 25.5.2022 (FF 2022 1434)

fédéral prévoyait d'inscrire les principes fondamentaux des affaires compensatoires<sup>31</sup> dans la loi sur l'armée (LAAM)<sup>32</sup>. La commission a également pris connaissance avec satisfaction non seulement de l'analyse de l'efficacité de l'instrument « affaires compensatoires »<sup>33</sup>, mais aussi du rapport annuel sur la stratégie d'armement du DDPS<sup>34</sup> de juin 2022.

Dans le cadre de son activité de haute surveillance, la CdG-E procédera, dans environ deux ans, à un contrôle de suivi de la mise en œuvre de ces onze recommandations et se tiendra par ailleurs informée des affaires compensatoires du programme Air2030.

### 3.2.4 **Contrôle de suivi des allocations pour perte de gain : irrégularités dans le décompte des services militaires volontaires**

En mars 2023, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E a pris acte du fait que la loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA)<sup>35</sup> allait être modifiée et que celle-ci entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2023<sup>36</sup>. En février 2018, la CdG-E avait effectué un contrôle de suivi de son enquête portant sur les allocations pour perte de gain et les irrégularités dans le décompte des services militaires volontaires<sup>37</sup>. À cet égard, elle s'est, entre autres, renseignée sur l'amélioration du système de surveillance, ainsi que sur la qualité des données. La commission voulait notamment que le DDPS et le DFI lui indiquent si une interface électronique entre, d'une part, le système d'information sur le personnel de l'armée (SIPA) et la Centrale de compensation (CdC) et, d'autre part, la Base logistique de l'armée (BLA) et la CdC avait été mise en place. Elle a alors appris que cet échange automatisé de données ne serait possible qu'avec la nouvelle version de Mil Office, au début de l'année 2019. Au terme de son enquête, la CdG-E a fait savoir dans une lettre du 13 décembre 2018 qu'elle s'informerait ultérieurement de l'introduction de cette interface électronique.

En juin 2020, le DDPS a fait savoir, à la suite d'une question à ce sujet, que l'introduction d'une interface électronique nécessitait une modification du droit en vigueur. C'est aujourd'hui chose faite avec l'entrée en vigueur des modifications de la LSIA en printemps et en automne 2023. L'interface électronique peut, dès lors, être introduite. La sous-commission a pris acte de cette avancée et a décidé de s'enquérir des

<sup>31</sup> Affaires compensatoires lors d'acquisitions d'armement : le Conseil fédéral veut inscrire les principes fondamentaux dans la loi, communiqué de presse du Conseil fédéral du 2.12.2022

<sup>32</sup> Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (loi sur l'armée, LAAM ; RS 510.10)

<sup>33</sup> Étude « Wirkungsanalyse zum Instrument «Offset» » du 3.10.2022 sur les affaires compensatoires réalisée par BAK Economics AG sur mandat d'armasuisse.

<sup>34</sup> Mise en œuvre de la stratégie d'armement du DDPS, rapport annuel 2022 d'armasuisse du 30.3.2023.

<sup>35</sup> Révision de l'art. 85, al. 2, et de l'art. 88, let. d, de la loi fédérale du 3.10.2008 sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA ; RS 510.91)

<sup>36</sup> Systèmes d'information du DDPS : le Conseil fédéral modifie les bases légales, communiqué de presse du Conseil fédéral du 3.3.2023

<sup>37</sup> Allocations pour perte de gain : irrégularités dans le décompte des services militaires volontaires, rapport de la CdG-E du 28.6.2013 (FF 2013 7839)



résultats dans le courant de l'année 2026-2027, une fois que la dernière interface électronique aura été mise en place.

### **3.2.5 Office fédéral de topographie – Délimitation entre le mandat de l'office et les prestations privées**

Pendant l'année sous revue, la CdG-E s'est penchée sur la question de la concurrence que les prestations commerciales de l'Office fédéral de topographie (swisstopo) représentent pour les prestataires privés. La CdG-E avait lancé des investigations à ce sujet à la suite de la visite de service que la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E avait effectuée en juin 2022 auprès du laboratoire souterrain du Mont Terri à St-Ursanne, dont swisstopo est le gestionnaire. La CdG-E avait alors décidé de clarifier les questions relatives au mandat de l'office et à la concurrence que celui-ci pouvait représenter pour les prestataires privés.

Conformément à l'art. 19 de la loi sur la géoinformation (LGéo)<sup>38</sup>, swisstopo peut fournir des prestations commerciales si celles-ci ont un lien étroit avec le mandat légal de swisstopo et si leurs coûts sont couverts.

Une audition d'une délégation de l'office, en juin 2023, a permis de constater que les prestations commerciales de swisstopo représentaient une faible part des recettes de l'office (bien inférieure à 10 %). Les personnes auditionnées ont présenté les dispositions légales et ont indiqué que, s'agissant de ses prestations commerciales, swisstopo adoptait une approche de subsidiarité par rapport aux offres des prestataires privés. La commission a pris acte du fait que swisstopo devait fixer le prix de ses prestations commerciales en fonction des conditions du marché et que ces prestations ne devaient pas bénéficier de subventions croisées au moyen de recettes provenant des prestations officielles de l'office (art. 19, al. 3, LGéo).

À l'issue de l'audition, la CdG-E est parvenue à la conclusion que les prestations commerciales de swisstopo étaient conformes au droit. Ainsi, la CdG-E a conclu qu'il n'était pour l'heure pas nécessaire que la haute surveillance parlementaire prenne des mesures. Par conséquent, la commission a désormais mis un terme à ses travaux.

### **3.2.6 Enquêtes administratives et enquêtes disciplinaires au sein de l'administration fédérale**

En automne 2023, la CdG-N s'est procurée des informations sur les nouveaux outils<sup>39</sup> créés pour mener des enquêtes administratives et des enquêtes disciplinaires. Dans ce cadre, elle a examiné en particulier si ceux-ci tenaient compte des résultats de son

<sup>38</sup> Loi fédérale du 5.10.2007 sur la géoinformation (loi sur la géoinformation, LGéo) ; RS **510.62**)

<sup>39</sup> Enquêtes administratives (art. 27a ss OLOGA) – Questions fréquentes (FAQ), document de la Chancellerie fédérale du 28.8.2023 (non publié) ; Enquêtes disciplinaires (art. 98 ss OLOGA) – Questions fréquentes (FAQ), document de la Chancellerie fédérale du 28.8.2023 (non publié)

rapport du 19 novembre 2019<sup>40</sup>. Elle est parvenue à la conclusion que c'était le cas : ces outils contiennent en particulier aussi des informations utiles sur la distinction entre les types d'enquêtes, l'indépendance de l'organe chargé de l'enquête ou le droit d'être entendu.

La CdG-N estime qu'avec la création de ces outils, la deuxième recommandation de son rapport de 2019 a été mise en œuvre. Dans celle-ci, la commission invitait le Conseil fédéral à améliorer les connaissances dans le domaine des enquêtes administratives et disciplinaires, en particulier par l'élaboration de directives et d'outils opportuns pour les unités exécutant une enquête. Alors que les directives sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>41</sup>, l'élaboration des outils a été reportée à plusieurs reprises.

La première recommandation de la CdG-N est déjà réalisée depuis longtemps. Elle demandait que le Conseil fédéral examine si les types de procédure – enquête administrative, disciplinaire et informelle – étaient encore adaptés. En mai 2020<sup>42</sup>, en réponse à une demande faite par la commission en août 2021<sup>43</sup>, le Conseil fédéral a informé une nouvelle fois la CdG-N des résultats de son analyse. Il a constaté à cette occasion que l'enquête administrative était un instrument opportun. Il a en revanche estimé qu'il était nécessaire de revoir la procédure d'enquête disciplinaire. Les adaptations nécessaires doivent avoir lieu lors de la prochaine révision de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers). Le Conseil fédéral a confié ce mandat au DFF.

La demande de la motion déposée par la CdG-N<sup>44</sup> de désigner un ou plusieurs interlocuteurs en matière d'enquêtes administratives et disciplinaires, a également été mise en œuvre plus tôt. Le Conseil fédéral a désigné ces interlocuteurs dans les directives déjà citées (les services de conseil en matière d'enquêtes administratives sont la Chancellerie fédérale et l'Office fédéral de la justice [OFJ] ; l'interlocuteur en matière d'enquêtes disciplinaires est l'Office fédéral du personnel [OFPER]).

Dans ce contexte, la CdG-N a décidé, à l'automne 2023, de clore son enquête. Elle effectuera en temps utile un contrôle de suivi afin de vérifier que les modifications concernant l'enquête disciplinaire annoncées par le Conseil fédéral auront été mises en œuvre dans la cadre de la révision de la LPers. Elle vérifiera également que les services fédéraux respectent les directives du Conseil fédéral lorsqu'ils mènent des

<sup>40</sup> Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale, rapport de la CdG-N du 19.11.2019 (FF **2020** 1593). Le rapport initial de la CdG-N se base sur une évaluation du CPA : Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 17.6.2019 (FF **2019** 4073).

<sup>41</sup> Directives du Conseil fédéral concernant les enquêtes administratives et les enquêtes disciplinaires du 18.8.2021 (FF **2021** 1903)

<sup>42</sup> Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale, avis du Conseil fédéral du 20.5.2020 (FF **2020** 4631)

<sup>43</sup> Lettre du Conseil fédéral à la CdG-N du 18.8.2021 (non publiée)

<sup>44</sup> Mo. CdG-N « Interlocuteur(s) en matière d'enquêtes administratives et disciplinaires » du 19.11.2019 (19.4390) ; cette motion a été classée en juin 2023.

enquêtes administratives et disciplinaires<sup>45</sup> et qu'ils utilisent les nouveaux outils à disposition.

### 3.3 **Domaine DFF/DEFR**

#### 3.3.1 **Rôle des autorités fédérales lors de l'acquisition de Credit Suisse par UBS (travaux préliminaires des CdG)**

Le 19 mars 2023, lors d'une conférence de presse convoquée par le Conseil fédéral, UBS a fait savoir qu'elle était prête à racheter Credit Suisse. Cette annonce faisait suite à une semaine d'incertitudes sur les marchés financiers, au cours de laquelle l'action Credit Suisse avait perdu jusqu'à 30 % en une journée, contraignant la BNS (Banque nationale Suisse) à lui mettre à disposition jusqu'à 50 milliards de francs de liquidités. Le Conseil fédéral avait en amont activement soutenu les travaux préliminaires ayant permis cette acquisition. Tout en se déclarant favorable à cette opération de rachat, le Conseil fédéral annonça le plan de mesures adopté en vertu du droit de nécessité pour la soutenir et préserver la stabilité des marchés financiers<sup>46</sup>.

A la suite de l'annonce de ces mesures, les CdG ont décidé de procéder à des investigations préliminaires afin d'obtenir des premières informations sur la chronologie des événements et de la gestion des affaires par les autorités fédérales en amont et dans le contexte de cette crise. Conformément au mandat légal des CdG, ces travaux ont été focalisés sur la gestion des affaires par les principaux acteurs étatiques au niveau fédéral et non pas sur la gestion de Credit Suisse, celle-ci étant hors du champ de compétence de la haute surveillance parlementaire<sup>47,48</sup>.

Les CdG ont procédé à différentes auditions au cours desquelles le président de la Confédération, la cheffe du DFF ainsi que des représentantes et représentants de la BNS et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) ont été questionnés sur leurs rôles respectifs dans le monitoring des difficultés rencontrées par Credit Suisse à partir de l'automne 2022, ainsi que dans la gestion de crise à proprement parler, lorsque les sorties massives de liquidités subies par la banque en mars 2023 ont contraint les autorités à prendre une série de mesures extraordinaires en recourant au droit de nécessité. La question spécifique de ce recours au droit de nécessité

<sup>45</sup> Dans le cadre de clarifications qu'elle avait effectuées au sujet d'un contrat de prestations du Service de renseignements de la Confédération, la Délégation des Commissions de gestion avait déjà constaté, une année plus tôt, que dans un cas concret, le DDPS n'avait pas respecté l'obligation prescrite dans les directives du Conseil fédéral de consulter les services de conseil compétents avant d'ouvrir une enquête de grande portée (cf. rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2023 ; FF 2023 579 ch. 5.9.1).

<sup>46</sup> Assurer la stabilité des marchés financiers: le Conseil fédéral approuve et soutient l'acquisition de Credit Suisse par UBS, communiqué de presse du Conseil fédéral du 19.3.2023

<sup>47</sup> La CdG-E décide de lancer des investigations sur l'action des autorités dans le contexte de la crise de Credit Suisse et de sa reprise par UBS, communiqué de presse de la CdG-E du 24.3.2023

<sup>48</sup> Crise de Credit Suisse : la CdG-N estime elle aussi que l'action des autorités doit être clarifiée et approuve sur le principe l'institution d'une CEP, communiqué de presse de la CdG-N du 31.3.2023

a également été traitée dans le cadre d'une audition de représentantes et représentants de l'OFJ ainsi que d'une audition d'un expert externe. Enfin, par le biais de leur groupe de travail sur la gestion des risques de la Confédération, les CdG ont également pu, dans le cadre d'une audition du président de la Confédération et de représentantes et représentants de l'administration compétents dans le domaine, replacer la gestion de la crise de Credit Suisse dans le cadre plus large de la gestion des risques de la Confédération.

Les deux CdG ont constaté lors de leur séance du 15 mai 2023, sur la base des informations préliminaires reçues dans le cadre de leurs travaux, que des investigations approfondies étaient nécessaires. Un tel approfondissement devait à leurs yeux notamment permettre d'élargir le champ d'enquête sur les développements pertinents des années précédentes, et d'investiguer plus en détails des aspects tels que la détection précoce des crises par le DFF et l'implication du Conseil fédéral, l'activité de surveillance de la FINMA vis-à-vis de Credit Suisse, le rôle de la BNS, le recours au droit de nécessité, l'évaluation et le suivi des effets de la législation TBTF (« *too big to fail* ») ainsi que les circonstances de la prise de décision en mars 2023. Compte tenu de la grande portée des événements, de la variété des thèmes à couvrir, des nombreux acteurs impliqués et de leurs différents rôles ainsi que des instruments supplémentaires dont dispose une Commission d'enquête parlementaire (CEP) par rapport aux Commissions de gestion, les CdG se sont ainsi prononcées favorables à l'institution d'une CEP<sup>49</sup>. Conformément à la loi sur le parlement<sup>50</sup>, les travaux préliminaires des CdG ont cessé dès lors que l'Assemblée fédérale a décidé, les 7 et 8 juin 2023, d'insister la CEP « Gestion par les autorités - fusion d'urgence de Credit Suisse ».

Dans le cadre des leurs travaux préliminaires, les CdG s'étaient également penchées sur la question des droits à l'information et droits de procédures d'une CEP, notamment afin de clarifier dans quelle mesure une CEP instituée ultérieurement pourrait s'appuyer sur d'éventuels travaux préliminaires réalisés par les CdG. Corollairement aux droits à l'information plus étendus, les droits des personnes concernées sont plus développés dans le cas d'une CEP que lors des procédures des CdG. Les CdG ne peuvent ainsi transmettre des informations – en particulier des procès-verbaux d'audition et des documents de travail basés sur ces derniers – à une CEP qu'à condition que celle-ci en ait fait la demande expresse, que les personnes concernées par ces documents aient donné leur consentement et enfin que le Conseil fédéral ait été consulté et ait donné son accord à la transmission. Les droits et procédures applicables permettent toutefois aux CdG de publier leurs conclusions dans un rapport avant l'institution d'une CEP ou informer celle-ci sur les démarches entreprises lors de leurs investigations préliminaires.

Sur la base de ces clarifications juridiques, les CdG ont ainsi décidé, au moment de l'achèvement de leurs travaux, d'adopter à l'intention de la CEP un rapport succinct résumant le déroulement et les principales lignes directrices de leurs investigations préliminaires et offrant une vue d'ensemble des auditions menées ainsi que de la documentation établie et des informations récoltées au cours de celles-ci.

<sup>49</sup> La CdG-E et la CdG-N préconisent l'institution d'une CEP pour faire la lumière sur le comportement des autorités dans le contexte de la crise de Credit Suisse, communiqué de presse des CdG-N/E du 15.5.2023

<sup>50</sup> En particulier art. 171, al. 1, LParl

### 3.3.2 Activités de surveillance du CDF à l'étranger

À la suite de l'enquête sur l'affaire CarPostal<sup>51</sup>, la CdG-E a mené entre 2020 et 2023 des travaux concernant les critères légaux applicables aux activités de surveillance des autorités suisses à l'étranger. Elle s'est en particulier penchée sur le cas des audits effectués par le CDF auprès des filiales de La Poste en France et au Liechtenstein depuis 2018<sup>52</sup>. Elle a procédé pour cela à des clarifications juridiques avec des représentantes et représentants de l'OFJ et de la Direction du droit international public et a approfondi la manière dont le CDF informe les autorités étrangères de ses activités de surveillance en dehors des frontières suisses et obtient leur consentement préalable.

Le champ d'application de la surveillance financière du CDF est défini à l'art. 8, al. 1 LCF. Le droit international public et son principe de souveraineté territoriale exigent un consentement explicite ou implicite de l'État sur le territoire duquel l'autorité de surveillance agit, lorsque cette activité a qualité d'acte de puissance publique. Ce consentement est considéré comme acquis lorsque l'activité de surveillance du CDF s'exerce en vertu d'accords internationaux ou de mandats confiés par des organisations internationales (art. 6, let. i, LCF). Lors d'audits de bénéficiaires de subventions à l'étranger (art. 8, al. 1, let. c, LCF) ou d'unités centrales de l'administration fédérale (art. 8, al. 1, let. a, LCF), dont font également partie les ambassades et les consulats suisses, la pratique du CDF repose sur le consentement ad hoc ou implicite des autorités compétentes. Cela signifie que le DFAE et les représentations suisses à l'étranger sont systématiquement informés des activités de contrôle prévues. En revanche, une telle information systématique n'est pas prévue pour les audits menés auprès de filiales étrangères d'entreprises liées à la Confédération (art. 8, al. 1, let. e, LCF). Dans ce cas, il n'existe en effet pas, en droit international public, de règle contraignant le CDF à informer le DFAE ou l'État hôte.

La CdG-E a constaté que les audits menés par le CDF en France et au Liechtenstein auprès des filiales de La Poste tombaient sous le coup de cette exception et n'avaient donc, conformément à la pratique, pas été préavisés au DFAE. En outre, une prise de contact avec les deux États en question n'a non plus eu lieu étant donné que les contrôles portaient fondamentalement sur la société mère domiciliée en Suisse et ne visaient qu'à valider des faits déjà établis. Le CDF a par ailleurs confirmé que son rapport d'audit n'était destiné qu'à La Poste Suisse, seule responsable de la mise en œuvre de ses recommandations. Le type de tâche de surveillance exercée ne nécessitait donc pas un accord, même ad hoc ou implicite, de la part des États hôtes.

Ayant pu clarifier avec les autorités concernées les prescriptions du droit suisse et du droit international public en matière d'activités de surveillance à l'étranger, la commission a estimé que la pratique du CDF en la matière était adéquate et a mis fin à ses travaux au cours de l'année 2023.

<sup>51</sup> Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire, rapport de la CdG-E du 12.11.2019 (FF 2020 6981)

<sup>52</sup> Voir en particulier le rapport d'audit n°18527 du CDF du 8.3.2019: Audit de la gestion des risques, La Poste Suisse (en allemand uniquement, résumé en français). Pour plus de détails concernant les démarches du CDF à ce sujet, cf. ch. 6.1.15 du rapport de la CdG-E du 12.11.2019 (FF 2020 7062).

### 3.3.3 **Activité administrative de l'OFAG et du DEFR en rapport avec l'octroi de paiements directs**

Durant l'année sous revue, la CdG-N a clos ses travaux portant sur l'activité administrative de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et du DEFR en rapport avec l'octroi de paiements directs et la mise en œuvre de l'Ordonnance sur les zones agricoles<sup>53</sup>. La commission s'est notamment fait informer sur les procédures d'attribution des surfaces agricoles à différentes zones et régions, le traitement des demandes des exploitants agricoles ainsi que sur la pratique différenciée des autorités fédérales dans l'application des mesures de politique agricole en fonction de la zone.

Ces clarifications faisaient suite à une requête adressée aux CdG par les communes de Lauenen et Lenk, soutenue par l'Union Suisse des Paysans et qui demandait d'examiner si la procédure de délimitation de la région d'estivage ainsi que l'attribution des pâturages communautaires sur leurs territoires avaient été menée de manière adéquate par les autorités fédérales. Au centre de la critique se trouvait notamment la décision de l'OFAG, en 2007, d'attribuer les parcelles de quatre coopératives d'alpage et de pâturage situés sur les deux communes à la région d'estivage, alors qu'elles avaient initialement été désignées comme surface agricole utile (en zone de montagne)<sup>54</sup>.

Depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 1999, de la nouvelle LAgr<sup>55</sup>, l'OFAG est responsable de la mise en œuvre des nouveaux critères de délimitation fixés par la législation pour les régions d'estivage. Entre 1999 et 2000, l'Office a collaboré étroitement avec les cantons dans le cadre de la délimitation initiale entre région d'estivage et surface agricole utile, s'appuyant en grande partie sur les pratiques cantonales antérieures. Depuis lors, les limites de la région d'estivage peuvent être modifiées s'il s'avère que la délimitation initiale était incorrecte ou erronée. Toute décision de l'OFAG à ce propos peut être contestée devant le TAF. Dans le cas des communes de Lauenen et Lenk, la correction opérée en 2007 résultait du constat par les autorités cantonales bernoises que certaines parcelles qui avaient été attribuées à la surface agricole utile servaient en réalité au pâturage commun. Or, selon la délimitation initiale de 2000, les pâturages communautaires sont à attribuer à la région d'estivage. Cette correction a eu pour conséquence qu'au lieu de recevoir des paiements directs pour la surface agricole utile, les exploitants reçoivent désormais des contributions d'estivage, moins élevées.

Dans le cadre de ses clarifications, la CdG-N a constaté que la décision corrective de l'OFAG de 2007 avait été confirmée par la jurisprudence du TAF à deux reprises en 2008<sup>56</sup>, puis en révision en 2009<sup>57</sup>, et avait ainsi force de loi. De plus, à la suite de

<sup>53</sup> Ordonnance du 7.12.1998 sur le cadastre de la production agricole et la délimitation de zones (Ordonnance sur les zones agricoles ; RS **912.1**)

<sup>54</sup> La région d'estivage correspond à la surface traditionnellement utilisée pour l'économie alpestre tandis que la surface agricole utile désigne les terrains affectés à la production agricole se situant dans les zones de plaine, les zones des collines ainsi que les zones de montagne I à IV (cf. art. 1 de l'ordonnance sur les zones agricoles).

<sup>55</sup> Loi fédérale du 29.4.1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr ; RS **910.1**)

<sup>56</sup> Arrêt B-2242/2007 du Tribunal administratif fédéral du 17.7.2008 et arrêt B-2060/2007 du Tribunal administratif fédéral du 31.7.2008.

<sup>57</sup> Arrêt B-5089/2009 du Tribunal administratif fédéral du 16.11.2009 et arrêt B-5090/2009 du Tribunal administratif fédéral du 18.11.2009

différentes analyses à ce sujet, le Conseil fédéral était parvenu à la conclusion que l'attribution des pâturages communautaires à la surface agricole utile nécessiterait de nouveaux critères de délimitation de la région d'estivage ainsi qu'une nouvelle évaluation des pâturages dans toute la Suisse. Or, une consultation menée par l'OFAG auprès des cantons en 2015 avait montré que ceux-ci s'opposaient très clairement à une refonte de la pratique de délimitation en vigueur et qu'ils acceptaient pour la plupart l'attribution des pâturages communautaires à la région d'estivage.

En début d'année 2023, la CdG-N a mis un terme à ses travaux sur ce sujet, estimant que la jurisprudence en vigueur ainsi que les clarifications menées avaient permis d'établir que l'activité des autorités fédérales compétentes en matière de délimitation et d'attribution des surfaces agricoles avait été et était adéquatement menée.

### 3.3.4 Mise en œuvre par le DEFR de la déclaration du bois

Durant l'année sous revue, la CdG-N a clos ses travaux concernant la surveillance exercée par les autorités fédérales sur la mise en œuvre de l'obligation de déclarer l'espèce et la provenance du bois et des produits en bois. Ces travaux faisaient suite à une requête de l'organisation non-gouvernementale Bruno Manser Fonds, reçue en septembre 2020 et qui dénonçait des violations répétées et non sanctionnées de l'obligation de déclarer le bois par des filiales d'IKEA.

Du point de vue de la haute surveillance, il s'agissait de clarifier si le DEFR appliquait de manière adéquate les sanctions prévues par la LIC<sup>58</sup> et si des mesures avaient été prises pour lutter contre les violations de l'ordonnance sur la déclaration concernant le bois et les produits en bois<sup>59</sup>.

La compétence pour la mise en œuvre de l'obligation de déclarer le bois est répartie entre deux organes au sein du DEFR : le Bureau fédéral de la consommation (BFC) est responsable de l'exécution des contrôles tandis que le Secrétariat général du DEFR (SG-DEFR) est chargé d'appliquer les sanctions de droit pénal administratif en cas de violation des prescriptions légales. Au cours de ses investigations, la CdG-N a constaté que la fonction de surveillance du SG-DEFR avait été renforcée à partir de 2022 par une nouvelle pratique, plus dissuasive. Selon celle-ci, une procédure de droit pénal administratif est systématiquement engagée – sauf pour les « cas de peu de gravité » (art. 11, al. 3, LIC) – lorsqu'une déclaration lacunaire est identifiée par un contrôle. Une éventuelle rectification de la déclaration par l'entreprise fautive ne dispense donc plus de l'ouverture d'une procédure pénale et ne permet plus une exemption de peine.

La CdG-N a relevé que la surveillance du BFC avait elle aussi été améliorée au cours des dernières années. Parallèlement à une approche de contrôles plus proactive, le BFC a intensifié ses conseils et mesures de sensibilisation auprès des entreprises et associations professionnelles concernées par la déclaration du bois.

<sup>58</sup> Loi fédérale du 5.11.1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC ; RS 944.0)

<sup>59</sup> Ordonnance du 4.6.2010 sur la déclaration concernant le bois et les produits en bois (RS 944.021)

En début d'année 2023, la commission a noté avec satisfaction que le renforcement de la surveillance du DEFR semblait déjà produire les effets dissuasifs escomptés auprès des entreprises. En effet, il ressort des résultats<sup>60</sup> des contrôles effectués par le BFC en 2022 que 36% des entreprises contrôlées ont effectué leur déclaration conformément aux prescriptions légales, ce qui représente plus du double par rapport à 2021 (16%). Pour 29% des entreprises (2021 : 32%), les produits ont été déclarés en partie correctement, tandis que chez environ un tiers d'entre elles (2021 : 50%), aucun produit n'avait été déclaré de manière complète et correcte. Environ la moitié des entreprises dont les déclarations ont été mises en cause par le BFC n'ont pas été soumises à des procédures ou sanctions pénales, car la non-conformité de leurs déclarations tombait sous le coup des « cas de peu de gravité » au sens de l'art. 11, al. 3, LIC. Par ailleurs, le DEFR prévoit de faire le point sur la qualité de la déclaration du bois en début d'année 2025 – soit trois ans après le durcissement de la pratique pénale – afin d'examiner si des mesures plus fortes sont nécessaires.

Au vu du changement de pratique de poursuite pénale et de l'intensification des contrôles évoqués plus haut, mais aussi et surtout du grand nombre d'entreprises soumises à l'obligation de déclarer (environ 11 000 selon les estimations du DEFR), la CdG-N a également abordé la question des ressources dans le cadre de ses clarifications. Elle a demandé au DEFR de vérifier si son Secrétariat général ainsi que le BFC disposaient du personnel suffisant pour mener à bien leurs tâches de surveillance concernant la déclaration du bois. Il lui a été confirmé que le BFC tout comme le service juridique du SG-DEFR disposaient des ressources suffisantes et étaient en mesure d'assumer leurs activités de surveillance ou de poursuite pénale de manière adéquate. Le DEFR a par ailleurs affirmé suivre attentivement l'évolution des besoins en personnel dans ce domaine, afin de pouvoir réagir en conséquence.

La CdG-N est arrivée à la conclusion que la pratique de poursuite pénale renforcée du SG-DEFR, les récentes améliorations constatées par le BFC lors de ses contrôles, les mesures de monitoring déjà prévues pour les années à venir ainsi que la situation du DEFR en matière de ressources humaines témoignaient d'une gestion adéquate de la situation par les autorités.

### **3.4                    Domaine DFI/DETEC**

#### **3.4.1                Gestion de la crise de l'énergie par les autorités fédérales**

Durant l'année sous revue, les CdG ont examiné sous plusieurs angles la manière dont les autorités fédérales font face à la crise dans le domaine de l'énergie. Conformément à leur mandat légal, elles ont focalisé leurs travaux sur les aspects relatifs à la gestion<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Contrôles de la déclaration du bois : des résultats nettement meilleurs, communiqué de presse du Conseil fédéral du 14.3.2023

<sup>61</sup> Les mesures législatives concernant l'approvisionnement en énergie sont du ressort des commissions thématiques.



Entre fin 2022 et début 2023, les deux CdG ont mené une série d'auditions avec plusieurs autorités fédérales<sup>62</sup> ainsi qu'avec des représentants des cantons<sup>63</sup> afin de s'informer sur l'organisation de crise mise en place par la Confédération dans le domaine de l'approvisionnement en énergie. Elles ont constaté que les autorités fédérales avaient réagi de manière précoce<sup>64</sup>, que le DETEC et le DEFR collaboraient de manière étroite au sein des structures de crise<sup>65</sup> et que les départements et offices s'efforçaient d'assurer une répartition claire des tâches et responsabilités. Diverses mesures ont aussi été prises pour soutenir les deux principaux offices chargés de la gestion de crise (Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays, OFAE et Office fédéral de l'énergie, OFEN). Les autorités fédérales ont souligné qu'elles avaient porté une attention particulière à l'association des cantons et des milieux économiques à la gestion de crise, notamment à travers la création d'un « point de contact unique » (*single point of contact*, SPOC). Au chapitre des défis, les points suivants ont notamment été mentionnés : l'important surcroît de travail pour les entités concernées, la difficulté d'établir un monitoring du marché du gaz et de l'électricité et la complexité du système d'approvisionnement en énergie, qui compte de nombreux acteurs et dans lequel la Confédération ne joue qu'un rôle subsidiaire.

Les représentants cantonaux, s'ils ont salué la bonne collaboration avec la Confédération sur le plan opérationnel et leur intégration aux organes de crise, ont également émis certaines critiques. Ils ont notamment appelé de leur vœux la création d'un état-major de crise fédéral permanent et interdépartemental, ont déploré un manque de clarté dans la répartition des responsabilités au sein de l'administration et ont estimé que le SPOC n'avait pas répondu à leurs attentes.

La CdG-N s'est informée à plusieurs reprises sur les travaux de la Confédération en lien avec les centrales de réserve destinées à couvrir les éventuelles charges de pointe

<sup>62</sup> À savoir la cheffe du DETEC de l'époque, le chef du DEFR, des représentantes et représentants des secrétariats généraux du DETEC et du DEFR, de la ChF, de l'OFEN et de l'OFAE ainsi que de la Commission fédérale de l'électricité (EiCom).

<sup>63</sup> Secrétaires généraux de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) et de la Conférence des gouvernements cantonaux.

<sup>64</sup> Le DETEC a mis en place une taskforce dès fin 2021 ; le DETEC et le DEFR ont constitué un comité de pilotage sur la sécurité de l'approvisionnement au printemps 2022.

<sup>65</sup> Deux structures principales ont été créées. Premièrement, une organisation visant à la prévention des pénuries d'énergie, placée sous l'égide commune du DETEC et du DEFR et regroupant les principales entités fédérales concernées (OFEN, OFAE, EiCom, Office fédéral de la protection de la population [OFPP], OFJ, Secrétariat d'État à l'économie [SECO], etc.) ainsi que les cantons et les acteurs économiques. Deuxièmement, une organisation devant être activée en cas de situation de pénurie d'énergie, incluant un état-major de crise ad hoc du Conseil fédéral placé sous la conduite du DEFR, ainsi qu'un état-major opérationnel interdépartemental sous la responsabilité de l'OFAE. Cf. à ce sujet : Énergie : le Conseil fédéral approuve l'institution de l'état-major de crise Pénurie d'énergie, communiqué de presse du Conseil fédéral du 30.9.2022.

durant l'hiver jusqu'en 2026<sup>66</sup>. Elle s'est en particulier penchée sur la construction de la centrale de Birr (Argovie). Elle a relevé que l'OFEN s'était efforcé de permettre une mise en service aussi rapide que possible dans le cadre des dispositions légales existantes, tout en prenant différentes mesures pour limiter les nuisances sonores de cette installation et les atteintes à la protection de l'air<sup>67</sup>. En outre, l'office a régulièrement informé le public de l'avancée des travaux. La commission n'a pas identifié la nécessité de procéder à des clarifications supplémentaires concernant ce cas spécifique du point de vue de la gestion. Sur un plan plus général, elle prévoit de procéder, en 2024, à un bilan des adaptations d'ordonnances décidées par le Conseil fédéral en lien avec le développement des centrales de réserve<sup>68</sup>.

En juin 2023, dans le cadre d'une visite auprès de l'OFEN, la CdG-N s'est également informée sur la manière dont l'office s'était organisé pour gérer la crise énergétique. Son appréciation a été favorable ; elle a notamment constaté que l'OFEN avait veillé à séparer clairement les tâches liées à la gestion de la crise des autres tâches régulières et qu'une attention particulière avait été portée à la gestion de la continuité des affaires. Les représentants de l'OFEN ont tiré un bilan intermédiaire positif concernant les mesures prises et planifiées, la collaboration au sein de l'administration pour la préparation desdites mesures ainsi que la communication et la gestion des parties prenantes. De leur point de vue, la crise a par contre mis en évidence un potentiel d'amélioration au niveau de la législation sur l'approvisionnement économique. L'OFEN a par ailleurs présenté à la CdG-N les défis liés à l'approvisionnement durant les prochains hivers et les mesures prévues pour y faire face ; la commission a constaté que l'office traitait ces aspects avec sérieux et professionnalisme.

Enfin, en novembre 2023, la CdG-E a tiré avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) un premier bilan des mesures de droit d'urgence prises dans le domaine de l'environnement en lien avec la crise énergétique. La commission a constaté que l'office entretenait des échanges étroits avec l'OFEN à ce propos ; dans le cadre de la préparation des mesures ayant un impact sur l'environnement, il s'est en particulier engagé pour que celles-ci soient limitées dans le temps et que les dégâts irréversibles soient évités. La CdG-E a plus spécifiquement abordé l'exemple de la réduction des débits résiduels des cours d'eau liée à l'augmentation temporaire de production des

<sup>66</sup> Le Conseil fédéral a décidé en février 2022 d'instaurer de telles centrales de réserve. En septembre 2022, il a conclu un contrat avec l'entreprise GE Gas Power pour le développement de la centrale de Birr. En décembre 2022, il a conclu un contrat avec Axpo pour l'exploitation de la centrale de Birr. En janvier 2023, il a adopté l'ordonnance sur l'instauration d'une réserve d'électricité pour l'hiver (Ordonnance du 7.9.2022 sur l'instauration d'une réserve hydroélectrique [OIRH ; RS 734.722]). Des contrats supplémentaires ont été passés pour les centrales de Cornaux (Neuchâtel, décembre 2022) et Monthey (Valais, février 2023). La centrale de Birr a été raccordée au réseau en février 2023 et les derniers tests d'exploitation pour sa mise en service ont été achevés fin mars 2023. Ces centrales de réserve totalisent une puissance potentielle d'environ 336 mégawatts (MW).

<sup>67</sup> L'office a indiqué qu'il examinait diverses mesures supplémentaires pour les hivers suivants.

<sup>68</sup> Celles-ci, adoptées en septembre et décembre 2022, visaient à assouplir temporairement certaines prescriptions dans les domaines de la protection contre le bruit, de la qualité de l'air, de la construction et du raccordement.

centrales hydroélectriques, en vigueur de début octobre 2022 à fin mars 2023<sup>69</sup>. L’OFEV a informé la commission qu’une enquête sur les effets de cette mesure était en cours de réalisation auprès des cantons ; les résultats de celle-ci ont été publiés fin novembre<sup>70</sup>. Les CdG examineront l’opportunité d’approfondir cet aspect en 2024.

### 3.4.2 Perturbations du réseau chez Swisscom SA

Ces dernières années, la CdG-N a approfondi la thématique de la stabilité du réseau de Swisscom, à la suite d’une série de perturbations ayant affecté les numéros d’urgence<sup>71</sup>. En avril 2023, elle a procédé à un nouveau point de situation auprès de l’entreprise et du DETEC – en sa qualité de département représentant la Confédération comme actionnaire majoritaire – à ce sujet.

Les dirigeants de Swisscom ont indiqué à la commission que la stabilité du réseau avait nettement augmenté en 2022, le nombre de pannes de services importantes ayant diminué de 40% par rapport à l’année précédente. Ils ont toutefois reconnu que la situation n’était pas encore satisfaisante, de nouvelles perturbations étant survenues durant l’année. Ils ont assuré que la sécurité et la fiabilité du réseau constituaient la première priorité de l’entreprise et ont présenté à la CdG-N les mesures mises en place dans ce domaine : celles-ci portent notamment sur la réduction de la complexité des réseaux, la diminution du nombre de fournisseurs et l’accroissement de l’efficacité énergétique. Swisscom a pour objectif de moderniser deux tiers de ses anciens réseaux d’ici 2025, ce qui constitue un grand défi sur le plan technique. Les responsables de l’entreprise ont par ailleurs indiqué avoir développé avec l’Office fédéral de la communication (OFCOM) et les organisations d’appels d’urgence un « modèle de référence » devant permettre d’harmoniser l’intégration au réseau des services d’appel d’urgence.

Le chef du DETEC, de son côté, a indiqué que le Conseil fédéral attendait de Swisscom qu’elle continue d’accorder une haute priorité à la sécurité et la fiabilité de son infrastructure. De son point de vue, des pannes de réseau à grande échelle affectant les numéros d’urgence ne sont pas acceptables. Il a également souligné l’importance des investissements réalisés par Swisscom dans le développement de son infrastructure afin de faire face aux attentes toujours plus élevées de la clientèle.

<sup>69</sup> Le Conseil fédéral décide l’augmentation temporaire de la production des centrales hydroélectriques, communiqué de presse du Conseil fédéral du 30.9.2022 ; Énergie : abrogation anticipée de l’abaissement temporaire des débits résiduels, communiqué de presse du Conseil fédéral du 17.3.2023

<sup>70</sup> Ordonnance sur l’augmentation temporaire de la production d’électricité des centrales hydroélectriques : bilan mitigé, communiqué de presse de l’OFEV du 30.11.2023. L’enquête réalisée auprès des cantons a montré que la production d’électricité a pu être moins augmentée qu’escompté. Par ailleurs, les débits résiduels abaissés ont sans doute entravé, en certains endroits, la reproduction piscicole, mais n’ont toutefois pas causé de dommages irréversibles à la biodiversité.

<sup>71</sup> Rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022 (FF 2022 513 ch. 3.8.3), rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26.1.2021 (FF 2021 570 ch. 3.8.3)

La CdG-N a constaté que tant Swisscom que le DETEC accordaient une priorité élevée à la thématique de la stabilité du réseau, même si cet aspect continue de représenter un défi majeur. Elle a relevé que les travaux de modernisation annoncés étaient en cours et que la situation s'était globalement améliorée en 2022. Elle a salué le développement d'un « modèle de référence » pour les services d'appel d'urgence. Au vu de ces éléments, la commission a décidé de mettre un terme à ses travaux dans ce dossier. Elle se réserve néanmoins la possibilité de procéder à des clarifications complémentaires en cas de nouvelles perturbations de grande ampleur.

### 3.4.3 Perturbation technique chez Skyguide SA

À la suite d'une perturbation technique majeure ayant touché Skyguide en juin 2022<sup>72</sup>, la CdG-N a abordé en avril 2023 avec les dirigeants de l'entreprise et le DETEC – en sa qualité de département représentant la Confédération comme actionnaire majoritaire – les résultats des enquêtes menées sur cet événement ainsi que les enseignements tirés de ce cas.

Selon les représentants de Skyguide et du DETEC, les enquêtes externes mandatées après l'incident ont confirmé que la gestion de crise de Skyguide avait bien fonctionné et que la décision prise le 15 juin 2022 de fermer l'espace aérien suisse durant les premières heures du matin était appropriée. Une expertise indépendante réalisée sur mandat du DETEC arrive en outre à la conclusion que l'incident a été traité en interne de manière minutieuse et détaillée par Skyguide<sup>73</sup>. Ce rapport formule 14 recommandations visant à améliorer la robustesse et la résilience des systèmes techniques de l'entreprise. Celles-ci portent notamment sur la mise en place d'une gestion de la continuité des activités (« *Business Continuity Management* »), sur le renforcement des processus opérationnels de maintenance des réseaux et sur l'introduction d'un système de monitoring de bout en bout. Skyguide a indiqué qu'il prévoyait d'adopter des mesures pour la mise en œuvre de toutes les recommandations d'ici fin 2023<sup>74</sup>. L'entreprise adresse à la Confédération des rapports mensuels sur l'avancement de la mise en œuvre. De manière générale, le principal défi de Skyguide selon ses dirigeants est de garantir la stabilité des réseaux alors que l'entreprise se situe dans une phase de transformation technologique (passage vers une plateforme entièrement digitalisée et virtualisée).

La CdG-N a également abordé avec les représentants du DETEC et de l'entreprise l'opportunité d'introduire, au regard des faits survenus, une géoredondance pour les serveurs de la plateforme virtualisée de Skyguide. Le chef du DETEC a indiqué qu'il n'existait, sur le plan européen, aucune directive exigeant la mise en place d'une géoredondance des systèmes informatiques et qu'en l'état actuel, un seul pays en Europe<sup>75</sup> disposait d'une telle infrastructure. Le DETEC a indiqué que cette question

<sup>72</sup> Rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2023 (FF 2023 579 ch. 3.4.3)

<sup>73</sup> Enquête indépendante sur l'incident survenu chez Skyguide le 15 juin, communiqué de presse du DETEC du 19.12.2022

<sup>74</sup> En janvier 2024, Skyguide a indiqué aux CdG que 10 des 14 mesures avaient été traitées jusqu'à fin 2023. Les 4 restantes dépendent de l'introduction du Business Continuity Management et prendront plus de temps.

<sup>75</sup> Il s'agit de l'Irlande, chargée de la gestion de l'espace aérien de l'Océan Atlantique.

serait examinée plus en détail, en soulignant toutefois que cette mesure devrait, étant donné les coûts élevés qu'elle représenterait, faire l'objet d'une pesée d'intérêts. Les représentants de Skyguide ont indiqué que l'entreprise ne serait pas en mesure d'assumer elle-même les coûts d'une telle géoredondance.

La commission est arrivée à la conclusion que tant Skyguide que le DETEC avaient rendu compte de manière transparente du traitement de cet événement et des enseignements tirés de celui-ci. Elle n'a pas identifié de nécessité supplémentaire d'agir du point de vue de la haute surveillance. Elle s'informerait une nouvelle fois, au printemps 2024, sur l'avancée de la mise en œuvre des recommandations formulées suite à cette panne. Elle part en outre du principe que le DETEC fera part en temps voulu du résultat de ses réflexions relatives à l'introduction d'une géoredondance pour les systèmes techniques de Skyguide.

### 3.4.4 Cadre légal relatif aux laboratoires biologiques de haute sécurité

Dans le prolongement de ses travaux concernant la rénovation du laboratoire de l'Institut de virologie et d'immunologie (IVI) à Mittelhäusern<sup>76</sup>, la CdG-N a abordé en 2022 et 2023 la thématique générale du cadre légal relatif aux laboratoires biologiques de haute sécurité<sup>77</sup>. Le CDF avait émis face à la commission des doutes concernant l'adéquation de la législation suisse dans ce domaine<sup>78</sup>.

En janvier 2023, après avoir procédé à plusieurs échanges de lettres avec le DFI et le DETEC sur ce thème, la commission a auditionné une délégation des entités concernées de l'administration fédérale<sup>79</sup>. Elle a constaté que, selon les ordonnances pertinentes, la responsabilité en matière de sécurité des laboratoires biologiques incombe en premier lieu aux entreprises concernées et, en second lieu, aux cantons en leur qualité d'autorités de contrôle. La Confédération n'assume qu'une fonction subsidiaire, en supervisant l'activité de contrôle des cantons<sup>80</sup> et en fixant le cadre légal<sup>81</sup>. Elle joue en outre un rôle de modèle en exploitant les laboratoires de Spiez (rattaché à l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) et de l'IVI, tous deux faisant partie de la catégorie de risque la plus élevée.

<sup>76</sup> Rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2023 (FF 2023 579 ch. 3.4.5)

<sup>77</sup> Par « laboratoires de haute sécurité », la CdG-N entend des laboratoires travaillant avec des organismes des groupes 3 et 4 au sens de l'art. 6 de l'ordonnance du 9.5.2012 sur l'utilisation des organismes en milieu confiné (Ordonnance sur l'utilisation confinée, OUC ; RS 814.912) et exerçant par conséquent des activités de classe 3 et 4 au sens de l'art. 7 OUC (activités à risque modéré ou élevé).

<sup>78</sup> Le CDF avait formulé ces remarques suite son audit consacré à l'IVI (*Abklärungen zum Bauprojekt Sanierung und Erweiterung der Hochsicherheitsanlage Mittelhäusern*, audit n°20417 du CDF du 20.4.2021, uniquement en allemand).

<sup>79</sup> OFEV, OFSP, Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) et IVI.

<sup>80</sup> Art. 36, 38 et 41 de la loi fédérale du 7.10.1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE ; RS 814.01) ; art. 23 et 24 OUC

<sup>81</sup> Art. 74 Cst. et art. 29b et 29f LPE

Il est ressorti des investigations de la CdG-N que les contrôles sur les laboratoires de haute sécurité diffèrent beaucoup en fonction des cantons, par exemple en ce qui concerne la cadence des inspections ou les ressources engagées à cet effet. La commission a constaté qu'il n'existait aucune disposition légale contraignante à ce sujet au niveau fédéral. En outre, les compétences de surveillance de la Confédération sur l'activité de contrôle des cantons sont limitées : ainsi, aucune règle n'est prévue concernant la nature et l'étendue des informations qui doivent être transmises aux autorités fédérales à ce sujet. Par ailleurs, les offices compétents ont décrit la coordination et l'échange d'informations entre la Confédération et les cantons concernant la mise en œuvre de la législation comme étant hétérogènes et parfois insuffisants.

Au vu du potentiel de dangerosité considérable de l'activité des laboratoires biologiques de haute sécurité, la CdG-N a identifié une claire nécessité d'amélioration dans ce domaine. Elle a décidé, en juin 2023, de déposer un postulat sur ce thème<sup>82</sup> ; celui-ci a été adopté lors de la session parlementaire d'automne.

En septembre 2023, le Conseil fédéral a indiqué à la CdG-N qu'il était conscient que les laboratoires de haute sécurité présentent des dangers majeurs et que ceux-ci doivent être réduits à un minimum absolu. Il a indiqué que l'OFSP et l'OFEV avaient déjà entamé la mise en œuvre de plusieurs mesures pour renforcer et harmoniser les activités de contrôle des cantons et améliorer la surveillance de ces activités par la Confédération<sup>83</sup>.

La CdG-N s'est également penchée sur la question de savoir s'il était nécessaire et opportun d'exiger une certification pour les laboratoires biologiques de haute sécurité. Elle a pris note que, selon les autorités fédérales concernées, une telle certification n'améliorerait pas la sécurité biologique – au vu des exigences juridiques déjà existantes en Suisse en la matière – mais qu'elle entraînerait des charges administratives supplémentaires pour l'État et les entreprises<sup>84</sup>. Le Conseil fédéral est d'avis qu'une amélioration de la sécurité passe d'abord par un renforcement de l'exécution des dispositions légales en vigueur. La CdG-N a pris acte de ces considérations et n'a pas identifié de nécessité d'approfondir davantage cet aspect.

Enfin, la commission s'est interrogée sur l'opportunité de créer une centrale nationale indépendante d'annonce pour les incidents survenus dans le domaine de la sécurité

<sup>82</sup> Po. CdG-N « Renforcement de la surveillance et du contrôle sur les laboratoires biologiques de haute sécurité » du 30.6.2023 (23.3965)

<sup>83</sup> En particulier : renforcement de la mise en œuvre au moyen d'aides à l'exécution, examen des bases légales en ce qui concerne l'exécution, élaboration de normes de contrôle uniformes dans les laboratoires de niveaux de sécurité 3 et 4, harmonisation avec les normes internationales si judicieux, mise en œuvre plus systématique et mieux coordonnée aux niveaux fédéral et cantonal et intensification des échanges de connaissances et d'expériences entre Confédération et cantons, incitation des services cantonaux concernés à participer à des formations spécifiques, efforts pour effectuer des inspections annuelles dans les laboratoires de niveau de sécurité 4.

<sup>84</sup> Le laboratoire de Spiez, en particulier, s'est penché en détail sur le contenu de la norme ISO 35001:2019 pertinente dans ce domaine. Il est arrivé à la conclusion qu'il n'était pas nécessaire d'obtenir une telle certification, pour les raisons évoquées plus haut. Cf. à ce sujet également la réponse du Conseil fédéral à l'lp. Wettstein Felix « Contrôles des laboratoires de haute sécurité » du 5.6.2023 (23.3608).

biologique, afin de renforcer la « culture de l’erreur » (*just culture*)<sup>85</sup>. Le Conseil fédéral a toutefois estimé qu’un tel organe n’apporterait aucune valeur ajoutée. Il a souligné que la législation prévoyait déjà une déclaration obligatoire des incidents. Par ailleurs, de son point de vue, il n’est pas certain que déclarer un incident à un organe d’alerte indépendant plutôt qu’à l’autorité de contrôle compétente représenterait réellement une différence pour les laboratoires, sachant que ces derniers devraient de toute manière, le cas échéant, coopérer avec les autorités pour gérer et analyser l’incident. La CdG-N comprend les arguments présentés. Au vu du nombre restreint de laboratoires faisant partie de la plus haute catégorie de risque en Suisse, elle estime en outre qu’il serait probablement difficile, dans la pratique, de garantir l’anonymat des signalements. De son point de vue, la première priorité doit être d’assurer et développer la culture de la sécurité au sein des laboratoires concernés. Elle estime que cet aspect pourrait être abordé – si tel n’est pas déjà le cas – lors des contrôles réguliers effectués par les services cantonaux.

En novembre 2023, la CdG-N a décidé de mettre un terme à ses travaux dans ce dossier. Elle se repenchera sur cette thématique lorsque le Conseil fédéral aura publié le rapport en réponse à son postulat.

### 3.4.5 Pénurie de médicaments et de vaccins en Suisse et cas spécifique de la pénurie de comprimés de méthadone

Dans le prolongement de ses travaux des années précédentes<sup>86</sup>, la CdG-N a abordé en 2023 la thématique des pénuries de médicaments et de vaccins en Suisse. Dans ce cadre, elle s’est penchée sur l’exemple spécifique de la pénurie de comprimés de méthadone survenue en début d’année. Par la suite, elle a procédé avec l’OFSP et l’OFAE à un point de situation concernant les mesures examinées par la Confédération pour faire face aux défis liés à l’approvisionnement en médicaments et vaccins.

Début 2023, les autorités fédérales ont dû prendre des mesures pour faire face à une pénurie de comprimés de méthadone. Cette situation faisait suite à la suspension par l’Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic), en décembre 2022, des autorisations d’exploitation et de mise sur le marché du principal fabricant de ce produit en Suisse. La CdG-N a examiné la manière dont les autorités fédérales compétentes – à savoir Swissmedic, l’OFSP et l’OFAE – ont géré cette situation dans le cadre de leurs compétences légales. Elle a par ailleurs étudié dans quelle mesure cet exemple soulevait des questions de portée générale en lien avec la gestion des pénuries de médicaments par la Confédération.

La CdG-N a relevé que Swissmedic avait informé les autorités cantonales dès 2019 des procédures en cours relatives à l’entreprise concernée et que le cas était connu de l’OFAE. Suite à la suspension effective des autorisations de l’entreprise en décembre

<sup>85</sup> P. ex. : des représentants des entités fédérales concernées avaient indiqué que la réglementation du Canada était exemplaire à cet égard.

<sup>86</sup> Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26.1.2021 (FF **2021** 570 ch. 3.3.2), rapport annuel 2019 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2020 (FF **2020** 2865 ch. 3.12.3), rapport annuel 2018 des CdG et de la DélCdG du 28.1.2019 (FF **2019** 2689 ch. 3.3.4), rapport annuel 2017 des CdG et de la DélCdG du 30.1.2018 (FF **2018** 1991 ch. 3.3.3)

2022, Swissmedic, l'OFSP et l'OFAE ont collaboré de manière étroite pour chercher des solutions alternatives visant à garantir l'approvisionnement en comprimés de méthadone et clarifier leur remboursement. Dans ce cadre, les trois entités ont entretenu des échanges réguliers avec les autres acteurs concernés du dossier, notamment les établissements de santé et les cantons. La CdG-N a constaté que les autorités fédérales avaient contribué de manière active à la reprise de la production de comprimés par une autre entreprise suisse<sup>87</sup>. Elle relève également que l'OFSP et l'OFAE ont examiné diverses autres solutions afin d'assurer l'approvisionnement, notamment la mise à disposition de produits alternatifs autorisés en Suisse et l'importation de produits de l'étranger.

Selon l'appréciation des trois autorités, les dispositions légales offraient, dans le cas concerné, une marge de manœuvre suffisante pour garantir l'approvisionnement des patients. Grâce à la reprise de la production par une autre entreprise, il n'a pas été nécessaire de recourir aux réserves fédérales de méthadone. Par ailleurs, la CdG-N a pris note que l'entreprise dont les autorisations avaient été suspendues a été à nouveau autorisée à partir de mai 2023 à produire des comprimés de méthadone, ce qui a mis fin à la situation de pénurie.

La CdG-N est arrivée à la conclusion que les autorités fédérales avaient, dans ce cas concret, réagi de manière adéquate, en œuvrant de manière active à la recherche de solutions alternatives pour faire face au risque de pénurie. Grâce à leur action, la situation a pu être tenue sous contrôle et l'approvisionnement de la population en comprimés de méthadone a été assuré.

Sous un angle plus général, la CdG-N est consciente que la pénurie de médicaments constitue une problématique de grande ampleur pour la Suisse ; de son point de vue, les évolutions récentes en la matière sont préoccupantes<sup>88</sup>. Dans ce contexte, elle a auditionné en octobre 2023 une délégation de l'OFSP et de l'OFAE afin de s'informer des travaux entrepris par la Confédération pour faire face à cette situation. Elle a pris note que le Conseil fédéral, sur la base d'un rapport établi par l'OFSP<sup>89</sup>, avait chargé en 2022 les unités administratives compétentes d'examiner une vingtaine de mesures d'amélioration dans huit domaines thématiques. Les résultats de cet examen ainsi que des propositions pour la mise en œuvre des mesures retenues doivent être présentés au Conseil fédéral en été 2024.

La commission a également abordé avec l'OFSP et l'OFAE différentes questions de portée générale relative aux causes des pénuries à l'échelle nationale et internationale, au monitoring des pénuries par la Confédération ainsi qu'à la coordination entre les unités fédérales concernées par cette problématique. Elle a par ailleurs tiré un premier

<sup>87</sup> En application des prescriptions concernant les « médicaments à formule », en particulier l'art. 9, al. 2, lettres a à c<sup>bis</sup>, de la loi fédérale du 15.12.2000 sur les produits thérapeutiques (LPT<sub>h</sub> ; RS **812.21**).

<sup>88</sup> Selon les chiffres de l'OFAE et de l'OFSP, le nombre d'annonces de perturbations d'approvisionnement pour les médicaments et vaccins est passé de 137 en 2020 à 239 en 2023 (période prise en compte : jusqu'au 18.10.2023).

<sup>89</sup> Pénuries de médicaments à usage humain en Suisse : Analyse de la situation et mesures d'amélioration à examiner, rapport de l'OFSP du 1.2.2022



bilan de l'action de la taskforce « Pénurie de médicaments » établie par l'Approvisionnement économique du pays (AEP) entre février et avril 2023<sup>90</sup>.

La CdG-N constate que l'OFSP et l'OFAE s'occupent activement du problème des pénuries de médicaments qui sévissent en Suisse ; elle relève toutefois aussi que de nombreuses questions demeurent ouvertes dans ce dossier. Elle continuera à aborder cette thématique en 2024 et examinera dans ce cadre l'opportunité de procéder à des clarifications complémentaires du point de vue de la haute surveillance.

### **3.4.6 Surveillance de l'OFSP sur la fondation « mesvaccins » et engagement de la Confédération dans les fondations de droit privé**

Au cours de l'année sous revue, la CdG-N a achevé son enquête relative à la surveillance exercée par l'OFSP sur la fondation « mesvaccins »<sup>91</sup>. Dans ce cadre, elle s'est en particulier penchée sur la question d'ordre général de l'engagement de la Confédération dans les fondations de droit privé et de la surveillance qu'elle exerce sur celles-ci.

Donnant suite aux appréciations de la CdG-N, le Conseil fédéral l'a informée, en avril 2023, de son intention de mettre en œuvre la plupart des recommandations qu'elle avait formulées<sup>92</sup>, ce dont la commission s'est félicitée. Considérant par ailleurs que les enseignements tirés de l'affaire « mesvaccins » étaient valables pour l'ensemble des départements et pour toutes les situations comparables, la commission a décidé, en juin 2023, de revenir sur quelques aspects essentiels du dossier. Elle a donc adressé des questions complémentaires au Conseil fédéral à ce propos. Après avoir analysé les réponses reçues, la CdG-N a communiqué son appréciation définitive concernant ce cas au Conseil fédéral en novembre 2023.

Concernant la sécurité des données, la commission estime que la Confédération devrait convenir de manière systématique et contraignante du respect de la protection

<sup>90</sup> Approvisionnement en médicaments : l'AEP étudie des mesures supplémentaires, communiqué de presse du DEFR du 1.2.2023 ; Transfert des tâches de la task force Pénurie de médicaments aux structures en place, communiqué de presse de l'OFAE du 6.4.2023

<sup>91</sup> La fondation à but non lucratif « mesvaccins » gère le carnet de vaccination électronique sur la plateforme en ligne « mesvaccins.ch ». Elle a bénéficié d'un soutien financier de la Confédération pendant plusieurs années et des membres du personnel de la Confédération ont siégé au sein du conseil de fondation. Au printemps 2021, des manquements graves ont été révélés en matière de protection des données et de sécurité sur la plateforme électronique gérée par la fondation. Pour cette raison, la plateforme a été désactivée peu de temps après. En août 2021, la fondation s'est mise en liquidation en raison de problèmes financiers. Une description précise des investigations et des constatations précédentes de la CdG-N figure dans le rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2023 (FF 2023 579 ch. 4.2.6)

<sup>92</sup> Le Conseil fédéral prend acte des recommandations pour les fondations de droit privé, communiqué de presse de l'OFSP du 21.4.2023.

informatique de base<sup>93</sup> lorsqu'elle collabore avec des organisations de droit privé et participe à des projets qui sont soutenus pour leurs offres numériques et (co)financés dans une large mesure par des services fédéraux, afin de prévenir des incidents comparables à celui de la fondation « mesvaccins ». Elle a toutefois pris acte du fait qu'il était actuellement impossible pour le Conseil fédéral, faute de bases légales, d'inclure une obligation d'appliquer la protection informatique de base dans toutes les décisions relatives aux subventions. Le Conseil fédéral a indiqué à la CdG-N qu'il examinerait, d'ici fin 2025, la nécessité d'une révision de la loi sur la sécurité de l'information (LSI)<sup>94</sup> et qu'il tiendrait compte, dans ce cadre, de la demande de la commission concernant ce point.

La CdG-N conclut des réponses du Conseil fédéral que « mesvaccins » est l'unique cas dans lequel des représentantes et des représentants de la Confédération ont siégé au conseil d'une fondation de droit privé (co)financée par la Confédération. Elle estime par ailleurs que les mesures d'amélioration prises par le Conseil fédéral après ce cas – sensibilisation concernant le thème des activités accessoires et des conflits d'intérêts dans les conventions d'objectifs et durant les entretiens avec les collaboratrices et les collaborateurs – sont appropriées.

La CdG-N prend acte des ajustements législatifs dans la LPD<sup>95</sup> et la LSI, récemment entrés en vigueur, qui renforcent et précisent la protection des données, entre autres dans les fondations soutenues par la Confédération. Selon elle, il est très important d'assurer une communication transparente concernant le traitement des données et les rapports de propriété pour les bénéficiaires de subventions de la Confédération, particulièrement dans le cas d'un portail public comme « mesvaccins.ch ». Elle salue entre autres l'intention du Conseil fédéral d'insérer une clause déclaratoire relative à la protection des données et à la sécurité de l'information dans toutes les décisions et conventions de la Confédération portant sur les subventions. La commission est d'avis que la mise en œuvre de telles directives doit faire l'objet d'un contrôle renforcé. Elle juge positivement les efforts des offices concernés afin que cet aspect soit pris en compte dans les plans de contrôle ajustés aux risques conformément à l'art. 25 LSu<sup>96</sup>.

La CdG-N s'est par ailleurs informée des progrès du projet de récupération des données de la plateforme « mesvaccins.ch » et de leur restitution aux personnes concernées. Il ressort d'un avant-projet réalisé par la communauté de référence eHealth Argovie qu'une telle restitution est possible. Dans le cadre du projet principal, une plateforme a été développée pour permettre aux personnes concernées de supprimer,

<sup>93</sup> La protection informatique de base fixe de manière contraignante les règles minimales de sécurité dans le domaine de la sécurité informatique. Ces directives sont édictées par le délégué à la cybersécurité, conformément à l'art. 11, al. 1, let. e, de l'ordonnance du 27.5.2020 sur la protection contre les cyberrisques dans l'administration fédérale (ordonnance sur les cyberrisques, OPCy ; RS **120.73**).

<sup>94</sup> Loi fédérale du 18.12.2020 sur la sécurité de l'information au sein de la Confédération (loi sur la sécurité de l'information, LSI ; RS **128**)

<sup>95</sup> Loi fédérale du 25.9.2020 sur la protection des données (LPD ; RS **235.1**). L'art. 5, let. j, LPD, définit la notion de « responsable du traitement » à laquelle sont rattachés les droits et obligations de la LPD. Le devoir d'informer lors de la collecte de données personnelles est notamment clairement défini à l'art. 19 LPD.

<sup>96</sup> Loi fédérale du 5.10.1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu ; RS **616.1**)

de télécharger ou de transférer dans un dossier électronique du patient existant leurs données personnelles de vaccination ; cette plateforme sera probablement disponible dès mars 2024<sup>97</sup>. L'OFSP a soutenu financièrement ce projet. La CdG-N salue en particulier le fait que l'OFSP se soit engagé pour la récupération des données malgré les possibilités juridiques limitées<sup>98</sup>.

Dans l'ensemble, la CdG-N salue les mesures mises en œuvre ou prévues par le Conseil fédéral. Elle en conclut que le Conseil fédéral répond par là au souhait de la commission d'étendre ses efforts à l'ensemble des départements. Elle examinera l'état de la mise en œuvre de ses recommandations dans deux ou trois ans, dans le cadre d'un contrôle de suivi.

### 3.4.7 Scénarios de l'évolution de la population de l'Office fédéral de la statistique

En 2022 et 2023, la CdG-E a procédé au contrôle de suivi de son inspection de 2018-2019 portant sur les scénarios de l'évolution de la population établis périodiquement par l'Office fédéral de la statistique (OFS)<sup>99</sup>. Après avoir procédé à diverses clarifications concernant la mise en œuvre des cinq recommandations qu'elle avait émises à l'époque, la commission a fait part au Conseil fédéral, en novembre 2023, de son appréciation finale dans ce dossier.

De manière générale, la CdG-E a relevé que l'OFS avait tiré les enseignements des scénarios établis par le passé et avait procédé sur cette base à différentes améliorations pour l'élaboration des nouveaux scénarios, publiés en 2020. La commission a salué les efforts de l'office, qui ont permis selon elle de remplir en grande partie ses recommandations.

La CdG-E a constaté avec satisfaction que l'OFS avait œuvré à renforcer la *qualité de ses hypothèses dans le domaine migratoire* et que les scénarios de 2020 étaient plus précis que les précédents sur ce point. Les estimations en la matière demeurent toutefois complexes, dans la mesure où les flux migratoires sont influencés par divers facteurs externes pouvant varier à court terme. La commission a prié le Conseil fédéral de s'assurer que l'OFS continue de porter une attention particulière à cet aspect et qu'il s'efforce d'améliorer ses hypothèses en permanence. Elle a en outre invité le

<sup>97</sup> Stiftung meineimpfungen.ch – Datenrückgabe an Nutzerinnen und Nutzer startet voraussichtlich im März 2024, communiqué de presse du Département de la santé et des affaires sociales du canton d'Argovie du 11.12.2023

<sup>98</sup> L'OFSP ne disposait pas d'une base légale pour procéder lui-même à la restitution des données aux personnes concernées. Conformément à l'art. 50 de la loi fédérale du 28.9.2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies, LEp ; RS **818.101**), l'OFSP peut toutefois allouer, « dans la limite des crédits autorisés, des aides financières à des organisations publiques ou privées mettant en œuvre des mesures d'intérêt public national visant à détecter, à surveiller, à prévenir ou à combattre les maladies transmissibles ».

<sup>99</sup> Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique, rapports de la CdG-E du 19.10.2018 (FF **2019** 1959) et du 27.8.2019 (FF **2019** 7499). Le rapport initial de la CdG-E était basé sur une évaluation du CPA : Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique, rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E (FF **2019** 1977).

Conseil fédéral à intégrer encore davantage des experts externes dans ce domaine, par exemple en développant les synergies avec la Commission fédérale pour les migrations (CFM) et le Centre national de compétence pour les études en migrations et mobilité (Université de Neuchâtel).

La commission s'est également penchée sur *l'utilisation des scénarios de l'OFS par les autres offices fédéraux*. En 2018, elle avait relevé qu'une grande partie des offices se limitaient à recourir à un seul scénario dans leurs analyses et renonçaient à comparer plusieurs scénarios entre eux. Elle avait invité le Conseil fédéral à préciser les modalités d'utilisation des scénarios et à s'assurer que les offices procèdent à une réflexion à ce sujet. Lors de son contrôle de suivi, la CdG-E a constaté que la situation n'avait guère évolué depuis lors, malgré les efforts de sensibilisation de l'OFS. La majorité des offices continuent ainsi à se référer uniquement à un seul scénario, tandis que plusieurs entités qui utilisaient par le passé plusieurs scénarios dans leurs études y ont désormais renoncé, estimant que cela rendait l'interprétation des résultats trop compliquée pour les utilisateurs. Toutefois, l'OFS a précisé à la CdG-E que les offices recourent souvent à plusieurs scénarios lors de l'élaboration interne de leurs études, mais qu'ils n'en retiennent ensuite qu'un seul lors de la présentation des résultats, pour des raisons de clarté.

Dans son appréciation finale, la CdG-E a prié le Conseil fédéral de sensibiliser régulièrement les offices – par l'intermédiaire de l'OFS mais également des départements dans le cadre de leur fonction de conduite – aux modalités correctes d'utilisation des scénarios. Elle estime que le recours à plusieurs scénarios doit être encouragé au moins dans le cadre des analyses internes. Elle rappelle par ailleurs que les scénarios doivent permettre de comparer plusieurs variantes d'évolution de la population, mais qu'ils n'ont pas pour but d'être utilisés comme des prévisions. De son point de vue, le recours à un seul scénario par les offices risque d'entretenir cette interprétation erronée.

Par ailleurs, la commission a salué les efforts de l'OFS pour mettre à disposition des utilisatrices et utilisateurs de *nouveaux outils interactifs digitaux* lors de la publication des scénarios de 2020, qui ont bénéficié d'un très bon accueil. Elle attend du Conseil fédéral qu'il poursuive ses efforts en ce sens à l'avenir.

La CdG-E a également tiré un bilan positif des efforts de l'OFS pour renforcer *l'intégration des cantons dans l'élaboration des scénarios cantonaux de l'évolution de la population*. Elle attend du Conseil fédéral qu'il s'assure que l'office continue à entretenir une étroite collaboration avec les services cantonaux concernés en vue de l'élaboration des prochains scénarios ; elle juge en outre souhaitable que l'office s'informe régulièrement de l'utilisation faite par les cantons des scénarios de l'OFS.

Enfin, la CdG-E a noté que les cas dans lesquels des offices fédéraux mettent à disposition des cantons des *données régionalisées portant sur l'évolution de la population* – en-dehors des scénarios de l'OFS – demeuraient rares. Seuls deux exemples ont été portés à la connaissance de la commission<sup>100</sup>. Elle en a conclu que le Conseil fédéral

<sup>100</sup> À savoir les « Perspectives d'évolution du transport 2050 » établies par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et les analyses détaillées des évolutions démographiques réalisées ponctuellement par l'OFS (p. ex. effets du COVID-19 sur la population).

n'avait, à l'heure actuelle, pas identifié d'autres données régionalisées issues des offices fédéraux qui pourraient s'avérer pertinentes pour les cantons. Elle l'a invité à continuer d'examiner régulièrement si de telles données sont disponibles et à encourager leur mise à disposition, le cas échéant.

Au regard des informations collectées, la CdG-E n'a pas identifié de nécessité supplémentaire d'agir du point de vue de la haute surveillance. En conséquence, elle a décidé de mettre un terme à ses travaux. De son point de vue, deux principaux défis demeurent dans ce domaine : premièrement, la difficulté d'émettre des hypothèses précises en matière migratoire et, deuxièmement, l'importance de sensibiliser les offices fédéraux à l'utilisation adéquate des scénarios de l'OFS. La commission relève néanmoins que l'OFS n'a qu'une influence réduite sur ces deux aspects.

### **3.5                    Domaine DFJP/ChF**

#### **3.5.1                 Commissions consultatives extraparlamentaires**

Au cours de l'année sous revue, la CdG-E s'est penchée sur les mesures que le Conseil fédéral a prises sur la base des recommandations qu'elle avait formulées dans son rapport du 15 novembre 2022 sur les commissions consultatives extraparlamentaires<sup>101</sup>. Ce rapport se base sur une évaluation du CPA<sup>102</sup>. La CdG-E se félicite des différentes mesures prises et conclut qu'il faut considérer les recommandations soit comme déjà réalisées, soit comme réalisées dans une large mesure. La CdG-E a donc clos son inspection sur les commissions consultatives extraparlamentaires à l'automne 2023.

La commission salue en particulier la volonté du Conseil fédéral d'examiner l'opportunité d'étendre l'accès à la base de données<sup>103</sup>, par exemple aux secrétariats des commissions consultatives extraparlamentaires, et de mettre en œuvre cette extension à moyen terme. En ce qui concerne les décisions d'institution des commissions consultatives extraparlamentaires, la CdG-E se félicite que tous les actes d'institution soient contrôlés lors du prochain examen en 2026, afin de voir s'ils respectent les prescriptions légales<sup>104</sup> et de les adapter si nécessaire. Dans ce cadre, il conviendra également de tenir compte de l'activité de conseil effective, puisqu'il s'agit là de la tâche centrale

<sup>101</sup> Commissions consultatives extraparlamentaires, rapport de la CdG-E du 15.11.2022 (FF **2022** 3006)

<sup>102</sup> Commissions consultatives extraparlamentaires, rapport du CPA à l'intention de la CdG-E du 20.06.2022 (FF **2022** 3695)

<sup>103</sup> La ChF gère une base de données dans laquelle les départements tiennent le registre des membres des commissions extraparlamentaires. Les départements doivent veiller à ce que les entrées soient consolidées, complètes et établies conformément aux instructions sur le renouvellement intégral et procéder aux mises à jour nécessaires.

<sup>104</sup> Les prescriptions figurent à l'art. 57b de la loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS **172.010**) et à l'art. 8e, al. 2, de l'ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS **172.010.1**).

des commissions consultatives. Dans son rapport, la commission a par ailleurs demandé que la présence des membres de l'administration fédérale dans des commissions consultatives extraparlimentaires soit examinée au cas par cas, sachant que la loi<sup>105</sup> dispose clairement que les membres de l'administration fédérale ne peuvent être nommés membres d'une commission que dans des cas dûment motivés. Le Conseil fédéral a déclaré vouloir procéder à cet examen et en présenter les résultats dans le rapport sur le renouvellement intégral pour la période 2024-2027, ce que la CdG-E salue. Enfin, la commission reconnaît la volonté du Conseil fédéral d'examiner, dans le cadre du prochain renouvellement intégral, si certaines prestations des commissions consultatives extraparlimentaires ne pourraient pas être fournies par l'administration fédérale centrale.

À sa séance du 10 octobre 2023, la CdG-E a décidé de clore l'inspection et d'effectuer un contrôle de suivi sur les points encore en suspens en 2026, après le renouvellement intégral des commissions administratives extraparlimentaires.

### **3.5.2 Concept de sécurité des bâtiments fédéraux**

À la suite de l'évacuation du Palais du Parlement le 14 février 2023, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E s'est penchée sur le « concept de sécurité des bâtiments fédéraux ».

Afin de clarifier les compétences et la coordination entre les différents acteurs concernés, elle a entendu des représentantes et des représentants de l'Office fédéral de la police (fedpol), du Secrétariat général du DDPS (responsable de l'aile est) et de la ChF (responsable de l'aile ouest). Les Services du Parlement ont été explicitement exclus, car ils ne relèvent pas du domaine de compétence de la haute surveillance parlementaire.

Il ressort de ces auditions qu'à la suite de cet incident, les responsables ont établi les mesures devant être déployées si un pareil cas devait se reproduire. Les auditions ont également révélé que chaque responsable de bâtiment dispose de son propre concept d'urgence, ce qui soulève de nombreuses questions au sujet des recoupements, de la coordination et de la communication.

La CdG-E juge opportun que le Conseil fédéral examine en priorité la nécessité d'uniformiser les normes de sécurité pour tous les responsables de bâtiments. Elle a donc adressé une lettre au Conseil fédéral, le priant de l'informer dès qu'une décision aura été prise à ce sujet.

### **3.5.3 Transit de requérants et requérantes d'asile**

La CdG-N a examiné la question des migrants et des migrantes qui traversent la Suisse sans déposer de demande d'asile (migration de transit). Sa sous-commission compétente DFJP/ChF-N s'est notamment penchée sur le reproche fait aux autorités suisses

<sup>105</sup> Art. 57e, al. 3, LOGA

de laisser passer ces personnes. Elle a mené des auditions à ce sujet avec le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), qui lui ont présenté la situation aux frontières est et sud.

Selon eux, l'objectif d'une grande partie des migrants et des migrantes n'est pas de rester en Suisse, mais de poursuivre leur voyage vers le nord. Si ces personnes disposent d'un titre de transport valable, les entreprises de transport sont tenues de les accepter à bord de leurs véhicules. Dans le cadre des obligations liées à son association à Schengen, la Suisse n'est pas en mesure d'empêcher l'entrée sur son territoire de migrants irréguliers ne souhaitant pas déposer une demande d'asile. Ces personnes reçoivent toutefois de la part des autorités suisses une décision de quitter le territoire de la Suisse et/ou de l'espace Schengen. Le SEM a par ailleurs procédé à une évaluation juridique de la situation en matière de procédures Dublin.

Les personnes auditionnées ont souligné que bien que l'application des accords de réadmission conclus avec les pays voisins (comme l'AT et l'IT) comportent des imperfections, ils demeurent en principe un cadre juridique important pour la coopération bilatérale en matière de lutte contre la migration irrégulière. Elles ont en outre indiqué que deux autres pays voisins (la France et l'Allemagne) avaient réintroduit des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, afin de contrôler plus efficacement la migration et de rendre la migration de transit plus difficile. Sur ce dernier point, les représentants et les représentantes du SEM et de l'OFDF estiment qu'il faut avant tout miser sur la coopération bilatérale et européenne : à elles seules, les mesures prises à l'échelle nationale ne leur semblent guère appropriées.

La CdG-N ne voit actuellement aucune nécessité d'intervenir ; toutefois, sa sous-commission, compétente en la matière, s'informerait à nouveau de la situation à une date ultérieure.

## **3.6                                    Domaine Tribunaux/MPC**

### **3.6.1                                   Surveillance du Tribunal fédéral sur les tribunaux fédéraux de première instance**

Les avis divergent en ce qui concerne la surveillance du Tribunal fédéral (TF) sur la gestion des tribunaux fédéraux de première instance<sup>106</sup>. Les CdG ont donc demandé, en 2023, que deux avis de droit soient rédigés afin de pouvoir s'appuyer sur une base juridique solide pour déterminer la nécessité de légiférer.

Les CdG se sont penchées sur cette question car des juges de tribunaux fédéraux de première instance ont eu des comportements fautifs à plusieurs reprises. Conformément à l'art. 1, al. 2, LTF, le TF exerce une fonction de surveillance sur les tribunaux fédéraux de première instance, notamment sur le Tribunal administratif fédéral, le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal fédéral des brevets. Certaines questions demeurent

<sup>106</sup> Art. 1, al. 2, et art. 15, al. 1, let. a, et art. 17, al. 4, let. g, de la loi fédérale du 17.6.2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110)

rent ouvertes : comment interpréter la surveillance sur la gestion des tribunaux de première instance et quelles limites fixer par rapport au principe de l'autonomie de gestion de chaque tribunal et au regard de la haute surveillance parlementaire ?

À la suite des recherches qu'elles ont menées jusqu'à présent, les CdG ont constaté une lacune ; bien que la loi prévoit des tâches concrètes devant être accomplies par la Commission administrative du TF (CA-TF), les instruments lui permettant de réaliser son mandat légal font défaut. La CA-TF étant conçue comme un organe administratif, ses membres continuent d'exercer leur activité judiciaire et ne sont, sur le plan hiérarchique, pas supérieurs aux autres juges des tribunaux fédéraux. Pour remplir sa fonction de surveillance, la CA-TF ne dispose que de ressources limitées ; par ailleurs, ses compétences et obligations ne sont pas clairement définies. Le TF n'exerce qu'une surveillance institutionnelle limitée sur les tribunaux fédéraux de première instance. La surveillance institutionnelle comprend la surveillance des activités de l'institution judiciaire et de sa gestion en tant que telle. La surveillance disciplinaire, quant à elle, désigne la surveillance de certaines personnes (juges) eu égard à leur comportement. Il n'est souvent pas possible de faire une distinction claire entre la surveillance disciplinaire et la surveillance institutionnelle ; un problème de personnel peut par exemple se transformer en un problème structurel. La surveillance disciplinaire des juges fédéraux représente un défi institutionnel, notamment en raison de l'indépendance des juges et de l'autonomie des tribunaux. La loi ne prévoit pas de sanctions à l'encontre des juges élus. Le Parlement n'a que deux possibilités de sanction : ne pas les réélire ou les démettre de leur fonction<sup>107</sup>. Ce principe du « tout ou rien » en ce qui concerne les affaires disciplinaires est insatisfaisant tant aux yeux des CdG que de la CA-TF. La seule et ultime possibilité de sanction, à savoir une révocation par le Parlement, est un moyen hautement controversé sur le plan institutionnel.

Début 2023, les CdG ont adressé par écrit à la CA-TF diverses questions ayant trait à la surveillance des tribunaux fédéraux de première instance afin de voir s'il était nécessaire d'adapter la législation dans ce domaine. Pour y répondre, le TF a rédigé un rapport complet<sup>108</sup>.

Comme il s'agit d'une question institutionnelle de fond, les CdG ont ensuite demandé l'établissement de deux avis de droit externes, qui doivent aussi porter sur la question de la surveillance du TF lui-même. En revanche, ils ne doivent pas traiter de la question de la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux.

Ces avis de droit externes doivent établir le cadre constitutionnel et identifier les besoins au niveau législatif. À noter que les commissions souhaitent évaluer les différentes possibilités en se fondant sur les expériences faites par la haute surveillance parlementaire.

<sup>107</sup> Art. 10 de la loi fédérale du 17.6.2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAf ; RS 173.32) ; art. 49 de la loi fédérale du 19.3.2010 sur l'organisation des autorités pénales (Loi sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération, LOAP ; RS 173.71) ; art. 14 de la loi fédérale du 20.3.2009 sur le Tribunal fédéral des brevets (LTfB ; RS 173.41)

<sup>108</sup> Surveillance exercée par le Tribunal fédéral sur les tribunaux fédéraux de première instance – nécessité de légiférer, rapport du Tribunal fédéral de mai 2023



### 3.6.2 **Collaboration entre le Ministère public de la Confédération et les tribunaux cantonaux des mesures de contrainte**

Les CdG considèrent que la durée parfois très longue des procédures de levée des scellés par les tribunaux des mesures de contrainte pose problème. Conformément à l'art. 248 du code de procédure pénale (CPP)<sup>109</sup>, les documents, les enregistrements et les objets qui, pour des raisons spécifiques, ne peuvent être ni perquisitionnés ni séquestrés, peuvent être mis sous scellés. L'apposition de scellés a pour effet que les autorités de poursuite pénale ne peuvent ni consulter ni utiliser les documents, enregistrements et objets concernés. Elles doivent alors déposer une demande de levée des scellés dans un délai de 20 jours. Cette demande est évaluée par un tribunal des mesures de contrainte dans le cadre d'une procédure préliminaire. En Suisse, il n'existe pas de tribunal fédéral des mesures de contrainte. Dans les procédures pénales menées par le Ministère public de la Confédération (MPC), c'est ainsi le tribunal cantonal des mesures de contrainte compétent qui statue sur cette demande.

Lors d'une audition par les CdG, le procureur général de la Confédération a souligné que les procédures du MPC concernaient fréquemment de grandes entreprises qui, dans de nombreux cas, faisaient directement sceller leurs enregistrements (souvent des disques durs). Or, selon lui, les procédures de levée des scellés devant les tribunaux cantonaux des mesures de contrainte durent en général très longtemps, parfois plusieurs années, ce qui rallonge considérablement les procédures pénales. Les CdG déplorent cette situation, à l'instar du procureur général de la Confédération, qui est en contact à ce sujet avec les tribunaux cantonaux des mesures de contrainte, la Conférence des procureurs de Suisse et la Commission des affaires juridiques pénales de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP).

La révision partielle du CPP, qui comprend un nouvel art. 248a, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024. La révision et, en particulier, cette nouvelle disposition a pour but d'accélérer les procédures d'apposition et de levée des scellés. À cet effet, des délais sont introduits dans lesquels les tribunaux des mesures de contrainte doivent décider de l'apposition de scellés : les audiences doivent avoir lieu dans un délai de 30 jours, après quoi le tribunal compétent doit statuer sans délai.

Il faudra voir si l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition permet effectivement d'accélérer les procédures. Le procureur général de la Confédération informera les commissions dans le courant de l'année 2024 des premiers effets de l'introduction de l'article 248a CPP.

<sup>109</sup> Code de procédure pénale suisse du 5.10.2007 (Code de procédure pénale, CPP ; RS 312.0)

### **3.6.3 Soutien de la Police judiciaire fédérale au Ministère public de la Confédération**

Les CdG examinent actuellement les raisons pour lesquelles le procureur général de la Confédération estime que la Police judiciaire fédérale (PJF) n'apporte pas un soutien suffisant au Ministère public de la Confédération (MPC).

Le procureur général de la Confédération fait valoir que la police est une autorité de poursuite pénale au sens de l'art. 15 CPP ; à ce titre, elle enquête sur des infractions de manière autonome, les dénonce et exerce d'autres activités sur mandat du ministère public. Le procureur insiste sur le fait que les enquêtes doivent être menées par la police. À cet égard, la PJF constitue à ses yeux la principale organisation partenaire du MPC. Le ministère public a par la suite pour tâche d'apprécier les enquêtes menées par la police et de prendre une décision sur cette base (classement de la procédure, non-entrée en matière, classement sans suite, prononcé d'une ordonnance pénale ou mise en accusation). La responsabilité incombe toujours au ministère public en tant qu'organe dirigeant la procédure.

Au niveau fédéral, c'est souvent le MPC qui donne l'impulsion pour qu'une enquête soit ouverte. Le cas échéant, il établit ce qui doit être fait et la police décide ensuite de la manière dont elle accomplit la tâche qui lui est confiée. Pour mener à bien les enquêtes, la police doit disposer de ressources humaines et financières suffisantes. Selon les données du MPC, fedpol met 136 enquêteurs et enquêteuses (sur un total de 1 079 personnes travaillant pour lui) à la disposition du MPC. En outre, environ 145 collaborateurs et collaboratrices supplémentaires travaillent indirectement pour le MPC. Selon les informations du MPC, plusieurs procédures ne peuvent même pas être ouvertes – par exemple dans le domaine des organisations criminelles – en raison d'un manque d'enquêteurs et d'enquêteuses, ce qui peut poser un problème de sécurité.

Outre le procureur général de la Confédération, les CdG ont entendu la directrice de fedpol et le chef de la PJF à ce sujet. Les deux personnes auditionnées ont souligné que le domaine d'activité de l'office était large et ne se limitait pas à la poursuite pénale. Et de relever que fedpol dispose d'1,6 enquêteur ou enquêteuse pour un procureur fédéral ou une procureure fédérale. Si l'on compare ce taux à celui des cantons, on constate un déséquilibre, qui, selon les personnes auditionnées, s'expliquerait principalement par la décision d'un ancien chef du DFJP de ne plus augmenter les effectifs de fedpol.

Cela fait maintenant plus d'un an que les CdG se penchent sur ce sujet, sans constater aucune amélioration. Pour elles, il convient avant tout de déterminer si le problème découle uniquement d'un manque de ressources au sein de la PJF ou s'il existe également un potentiel d'optimisation de l'organisation et de la structure de fedpol. Cette question doit être examinée le plus rapidement possible.

### **3.7 État des lieux des inspections ouvertes des CdG et de la DéICdG**

Comme indiqué au ch. 2, 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 2023, 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 (premier) rapport d'inspection des CdG sur ce thème. 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
<i>Mesures du Conseil fédéral et de l'administration fédérale pour la gestion de la pandémie de COVID-19</i>	-	(cf. ch. 4)
Système de juges suppléants	-	Publication du rapport (2025)
Indiscretions liées aux affaires du Conseil fédéral relatives au COVID-19	2023	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2024)
Planification et mise en place de la Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral	2022	Examen de la mise en œuvre des recommandations (2024)
Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux	2021	Publication d'un rapport (2024)
Relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC	2020 2021	Corapport relatif aux futurs travaux législatifs (en cours)

### Inspections ouvertes – CdG-N

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Service militaire avec restrictions	-	Publication du rapport (2024)
Communication des autorités avant des votations	2023	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2024)
Activités du Service suisse d'enquête de sécurité	2023	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2024)
Relations publiques de la Confédération	2019	Poursuite du contrôle de suivi (2024)
Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale	2019	Contrôle de suivi (2025)
Procédure d'évaluation pour le nouvel avion de combat	2022	Contrôle de suivi (2025)

### Inspections ouvertes – CdG-E

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons	-	Publication du rapport (2024)
Mesure de l'efficacité dans la coopération internationale	2023	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2024)
Archivage, classement de documents officiels et procédure à suivre en cas de demande d'accès selon la LTrans : Clarifications des prescriptions générales et dans le contexte des reproches des courriels introuvables au SG-DFI	2023	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2024)
Transformation de l'Administration fédérale des douanes (AFD) en OFDF : aspects légaux et opportunité	2023 2022	Contrôle de suivi (2025)
Commissions extraparlimentaires	2022	Contrôle de suivi (2026)
Controlling des affaires compensatoires	2022	Contrôle de suivi (2025)
Protection de la biodiversité en Suisse	2021	Poursuite du contrôle de suivi (2024)
Analyses ADN dans les procédures pénales	2019	Contrôle de suivi (2024)
Mise en œuvre des motions et des postulats adoptés	2019	Contrôle de suivi (2024)
Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire	2019	Clôture de l'inspection (2024)

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Révision de la Liste des moyens et appareils	2018	Contrôle de suivi (2024)
Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques	2023 2019 2018	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2024)
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 (2024)
Introduction de la nouvelle redevance radio/TV	2020 2017	Contrôle de suivi (2024)
Admission et réexamen des médicaments figurant sur la liste des spécialités	2023 2014	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (2024)
Allocations pour perte de gain: irrégularités dans le décompte des services militaires volontaires	2013	Poursuite du 2 <sup>ème</sup> contrôle de suivi (2026/2027)

### 3.8 Autres sujets traités par les CdG

#### Sous-commissions DFAE/DDPS

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Rôle du DFAE en matière d'octroi de visas humanitaires	X	
Projets les plus importants du DDPS : Commandement Cyber	X	
Création d'une Autorité de l'aviation militaire	X	
Institution suisse des droits humains	X	
RUAG MRO : Démission de la <i>Chief Executive Officer</i> (CEO) ainsi que vente de 96 chars du type Léopard 1	X	
Sécurité et résilience du réseau des représentations suisses (y inclus le projet Optira DFAE)	X	
Engagements de la protection civile	X	
Systèmes de communication pour la conduite et l'intervention de l'OFPP (incl. projets réseau de données)	X	

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
sécurisé plus (RDS+) et maintien de la valeur Poly-com)		
Accusations concernant les méthodes d'entraînement de la Fédération suisse de gymnastique (FSG)	X	
Mise en œuvre de l'ordonnance sur les accidents majeurs au DDPS / Cadastre des sites pollués (Mitholz)	X	
Protection de la population: traitement du rapport « états des lieux des projets télématiques »	X	
Projets les plus importants du DDPS : Système de drones de reconnaissance 15	X	
Sponsoring DDPS	X	
Mise en œuvre de la stratégie d'armement du DDPS	X	
Projets les plus importants du DDPS : système de conduite C2Air (Air2030)		X
Sécurité informatique chez RUAG		X
Projets les plus importants du DDPS : Système militaire de guidage d'approche (SMGA)		X
Projets les plus importants du DDPS : Défense sol-air (DSA)		X
Projets les plus importants du DDPS : Nouveaux systèmes de production (NEPRO)		X
Réorganisation de l'OFPP		X

### Sous-commissions DFF/DEFR

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Administration numérique Suisse	X	
Efficacité du Principe du Cassis de Dijon	X	
Procédures pour l'acquisition de biens par la Confédération	X	
Mise en œuvre de l'accord <i>Foreign Account Tax Compliance Act</i> (FATCA)	X	
Reconnaissance des diplômes étrangers	X	

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Prévention du harcèlement sexuel dans l'administration fédérale : procédures et possibilités de signalement	X	
Mise en œuvre de l'obligation d'annoncer les postes vacants	X	
Nouvelle stratégie maritime du Conseil fédéral	X	
Finance durable	X	
Pénurie de personnel qualifié dans le secteur de la santé	X	
Mise en œuvre en Suisse de l'imposition minimale prévue par l'OCDE	X	
Politique spatiale de la Confédération	X	
Promotion des échanges et de la mobilité au sein du système éducatif: Exécution des tâches par Movetia et surveillance par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI)	X	
Cyberattaque et fuite de données chez l'entreprise Xplain	X	
Droits de superficie en faveur des coopératives d'habitation du personnel de la Confédération	X	
Remise de données de tiers dans le cadre de l'assistance administrative de l'Administration fédérale des contributions (AFC)		X
Activités de surveillance des autorités suisses à l'étranger		X
Mise en œuvre de la déclaration du bois par le DEFR		X
Examen des activités de l'OFAG et du DEFR en rapport avec l'octroi de paiements directs		X
Suites du cas de corruption au SECO		X
Réorganisation du SEFRI		X

### Sous-commissions DFI/DETEC

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Trains duplex des CFF	X	
Travaux à la gare de Lausanne	X	
Incident dans le tunnel de base du Saint-Gothard	X	
Perturbations techniques chez Skyguide	X	
Labels pour bois durable	X	
Projet <i>Rechenzentrum Plus</i> (RZPlus) de MétéoSuisse	X	
Réorganisation de l'homologation des produits phyto-sanitaires	X	
Participation de la Suisse aux réseaux d'alerte santé européens	X	
Révision de la loi sur les épidémies et du Plan de pandémie	X	
Pénurie de médicaments et de vaccins en Suisse	X	
Réorganisation du Service sanitaire coordonné	X	
DFI/OFSP - Numérisation dans le domaine de la santé	X	
Surveillance de Swissmedic dans le domaine hospitalier et gestion de la qualité dans les hôpitaux	X	
Introduction du Dossier électronique du patient	X	
Office fédéral de la statistique – Erreurs dans le calcul des forces des partis agrégées sur le plan national lors des élections fédérales 2023	X	
Perturbations de réseau chez Swisscom		X
Activités du Service suisse d'attribution des sillons		X
« Just culture » au sein de l'administration fédérale et des entreprises proches de la Confédération		X
Traitement des demandes d'admission relatives à des médicaments innovants		X
Rapport 2022 sur les assurances sociales		X

### Sous-commissions DFJP/CHF



Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Assistance médicale dans le cadre des renvois	X	
Radicalisation et extrémisme violent	X	
eRetour	X	
Centres d'asile de la Confédération et procédures d'asile accélérées	X	
Réalignement des exercices de conduite stratégiques (ECS) et des Exercices du Réseau national de sécurité (ERNS)	X	
Violence contre les femmes dans les centres d'asile	X	
Soumission concernant l'infrastructure Cloud de l'administration fédérale	X	
Banque de données Système d'information central sur la migration (SYMIC)	X	
Mesures prises par le SEM en lien avec les réfugiés en provenance d'Ukraine	X	
E-Voting	X	
Violence contre les requérants d'asile	X	
COVID-19 : Mesures dans le domaine de l'asile	X	
Modernisation du Centre des publications officielles (CPO)		X
Tentative de chantage à l'encontre de M. le Conseiller fédéral Alain Berset		X
Gestion de projet au DFJP à l'exemple de l'identité électronique (e-ID)		X
Indiscrétion suite à la visite auprès de l'OFJ		X
Projet Transformation numérique et informatique (TNI) clé : Gestion électronique des affaires (GEVER)		X
Activités de la Commission arbitrale fédérale pour la gestion de droits d'auteur et de droits voisins (CAF)		X
Fuite de données de la direction zurichoise de la justice et de l'intérieur – Conséquences pour fedpol		X
Entraide judiciaire Suisse-UE		X
Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI)		X

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
COVID-19 : ChF / Evaluation de la gestion de crise		X

### Sous-commissions tribunaux/MPC

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Problèmes internes au Tribunal pénal fédéral	X	
Tribunaux cantonaux des mesures de contrainte	X	
Soutien du MPC par fedpol/PJF	X	
Surveillance du Tribunal fédéral sur les tribunaux de première instance	X	
Enquête de l'AS-MPC concernant le cas Magnitsky	X	
Émoluments des Tribunaux fédéraux	X	
Indiscretions en marge des séances du Conseil fédéral	X	
Accusations contre un juge du TAF	X	
Suite des travaux après l'échec de la révision de la LTF		X
Influence de l'appartenance politique des juges sur la jurisprudence		X
Contacts du MPC avec la FIFA		X
Mise en œuvre de l'article 260 <sup>ter</sup> CP <sup>110</sup> (Iv. pa. CdG-E)		X
Rôle du MPC dans l'affaire de l'homicide de Morges (2020)		X
Système de coaching et controlling du MPC		X
Autorités de poursuite pénale : indicateurs relatifs à la gestion des ressources	suspendu	

### Commissions plénières

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Projets clé TNI de la Confédération : Centre de calcul DDPS / Confédération 2020		X

<sup>110</sup> Code pénal suisse du 21.12.1937 (CP ; RS 311.0)

Thème	Traitement en cours	Traitement terminé
Projets clé TNI de la Confédération : Projet « <i>Cloud Enabling Büroautomation</i> (CEBA) »		X
Projets clé TNI de la Confédération : Dégrouperement des prestations informatiques de base au DDPS		X
Projets clé TNI de la Confédération : Numérisation dans l'administration fédérale, examen des indicateurs de l'analyse de la valeur des prestations		X
Rôle des autorités fédérales lors de l'acquisition de Credit Suisse par UBS (clarifications préalables mars–juin 2023)		X
Organisation de crise des autorités fédérales pour la gestion de la crise énergétique		X
Médicaments : Contrôle des modèles de prix confidentiels par les CdG		X
Mo. CdG-N 22.3873 : « Fixer des délais pour la mise en œuvre des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines »		X
Mo. CdG-N 22.3874 : « Clarifier et renforcer les instruments de surveillance et les moyens d'intervention de la Confédération pour la protection des eaux souterraines »		X
Iv. Pa. CPS-E 23.450 : « Organe de haute surveillance concernant le déminage de l'ancien dépôt de munitions de Mitholz »		X
Motions et postulats des conseils législatifs 2022 – Rapport du Conseil fédéral		X

### 3.9 Visites de service

Les visites de service constituent un autre instrument important pour les CdG. Les sous-commissions visitent un office, un tribunal ou un organe assumant des tâches de la Confédération et rencontrent ses responsables afin de mieux connaître les missions, les attributions et les compétences du service en question et de se renseigner sur les affaires courantes ou certains sujets d'actualité spécifiques. Les visites de service peuvent avoir lieu indépendamment d'une enquête en cours ou dans le cadre d'une inspection ou d'un contrôle de suivi. Ainsi, la sous-commission DFJP/ChF-N a rendu visite au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS). Elle a pu se faire une idée générale de l'organisation et des tâches de ce dernier.

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

### Visites de service

DFAE/DDPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestations consulaires du DFAE</li> <li>- Ancien dépôt de munitions de Mitholz, Secrétariat général du DDPS (SG-DDPS)</li> <li>- Base aérienne d'Emmen, armassuisse</li> <li>- Pharmacie de l'armée</li> </ul>
DFI/DETEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Office fédéral de l'énergie (OFEN)</li> <li>- Musée national suisse (MNS)</li> <li>- Office fédéral de la statistique (OFS)</li> <li>- Office fédéral de l'environnement (OFEV)</li> </ul>
DFF/DEFR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT)</li> <li>- Conseil suisse de la science (CSS)</li> <li>- Domaines « Alcool » et « Impôt tabac et bière », Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)</li> <li>- Secrétariat d'État à l'économie (SECO)</li> </ul>
DFJP/ChF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS)</li> <li>- Chancellerie fédérale (ChF)</li> </ul>
Tribunaux/ MPC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tribunal pénal fédéral</li> <li>- Tribunal administratif fédéral</li> </ul>

### 3.10 Requête

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

Les limites générales posées à l'exercice de la haute surveillance sont également applicables aux requêtes. En particulier, les CdG ne sont pas habilités à modifier ou annuler des décisions particulières et il ne peut être exercé aucun contrôle sur le fond

des décisions judiciaires (art. 26, al. 4, LParl). Les CdG décident librement de donner suite ou non aux requêtes qui leur sont transmises et de la façon dont elles traitent celles-ci. En principe, les CdG s'intéressent aux cas particuliers pour autant qu'ils renvoient à une problématique générale. Par ailleurs, les requérants ne disposent pas de qualité de partie et ne peuvent faire recours contre les décisions des CdG.

Au cours de l'année sous revue, les CdG ont reçu 24 requêtes, dont 17 ont pu être réglées. Au cours de cette même période, les commissions ont également traité 7 requêtes qui leur avaient été adressées au cours des années précédentes.

#### **4 Inspection relative à la gestion de la pandémie de COVID-19**

Au cours de l'année sous revue, les CdG ont poursuivi et clos leur inspection sur les mesures prises par le Conseil fédéral et l'administration fédérale pour faire face à la pandémie de COVID-19, qu'elles avaient lancée en mai 2020<sup>111</sup>. Dans le prolongement des travaux des trois années précédentes, elles ont procédé à diverses clarifications complémentaires et ont publié quatre rapports<sup>112</sup>.

En juin 2023, la CdG-N a adopté un rapport sur l'utilisation des connaissances scientifiques par les autorités fédérales durant la pandémie de COVID-19<sup>113</sup>. Sur la base d'une évaluation du CPA<sup>114</sup>, la commission a constaté que les décisions du Conseil fédéral pour la gestion de la crise avaient reposé sur des connaissances scientifiques larges et actuelles. Néanmoins, elle a identifié une claire nécessité d'amélioration sur plusieurs points, tels que la constitution du réseau scientifique de l'OFSP ou la communication publique concernant les connaissances scientifiques. Elle a adressé huit recommandations au Conseil fédéral, qui a pris position à ce propos en septembre 2023. Sur cette base, la CdG-N a décidé de procéder à diverses clarifications complémentaires.

Toujours en juin, la CdG-N a aussi transmis au Conseil fédéral un rapport sur le respect des critères constitutionnels relatifs à la restriction des droits fondamentaux durant la pandémie<sup>115</sup>. Elle a examiné comment les autorités fédérales compétentes s'étaient assurées que ces critères légaux étaient remplis, sur la base de l'exemple de

<sup>111</sup> Les CdG lancent une inspection visant à analyser la gestion de la pandémie de COVID-19 par les autorités fédérales, communiqué de presse des CdG du 26.5.2020

<sup>112</sup> Rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2023 (FF **2023** 579 ch. 4), rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022 (FF **2022** 513 ch. 4), rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26.1.2021 (FF **2021** 570 ch. 4)

<sup>113</sup> Recours du Conseil fédéral et de l'OFSP aux connaissances scientifiques pour la gestion de la crise du coronavirus, rapport de la CdG-N du 30.6.2023 (FF **2023** 2014)

<sup>114</sup> Utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP durant la crise du coronavirus, rapport du CPA du 24.8.2022 à l'intention de la CdG-N (FF **2023** 2184) ; cf. également rapport annuel du CPA en annexe, ch. 2.1.

<sup>115</sup> Respect des droits fondamentaux par les autorités fédérales dans la lutte contre la pandémie de COVID-19 à l'exemple du cas de l'extension du certificat COVID, rapport de la CdG-N du 30.6.2023 (FF **2023** 1956)

l'extension du certificat COVID-19. Elle n'a identifié aucun manquement fondamental à ce propos, mais a estimé que certains enseignements devaient être tirés de cet exemple, notamment concernant le rôle de contrôle de l'OFJ en temps de crise et les indicateurs épidémiologiques utilisés en cas de pandémie. Elle a formulé quatre recommandations. Après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil fédéral, elle a décidé en novembre 2023 de clore ses travaux dans ce dossier. Elle se penchera sur ce thème lorsque le Conseil fédéral soumettra au Parlement le projet de révision de la loi sur les épidémies (LEp).

La CdG-E, de son côté, a publié en octobre 2023 un rapport approfondi portant sur la collaboration entre la Confédération et les cantons pour la gestion de la pandémie<sup>116</sup>. Elle est arrivée à la conclusion que cette collaboration avait présenté des aspects positifs et négatifs. Si elle estime que l'action commune des autorités fédérales et cantonales a contribué à ce que la Suisse surmonte la crise de manière globalement satisfaisante, la commission a aussi identifié plusieurs manquements, notamment concernant l'intégration des cantons dans l'organisation de crise et la répartition des tâches en période de « situation particulière ». Sur cette base, elle a formulé treize recommandations et a adopté deux postulats<sup>117</sup>. L'avis du Conseil fédéral est attendu pour février 2024.

C'est en octobre également que la CdG-N a adopté et publié un rapport sur le chômage partiel durant la crise du coronavirus<sup>118</sup>. Se fondant sur une évaluation du CPA<sup>119</sup>, la commission est arrivée à la conclusion que les autorités fédérales ont fait recours de manière opportune à l'instrument des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT) dans le cadre de leur gestion de crise du coronavirus. Elle estime toutefois que l'anticipation des risques liés à l'utilisation du droit de nécessité ainsi que la surveillance accompagnant celui-ci doivent être améliorés. S'agissant plus précisément du chômage partiel, il est selon elle essentiel que les contrôles encore en cours concernant les IRHT versées soient effectués dans les délais en vigueur, de manière à garantir que les indemnités perçues indûment durant la crise du coronavirus puissent encore être réclamées aux entreprises fautives. Dans son rapport, la CdG-N a formulé sept recommandations sur lesquelles le Conseil fédéral devra prendre position d'ici au mois de mars 2024.

Les CdG ont également poursuivi en 2023 leurs travaux concernant l'organisation de crise fédérale. Elles ont analysé les propositions du Conseil fédéral formulées suite au

<sup>116</sup> Collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion de la pandémie de COVID-19, rapport de la CdG-E du 10.10.2023 (FF **2023** 2852)

<sup>117</sup> Po. CdG-E « Bilan global de l'engagement de l'armée et de la protection civile pour le soutien aux cantons durant la pandémie de COVID-19 » du 12.10.2023 (23.4314) ; Po. CdG-E « Bilan global du traçage des contacts durant la pandémie de COVID-19 » du 12.10.2023 (23.4315)

<sup>118</sup> Chômage partiel pendant la crise du coronavirus, rapport de la CdG-N du 20.10.2023 (FF **2023** 2598)

<sup>119</sup> Chômage partiel pendant la crise du coronavirus, rapport du CPA du 13.1.2023 à l'intention de la CdG-N (FF **2023** 2599)

rapport qu'elles avaient adopté à ce sujet en mai 2022<sup>120</sup> et sont arrivées à la conclusion que diverses questions importantes restaient ouvertes. Elles ont fait part au Conseil fédéral de leurs attentes à ce sujet dans une lettre adoptée en juin 2023<sup>121</sup>. Une étape déterminante pour la réforme de l'organisation de crise fédérale sera l'élaboration d'une nouvelle ordonnance, attendue d'ici 2024. Dans l'intervalle, les CdG ont décidé de suspendre leurs activités dans ce dossier. Elles ont confié à la CdG-E le soin d'assurer le suivi des travaux futurs du Conseil fédéral en la matière.

Enfin, les CdG ont publié en novembre 2023 un rapport portant sur les indiscretions liées aux affaires du Conseil fédéral relatives au COVID-19 (cf. ch. 1 et 3.1). Cette enquête a toutefois été menée en-dehors de l'inspection relative à la gestion de la pandémie de COVID-19<sup>122</sup>.

En novembre 2023, les CdG ont mis un terme à leur inspection relative à la gestion de la pandémie de COVID-19. Dans le cadre de celle-ci, elles ont publié dix rapports au total – dont deux basés sur une évaluation du CPA – incluant 60 recommandations à l'intention du Conseil fédéral<sup>123</sup>. Elles ont en outre déposé quatre postulats et une motion. Elles continueront à s'informer, dans le cadre de leurs activités régulières de haute surveillance, sur certains aspects du dossier pour lesquels des questions demeurent ouvertes, et examineront en temps voulu les suites données par le Conseil fédéral à leurs recommandations. À cet effet, elles accorderont une attention particulière aux projets de révisions législatives en cours, notamment celle de la LEp.

Ci-après, les CdG présentent leurs conclusions au sujet de divers aspects supplémentaires de la gestion de la pandémie pour lesquels elles ont clos leurs travaux en 2023 et qui n'ont pas fait l'objet d'un rapport.

## **4.1                                    Domaine DFAE/DDPS**

### **4.1.1                                 Acquisition de masques de protection**

Durant l'année sous revue, la CdG-N a examiné un courrier du Conseil fédéral<sup>124</sup> qui aurait dû compléter l'avis du gouvernement sur le rapport rédigé par la commission en février 2022 concernant l'acquisition de masques de protection pendant la pandémie de COVID-19<sup>125</sup>. Bien qu'insatisfaite de ce courrier ou tout du moins d'une partie

<sup>120</sup> Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de COVID-19 (janvier à juin 2020), rapport des CdG du 17.5.2022 (FF 2022 1801)

<sup>121</sup> Organisation de crise de la Confédération : les CdG estiment que les mesures de réorganisation proposées par le Conseil fédéral nécessitent des précisions, communiqué de presse des CdG du 13.6.2023

<sup>122</sup> Cette enquête ne visait pas directement à évaluer l'action du Conseil fédéral et de l'administration fédérale pour faire face à la pandémie, mais était consacrée à la thématique plus générale des indiscretions liées aux affaires du Conseil fédéral, sur la base des cas survenus durant la pandémie. Les CdG ont constitué un groupe de travail spécifique à cet effet.

<sup>123</sup> Une vue d'ensemble des rapports et communiqués de presse des CdG relatifs à la gestion de la pandémie de COVID-19 est présentée au ch. 4.3.

<sup>124</sup> Lettre du Conseil fédéral à la CdG-N du 17.3.2023 (non publiée)

<sup>125</sup> Pandémie de COVID-19 : acquisition de masques de protection, rapport de la CdG-N du 18.2.2022 (FF 2022 490)

essentielle des informations fournies par le Conseil fédéral, la commission a considéré qu'il n'était pas pertinent de procéder à des clarifications complémentaires ni de redemander des informations au Conseil fédéral à ce moment-là. Elle a donc décidé de clore son enquête. Dans sa lettre finale au Conseil fédéral, elle a mentionné plusieurs sujets sur lesquels elle souhaitait revenir ultérieurement (cf. ci-dessous) et a souligné que le gouvernement n'avait pas effectué un examen suffisamment approfondi de son rapport. D'autre part, elle a attiré son attention sur les conséquences qui en découlent pour la collaboration entre la haute surveillance et le Conseil fédéral.

Pour prendre un autre exemple concret, la CdG-N avait déjà constaté lors de son examen de l'avis du Conseil fédéral du 18 mai 2022<sup>126</sup> que le gouvernement n'avait pas répondu à un certain nombre de ses critiques ou qu'il ne l'avait fait que de manière très générale. Elle l'avait alors prié d'y remédier et de lui donner des informations complémentaires sur certains points. À ses yeux, les explications fournies par le Conseil fédéral dans son courrier de mars 2023 restaient cependant insuffisantes et il y manquait toujours un examen matériel de certains constats formulés dans le rapport de la commission.

La CdG-N regrette d'autant plus l'attitude du Conseil fédéral qu'elle a fait une expérience similaire dans le cadre de son inspection concernant la procédure d'évaluation du nouvel avion de combat ; dans ce cas, le Conseil fédéral ne s'était pas non plus montré disposé à effectuer un examen matériel adéquat du rapport de la CdG-N (cf. ch. 3.2.2). La CdG-N relève que les commissions de haute surveillance parlementaire ne peuvent accomplir leur mandat légal que si le Conseil fédéral est prêt à mener un véritable dialogue factuel avec elles au sujet des faits établis et de l'appréciation qu'elles en font. Dans l'intérêt de la haute surveillance comme du Conseil fédéral et donc des deux pouvoirs, elle attend ainsi du gouvernement qu'il se montre de nouveau disposé, lors de futures enquêtes, à examiner les résultats de manière approfondie et à mener un dialogue constructif, comme c'était généralement le cas jusqu'à présent. Malgré ce constat général, la CdG-N est satisfaite des explications du Conseil fédéral sur certains thèmes. En font notamment partie les renseignements obtenus sur les travaux en cours concernant l'avenir de la Pharmacie de l'armée et sur la création d'un organisme accrédité chargé de contrôler la qualité des masques de protection médicaux. La commission reviendra sur ces sujets lorsque les rapports annoncés et les informations nécessaires seront disponibles.

## **4.2                      Domaine DFI/DETEC**

### **4.2.1                    Stratégie d'approvisionnement en vaccins**

Au cours de l'année sous revue, la CdG-N s'est informée sur les activités des autorités fédérales dans le domaine de l'approvisionnement en vaccins contre le COVID-19 et sur les enseignements tirés par le DFI et l'OFSP en vue d'achats futurs. Pour ce faire,

<sup>126</sup> Pandémie de COVID-19 : acquisition de masques de protection, avis du Conseil fédéral du 18.5.2022 sur le rapport de la CdG-N du 18.2.2022 (FF 2022 1314 ; FF 2022 2350)



elle s'est appuyée sur les travaux qu'elle avait menés les années précédentes<sup>127</sup>. Fin novembre 2023, elle a fait part au Conseil fédéral de son appréciation finale à ce sujet.

À l'instar du DFI, la CdG-N tire un bilan globalement positif de la stratégie de la Confédération en matière d'approvisionnement en vaccins. Elle constate que les objectifs fixés par le Conseil fédéral ont été globalement atteints. La stratégie adoptée aurait permis de faire face à des évolutions épidémiologiques plus graves que celles qui se sont produites ; en tout temps, la Suisse a été en mesure d'assurer l'approvisionnement de l'ensemble de sa population avec les meilleurs vaccins disponibles sur le marché. Du point de vue de la commission, l'OFSP a expliqué de manière plausible sur quelles bases il a fixé les quantités commandées pendant la crise<sup>128</sup>.

L'OFSP a informé la commission que depuis le début de la pandémie, il a fallu éliminer 18,6 millions de doses de vaccin périmées, dont 8,2 millions de doses depuis fin mars 2023<sup>129</sup>. La commission a pris acte du fait que d'autres éliminations seront inévitables. À l'inverse, depuis que les vaccins sont disponibles et jusqu'à la fin du mois de juillet 2023, 17 millions de doses ont été administrées.

La CdG-N déplore que la mise en œuvre de la stratégie d'approvisionnement en vaccins ait entraîné une destruction si importante de vaccins achetés par la Confédération. Elle est toutefois consciente qu'il s'agit d'une conséquence inévitable de la stratégie choisie par le Conseil fédéral. Selon elle, le Conseil fédéral a présenté de manière transparente et crédible les réflexions sur lesquelles il s'est appuyé pour définir cette stratégie. À différentes occasions, il a expliqué à la commission qu'il avait toujours accordé plus d'importance à l'accès rapide à un nombre suffisant de doses qu'au risque d'avoir finalement trop de vaccins. Au vu des potentielles conséquences sociales et économiques d'un approvisionnement insuffisant en vaccins, la CdG-N estime que cette démarche était appropriée.

La commission salue les efforts du Conseil fédéral pour faire don de doses de vaccin à des pays tiers et pour soutenir le programme COVAX<sup>130</sup>. Elle constate que cela a permis de donner près de 8 millions de doses au total, dont 3,8 millions en 2023 (état au 31 août 2023). En revanche, la Suisse n'a pas pu revendre de doses à d'autres pays, ce qui est compréhensible, aux yeux de la CdG-N, compte tenu de la faible demande internationale.

La CdG-N note que le Parlement a joué un rôle actif dans l'adaptation de la stratégie d'approvisionnement en vaccins lorsqu'il a décidé de réduire les quantités comman-

<sup>127</sup> Rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2023 (FF 2023 579 ch. 4.2.7), rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022 (FF 2022 513 ch. 4.1.5), rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26.1.2021 (FF 2021 570 ch. 4.1.5)

<sup>128</sup> À noter que la CdG-N ne se prononce pas sur l'utilisation des crédits correspondants, cet aspect relevant de la compétence des Commissions des finances et de la Délégation des finances.

<sup>129</sup> Note du DFI du 27.9.2023 à l'attention de la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N

<sup>130</sup> Le programme COVAX, codirigé par l'organisation internationale GAVI (*Global Alliance for Vaccines and Immunization*), la Coalition pour les innovations en matière de préparation aux épidémies (*Coalition for Epidemic Preparedness Innovations*, CEPI) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), a pour objectif d'accélérer la mise au point et la fabrication de vaccins contre le COVID-19 et d'en assurer un accès juste et équitable à l'échelle mondiale.

dées pour l'année 2023. Elle constate que, depuis le début de l'année 2023, la Confédération n'a passé aucune nouvelle commande et, dans la mesure du possible, n'a pas activé les options prévues dans les contrats et a réduit le nombre de doses commandées. La commission prend également acte du fait que la Confédération se retirera du dispositif d'approvisionnement en vaccins contre le COVID-19 au milieu de l'année 2024 et que celui-ci reviendra aux structures ordinaires du marché privé. Elle juge positivement ce changement de système en vue de la saison vaccinale 2024/2025.

Enfin, l'OFSP a informé la CdG-N des enseignements qu'il a tirés pour les futurs achats de vaccins. Pour la commission, les aspects ci-après revêtent une importance déterminante sur le plan de la gestion : premièrement, lors de l'acquisition en période de pandémie, il y a lieu d'assurer une grande transparence au sein de l'administration et de faire en sorte que tous les services fédéraux concernés disposent des mêmes informations, et ce même si les contrats sont confidentiels. Deuxièmement, il convient de conserver les outils de gestion des contrats et de prédiction des volumes développés pendant la pandémie de COVID-19 afin de pouvoir les réutiliser lors de crises futures, en tenant compte des enseignements tirés de cette pandémie. Plus généralement, la commission attend du Conseil fédéral qu'il suive les principes suivants dans le cas où une nouvelle pandémie venait à éclater : qu'il communique de manière transparente au sein de l'administration fédérale et vis-à-vis du Parlement en ce qui concerne la gestion des vaccins ; qu'il réexamine régulièrement la stratégie d'approvisionnement en vaccins, y compris des quantités à commander ; qu'il élabore une stratégie claire et prédéfinie concernant la gestion des doses excédentaires. Une autre conclusion importante des investigations menées par la commission concerne l'importance cruciale de la coopération internationale en matière d'approvisionnement en vaccins. La commission relève que la Suisse a participé activement, et avec succès, au programme COVAX. À l'inverse, la coopération avec l'Union européenne n'a pas été aisée. La CdG-N attend du Conseil fédéral qu'il se positionne stratégiquement dans le domaine de la coopération internationale afin de pouvoir garantir au mieux l'approvisionnement en vaccins en cas de future pandémie.

Plus généralement, la CdG-N part du principe que le Conseil fédéral tient compte des connaissances acquises en matière de gestion des vaccins durant la pandémie de COVID-19 dans ses analyses en cours et que, sur cette base, il adapte comme il se doit les processus et instructions internes à l'administration ainsi que les bases légales concernées.

La CdG-N a informé le Conseil fédéral fin 2023 qu'elle mettait un terme à cette enquête. Elle continuera d'en suivre certains aspects dans le cadre d'autres dossiers, plus précisément en lien avec la révision de la LEp et la mise en œuvre de la « stratégie de promotion à long terme de la recherche, du développement et de la production de vaccins en Suisse », adoptée fin novembre 2023<sup>131</sup>.

<sup>131</sup> Le Conseil fédéral adopte la stratégie en matière de vaccins pour les périodes de crise, communiqué de presse du Conseil fédéral du 29.11.2023. Cf. aussi : OFSP : Renforcer la recherche et la production de vaccins, [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Médecine & Recherche > Recherche et technologie biomédicales > Renforcer la recherche et la technologie biomédicales (consulté le 21.11.2023).

## 4.2.2 Mise en œuvre de la stratégie de vaccination contre le COVID-19

Au cours de l'année sous revue, la CdG-E a tiré un bilan<sup>132</sup> de la mise en œuvre de la stratégie de vaccination contre la pandémie de COVID-19<sup>133</sup>. Après avoir collecté des informations écrites auprès de l'OFSP, elle a fait part au Conseil fédéral, en novembre 2023, de son appréciation à ce sujet du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Conformément à son mandat légal, la commission a concentré son examen sur l'activité de l'OFSP et les enseignements de portée générale issus de la campagne de vaccination. Elle ne s'est pas prononcée sur l'adéquation de la mise en œuvre dans les différents cantons.

La CdG-E tire un bilan globalement positif de la mise en œuvre de la stratégie de vaccination contre le COVID-19. Elle considère que la campagne nationale réalisée à partir de 2021 a constitué un élément central pour la sortie de la pandémie. Selon l'OFSP, la mise en œuvre a été « rapide et efficace ». L'office a souligné en particulier les efforts des cantons pour appliquer sans tarder les nouvelles recommandations de vaccination face à l'évolution imprévisible de la pandémie.

La commission a approfondi avec l'OFSP différents aspects de la mise en œuvre, afin d'identifier les éventuelles problématiques générales sur le plan de la gestion. Elle a pris note des éléments suivants :

- *Différences intercantionales en matière de progrès de la vaccination* : De l'avis de l'OFSP, ces différences s'expliquent notamment par une propension à se faire vacciner « fondamentalement plus faible dans certaines parties du pays » ainsi que par « les efforts plus ou moins prononcés pour stimuler la demande dans les cantons ». Dans ce contexte, la Confédération a mené, à la fin 2021, une offensive en faveur de la vaccination financée à hauteur de 16,7 millions de francs, incluant des unités mobiles de conseil et de vaccination. Ces efforts ont permis de réaliser 200 000 premières vaccinations.
- *Questionnaires de santé et systèmes informatiques de documentation de la vaccination* : Après avoir constaté que les cantons ne disposaient pas de solutions informatiques pour la vaccination, l'OFSP a lancé à la mi-octobre 2020 un projet d'acquisition centralisée en ce sens. Sur cette base, la Confédération a mis à disposition des cantons, dès janvier 2021, les systèmes numériques de documentation « OneDoc » et « Soignez-Moi », qui ont été utilisés par 17 cantons et la Principauté de Liechtenstein.

<sup>132</sup> L'examen de la CdG-E faisait notamment suite à une requête de surveillance transmise à la commission sur ce point.

<sup>133</sup> La stratégie de vaccination contre le COVID-19 a été adoptée par l'OFSP et la Commission fédérale pour les vaccinations (CFV) le 16.12.2020 et régulièrement actualisée par la suite. Ses objectifs principaux étaient de réduire le nombre de maladies graves et de garantir l'accès aux soins de santé.

- *Priorisation des groupes à risque* : L'OFSP a souligné à maintes reprises, dans le cadre de la stratégie et des recommandations de vaccination ainsi que de la communication aux cantons, l'importance décisive des choix en matière de priorisation des groupes à risque dans la lutte contre la pandémie. Selon l'office, les outils informatiques mis à disposition par la Confédération ont permis aux cantons de poser des questions relatives aux facteurs de risque et de gérer l'octroi des rendez-vous sur cette base.
- *Suivi des vaccinations réalisées* : Les systèmes de documentation ont permis une transmission rapide des données cantonales à la Confédération et une surveillance adéquate de la progression de la campagne de vaccination. Des mesures d'amélioration ont ainsi pu être prises à temps. Selon l'OFSP, les possibilités numériques d'enregistrement, de documentation et d'annonce ont apporté une « précieuse contribution à l'accélération de la vaccination ».
- *Communication publique* : La Confédération a soutenu la vaccination en menant diverses campagnes d'information médiatiques et en mettant à disposition du matériel d'information. Une attention particulière a été portée à l'adaptation de cette communication aux groupes cibles (p. ex. personnes âgées).
- *Évaluations réalisées et enseignements en lien avec la Stratégie nationale de vaccination (SNV)* : L'OFSP a mandaté une évaluation externe relative à la promotion de la vaccination et à la volonté de se faire vacciner, dont les résultats sont attendus prochainement. Il a également tiré les enseignements de diverses études scientifiques menées durant la pandémie sur ce thème. Enfin, l'office a fait part de sa volonté de tenir compte, pour l'application future de la SNV, des expériences acquises dans le cadre de la lutte contre le COVID-19, notamment concernant la perception de la vaccination dans la population. Il a par ailleurs indiqué être en train de procéder, en collaboration avec les cantons et les organisations concernées, à une adaptation du plan d'action relatif à la SNV.

La CdG-E arrive à la conclusion que l'OFSP s'est efforcé, dans la limite de ses compétences légales, de soutenir les cantons dans la mise en œuvre de la stratégie de vaccination. Elle salue notamment la mise à disposition centralisée d'outils informatiques ainsi que les mesures de communication publique prises par l'office. Elle juge en outre positivement le fait que l'office ait mandaté une évaluation sur la propension de la population à se faire vacciner et qu'il tienne compte des études réalisées sur ce thème. Elle part du principe que le Conseil fédéral examinera dans quelle mesure les expériences issues de la pandémie en matière de vaccination doivent être prises en compte dans les révisions de la LEp, du Plan de pandémie et de la SNV.

Selon l'appréciation de la commission, une mise en œuvre décentralisée de la campagne de vaccination, menée par les cantons, était conforme aux principes directeurs de la LEp et judicieuse. Elle constate néanmoins que cette approche a présenté certains défis et qu'elle a mené à des pratiques parfois hétérogènes d'un canton à l'autre. La CdG-E renvoie à ce propos aux conclusions de portée générale qu'elle a formulées dans son rapport sur la collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion de la pandémie de COVID-19<sup>134</sup>. Elle estime qu'il revient en premier lieu aux cantons

<sup>134</sup> Collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion de la pandémie de COVID-19, rapport de la CdG-E du 12.10.2023 (FF 2023 2852)

de tirer les enseignements en la matière en vue de crises futures ; elle constate d'ailleurs que des évaluations et enquêtes parlementaires à ce propos ont eu lieu dans de nombreux cantons.

Au-delà de ces considérations, la CdG-E n'a pas identifié d'aspects qui nécessiteraient une intervention du point de vue de la haute surveillance au niveau de la Confédération. En conséquence, elle a décidé en novembre 2023 de mettre un terme à ses travaux dans ce dossier.

### **4.3 Publications des CdG relatives à la gestion de la pandémie de COVID-19**

Ci-après, les CdG présentent une vue d'ensemble des rapports et communiqués de presse qu'elles ont publiés entre 2020 et 2023 dans le cadre de leur inspection relative à la gestion de la pandémie de COVID-19 par les autorités fédérales. Les rapports annuels 2020, 2021 et 2022 des CdG et de la DéICdG rendent également compte de différents thèmes traités par les commissions à ce propos, mais qui n'ont pas fait l'objet d'un rapport. Les CdG ont par ailleurs publié l'intégralité des résultats de leurs investigations dans une rubrique dédiée de leur page Internet<sup>135</sup>.

<sup>135</sup> CdG : Inspection relative à la gestion de la pandémie de COVID-19, [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Organes > Commissions > Commissions de surveillance > Commissions de gestion

Thème	Documents publiés
Les CdG lancent une inspection visant à analyser la gestion de la pandémie de COVID-19 par les autorités fédérales	Communiqué de presse des CdG-N/E du 26 mai 2020
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 2022 450)
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
Allocation pour perte de gain COVID-19 pour indépendants	Rapport de la CdG-N du 18 février 2022 (FF 2022 515)
La CdG-N tire un bilan globalement positif concernant l'APC COVID-19 pour indépendants durant les premiers mois de la crise	Communiqué de presse de la CdG-N du 18 février 2022
Pandémie de COVID-19 : acquisition de masques de protection	Rapport de la CdG-N du 18 février 2022 (FF 2022 490)
La CdG-N constate des lacunes dans l'acquisition de masques effectuée durant la première phase de la pandémie	Communiqué de presse de la CdG-N du 21 février 2022
Publication d'une vue d'ensemble des travaux des Commissions de gestion sur la pandémie de COVID-19	Communiqué de presse des CdG-N/E du 29 mars 2022
Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie (janvier à juin 2020)	Rapport des CdG-N/E du 17 mai 2022 (FF 2022 1801)
Suite à la pandémie de Covid-19, les CdG demandent une réflexion de fond sur l'organisation de crise de la Confédération	Communiqué de presse des CdG-N/E du 24 mai 2022

Opportunité et efficacité de l’approvisionnement économique durant la pandémie de COVID-19	Rapport de la CdG-N du 9 septembre 2022 (FF 2022 2358)
Les recommandations de la Confédération relatives à l’approvisionnement économique doivent être plus contraignantes	Communiqué de presse de la CdG-N du 12 septembre 2022
La CdG-N invite le Conseil fédéral à tirer profit des enseignements généraux de l’allocation pour perte de gain COVID-19	Communiqué de presse de la CdG-N du 8 novembre 2022
Organisation de crise de la Confédération : les CdG estiment que les mesures de réorganisation proposées par le Conseil fédéral nécessitent des précisions	Communiqué de presse des CdG-N/E du 13 juin 2023
Recours du Conseil fédéral et de l’OFSP aux connaissances scientifiques pour la gestion de la crise du coronavirus	Rapport de la CdG-N du 30 juin 2023 (FF 2023 2014)
L’utilisation des connaissances scientifiques par les autorités fédérales en période de crise doit être améliorée	Communiqué de presse de la CdG-N du 3 juillet 2023
Respect des droits fondamentaux par les autorités fédérales dans la lutte contre la pandémie de COVID-19 à l’exemple du cas de l’extension du certificat COVID	Rapport de la CdG-N du 30 juin 2023 (FF 2023 1956)
Mesures de lutte contre le COVID-19 : les autorités fédérales ont veillé de manière adéquate au respect des critères constitutionnels	Communiqué de presse de la CdG-N du 5 juillet 2023
Collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion de la pandémie de COVID-19	Rapport de la CdG-E du 10 octobre 2023 (FF 2023 2852)
Collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion des crises : la pandémie souligne une claire nécessité d’amélioration, selon la CdG-E	Communiqué de presse de la CdG-E du 12 octobre 2023
Chômage partiel pendant la crise du coronavirus	Rapport de la CdG-N du 20 octobre 2023 (FF 2023 2598)
Le chômage partiel a été un instrument opportun durant la crise du coronavirus mais sa surveillance doit être renforcée	Communiqué de presse de la CdG-N du 26 octobre 2023

#### 4.4 Travaux en cours des CdG

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des prochaines étapes des travaux des CdG faisant suite à leurs rapports relatifs à la gestion de la pandémie de COVID-19.

Thème	Rapport(s) des CdG	Prochaine étape
Chômage partiel pendant la crise du coronavirus	2023	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (CdG-N, 2024)
Collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion de la pandémie de COVID-19	2023	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (CdG-N, 2024)
Respect des droits fondamentaux par les autorités fédérales dans la lutte contre la pandémie de COVID-19 à l'exemple du cas de l'extension du certificat COVID	2023	Contrôle de suivi (CdG-N, 2024/2025)
Recours du Conseil fédéral et de l'OFSP aux connaissances scientifiques pour la gestion de la crise du coronavirus	2023	Traitement de l'avis du Conseil fédéral (CdG-N, 2024)
Opportunité et efficacité de l'approvisionnement économique durant la crise du COVID-19	2022	Contrôle de suivi (CdG-N, 2025)
Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de COVID-19	2022	Contrôle de suivi (CdG-E, 2024/2025)
Pandémie de COVID-19 : acquisition de masques de protection	2022	Contrôle de suivi (CdG-N, 2024/2025)
Allocation pour perte de gain COVID-19 pour indépendants	2022	Contrôle de suivi (CdG-N, 2024)
Contacts entre les autorités fédérales et les entreprises Lonza et Moderna concernant la production et l'acquisition de vaccins contre le COVID-19	2021	Investigations complémentaires (CdG-N, 2024)
Mise en œuvre à la frontière des mesures liées au coronavirus	2021	Contrôle de suivi (CdG-E, 2024)

## 5 Rapports de gestion et rapports récurrents

### 5.1 Rapport de gestion 2022 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 membres du Conseil fédéral 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 2023, les commissions ont choisi de traiter les deux sujets suivants :

- Pilotage des projets TNI au niveau du département : comment votre département conduit-il les grands projets informatiques ? Quels sont les instruments à disposition ? Comment vous assurez-vous que les éventuelles interdépendances entre les différents projets soient également identifiées ? Comment le secrétariat général est-il impliqué, quelles sont ses tâches ?
- Situation géopolitique actuelle : comment la situation géopolitique actuelle affecte-t-elle le travail de votre département (exemples concrets, principaux défis) ?

Dans le cadre de leurs entretiens avec les membres du Conseil fédéral 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 2023, les cheffes et les chefs de département ont fourni aux commissions des informations portant sur les points suivants, qu'ils avaient donc choisis eux-mêmes :

---

DFAE	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cascade stratégique de politique étrangère : bilan et perspectives</li> <li>– Réorganisations au sein du DFAE : <ul style="list-style-type: none"> <li>– Secrétariat d'État : projet Rebalance</li> <li>– Direction du développement et de la coopération (DDC) : Fit4Purpose</li> <li>– Développement de la gestion de crise</li> </ul> </li> </ul>
------	---

---

DFI	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Quelles suites après le COVID-19 ? <ul style="list-style-type: none"> <li>– Évaluation de la gestion de crise</li> <li>– Digisanté et dossier électronique du patient, révision de la loi sur les épidémies (LEp), mise en œuvre de l'initiative sur les soins infirmiers, travaux de suivi COVID-19 au sein de l'OFSP, conséquences dans le secteur culturel et message sur la culture, etc.</li> </ul> </li> </ul>
-----	---

---

DFF	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Intégrité du marché financier</li> <li>– Imposition minimale de l'OCDE</li> </ul>
-----	--

---

DFJP	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Intégration au marché du travail des personnes réfugiées</li> <li>– Transparence du financement de la vie politique</li> <li>– La numérisation comme défi pour le droit</li> </ul>
DETEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sécurité d’approvisionnement dans le domaine de l’énergie</li> <li>– Skyguide : incident du 15 juin 2022</li> </ul>
DDPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité et rapport complémentaire du 7 septembre 2022 sur les conséquences de la guerre en Ukraine</li> <li>– Cyber au DDPS, y compris mise en place d’un nouvel Office fédéral Cyber au sein du DDPS</li> <li>– Assainissement des sites pollués dans l’ancien dépôt de munitions de Mitholz</li> </ul>
DEFR	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Préparatifs à une éventuelle pénurie d’énergie</li> <li>– Cyberadministration comme condition-cadre économique importante</li> </ul>
ChF	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conséquences du COVID-19 et suivi de la pandémie</li> <li>– Quelles sont les questions, les défis et les opportunités de la numérisation pour l’administration fédérale à l’avenir ? Numérisation et impact sur les ressources : défis financiers, etc.</li> </ul>

En avril 2023, les sous-commissions des CdG ont en outre tenu des séances préparatoires en vue de l’examen du rapport de gestion du Conseil fédéral et, à cet effet, ont entendu des membres du Conseil fédéral ainsi que des représentantes et des représentants de tribunaux, de différentes autorités et d’entités de la Confédération devenues autonomes. Concernant ces dernières, le rapport du Conseil fédéral relatif à la réalisation des objectifs stratégiques de chacune d’entre elles a notamment été thématiqué.

Les CdG ont estimé que le Conseil fédéral et l’administration fédérale avaient dans l’ensemble accompli leurs tâches de manière appropriée. Elles ont ainsi proposé à leurs conseils respectifs, à l’unanimité, d’approuver le rapport de gestion 2022 du Conseil fédéral. Les Chambres fédérales ont suivi ces propositions lors de la session d’été 2023<sup>136</sup>.

## 5.2 Rapport de gestion 2022 du Tribunal fédéral

Aux termes de l’art. 3 LTF<sup>137</sup>, l’Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Tribunal fédéral et il lui incombe d’approuver le rapport de gestion de ce dernier.

<sup>136</sup> BO 2023 E 333 ss. et BO 2023 N 959 ss.

<sup>137</sup> Loi du 17.6.2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110)

C'est pourquoi, chaque année, les CdG se penchent sur ledit rapport et auditionnent des représentantes et des représentants du Tribunal fédéral et des tribunaux de première instance<sup>138</sup>. 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 2022, au printemps 2023, les thèmes suivants ont notamment été abordés : la répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux, la surveillance exercée par le Tribunal fédéral sur les tribunaux de première instance et la restructuration des cours au sein du Tribunal fédéral.

Les CdG ont proposé à leurs conseils respectifs d'approuver le rapport de gestion 2022 du TF. Les Chambres fédérales ont suivi ces propositions des CdG et ont approuvé le rapport de gestion lors de la session d'été 2023<sup>139</sup>.

### 5.3 Autres rapports traités par les CdG

Le Conseil fédéral adresse périodiquement à l'Assemblée fédérale des rapports sur la réalisation des objectifs stratégiques qui ont été fixés aux entités de la Confédération devenues autonomes (art. 148, al. 3<sup>bis</sup>, 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 Écoles polytechniques fédérales, EPF. Quant aux entités devenues autonomes de plus petite taille (entre autres Swissmedic, l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire [IFSN], IPI, Innosuisse, Pro Helvetia et l'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<sup>140</sup>, le rapport sur la gestion du personnel<sup>141</sup>, le rapport de gestion du MPC<sup>142</sup>, le rapport d'activité de l'AS-MPC<sup>143</sup> et le rapport de la BNS rendant compte de l'accomplissement de ses tâches<sup>144</sup>.

Les CdG ont en outre fixé la liste des rapports du Conseil fédéral sur les entités autonomes qu'elles souhaitent examiner chaque année<sup>145</sup> ou à un moment particulier de la période stratégique<sup>146</sup>. En outre, tout membre des CdG peut demander à tout moment qu'un rapport non inscrit au programme soit examiné.

<sup>138</sup> Les tribunaux de première instance de la Confédération sont le TAF, le TPF et le TFB.

<sup>139</sup> BO 2023 E 550 ss. et BO 2023 N 1239 ss.

<sup>140</sup> Art. 32 LFMG

<sup>141</sup> Art. 5 LPers et l'accord du 27.1.2010 concernant le rapport sur la gestion du personnel conclu entre les CdG et les CdF et le Conseil fédéral.

<sup>142</sup> Art. 17, al. 1, de la loi fédérale du 19.3.2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP ; RS 173.71)

<sup>143</sup> Art. 29, al. 1, LOAP

<sup>144</sup> Art. 7, al. 2, de la loi fédérale du 3.10.2003 sur la Banque nationale suisse (Loi sur la Banque nationale, LBN ; RS 951.11)

<sup>145</sup> État 2023 : Swisscom, Poste, CFF, Skyguide, RUAG, FINMA et domaine des EPF

<sup>146</sup> État 2023 : Swissmedic, IFSN, Innosuisse et ASRE

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

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

## **6 Protection de l'État et services de renseignement**

### **6.1 Introduction**

#### **6.1.1 Mission, droits et organisation de la DélCdG**

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 une représentante d'un parti non gouvernemental. La délégation se constitue elle-même (art. 53, al. 1, LParl) et choisit son président ou sa présidente, en règle générale pour deux ans.

Elle surveille toutes les activités de renseignement de la Confédération, c'est-à-dire du Service de renseignement de la Confédération (SRC), qui est civil et responsable des services de renseignement intérieur (protection de l'État) et extérieur, ainsi que des activités de renseignement de l'armée, notamment du Service de renseignement militaire (SRM) et du Centre des opérations électroniques (COE). La haute surveillance exercée par la DélCdG porte également sur les procédures judiciaires du Ministère public de la Confédération (MPC) dans le domaine de la protection de l'État.

La haute surveillance parlementaire de la DélCdG s'étend également aux autorités d'exécution cantonales lorsque ces dernières recherchent des informations ou traitent des données pour le compte du SRC. Cependant, 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.

En outre, la délégation surveille les organes de contrôle et de surveillance prévus par la loi sur le renseignement (LRens)<sup>147</sup>. Il s'agit de l'organe de contrôle indépendant pour l'exploration radio et l'exploration du réseau câblé (OCI), de l'Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement (AS-Rens) et du Tribunal administratif fédéral (TAF) lorsque celui-ci se prononce sur des mesures de recherche ou des demandes d'exploration du réseau câblé du SRC soumises à autorisation. Si, dans le cadre de son mandat de haute surveillance, elle ne peut exercer aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires (art. 26, al. 4, LParl), la DélCdG peut contrôler la collaboration entre les organes concernés et le fonctionnement général de la procédure d'autorisation.

La DélCdG étant une des deux délégations de commissions de contrôle prévues par la loi – au même titre que la Délégation des finances (DélFin) –, le secret de fonction ne

<sup>147</sup> Loi fédérale sur le renseignement du 25.9.2015 (LRens ; RS 121)

constitue pas un motif qui peut lui être opposé (art. 169, al. 2, Cst.). La DélCdG peut également faire usage de ses droits étendus en matière d'information pour mener des investigations en faveur des CdG, lorsque ces dernières ne sont pas autorisées à demander les informations nécessaires (art. 53, al. 3, LParl). La délégation remplit de tels mandats selon sa propre appréciation et décide, sous sa seule responsabilité, des informations qu'elle peut mettre à la disposition d'une CdG.

### **6.1.2 Pratique de la DélCdG relative aux renseignements concernant des documents établis par le SRC**

La haute surveillance de la DélCdG sur le SRC s'exerce en premier lieu par voie de correspondance, typiquement sous forme de demandes de la délégation et de renseignements du SRC. Souvent, ces dossiers concernent également des données personnelles qui sont traitées par le SRC et qui font par exemple l'objet d'une requête à l'autorité de surveillance. Dans le cadre d'une procédure de recours devant le TAF, le SRC a consulté la DélCdG le 19 décembre 2022 pour savoir dans quelle mesure les données personnelles issues de ses communications avec la DélCdG étaient soumises à une demande de renseignement d'une personne concernée en vertu de l'art. 63 LRens.

Après avoir consulté le Service juridique des Services du Parlement, la DélCdG a répondu au SRC le 13 février 2023 que, de manière générale, les documents dont il a été question lors des délibérations de la délégation sont exclus du champ d'application de la loi sur la protection des données (art. 2, al. 2, let. b, LPD). Il s'agit par exemple de demandes d'information et de constatations de la DélCdG, mais aussi de documents que le SRC a établis pour la délégation sur la base de mandats concrets. La consultation de ce type de documents est régie par l'art. 47, al. 1, LParl, en relation avec l'art. 8a OLPA<sup>148</sup>, respectivement aux directives du 28 janvier 2019 des CdG relatives au traitement de leurs procès-verbaux et des autres documents.

Par conséquent, le SRC n'est donc pas compétent pour fournir des renseignements sur les documents qu'il a établis à l'attention et sur mandat de la DélCdG, ni sur ceux reçus de cette dernière. Le SRC n'a pas non plus l'obligation d'informer les requérants et les requérantes de l'existence de ces documents. La consultation des documents de la DélCdG est soumise aux seules règles du droit parlementaire.

Le contexte est différent en ce qui concerne les informations qui sont par exemple éditées pour la DélCdG à partir de bases de données du SRC. Le SRC s'est procuré ces données de manière autonome durant l'accomplissement de ses tâches ou les a obtenues auprès d'autres services avant de les traiter. Que le SRC porte ces données à la connaissance de la DélCdG de sa propre initiative ou à la demande de cette dernière ne les exclut en rien du champ d'application de la LPD et donc, par extension, du droit d'accès à ces données.

<sup>148</sup> Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3.10.2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (Ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA ; RS 171.115)

## 6.2 Inspection relative à l'affaire Crypto AG

### 6.2.1 Contexte

Le 26 mai 2021, le Conseil fédéral a pris position sur le rapport d'inspection de la DélCdG concernant l'affaire Crypto AG, approuvant la mise en œuvre de huit des douze recommandations<sup>149</sup>. S'agissant des quatre recommandations qu'il n'a pas approuvées, il en a formellement rejeté deux (recommandations 1 et 12), alors qu'une troisième est matériellement caduque (recommandation 10) ; en ce qui concerne la quatrième, il a considéré qu'elle était dès le départ déjà mise en œuvre (recommandation 2).

Le 25 août 2021, la DélCdG a informé le Conseil fédéral de la manière dont elle entendait mener le suivi de son inspection. D'une part, le Conseil fédéral disposait d'un délai de deux ans pour rendre compte à la DélCdG, en été 2023, de la mise en œuvre des recommandations qu'il a acceptées. D'autre part, la DélCdG a demandé au Conseil fédéral de lui présenter un rapport intermédiaire dans lequel il ferait état des premiers résultats concernant la mise en œuvre de quatre recommandations (recommandations 4, 8, 9 et 11).

En 2022, la DélCdG s'est souvent entretenue avec le DDPS et la ChF, aussi bien oralement que par écrit, au sujet de ces travaux<sup>150</sup>. Au printemps 2022, le SG-DDPS a informé la délégation que les dossiers de l'ancien conseiller fédéral Samuel Schmid avaient été versés aux Archives fédérales (AFS), comme le demandait la recommandation 8<sup>151</sup>. Au cours de ses investigations sur la crise ukrainienne, la DélCdG s'est en outre penchée sur la recommandation 3 concernant la participation du Chef de l'armée (CdA) aux séances de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité (Délséc). Il est ressorti de la discussion de mai 2022 entre la DélCdG et la Délséc que le Conseil fédéral considérait la recommandation comme mise en œuvre. À la connaissance de la DélCdG, le CdA n'a toutefois participé qu'à une seule séance de la Délséc depuis le début de la guerre en Ukraine<sup>152</sup>.

### 6.2.2 Rapport du Conseil fédéral sur la mise en œuvre des recommandations

Le 23 août 2023, la DélCdG a examiné le rapport du Conseil fédéral du 16 juin 2023 sur la mise en œuvre des recommandations formulées par la délégation dans le cadre de l'inspection sur l'affaire Crypto AG. Se fondant sur les travaux que le DDPS et la ChF avaient menés en 2022 à l'intention de la DélCdG, le Conseil fédéral a considéré que les recommandations 4, 9 et 11 avaient été mises en œuvre, ce qui correspondait

<sup>149</sup> Affaire Crypto AG, avis du Conseil fédéral du 26.5.2021 sur le rapport de la DélCdG du 2.11.2020 (FF 2021 1222)

<sup>150</sup> Rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2023 (FF 2022 513 ch. 5.2)

<sup>151</sup> Rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2023 (FF 2022 513 ch. 5.2.3)

<sup>152</sup> Rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2023 (FF 2022 513 ch. 5.10.6)

à l'avis de la DélCdG concernant son accès aux notes d'information secrètes et confidentielles du Conseil fédéral (recommandation 11)<sup>153</sup> et à la vue d'ensemble des dossiers opérationnels archivés des organisations ayant précédé le SRC (recommandation 9)<sup>154</sup>. De plus, dans son rapport d'inspection 22-17 du 27 juin 2023, l'AS-Rens a confirmé que ces dossiers avaient été inventoriés et versés aux AFS, assortis d'un instrument de recherche en version papier.

En ce qui concerne la recommandation 4, le Conseil fédéral a fait savoir, dans sa prise de position du 26 mai 2021, qu'il n'était pas disposé à décider lui-même de l'opportunité d'une opération commune associant le SRC et un service partenaire étranger à une entreprise suisse. Dans son nouveau rapport, le Conseil fédéral a toutefois confirmé l'intention du DDPS de consulter la Délséc à propos des opérations de renseignement importantes<sup>155</sup>. Le DDPS prévoit de réglementer ces critères dans le cadre de la prochaine révision de la LRens.

Pour la première fois, la DélCdG s'est penchée sur la mise en œuvre des recommandations 5, 6 et 7, qui visaient toutes à renforcer la cryptographie et la cryptanalyse au niveau de la Confédération. Elle est arrivée à la conclusion que le Conseil fédéral a tenu compte de ces recommandations de manière exhaustive dans son rapport du 16 juin 2023.

La mise en œuvre de la recommandation 5 implique que, dans la mesure du possible, la Confédération n'acquerra des solutions de cryptage pour les applications sensibles qu'auprès de fournisseurs suisses. En conséquence, la Confédération effectuera elle-même le contrôle de sécurité des entreprises et de leurs collaborateurs et collaboratrices. En outre, une collaboration sur le long terme avec un fournisseur offre des possibilités de contrôler les aspects du développement et de la production liés à la sécurité. L'acquisition de *CyOne Security AG* par RUAG le 1<sup>er</sup> juillet 2023 permet désormais à la Confédération de disposer de son propre fabricant et fournisseur de composants cryptographiques répondant aux exigences de sécurité jusqu'au niveau SECRET.

Avec la recommandation 6, la DélCdG voulait garantir que l'armée puisse continuer à exploiter de manière optimale les synergies entre ses compétences cryptographiques et cryptanalytiques. Le Conseil fédéral s'en assure en maintenant ces deux tâches et les spécialistes en la matière au sein de la même unité organisationnelle. Pour mettre en œuvre la recommandation 7, le Conseil fédéral entend développer de manière ciblée les moyens de soutien technique dont les cryptologues ont besoin. Il s'agit d'une condition préalable pour que les capacités en cryptanalyse restent adaptées aux besoins existant dans le domaine de l'interception des communications par le SRC.

### 6.2.3 Fin du contrôle de suivi

À la suite de l'examen du rapport du Conseil fédéral sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre de l'inspection concernant l'affaire Crypto AG,

<sup>153</sup> Rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2023 (FF 2022 513 ch. 5.2.5)

<sup>154</sup> Rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2023 (FF 2022 513 ch. 5.2.4)

<sup>155</sup> Rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2023 (FF 2022 513 ch. 5.2.2)

la DélCdG a décidé, le 23 août 2023, de clore son suivi de l'inspection et en a informé le Conseil fédéral par lettre du 5 septembre 2023.

En particulier, la DélCdG est convaincue que les mesures prises par le Conseil fédéral conformément aux recommandations de la DélCdG renforceront les compétences de la Confédération dans les domaines de la cryptographie et de la cryptanalyse. La DélCdG constate également que la ChF lui enverra désormais les notes d'information secrètes et confidentielles. Dans le cadre de sa haute surveillance sur l'organisation du Conseil fédéral en matière de politique de sécurité, la DélCdG vérifiera si nécessaire dans quelle mesure le CdA est effectivement invité aux séances au cours desquelles la Délséc se penche notamment sur les questions relevant du domaine de compétence de l'armée.

## **6.3 Haute surveillance en matière de renseignement**

### **6.3.1 Contacts avec les services partenaires à l'étranger**

Le Conseil fédéral règle chaque année la collaboration du SRC et du SRM avec les autorités étrangères (art. 70, al. 1, let. f, LRens ; art. 99, al. 6, LAAM). Dans la proposition qu'il soumet au Conseil fédéral à ce sujet, le DDPS doit démontrer l'utilité de ces contacts, ainsi que les coûts et les risques qu'ils entraînent. Une fois que Conseil fédéral a approuvé la liste, la DélCdG en prend connaissance et vérifie si les prescriptions légales applicables à la procédure d'approbation ont été respectées et si les risques politiques pouvant résulter de la collaboration sont suffisamment plausibles. Le 23 août 2023, la DélCdG a auditionné à cette fin le directeur du SRC et un représentant du SRM.

Depuis le début de l'année 2023, le Service de protection préventive de l'armée (SPPA), qui est subordonné au chef du SRM, dispose également d'une base légale pour la collaboration avec des services partenaires étrangers. Conformément à l'ordonnance sur la sécurité militaire (OSM)<sup>156</sup>, le SPPA peut, dans le cadre d'engagements à l'étranger, recourir à une collaboration bilatérale ou multilatérale avec des autorités ou des commandements étrangers (art. 11, al. 3, qui vient d'entrer en vigueur). Des contacts réguliers requièrent, chaque année, l'approbation du Conseil fédéral. La DélCdG se félicite de l'adoption rapide de cette réglementation, qu'elle avait suggérée il y a deux ans dans une lettre adressée au Conseil fédéral<sup>157</sup>.

Si l'on en croit la liste des contacts à l'étranger, le SRC et le SRM sont conjointement en contact avec une douzaine de services de renseignement étrangers. Afin de garantir une certaine cohérence vis-à-vis des partenaires communs, le Conseil fédéral a délimité les compétences du SRC et du SRM dans les ordonnances idoines : conformément à l'art. 6, al. 4, de l'ordonnance concernant le Service de renseignement de l'armée<sup>158</sup>, le SRM est compétent pour établir des contacts avec les autorités ou

<sup>156</sup> Ordonnance du 21.11.2018 sur la sécurité militaire (OSM ; RS 513.61)

<sup>157</sup> Rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022 (FF 2022 513 ch. 5.5)

<sup>158</sup> Ordonnance du 4.12.2009 concernant le Service de renseignement de l'armée (OSRA ; RS 510.291)



commandements étrangers qui accomplissent des tâches relevant du renseignement militaire ; et conformément à l’art. 8, al. 1, de l’ordonnance sur le renseignement (ORens)<sup>159</sup>, le SRC est compétent pour établir des contacts avec des services de renseignement étrangers accomplissant des tâches de renseignement civil.

Au début de l’été 2023, le SRC et le SRM ont présenté à la DélCdG, à la demande de cette dernière, un rapport commun dans lequel ils expliquent comment ils planifient la collaboration avec des services partenaires communs et se coordonnent en vue de contacts trilatéraux. Sur la base de ce rapport et de l’audition du 23 août 2023, la DélCdG part du principe que les deux services peuvent régler les éventuelles questions de délimitation dans le cadre des dispositions légales.

### 6.3.2 Recherche d’informations soumise à autorisation

L’art. 26 LRens autorise le SRC à s’infiltrer dans des systèmes informatiques de tiers, à utiliser des intercepteurs d’IMSI (*International Mobile Subscriber Identity* [identité internationale d’abonné mobile]) pour identifier et localiser des personnes par le biais de leur téléphone portable et à utiliser des appareils de localisation GPS. Le SRC peut également réaliser des enregistrements sonores et visuels dans des lieux non publics. En outre, il peut faire surveiller la correspondance par poste et par télécommunication conformément à la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)<sup>160</sup> et fouiller lui-même des locaux, des véhicules et des conteneurs (y compris des supports de données).

Les mesures de recherche d’informations précitées sont toutes soumises à autorisation. Cela signifie que le SRC doit obtenir au préalable l’autorisation du TAF. L’autorisation est valable pour trois mois au plus et peut être prolongée à plusieurs reprises de trois mois au plus (art. 29, al. 1 et 6, LRens). De plus, la cheffe du DDPS doit consulter la cheffe du DFJP et le chef du DFAE avant de décider s’il y a lieu de mettre en œuvre une mesure autorisée (art. 30 LRens). Lors des séances de la Délséc, dont font également partie le DFJP et le DFAE, le DDPS fournit régulièrement un aperçu de l’avancement des mesures et de leurs résultats. Cet aperçu est également remis à la DélCdG.

Une analyse des décisions de la cheffe du DDPS, effectuée par le DDPS sur mandat de la DélCdG, a montré que, pour les années 2019 à 2022, la cheffe du DDPS a systématiquement avalisé les mesures autorisées par le TAF. Toutefois, dans deux cas, l’aval n’a été donné qu’à l’issue d’une discussion complémentaire lors d’une séance de la Délséc. Dans un autre cas, l’aval de la cheffe du DDPS était accordé à condition que les résultats de la mesure confirment qu’il existe effectivement une menace concrète au sens de l’art. 27, al. 1, let. a, LRens et que les membres de la Délséc en soient informés lors d’une séance ultérieure.

<sup>159</sup> Ordonnance du 16.8.2017 sur le Service de renseignement (Ordonnance sur le renseignement, ORens ; **RS 121.1**)

<sup>160</sup> Loi fédérale du 18.3.2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT ; **RS 780.1**)

La DélCdG reçoit en outre un rapport d'activité annuel du président ou de la présidente de la cour compétente du TAF, en l'occurrence la Cour I (art. 29, al. 8, LRens). Depuis 2019, la DélCdG informe régulièrement le public sur la pratique du TAF en matière d'autorisation. Au cours de la période sous revue (à savoir 2022), une demande de mesure de surveillance du SRC a été rejetée et quatre autres l'ont été partiellement acceptées (art. 26 LRens). Le SRC avait déposé 21 demandes de dispense définitive ou de report de l'information des personnes surveillées (cf. art. 33, al. 2, LRens). Sur les trois demandes de dispense définitive de communication reçues, l'une a été partiellement rejetée, c'est-à-dire que seul un report de la communication a été accordé, et les deux autres ont été admises. Sur les demandes de report de communication reçues, deux d'entre elles ont été rejetées et les autres ont été acceptées.

Avec ces informations, la DélCdG complète les chiffres et éléments clés que le SRC publie chaque année à propos des mesures de recherche soumises à autorisation qui ont été réalisées.<sup>161</sup> Dans son rapport de situation de 2023, le SRC fait état de 92 mesures dans le cadre de quatre opérations.

### 6.3.3 Demandes d'accès de personnes non enregistrées

Dans son rapport annuel 2021, la DélCdG avait critiqué la pratique du SRC dans son application de l'art. 63, al. 5, LRens<sup>162</sup>. Selon cette disposition, le SRC doit informer les personnes au sujet desquelles il n'a traité aucune donnée, et qui ne sont donc pas enregistrées dans ses systèmes d'information, au plus tard trois ans à compter de la réception de leur demande. En juillet 2021, le SRC a décidé de ne plus différer les réponses aux demandes d'accès de ces personnes et d'y répondre immédiatement. Une évaluation au cas par cas et, par conséquent, une éventuelle réponse différée n'aurait pas non plus été justifiables, le SRC ne disposant d'aucune information sur des personnes non répertoriées.

Bien qu'ayant salué la nouvelle pratique dans son rapport annuel 2021, la DélCdG a également reconnu qu'elle entraînait une inégalité de traitement envers les personnes dont le SRC avait reporté de droit d'accès aux informations concernant leur non-enregistrement au cours des années précédentes. C'est pourquoi la DélCdG a exigé que les renseignements qui avaient été reportés soient rapidement fournis.

La vue d'ensemble annuelle du traitement des données du SRC a permis à la DélCdG d'apprendre dès mars 2022 que le SRC informait immédiatement tous les requérants et requérantes de leur non-enregistrement depuis août 2021. Les personnes non répertoriées, dont le SRC avait auparavant reporté les requêtes, devraient toutes recevoir les informations avant la fin de l'année. Dans son programme annuel pour 2023, la DélCdG a demandé au SRC de l'informer sur la réduction de ces cas en suspens.

<sup>161</sup> Heure des questions Glättli « Loi fédérale sur le renseignement. Promesse du Conseil fédéral d'un recours limité à l'exploration du réseau câblé » du 6.12.2017 (17.5640)

<sup>162</sup> Rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022 (FF 2022 513 ch. 5.11.3)

Le rapport succinct du SRC en date du 31 janvier 2023 a révélé qu'entre avril 2018 et juillet 2021, le SRC avait différé sa réponse à un total de 1206 personnes non répertoriées<sup>163</sup>. Selon le rapport susmentionné, les 672 personnes pour lesquelles le SRC avait reporté la communication de renseignements jusqu'en 2019 en ont été informées. En 2020, la plus grande partie des cas en suspens a été réglée, avec 355 réponses données.

Selon un rapport complémentaire du 23 août 2023, le SRC avait aussi informé jusqu'à cette date les autres requérantes et requérants non répertoriés, dont la réponse avait été différée avant le changement de pratique intervenu en juillet 2021. Dans le cadre de ses efforts, le SRC a toutefois constaté que dans environ 200 cas, les documents envoyés pour répondre aux demandes d'accès avaient été retournés au service sans avoir été consultés en raison d'un changement de domicile des personnes concernées.

### 6.3.4 Qualité des contrats de prestations du SRC

Dans le rapport annuel 2022, la DélCdG avait publié pour la première fois des informations concernant un mandat décrit comme un contrat de prestations entre l'ancien directeur du SRC et un particulier. Entre 2019 et 2021, cette personne avait été chargée de mettre en place en toute discrétion<sup>164</sup>, pour l'ancien directeur du SRC, un réseau de contacts dans différents domaines et d'en retirer des informations utiles au service. Partant, la DélCdG s'est demandée dans quelle mesure ce mandat était représentatif de la qualité des actuels contrats de prestations du SRC. La haute surveillance ne disposait alors d'aucune garantie qu'il s'agissait d'un cas isolé et ne savait donc pas si le SRC avait éventuellement conclu d'autres contrats problématiques de ce genre.

Pour cette raison, la DélCdG a proposé à la DélFin, en vertu d'une convention datant de 2016, de charger le CDF de procéder à un examen général des contrats de prestations du SRC en cours. Le 2 mai 2022, la DélFin a approuvé cette proposition du 25 février 2022. À la demande de la DélCdG du 31 août 2022, le mandat confié par la DélFin au CDF a été étendu à un deuxième contrat (durée : 2010 à 2018) entre le SRC et un autre particulier.

Le CDF a finalisé son rapport le 5 décembre 2022 et la DélCdG en a pris connaissance le 22 mars 2023. Sur la base de l'analyse d'une cinquantaine de contrats en cours, le CDF est parvenu à la conclusion que la qualité du contrat avec un particulier pour les années 2019 à 2021, mentionné en introduction, n'était pas représentative du SRC. Le CDF n'a pas trouvé d'autres contrats comparables concernant le conseil politique et a pu rattacher tous les contrats en cours au mandat de base du SRC ou à ses tâches. De son point de vue, les prestations et les coûts étaient à chaque fois clairement définis. Un échantillon de paiements effectués au titre des contrats de prestations n'a pas révélé d'incohérences notables.

<sup>163</sup> Il y a eu 639 demandes en 2019 ; entre début 2020 et juillet 2021, 534 réponses ont dû être reportées.

<sup>164</sup> Rapport annuel 2022 des CdG et de la DélCdG du 23.1.2023 (FF 2023 579 ch. 5.9)

Le CDF estime que le deuxième contrat de conseil, en vigueur entre 2010 et 2018, a été exécuté à l'insu du Service juridique du SRC et en contournant les systèmes financiers du SRC. Le CDF n'a pas identifié de légitimité juridique pour ce deuxième contrat et n'a pas trouvé d'évaluation des prestations du particulier. Il n'y avait pas non plus de documentation sur la gestion et la rémunération du particulier en qualité de source.

Le SRC a accepté la première recommandation du CDF, qui est de prendre des mesures en rapport avec la description des prestations et l'assurance qualité. Il a également accepté la deuxième recommandation consistant à examiner de manière indépendante et complète les circonstances dans lesquelles le deuxième contrat a été conclu, tout en indiquant que ce travail avait déjà eu lieu. L'analyse du deuxième contrat par le CDF coïncide avec l'évaluation de la DélCdG. La délégation précise notamment que les contrats de prestations de services ne doivent pas permettre de contourner les prescriptions relatives à la gestion des informateurs et des informatrices visées à l'art. 15 LRens.

### **6.3.5 Visite de service au SRC**

La montée en puissance politico-militaire de la Chine ainsi que la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine font actuellement partie des défis principaux en matière de politique de sécurité pour le monde occidental. Lors de la visite de service au SRC le 10 mai 2023, le directeur du SRC et d'autres membres du personnel ont renseigné la DélCdG sur les instruments, les méthodes et les ressources que le service utilise pour suivre l'évolution de la situation. Il a également été question de la manière dont la transformation en cours des structures du SRC contribue à améliorer la gestion de ces défis du point de vue du renseignement.

Les rapports du SRC rédigés au sujet des informateurs et informatrices, conformément à l'art. 19 ORens, ont aussi été abordés lors de la visite de service. La protection des sources est d'une importance capitale pour tout service de renseignement, car il s'agit de la seule façon de garantir l'obtention d'informations à long terme. Toutefois, si une source entre en conflit avec la loi, son activité pour le SRC peut être rendue publique et la poursuite d'une collaboration avec cette source remise en question. À la demande de la DélCdG, les officiers traitants responsables ont présenté des sources qui ont fait objet d'une arrestation et la DélCdG s'est enquis de la manière dont le SRC traitait habituellement de tels cas.

Enfin, la DélCdG a visité le centre de communication du SRC, qui assure une transmission sûre et en temps voulu des données entre le SRC et ses partenaires nationaux et internationaux. À l'aide de messages concrets, la délégation a pu reproduire de manière exemplaire des échanges de communication.

## 6.4 Autres activités

### 6.4.1 Centre administratif du DDPS à la Papiermühlestrasse 20

Comme le public et la DélCdG l'ont appris par la presse en mars 2023, la Confédération a renoncé à la construction du nouveau centre administratif du DDPS à la Papiermühlestrasse 20<sup>165</sup>. Contrairement à ce qu'avait annoncé publiquement l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) en juillet 2020, le bâtiment existant sera rénové.

Selon la planification initiale du DDPS, le nouveau bâtiment devait abriter non seulement le quartier général de l'armée, mais aussi le service de renseignement. Cela avait conduit la DélCdG à s'informer, en 2021 et 2022, sur les exigences de sécurité auxquelles le projet devait répondre et sur la manière dont le DDPS et l'OFCL pouvaient assurer leur respect.

Au printemps 2021, la DélCdG a discuté du projet de nouvelle construction avec le SRC et le RM ainsi qu'avec la cheffe du DDPS.<sup>166</sup> En janvier 2022, elle a également auditionné le responsable de la gestion du portefeuille de l'OFCL en même temps que des représentants du DDPS. En juillet 2022, le SRC a présenté pour la première fois un rapport sur la manière dont les exigences de sécurité devaient être prises en considération dans le projet de construction.

Selon le rapport du SRC, la décision d'héberger le service dans le nouveau bâtiment ne devrait être prise qu'après une évaluation globale de l'OFCL. Cette évaluation devrait porter sur les expériences faites avec le télétravail pendant la pandémie, sur une analyse des coûts du projet originel et sur le potentiel de densification du centre administratif de la Guisanplatz. C'est pourquoi le SRC n'a pu présenter, pour l'instant, qu'un concept de sécurité indépendant du site.

Sans que la DélCdG n'en ait été informée, la décision a été prise, début 2023, de ne pas démolir les bâtiments de la Papiermühlestrasse 20, mais de les rénover, voire de les agrandir et, le cas échéant, d'en augmenter le volume bâti.

Le 28 juillet 2023, la DélCdG a reçu le deuxième rapport annuel du SRC sur les aspects sécuritaires du projet de construction. Selon ce document, trois options de construction du site étaient en discussion au premier semestre 2023, l'une d'entre elles répondant dans une large mesure aux exigences de sécurité du SRC. L'élaboration d'un avant-projet était prévue pour l'automne 2023, une fois que l'OFCL aurait choisi l'option.

La DélCdG exercera sa haute surveillance en premier lieu sur les aspects sécuritaires de la planification, avant le début de la transformation du centre administratif du DDPS en 2027. Selon le SRC, il existe également des exigences de sécurité pour la solution transitoire qu'il sera nécessaire d'adopter pendant les travaux. La mise en œuvre des mesures de construction du site provisoire débutera en 2024, une fois que

<sup>165</sup> Überraschende Kehrtwende: Das Berner «Pentagon» bleibt doch stehen. In: Berner Zeitung, 23 mars 2023

<sup>166</sup> Rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022 (FF 2022 513 ch. 5.15)

l'OFCL aura présenté le devis aux Chambres fédérales, dans le cadre du message sur les constructions civiles.

## Liste de abréviations

AEP	Approvisionnement économique du pays
AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFS	Archives fédérales suisses
Al.	Alinéa
AOS	Assurance obligatoire des soins
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
AS-Rens	Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement
ASRE	Assurance suisse contre les risques à l'exportation
BAK	BAK Economics AG
BFC	Bureau fédéral de la consommation
BNS	Banque nationale suisse
BTIS	Base technologique et industrielle importante pour la sécurité
CAF	Commission arbitrale fédérale pour la gestion de droits d'auteur et de droits voisins
CA-TF	Commission administrative du Tribunal fédéral
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CdA	Chef de l'armée
CdC	Centrale de compensation
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
CEBA	<i>Cloud Enabling Büroautomation</i>
CEO	<i>Chief Executive Officer</i> , directeur / directrice
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CEPI	<i>Coalition for Epidemic Preparedness Innovations</i> , Coalition pour les innovations en matière de préparation aux épidémies
Cf.	confer
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFM	Commission fédérale pour les migrations
CFV	Commission fédérale pour les vaccinations
CH	<i>Confoederatio helvetica</i> , Confédération suisse

---

Ch.	Chiffre
Chap.	Chapitre
ChF	Chancellerie fédérale
COE	Centre des opérations électroniques
COVID-19	coronavirus disease 2019 (maladie à coronavirus 2019)
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPO	Centre des publications officielles
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (Code de procédure pénale ; RS 312.0)
CPS-E	Commission de la politique de sécurité du Conseil des États
CSS	Conseil suisse de la science
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
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
Délséc	Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité
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
DSA	Défense sol-air
ECS	Exercice de conduite stratégique
e-ID	Identité électronique
ElCom	Commission fédérale de l'électricité
EnDK	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
ERNS	Exercices du Réseau national de sécurité
FATCA	<i>Foreign Account Tax Compliance Act</i>
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FIFA	Fédération internationale de Football Association
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers



---

FSG	Fédération suisse de gymnastique
GAVI	<i>Global Alliance for Vaccines and Immunization</i>
GEVER	Gestion électronique des affaires
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
IMSI	<i>International Mobile Subscriber Identity</i> , identité internationale d'abonné mobile
Innosuisse	Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation
Ip.	Interpellation
IPi	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
IRHT	Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail
IVI	Institut de virologie et d'immunologie
Iv. Pa.	Initiative parlementaire
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (Loi sur l'armée ; RS 510.10)
LAgr	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture ; RS 910.1)
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)
LEp	Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies ; RS 818.101)
LFMG	Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (RS 514.51)
LGéo	Loi fédérale du 5.10.2007 sur la géoinformation (Loi sur la géoinformation ; RS 510.62)
LIC	Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs (RS 944.0)
LRLGV	Loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (Loi sur le raccordement aux LGV ; RS 742.140.3)
LOAP	Loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (RS 173.71)
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LParl	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement ; RS 171.10)
LPE	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01)
LPers	Loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000 ( ;RS 172.220.1)

---

LPD	Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (RS 235.1)
LPTh	Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques (RS 812.21)
LRens	Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (RS 121)
LSCPT	Loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (SR 780.1)
LSI	Loi fédérale du 18 décembre 2020 sur la sécurité de l'information au sein de la Confédération (Loi sur la sécurité de l'information, RS 128)
LSIA	Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information de l'armée (RS 510.91)
LSu	Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions ; RS 616.1)
LTF	Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)
LTAF	Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (RS 173.32)
LTFB	Loi fédérale du 20 mars 2009 sur le Tribunal fédéral des brevets (RS 173.41)
LTrans	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence ; RS 152.3)
MNS	Musée national suisse
Mo.	Motion
MPC	Ministère public de la Confédération
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent
MW	Mégawatt
NEPRO	Nouveaux systèmes de production
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCI	Organe de contrôle indépendant pour l'exploration radio et l'exploration du réseau câblé
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel

OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OIRH	Ordonnance du 7 septembre 2022 sur l’instauration d’une réserve hydroélectrique (RS 734.722)
OLPA	Ordonnance de l’Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l’administration du Parlement (Ordonnance sur l’administration du Parlement ; RS 171.115)
OMS	Organisation mondiale de la santé
OPCy	Ordonnance du 27 mai 2020 sur la protection contre les cyber-risques dans l’administration fédérale (Ordonnance sur les cyber-risques ; RS 120.73)
ORens	Ordonnance du 16 août 2017 sur le Service de renseignement (Ordonnance sur le renseignement, RS 121.1)
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
OSM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l’armée et l’administration militaire (Loi sur l’armée ; RS 510.10)
OUC	Ordonnance du 9 mai 2012 sur l’utilisation des organismes en milieu confiné (Ordonnance sur l’utilisation confinée ; RS 814.912)
PJF	Police judiciaire fédérale
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)
RDS+	Réseau de données sécurisé plus
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral suisse
RSP	Règlement des Services du Parlement du 16 mai 2014
RUAG	Entreprise d’armement ( <i>Rüstungsunternehmen-Aktiengesellschaft</i> )
RUAG MRO	Entreprise d’armement ( <i>Rüstungsunternehmen-Aktiengesellschaft</i> ) <i>Maintenance, repair and overhaul</i>
RZPlus	<i>Rechenzentrum Plus</i>
SA	Société anonyme
SECO	Secrétariat d’État à l’économie
SEFRI	Secrétariat d’État à la formation, à la recherche et à l’innovation
SEM	Secrétariat d’État aux migrations
SESE	Service suisse d’enquête de sécurité
SG-DDPS	Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
SG-DEFR	Secrétariat général du Département fédéral de l’économie, de la formation et de la recherche

---

SG-DFI	Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur
SIPA	Système d'information sur le personnel de l'armée
SMGA	Système militaire de guidage d'approche
SNV	Stratégie nationale de vaccination
SPOC	<i>Single point of contact</i> , point de contact unique
SPPA	Service pour la protection préventive de l'armée
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SRM	Service de renseignement militaire
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
swisstopo	Office fédéral de topographie
SYMIC	Système d'information central sur la migration
TAF	Tribunal administratif fédéral
TBTF	<i>Too big to fail</i>
TF	Tribunal fédéral
TFB	Tribunal fédéral des brevets
TMC	Tribunal militaire de cassation
TNI	Transformation numérique et informatique
TPF	Tribunal pénal fédéral
UE	Union Européenne